

Валерій Тертичка

# ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

АНАЛІЗ  
ТА ЗДІЙСНЕННЯ  
В УКРАЇНІ

Рекомендовано Вченою радою  
Української Академії державного управління  
при Президентіві України

Київ  
Видавництво  
Соломії Павличко  
“ОСНОВИ”  
2002

**ББК 66.0**

**T35**

У цій книзі систематизовано наукову парадигму державної політики, розкрито зміст, принципи й методологію її аналізу. Змістові та структурно-функціональні особливості державної політики розглядаються в контексті визначення умов і динаміки державно-політичних процесів, оцінювальних підходів та демократичних перспектив суспільного розвитку.

Книга викличе зацікавлення в аналітиків, експертів, консультантів, слухачів системи підготовки і перепідготовки кадрів державної служби України, студентів вищих закладів освіти, що опановують програми магістерського рівня, та викладачів, а також усіх, хто бажає поглибити свої знання у сфері державного управління.

#### **Рецензенти:**

**Бабкін В. Д.**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**Гаєвський В. А.**, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри менеджменту Міжрегіональної академії управління персоналом

**Телешун С. О.**, доктор політичних наук, професор Київського інституту внутрішніх справ при НАВСУ; Президент БФ «Співдружність»

**Турчин М. А.**, кандидат економічних наук

#### **Експерт:**

**Кілієвич О. І.**, доцент кафедри економічної політики Української Академії державного управління при Президентові України

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Видання цієї книжки підтримане Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

© Валерій Тертичка, 2002.

© Видавництво Соломії Павличко «ОСНОРА», 2002.

**ISBN 966-500-570-7**

*Моїм батькам —  
Володириу Микитовичу  
та Валентині Павлівні*

# ЗМІСТ

<b>Вступ</b> . . . . .	5
<b>Розділ 1. Теоретико-методологічна доктрина аналізу державної політики</b>	
1. Наукова парадигма аналізу політики в контексті політичної думки. Літературно-джерельна база дослідження державної політики . . . . .	12
2. Науково-методологічні та організаційно-правові основи формування й функціонування аналізу політики. Специфіка дефініційного визначення державної політики . . . . .	54
<b>Розділ 2. Змістові й структурно-функціональні особливості державної політики</b>	
1. Конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства. Корелятивні відносини держави й суспільної сфери . . . . .	91
2. Аналіз стратегії державної політики . . . . .	130
3. Науково-прогностичні цілі державної політики . . . . .	203
4. Типологія державної політики та модельний аналіз державно-політичних процесів . . . . .	220
<b>Розділ 3. Умови й динаміка державно-політичних процесів</b>	
1. Державно-політичне рішення та його роль у вирішенні суспільних проблем. . . . .	295
2. Аналіз процесу й технологія прийняття державно-політичних рішень. Аналітичні ролі та вимоги щодо вироблення і надання порад-рекомендацій . . . . .	307
3. Параметри, критерії та процедури вибору політики . . . . .	414
<b>Розділ 4. Шляхи реалізації державної політики: оцінювальні підходи й демократичні перспективи</b>	
1. Державне управління як владний механізм впровадження державної політики . . . . .	484
2. Владні інструменти і проблеми кадрового забезпечення здійснення державної політики . . . . .	520
3. Соціально-економічне й політичне оцінювання державної політики . . . . .	581
4. Напрями поглиблення демократичних чинників аналізу і впровадження державної політики. . . . .	618
<b>Висновки</b> . . . . .	649
<b>Список літератури</b> . . . . .	654
<b>Алфавітний покажчик</b> . . . . .	703

Якби ж знаття!  
Забув.  
Спізнився.  
Якось-то воно буде.  
Я так і знав!

*Остан Вишня.*  
Чухраїнці

## ВСТУП

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складнощі, суперечливість та знаходити шляхи вирішення цих проблем. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, розробляється відповідний інструментарій, створюється механізм їх реалізації. Як зазначав Президент України Л. Д. Кучма: «На перше місце я ставлю проблему державної політики і дієздатності влади. Нам слід серйозно домовитися про принципи, на яких має будуватися державна політика» [9].

Реформування суспільного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів у процесі трансформації українського суспільства вимагають підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів, викладачів, організаторів для системи державного управління, партій і рухів, засобів масової інформації, центрів, фондів та інших структур, систематичного підвищення їхньої кваліфікації. Нині в Україні практично не вироблено кваліфікованого аналізу державної політики та механізмів політики впровадження у зв'язку з відсутністю як методик, наукової та навчально-методичної літератури, так і спеціально підготовлених фахівців. Це складне й відповідальне завдання, від вирішення якого безпо-

середньо будуть залежати наші успіхи в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства.

Отже, цим продиктована необхідність докладного аналізу державної політики, особливо в умовах того перехідного стану, в якому зараз перебуває Україна, а також потреба дослідження історичного й міжнародного досвіду її розробки та впровадження, вивчення відповідних науково-теоретичних надбань, що насамперед сприятиме з'ясуванню особливостей складної динаміки державної стратегії й тактики, допоможе зрозуміти основні закономірності й механізми її впровадження в Україні.

Прагматика актуальності та необхідності обґрунтування державної політики як чинника суспільної життєдіяльності зумовлена ще й тим, що вона й дотепер не знайшла свого адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі, не стала об'єктом наукового аналізу українських учених. Між тим не викликає сумніву той факт, що повільні темпи й труднощі реформування українського суспільства багато в чому пов'язані з відсутністю науково-аналітичного забезпечення державної політики України. Наслідком цього, зокрема, є те, що проблеми суспільства визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного вирішення вже після того, як вони загострилися. «В епоху радикальних політичних трансформацій людей дедалі більше турбує той факт, що здатність органів державного управління до розробки політики знизилася до небезпечно низького рівня... Аналіз політики в нашому бурхливо змінному світі потрібний як ніколи» [590, с. 11].

Вітчизняний історичний досвід і теоретичні дослідження зарубіжних науковців переконливо засвідчують, що початковий етап суспільного процесу, різновидом якого й є, зрештою, державна політика, починається тоді, коли проблема розглядається ще в стадії свого зародження як гіпотетична або можлива, коли вона повинна бути заздалегідь розпізна-

на й ідентифікована. В такому разі варіанти розв'язання проблеми можуть бути швидко вивчені та експериментально перевірені, а це і є предметом наукового аналізу державної політики.

У свою чергу, *державна політика*, в широкому розумінні цього терміна, може визначатися як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем. Адже втрати українського суспільства в темпах реформування зумовлені не стільки відсутністю чітких уявлень про цілі й перспективи країни в світовому геополітичному просторі, скільки відсутністю наукової, цілісної програми соціально-економічного й політичного розвитку на найближчій й більш віддалені роки. «Сьогодні ми багато втрачаємо саме через те, що державна політика є фрагментарною, розбалансованою, а іноді й різновекторною, з внутрішніми суперечностями» [9].

У державотворчій політиці, яка здійснювалася в умовах тоталітарних формацій та панування однієї ідеології й не передбачала плюралізму думок, несправедливі рекомендації науки не лише ігнорувалися, а й часом вважалося некоректним порушення питання про необхідність наукового підходу до осмислення державних інститутів та категорій управління суспільним розвитком. За державознавством залишалися переважно коментаторські та апологетичні функції, тоді як результатом аналізу політики є порада. Питання врахування її, виокремлення однієї з альтернатив-стратегій, добір інструментарію для впровадження відповідного державно-політичного рішення — все це стосується вибору політики, що надає політикам право на маневр і накладає обов'язок відповідати за той чи інший варіант вибору.

Розглядаючи державну політику з точки зору її всебічного аналізу, зазначимо, що передовсім він репрезентується як прикладна дисципліна із застосуванням методик ситуативно-аргументованих відповідей на суспільні запити та обговорення,

творчий розвиток, критичний підхід і комунікативність інформації. Водночас аналіз державної політики — це професійна робота, послідовно-систематичний аналітичний процес та здатність кваліфіковано його здійснити, чого постійно потребує суспільний розвиток. Вміння аналізу неможливо адекватно передати лише через знання й теоретичне навчання. Для цього ефективнішими є тренінги та імітація за підтримки ґрунтовної методологічної бази.

Процес розробки і впровадження державної політики багатогранний, тому, характеризуючи його, не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема потребує індивідуального вирішення. Для аналізу в політичних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи й моделі.

Сучасна українська історія, за твердженням науковців, ділиться на кілька періодів, які ще не мають остаточної назви. Період від 1991-го до 1994 р. репрезентується *романтизмом*; 1994—1999/2000 р. — *прагматикою*, 1999/2000 р. — сьогодення, можливо, *реалізмом*. Українське суспільство поступово повертається до усвідомлення значення цінностей для розбудови своїх інституцій. Основою становлення громадянського суспільства як будівельний матеріал є економіка, політика, культура тощо, архітектором же є духовність. Тому вироблення засад морально-етичних норм аналізу державної політики — це нагальна необхідність сучасності.

В Україні опубліковано чимало праць щодо державної політики та її аналізу (напевне, найбільше серед країн СНД чи навіть Центрально-Східної Європи). З когорти науковців, що започаткували аналіз державної політики в Україні, можна назвати О. Кілієвича, Б. Кравченка, О. Кучеренка, В. Ребкала. Творчо працюють над дослідженням



аналітичних підходів у державній політиці дніпропетровці Т. Брус, В. Романов, О. Рудік.

Серед вітчизняних досліджень щодо різноманітних аспектів формування державної політики заслуговують на увагу публікації Ю. Бадзьо, І. Біласа, В. Бондаренка, О. Валевського, І. Варзара, Б. Гаєвського, А. Гальчинського, Р. Зварича, В. Кременя, І. Кураса, О. Кучеренка, В. Лісничого, М. Логунової, В. Лугового, В. Мадісона, М. Михальченка, І. Надольного, М. Пірен, А. Пойченка, І. Розпутенка, В. Скуратівського, Ф. Рудича, С. Рябова, В. Філіпчука, А. Чемериса, В. Шахова, Л. Шкляра та інших.

Переклад та наукове редагування робіт зарубіжних дослідників П. Брауна, Е. Вайнінга і Д. Веймера, К. Вайс, Б. Гурне, Л. Пала, Г. Райта сприяли інституціональному становленню аналізу державної політики. Творче опрацювання автором низки досліджень зарубіжних авторів з аналізу державної політики сприяло створенню концептуального бачення такої специфічної наукової сфери. Це насамперед праці Дж. Алмонда, Дж. Андерсона, С. Брукса, А. Вілдавскі, В. Віліас, В. Вільямса, П. Гая, Л. Гана, В. Дана, Т. Дая, Д. Девея, Р. Джексона, У. Дженкіна, Б. Доерна, Д. Істона, Е. Квейда, К. Кернагана, Г. Ласвела і А. Каплан, Ч. Ліндблома, А. Мелстнера, Д. Нахмайса, С. Нейджела, Е. Пейджа, М. Петона, Д. Парсонса, П. Россі, Р. Роуза, Д. Савіцкі, Р. Сімеона, А. Гейденгеймера, Б. Гогвуда та інших.

Теорію і практику державного управління та його відповідність державній політиці досліджували В. Авер'янов, В. Амелін (Росія), Г. Атаманчук (Росія), В. Афанасьєв (Росія), В. Бабкін, О. Бандурка, В. Бакуменко, В. Бебик, А. Білоус, І. Бінько, О. Воронько, С. Дубенко, М. Головатий, А. Дегтярьов (Росія), В. Князєв, Г. Леліков, В. Луговий, С. Майборода, В. Марущак, С. Мосов, П. Надолішний, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський,

С. Пирожков, Н. Плахотнюк, В. Ребкало, В. Рижих, В. Скуратівський, С. Телешун, Ю. Тихонов (Росія), В. Тронь, В. Цветков, С. Чукут, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Г. Щокін, В. Яцуба та інші. Але, незважаючи на те, що науково-теоретичний, методичний, довідковий апарат аналізу державної політики широко досліджений як у зарубіжній, так і у вітчизняній політичній науці, все ж комплексного дослідження цієї проблеми ще бракує, тож, видається, пропонується праця саме на часі.

У книзі системно охоплюється значне дослідницьке поле та пропонуються комплексні підходи як до аналітичних доктрин, так і до впровадних механізмів. Вітчизняна літературно-джерельна база, на жаль, не досить повно висвітлює багатогранність аналізу державної політики та шляхів її впровадження. Автор спрямовував свої зусилля на створення монографічного дослідження, яке фактично започаткувало б виокремлення аналізу державної політики як специфічну наукову сферу. Загальним результатом є обґрунтування концептуальних засад аналізу та впровадження державної політики.

Автор щиро дякує кафедрі політології та бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України за надану можливість втілення творчих задумів. «Невидимий менеджмент» наукового консультанта В. Ребкала допоміг кристалізації наукової парадигми аналізу політики, а безпосереднє спілкування з професорами Л. Палом, П. Брауном, Дж. Перліном, Ч. Пентландом, У. Кімлічкою, О. Субтельним, С. Бурлакою, А. Колодій, менеджером Л. Марголіною сприяло змістовому наповненню монографії. Окремо хочу подякувати рецензентам книги, а також М. Головатому й І. Надольному за толерантність, слухні поради, розуміння й підтримку. Непересічне значення для написання роботи мала інтелектуальна дружба з А. Фесяком і моїми колегами «по перу» А. Вертегелом, П. Гордієнком, С. Тицьким, аспі-

рантами й докторантами та друзями В. Колосом, О. Лященком, О. Павленком, І. Пінчуком, В. Почепом, М. Сергієнком, Ю. Сиволапом, О. Шинкаренком й іншими.

Генеруванням ідеї аналізу державної політики Б. Кравченко започаткував процес дослідження цієї доктрини в Україні. Безпосередня підтримка, стажування, семінари тощо сприяли становленню предмета державної політики як навчальної дисципліни і дослідної проблеми.

На завершення автор висловлює глибоку подяку своїм рідним і близьким, адже написання цієї книги було б нереальним без їхньої душевної теплоти, терпимості, коректності, всебічної підтримки, оскільки будь-який аналіз суспільних проблем передовсім проходить апробацію на рівні сім'ї, рідних, друзів, колег. Аналітик-експерт інтерактивно задіяний у системі суспільних відносин і черпає енергію аналітичного потенціалу з сімейно-родинних джерел. Я безмежно вдячний за любов і терпіння.

Автор наперед вдячний за пропозиції, зауваження, поради щодо подальшого вдосконалення дослідження.

## Розділ 1

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ДОКТРИНА АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

---

---

### 1. Наукова парадигма аналізу політики в контексті політичної думки. Літературно-джерельна база дослідження державної політики

Витоки аналізу державної політики сягають у глибину століть. Не зупиняючись докладно на характеристиці всіх історичних етапів становлення держав та багатогранної джерельно-літературної бази дослідження, зазначимо, що процедури аналізу політики, владних стосунків, державності пов'язані зі становленням цивілізацій. Вважаємо за доцільне обмежитися змістовим визначенням термінів «держава» й «політика», оскільки історія політичної думки та історичні передумови виникнення аналізу політики є загальновідомими й добре дослідженими.

На думку авторів праці «Вступ до аналізу державної політики», найперші приклади свідомих спроб проаналізувати державну політику знайдені в Месопотамії [61, с. 35]. Грунтовний матеріал з історичної еволюції аналізу державної політики поданий в американського дослідника В. Дана [432, с. 33—60]. Закони Хаммурапі, трактат «Артхашастра», праці Платона «Держава», Аристотеля «Політика» та «Етика» містять поради щодо практики розвитку держави й політики та прикладну спрямованість аналізу політики. Велике значення для

всієї західної цивілізації мала Римська імперія з її державним устроєм, правовим оформленням та соціально-політичними наслідками. Праці М. Т. Цицерона «Про державу», «Про закони», «Про природу богів» [323] відстоюють ідею природного права і, відповідно, *правової держави*. Найкращою формою державного устрою Цицерон вважав змішану, оскільки її перевагою є могутність держави у проведенні узгодженої державної політики, а головне — правова рівність громадян. Державу він називав *res populi*, або *res publica* — справа народу: «Республіка є народною справою, але народ — це не група осіб, що згуртувалася абияк, а значна множина людей, об'єднаних спільною домовленістю про закони і права, а також прагненням користуватись благами на взаємовигідній основі» [241, с. 23]. Цілком опанувавши римське право, правники підготували ґрунт для трансформації середньовічної держави в сучасну.

Теоретична думка часів Київської Русі спрямовувалася на вирішення питань у сфері політики, релігії та моралі. Перші літературні праці X—XII ст. під назвами «Слова», «Повчання», «Проповіді», окрім репрезентації тогочасного суспільного ладу, містили заклики проти рабства, за мир і злагоду між народами, за політичну самостійність Київської Русі; пропагували євангельські істини та свободи людини; розповідали про діяння князів як лідерів, боротьбу з зовнішніми ворогами та про народні повстання. «Руська Правда» Ярослава Мудрого — перший вітчизняний збір законів, що слугував становленню й дотриманню відповідного суспільного порядку. Політика держави аналізується з погляду сили і слабості князівської влади, законності й беззаконня її авторитету і справедливості «служивих отроків». Політичний зміст твору Володимира Мономаха зводиться до ідеї єднання Руської землі та проведення узгодженої політики. Зовнішні небезпеки покликали до життя ідеї політич-

ного єднання руських земель («Слово про Ігорів похід»), припинення міжусобиць та об'єднання як основи життєдіяльності суспільства.

Творці християнської політичної теорії Аврелій Августин і Тома Аквінський розвивали концепцію про верховенство церкви над світською владою і доводили, що держава має позитивну цінність у самій собі й поза своїми межами, оскільки зберігає мир та є вираженням волі Бога в ім'я людей. Відповідно до цього, політика держави означає моральну відповідальність, розумне спрямування волі людини в усіх соціальних діяннях. Розбудову держави та її політики вони вважали провидінням, за допомогою якого Бог творить світ і править ним. В їхніх працях «Про державу Божу (град Божий)», «Сума теології» розглядається вічне, божественне, природне й позитивне право. Вічне право — це мудрість Бога; божественне — спрямовує право природне, властиве всім людям; позитивне — для запобігання людям чинити зло та для забезпечення миру. Тома Аквінський доводив, що гармонія двох інститутів християнського суспільства — церкви і держави — є основою його розвитку.

Окремо означимо доктрину Нікколо Мак'явеллі (1469—1527). Політика, за Н. Мак'явеллі, має свої цілі, закони розвитку, які є відносно незалежними. Доречним є його трактування передбачення (аналізу і прогнозування), тобто *де-факто* — це аналіз державної політики з усіма його етапами. Він писав: «...адже легко зарадити, коли бачиш здалеку, але якщо вичікував, поки події наблизяться, то давати ліки буде вже пізно, бо недуга стала невиліковною. Тут відбувається те саме, що, за словами лікарів, буває при сухотах, які спершу легко вилікувати, але важко розпізнати, а з плином часу, якщо їх зразу не виявили і не вилікували, хворобу легко розпізнати, але важко зцілити. Те саме буває і в справах держави» [162, с. 400].

Щодо критеріїв і процедур вибору альтернативи-стратегії вирішення суспільної проблеми, то його слова, що «розумне рішення саме в тім і полягає, щоб із двох лих вибрати менше» [162, с. 454], фактично відображають основні принципи аналітичних підходів (ефективність, результативність, вигоди-витрати, агреговані показники тощо). Вивчення і творче усвідомлення та опрацювання постулатів Н. Мак'явеллі щодо вирішення державно-політичних проблем сприятиме українському державотворенню, адже обстоювання ним єдиної, сильної держави прямо стосується нашого сьогодення.

У Н. Мак'явеллі знаходимо декілька суджень про аналітиків-експертів (радників), про поради як основний результат аналізу політики і про прийняття рішень. «Щоб судити про розум правителя, треба побачити його оточення. Якщо наближені діловиті й віддані, правителя можна вважати мудрим, бо він зумів розпізнати гідних помічників і прихилити їх до себе...» [162, с. 454—457]. Глибока думка, виражена цими словами, підтверджує не тільки основні постулати аналізу державної політики, які фактично їх репрезентують у сучасному світі, а й історичну незмінність законів суспільного розвитку. Окрім того, Н. Мак'явеллі вважається фундатором політичної теорії нового часу, котрий виділив науку про політику в окрему галузь та започаткував підходи в аналізі державної політики.

Щодо України, то кінець XVI — початок XVII ст. характеризувався розвитком ідейно-політичного руху та визвольною боротьбою українського народу. Літературні пам'ятки тогочасної історії стосуються ідей та доктрин визволення й обґрунтування на пряму відповідної політики. Можемо згадати «Апокрисис» Христофора Філалета, в якому відстоювалися ідеї суспільного договору, природних прав, обмеження влади монарха законом, визначення прав і свобод підданих тощо. Тобто, на його думку,

соціально-політичний устрій має ґрунтуватися на Божому законі й природному праві. Загалом цей період в історії людства характеризується відстоюванням природних прав людини.

Іван Вишенський відкидав теорію абсолютного централізму та критикував світську владу як да-леку від ідеалу раннього християнства. Можновладці, за його концепцією, мають діяти згідно з законами Божими, тобто справедливо. Соціально-політичний устрій мусить відповідати законам і справедливості та утверджувати громадянські права і свободи.

Значний внесок у формування державних і політичних концепцій, світобачення й осмислення суспільного життя зробила Києво-Могилянська академія (1632). Погляди засновника академії П. Могили щодо співіснування держави і церкви знайшли своє відображення у протилежних концепціях С. Яворського та Ф. Прокоповича. Якщо С. Яворський відстоював зверхність церкви над державою і, відповідно, вважав, що соціально-політичний устрій має ґрунтуватися на Божих законах, то Ф. Прокопович обстоював теорію освіченого абсолютизму та підпорядкування церкви державі. Керувати державою повинен *філософ на троні*, освіта й науки вважалися основою історичного прогресу.

Українська козацька республіка з яскраво вираженими демократичними рисами політичного устрою та соціально-економічних відносин відіграла значну роль у становленні передової суспільної думки. Форма правління, основні принципи існування республіки та виборність посадових осіб, а також ідея самовизначення України в межах Давньоруської держави на чолі з єдиновладним гетьманом (Богдан Хмельницький) продемонстрували приклади демократичних традицій тогочасної України. Окрім того, чітко простежувалася взаємозалежність державної політики й соціально-еконо-



мічних умов розвитку українського суспільства. При цьому слід наголосити на відсутності в той час деяких ціннісних орієнтацій (наприклад, ставлення до селян) у розбудові держави та її політики, що на практиці виявлялося в нелогічних і непослідовних політичних діях.

Конституція Пилипа Орлика як документ уперше фіксує основоположні принципи державно-політичного устрою, випробувані часом доктрини козацької республіки, які фактично потім були впроваджені в основні закони сучасних цивілізованих країн світу.

На думку українського політолога В. А. Потульницького, «дореволюційний етап, серед представників якого слід назвати передусім М. Костомарова, В. Антоновича, М. Драгоманова, М. Грушевського, — це етап становлення української політології, характерною ознакою якого було домінування народницької ідеології. Державницька ідеологія на той час ще не сформувалася, оскільки, по-перше, в цей період не існувало самої української держави як такої; по-друге, методологія цих учених спиралась на обґрунтування ролі народу як основного критерію історичної оцінки і на ті дослідження світової політології, які найбільше до цього народницького критерію схилилися» [217, с. 18].

Революційно-еволюційний розвиток суспільств у XVIII—XIX ст. сприяв становленню автономності вироблення політичного знання. Щодо аналізу державної політики, то в цей час утверджувалися канони емпіризму (наукові методи), відбувалася раціоналізація держави та її діяльності в розробці політики. Розмежування процесу розробки політики як політичної та адміністрування як бюрократичної функції було черговим кроком в утвердженні аналізу державної політики та становленні державного управління, що на практиці виявлялося в здатності збирання й накопичення інформації та в розвитку

емпіричного типу досліджень. Значно вплинули на становлення соціально-політичних доктрин того часу твори Т. Гобса й Дж. Лока, «Про дух законів» Шарля Л. Монтеск'є [176], Жан-Жака Русо та інших. Наступний етап (перехідний від *державоцентристського* до *соціоцентристського*) уявлень про політику пов'язаний з аналізом взаємовпливу держави й громадянського суспільства. У XVII—XIX ст. (Б. Спіноза, Дж. Лок, Г.-В.-Ф. Гегель, К. Маркс) взаємозв'язок держави та громадянського суспільства в різних варіаціях були в центрі дослідного поля політики.

Ґрунтуючись на надбаннях англійських і французьких мислителів, *батьки-засновники США* утверджували послідовну розробку проблем політичної рівності й демократії. Найважливішою пам'яткою американської політичної думки вважається часопис «Федераліст» (особливо статті О. Гамілтона і Дж. Медисона). У книзі «Про демократію в Америці» Шарль А. Токвіль [306], окрім обґрунтування ліберальної політичної теорії, підкреслює небажані тенденції демократії: 1) неможливість дати народу досконалий уряд; 2) політична тиранія більшості, що значною мірою коригується представницькою владою. Сьогодні, за підрахунками, існує понад 200 визначень демократії, але обґрунтування доктринальних підходів Шарлем А. Токвілем [693] заслуговує на увагу і всебічне дослідження для розробки стратегії аналізу державної політики у новому тисячолітті.

Ліберальні ідеї нового часу ґрунтовно представлені у політичному вченні Дж. Міла, який вважав, що індивід загубився у натовпі, а світом править громадська думка. Ідеальним політичним режимом він вважав представницьку державу, яка проводить свою політику на утвердження суспільної злагоди і політичного виховання громадян. Також він симпатизував соціалістичним доктринам.

У XIX ст. відбулися істотні зміни в методах усвідомлення суспільної дійсності, що на практиці виявилось в емпіричних, кількісних і релевантних дослідженнях політики. Це були часи, коли статистика (*державна арифметика*) й демографія почали розвиватися як самостійні науки (досить згадати дослідника Т. Малтуса). Було зроблено чимало спроб систематичного пояснення процесу розробки політики та її ролі в суспільстві. Внесок в емпіричні, кількісні й політичні дослідження зробила кожна частина Європи, і особливий розвиток одержала статистика. Тут слід згадати О. Конта, Г. Спенсера, Е. Дюркгайма та інших. О. Конт запропонував схему систематизації наук, в основі якої була ідея створення *позитивної науки* про суспільство, оскільки соціально-політичні явища вирізняються найбільшою складністю і їх дослідження залежить від рівня розвитку інших наук. Г. Спенсеру належить розробка законів соціальної еволюції суспільства. Роль і місце держави та її політики зумовлювалися ідеєю необмеженої індивідуальної діяльності та принципів *вільного ринку*. Стадійна модель суспільного розвитку пов'язана з процесом зростання й диференціації. Застосування різноманітних методів соціологічного аналізу щодо соціально-політичного розвитку суспільства та введення парних категорій *норми* і *патології* допомогли Е. Дюркгайму створити оригінальну соціологічну концепцію. Застосування сучасним аналізом державної політики методів, підходів та ідей соціології ще раз підкреслює їхнє значення для сучасної науки.

Як зазначають автори «Вступу до аналізу державної політики», значний крок вперед у методології статистики зробив А. Квотелет (A. Quetelet), який приділяв значну увагу методам збирання та підсумування даних, формі та змісту анкет, формам презентації матеріалів, джерелам впливу на процес збирання даних» [61, с. 38]. У роботі «Становище робітничого класу в Англії» один з

основоположників комуністичної доктрини Ф. Енгельс також широко використовував статистичні дані урядових комісій та результати емпіричних досліджень британських науковців [167, с. 231—517]. Марксистська теорія політики була своєрідним *містком* для певного зв'язку розуміння політичної сфери між класичними концепціями минулого та її сучасними інтерпретаціями.

Розгляд марксизмом макромеханізмів соціально-економічної детермінації є важливим теоретичним результатом, що відкриває глибинні фактори політичного процесу й деякі мотиви політичної поведінки. Але в такому разі поза межами дослідження залишається механізм політичної активності та діяльності, що містить у собі соціально-психологічні, соціокультурні, правові, демографічні та біологічні детермінанти. Виходячи лише з економічних чинників, не можна зрозуміти механізми консервації тих чи інших інститутів у політичному житті (наприклад, конституційні монархи в розвинених країнах), та і в самій політичній поведінці її агенти (індивіди та групи) керуються не лише економічними інтересами. Наприклад, нерідко виборці віддають голоси партіям, які виступають за національне відродження і де соціокультурний, ідеологічний та політико-психологічний компоненти превалюють над суто матеріальними. Більшість критиків марксистської концепції політики дійшли одностайності в тому, що економічні відносини, безперечно, впливають на політичні механізми, але політика не може бути зведена до дії економічних чинників, оскільки наділена своєю власною органікою, що має специфічні закони функціонування та розвитку.

Марксистські погляди призвели до виникнення теорії расової боротьби (Л. Гумплович, Г. Ратценгофер) і конфліктологічних концепцій політичної сфери (К. Шмідт, Р. Дарендорф, Л. Козер та інші).

Щодо України, то в цей час найбільший внесок у суспільну скарбницю ідейних цінностей здійснило Кирило-Мефодіївське товариство, яке ставило за мету об'єднання всіх слов'янських народів у федерацію. «Книга буття українського народу» розвинула республіканські традиції декабристів, розкрила політичний ідеал держави з політикою вільної України, і здійснити це передбачалося еволюційним шляхом реформ. Радикальне крило товариства закликала до революційної зміни суспільного устрою.

Для формування суспільної думки велике значення мала творча спадщина М. Драгоманова. Автономно-федеративна концепція як основа його суспільно-політичних поглядів відображала настрої тогочасної передової інтелігенції. Головною ідеєю конституційного проекту, розробленого М. Драгомановим, було перетворення Російської імперії на децентралізовану федерацію з відповідним напрямом політики, в якій українці створюють громаду «Вільна спілка». Відстоювання вченим принципу місцевого самоврядування суттєво доповнювало концептуалізацію суспільно-політичного життя України. Найкращою формою політичного життя М. Драгоманов вважав асоціацію гармонійно розвинених особистостей в Україні — *громадівський соціалізм*, що ґрунтується на *громадівській праці*. Суспільні зміни мають відбуватися еволюційним шляхом.

За С. Подолинським ідеалом суспільного устрою є суспільство, в якому сам народ управляє економічними й культурними справами, організує виборчу адміністрацію повітів, волостей, керівні федеративні органи, створює народні суди, *громадське козацтво*.

Видатне місце в історії політичної думки посідає М. Грушевський. У його багатотомній «Історії України-Руси» викладено всебічне бачення політичної історії України. Як історик, громадський і полі-

тичний діяч М. Грушевський докладно окреслив риси соціально-політичного ладу України, розвитку децентралізованої держави та її політики, широкої національно-територіальної автономії, парламентського правління. Він вважав, що у конфлікті влади й народу винна виключно влада, оскільки є виконавцем волі останнього.

Політичне спрямування також мають чимало творів В. Липинського, Д. Донцова, В. Винниченка. Класичний політологічний твір «Листи до братів-хліборобів» В. Липинського пропонував логічну схему й теорію державності, основу політичної діяльності якої становить у сучасному розумінні поняття *еліта*. Центром уваги Д. Донцова були нація та ідеологічне обґрунтування *творчого насильства* з виробленням самостійницької внутрішньої і зовнішньої політики. Книга «Відродження нації» В. Винниченка і дає обґрунтування соціалістичних перетворень, що було основним напрямом його політичних досліджень.

Внесок М. Вебера у розробку дослідних теорій, введення в науковий обіг понять *соціальної дії, соціально-політичної поведінки, відносин, легітимного порядку* тощо сприяло значному розширенню досліджень у сфері соціально-політичних наук. Центром уваги його розвідок є взаємовплив трьох суспільних інститутів — політики, етики й релігії — та нетрадиційне тлумачення природи політичної влади (концепція бюрократії) і класифікація легітимного панування. Досить глибоко М. Вебер зосередився на проблемі об'єктивності знання, виділивши три типи легітимного панування (шляхом проведення відповідної політики) держави у суспільстві: 1) легальний — правова держава з підпорядкуванням не особам, а законам; 2) традиційний — підпорядкування не лише законам, а й віра у святість існуючих порядків та влади; 3) харизматичний — підлеглість харизматичній особі й установленому нею порядку.

Провідна ідея теорії М. Вебера полягає в тому, що політика є головним видом людської діяльності, являючи собою, з одного боку, феномен апарату легітимного домінування, а з іншого — специфічну професійну діяльність, що пронизує все суспільне життя. Суспільство і люди діляться, залежно від свого становища в цьому загальносоціальному підприємстві на:

- *політиків з випадку* (наприклад, виборці);
- *політиків за сумісництвом* (партійні активісти, для яких політика ще не стала основною сферою діяльності);
- *професійних політиків* (державні діячі, службовці, професійні партійні функціонери тощо).

Заслуговує на увагу ґрунтовна розробка вченим теорії бюрократії (зважаючи, що державне управління є владним механізмом впровадження державної політики) як системи управління, для якої характерні ієрархія, безликість, неперервність і конкурсний відбір. Бюрократія є невід'ємним компонентом індустриальних систем, і в майбутньому передбачається тільки збільшення її чисельності. Для уникнення бюрократичної тиранії він запропонував теорію плебісцитарної демократії і одним з перших звернув увагу на парадокс демократії: результатом залучення мас до соціально-політичного життя є виникнення значної кількості організацій, які згодом стають деструктивними для демократичного функціонування.

У переважній більшості зарубіжних досліджень щодо аналізу політики можна знайти посилання на доробок М. Вебера. І наші дослідники також мають змогу використовувати перекладні праці вченого [48; 49].

Модель М. Вебера щодо політики як певної макросоціальної структури, в якій громадянам відводиться те чи інше місце та роль у владних відносинах, вплинула на сучасні структурно-функціональ-

ні підходи до інтерпретації політики і особливо на системну концепцію Т. Парсонса. Він розглядає суспільство як глобальну систему, елементи якої мають специфічні функції і статуси. Така система складається з чотирьох підсистем, кожна з яких виконує певну функцію:

- економіка — адаптація до зовнішнього середовища;
- політика — досягнення поставленої цілі;
- право — інтеграція;
- культура — *латентне* підтримання стереотипів.

Політична підсистема, спираючись на владу, пов'язана з її здатністю організовувати людей з метою ефективного досягнення їхніх загальних цілей.

У подальшому ідеї Т. Парсонса про політику як відносно автономну підсистему суспільного життя лягли в основу системного аналізу політичного життя і теорії політичної системи, принципи яких були розроблені Д. Істоном. Він створив наукову традицію розгляду політики крізь прямі та зворотні зв'язки і взаємодії політичної системи із зовнішнім соціальним середовищем.

На відміну від Т. Парсонса, який головну увагу приділяв дедуктивному способу прийняття політики, класики біхевіоризму (Ч. Мерієм, Г. Ласвел, Дж. Кетлін та інші) розробили індуктивний спосіб інтерпретації мікрорівня політичного життя, що створюється з сукупності політичних дій та взаємодій окремих індивідів, тобто начебто із суми ліній і векторів індивідуальної політичної поведінки.

Характерною особливістю XIX ст. щодо аналізу держави та її політики було те, що знання про політику вже не співвідносилися з бажаннями влади, а їх оцінювання відбувалося переважно за критерієм відповідності емпіричним дослідженням. Специфікою цього часу було те, що «політична нестабіль-



ність у Європі до промислової революції співіснувала з винятковою соціальною стабільністю. Більшості населення був відомий тільки незмінний світ, у якому взірці надій, роботи, сімейного життя і соціальних звичок змінювалися зі швидкістю тання айсберга» [432, с. 41].

Суспільний прогрес вимагав політичної стабільності та вміння політиків розв'язувати конфлікти. Відповіддю на виклик практичним проблемам в управлінні складноорганізованим суспільством можна вважати новоутворення дисциплін: соціології, економіки, політології та державного управління тощо. Поширення нових методів пізнання було зумовлене не стільки бажанням досягти нової наукової правди чи об'єктивності, скільки спробою домінуючих груп використати результати наукових досліджень з метою політичного й адміністративного контролю в суспільстві. Основним завданням дослідників у сфері суспільних взаємовідносин було найширше використання емпіричних і практичних підходів до вивчення політики. «Головною лабораторією для справжньої роботи політичних інститутів є вже не бібліотека, а об'єктивна реальність суспільного життя. Саме там мають бути осмислені ці феномени. Саме там вони мають бути безпосередньо розглянуті. Саме від їх вивчення там ми повинні очікувати найбільшого внеску в науку» [432, с. 43].

Особливе місце в історії політичної думки посідає російський і радянський період. Це був час, коли проходили широкомасштабні трансформаційні процеси, що значно вплинули на світову суспільну дійсність загалом й України зокрема.

### *Історіографічний доробок російських і радянських учених*

Щодо історіографічного доробку російських учених у сфері політичних наук, прикладної політології, аналізу державної, публічної, громадської політи-

ки тощо, то відзначимо, що в другій половині XIX ст. академічне опрацювання деяких метрологічних підходів здійснив А. Сторонін. У своїй праці «Політика як наука» [270] він розділяє знання про політику на фундаментальну *теоретичну науку* й прикладне *практичне мистецтво*. Відповідно, наука про політику поділяється на основні частини: у першій характеризуються фундаментальні концепції, у другій — базові моделі соціально-політичного процесу («Політична діагностика й прогностика Росії»). Цей автор зазначає, що необхідно «науку політики доповнити політичним мистецтвом», яке «у цьому випадку зводиться до розпізнавання та попереднього пізнання з певної політичної теорії певних політичних фактів» [270, с. 350]. Праця «Політика як наука» фіксує такий розподіл: політична теорія — побудова загальних моделей та обов'язок *політичного мистецтва* — конкретний аналіз подій, діагностика і прогнозування політики. Універсалізація практичних принципів аналізу політичного керівництва та вироблення альтернатив-стратегій державно-політичних рішень підтверджується тезою, що «будь-яка наука виникає тільки із відповідного мистецтва і будь-якій науці таке мистецтво передує, а тому не могло не передувати й науці соціальній» [270, с. 6]. В сучасній публіцистиці можна віднайти значну кількість трактувань політики як *мистецтва можливого*. Це має дещо інший аспект, але змістовий контекст мистецтва політики зберігає свою цілісність.

Подальшу розробку таких підходів знаходимо у В. Івановського, який на підставі емпіричних досліджень системи самоврядування подав конкретні рекомендації щодо вдосконалення управлінського процесу. Окрім того, В. Івановський розмежовував фундаментальні знання (*чисту науку*), які спираються на компаративний аналіз, і «соціологічну політику» — прикладні знання, спрямовані на вдосконалення соціальних структур. Суттєвим виснов-

ком щодо політичної науки вчений вважає залежність *прикладної політики* від фундаментальної науки. Розвиток «соціологічної політики: зумовлюється рівнем розвитку суспільствознавства як науки чистої» [116, с. 343]. На той час таке бачення цілком відповідало провідним концепціям і методологічним підходам світового суспільного розвитку. Наприклад, Л. Гумплович розділяє соціальну науку на загальнотеоретичну частину і «політику як прикладну соціологію» [84].

Окремо слід відзначити аналітично-академічний внесок П. Сорокіна у практичну розробку напрямів державної політики (наприклад, «Політична програма Тимчасового уряду»). У фундаментальній праці «Система соціології» він розділяє *фундаментальні* і *прикладні* аспекти соціальної науки й пов'язує «прикладність» із «соціальною політикою», яка «є прикладною дисципліною, що спирається на закони, сформульовані теоретичною соціологією, даючи людству можливість управляти соціальними силами» [264, с. 100]. Слід зауважити, що ці визначення містяться на перетині позитивістської «соціальної інженерії» та «історичного» знання об'єктивних закономірностей розвитку і трактуються як **політичне управління** чи регулювання суспільних процесів.

Подібні ідеї щодо аналізу суспільно-політичного розвитку знаходимо у Б. Чичеріна. В «Курсе государственной науки» [327] він стверджує, що практична політика не тільки випереджає та орієнтує розробку політичної теорії, а більше того, у певному розумінні «політика є не наукою, а практичним мистецтвом, яке існувало задовго до появи якої б то не було державної науки» [327, с. 2].

Б. Чичерін у своїх висновках наполягає на прикладному характері **політичної науки** в цілому. Головним аргументом є твердження про телеономічний характер політичної діяльності, що ускладнює пізнання її специфічних закономірностей. Згідно з

його визначенням, «політика є наукою про досягнення державних цілей... У цьому розумінні вона швидше має характер наук прикладних, які походять від достовірно досліджених фізичних законів і показують, як людина, використовуючи їх, може досягти практичних цілей» [327, с. 10]. В основу прикладної політики покладено знання законів взаємодії держави і суспільства, які глибоко вивчаються фундаментальною *державною наукою*. Таким чином, у Б. Чичеріна знаходимо обґрунтування необхідності вивчення й аналізу державної політики як основи розбудови суспільних взаємовідносин.

Трактування *політики як науки й мистецтва* (мистецтва можливого для вибраних) з акцентуванням на прикладному її значенні знаходимо і в прихильників марксистсько-ленінських концепцій суспільного розвитку. Певним змістом таких поглядів є формування авторитетів марксизму (Г. Плеханова, В. Леніна) в загальному категоріальному контексті з інтелектуальними конструкціями та сюжетами, які переважно використовувалися *правими лібералами і лівими радикалами*. Початком скептично-критичних поглядів щодо академічності соціально-політичних наук можна вважати рецензію П. Ткачева «Ташкентец в науке» [305, с. 104—127] на книгу А. Стороніна «Політика як наука». Окрім того, радянський період розвитку марксистської теорії викристалізував бачення політичних наук, державного та партійного будівництва як *стратегії і тактики КПРС*, яка спиралася на категоріальний апарат *філософії практики і теорії дії*. Марксизм як єдино правильна соціально-політична теорія зумовлював практику будівництва партійно-політичної системи й аналізування державної політики з точки зору обслуговування діяльності партійно-державних інститутів.

Стратегія і тактика аналізу державної політики як спільна форма поведінки партійно-політичного керівництва та аналітично-ідеологічна парадигма була взята на озброєння Й. Сталіним для акумуляції владного потенціалу. Націленість на розробку і впровадження *нових* політичних технологій, створення своєрідного *кодексу правил*, методів і процедур, жорстке регулювання політичної поведінки еліти й суспільства, зокрема, були основою розбудови партійно-політичної системи. У праці Й. Сталіна «Про основи ленінізму» при характеристиці науки керівництва класовою боротьбою пролетаріату розмежовуються об'єктивна сторона робітничого руху (відображення марксизмом-ленінізмом у цілому) від суб'єктивної (політична стратегія: *головний удар* і розташування класових сил, і тактика: зміна й комбінація форм боротьби та організації) [268]. Введення в суспільну термінологію понять *ефективність по-сталінськи*, *радянське будівництво*, *комуністичне виховання* тощо видозмінили наукові підходи до аналізу суспільної дійсності та нівелювали здобутки вітчизняних і зарубіжних дослідників. Сьогодення політичного життя подає нам трактування політики як мистецтва можливого. Цей вираз через досить часту вживаність у публіцистиці інколи втрачає своє первісне значення і все більше асоціюється як негативна позиція політики в суспільстві.

Пильна увага до прикладних технологій політичного управління й партійно-державної політики — мобілізація і контроль, пропаганда й агітація, ідеологічне маніпулювання, використання ЗМІ, театру, кіно тощо — та розповсюдження їх через партійно-комсомольську освітню й дисциплінарну систему сприяли не тільки виживанню політичної моделі, а й досить ефективному її внутрішньому функціонуванню в умовах фактичного глобального протистояння. В цілому на середину 1980-х років роль базису відіграла марксист-

сько-ленінська теорія (з концепцією *розвиненого соціалізму*), а до дисциплін прикладного характеру належали *теорії* соціального управління, комуністичного виховання, партійної стратегії й тактики, пропаганди й контрпропаганди тощо. Все це своєрідно репрезентувало аналіз державної політики в СРСР.

Окремо слід сказати про п'ятирічне планування. Концептуальні підходи до складання планів та розроблення механізму їх впровадження заслуговують на увагу і вивчення. (Як зазначає О. Кілієвич, «в Радянському Союзі влада... займалася всі 70 років проблемою, як досягти стану парето-ефективності» [104, с. 383]). Взагалі система п'ятирічного планування (складання перспективних і поточних планів) і партійного будівництва потребує докладного й неупередженого (не заідеологізованого) дослідження на предмет використання кращих здобутків і надбань минулого. При цьому потрібно диференціювати аналіз суспільної ситуації, ідеологічне обґрунтування, адміністративні інструменти впровадження та критерії і підходи в оцінюванні результативності й ефективності. Тобто застосування стандартних методів аналізу державної політики дасть змогу викристалізувати раціональне зерно з огульно критикованого деякими публіцистами-дослідниками минулого.

### ***Становлення аналізу політики як окремої сфери дослідження***

XX ст. ознаменувалося прискоренням соціально-політичних процесів, революційно-еволюційними змінами в суспільствах та становленням аналізу політики як окремої сфери наукової і практичної діяльності та навчальної дисципліни. Добиралися добре освічені та ерудовані університетські професіонали, яких залучали до розробки практичних порад владним інституціям щодо напрямку політи-

ки. Сполучені Штати як репрезентант науково обґрунтованого аналізу політики продемонстрували світові фундаментальні суспільні дослідження, такі, як «Сучасні економічні тенденції» й «Сучасні соціальні тенденції». Доречно згадати роль і значення практичних аналітиків в адміністрації В. Вілсона, Г. Гувера і, звичайно, Ф. Рузвелта. Були створені спеціальні установи, в яких працювали суспільствознавці, що розробляли практичні поради щодо суспільного устрою, унеможливлення соціальних конфліктів, революцій та воєн. Головним завданням суспільствознавців у цей період було дослідження суспільних проблем і вироблення широкого набору (альтернатив) потенційних рішень. Надалі на перший план висувалася практична перевірка альтернатив, побудова моделей політики і проведення соціальних експериментів.

Спираючись на теоретичні положення В. Вілсона щодо ролі бюрократії як захисника державних інтересів, можна провести певну диференціацію між політикою та управлінням. Державне управління розглядалося як певний базис для аналізу ролі бюрократії в ліберально-демократичній системі за умови, коли державні службовці є функціональною силою раціоналізації державних інтересів, визначених політичним процесом. Розподіл між приватною і державною сферою інтересів виходить із самої ідеї раціонально зумовленої сфери управління. Взаємовідносини між загальним і державним, між політичним керівництвом і державним управлінням ставали все тіснішими. Різниця між державним і приватним поступово стирається, уряд починає вимагати більше додаткових повноважень, мотивуючи це необхідністю вирішення проблем, які визначаються як *загальнодержавні*, чи *загальнонаціональні*.

Значний вплив на становлення аналізу державної політики як самостійної сфери дослідження мали події Другої світової війни і проблеми повоєнної пе-

ребудови життя. Вперше аналіз політики застосовувався для розробки економічної та оборонної політики.

На особливу увагу заслуговують дослідження цього періоду: «Американська дилема» (1944) Г. Мидрала (G. Mydral), «Авторитарна особистість» — колектив авторів на чолі з Т. Адорно (T. Adorno), і 4-томник «Американський солдат» (1949—1950) під загальною редакцією С. Стуфера (S. Stouffer). Однією з перших спроб розвитку спеціальної політичної орієнтації в соціальних дисциплінах була робота Д. Лернера (D. Lerner) і Г. Ласвела (H. Lasswell) «Політичні науки: сучасний розвиток цілей і методу» (1951).

Систематичне вивчення державного управління як сфери суспільних наук сприяло розробці програм з державної політики. Найбільший вплив мала ідея аналізу, оскільки потреба в поділі проблеми на складники та виділенні окремих її компонентів передбачала ефективне вирішення. Наприклад, раціоналізм як модель аналізу державної політики вперше був застосований у 1930-х роках у США (інженерні програми для гребель і річкового басейну та розвиток планово-програмно-бюджетної системи — PPBS).

Також у повоєнний період під впливом недержавних дослідницьких організацій, які значно прискорили поширення системного аналізу та пов'язаних з ним методів у державних інституціях та академічному середовищі, відбулася своєрідна зміна напрямку аналізу державної політики. До цього слід додати спроби моделювати політичні процеси як засіб пізнання соціально-політичної дійсності, що розвивалися разом з ЕОМ.

Традиційно дослідницький інтерес науковців-політологів був сконцентрований на питаннях політичних інститутів, політичних процесів, на політичній діяльності, елементах політичної системи тощо. Однак вони не адекватно відображають су-



спільну дійсність. Окрім того, питання зовнішньої і внутрішньої політики, прав людини відповідно завжди перебували в полі зору науковців, але не завжди знаходили потрібного відображення в дослідженнях. У переважній більшості дослідження описували інститути, які формували державну політику, а зв'язок між інституційними структурами та змістом державної політики на практиці мало досліджувався. Зазначений вплив на змістовий контекст досліджень мала *поведінкова* революція в політичній науці (50-ті роки ХХ ст.), яка зосередила увагу дослідників переважно на соціологічних і психологічних основах індивідуальної та групової поведінки, чинниках політичної участі та діяльності, функціонуванні політичних партій і груп інтересів, опису процесів та поведінки гілок влади тощо.

Слід зазначити, що останніми роками дослідники політичної науки стали все більше звертатись до безпосереднього вивчення державної політики, опису й пояснення причин та наслідків діяльності державних інституцій. Аналіз сучасних напрямів досліджень зорієнтовано на: описання змісту державної політики; дослідження впливу соціально-економічних та політичних чинників на зміст державної політики; вивчення ефекту впливу різних інституційних структур та політичних процесів на державну політику; оцінку очікуваних і неочікуваних наслідків державної політики для суспільства.

### *Інституціоналізація аналізу державної політики*

Початком розвитку державної політики як окремої сфери наукового дослідження можна вважати 1960-ті роки. Сучасний термін *аналіз політики* вперше було вжито Ч. Ліндбломом (С. Lindblom) у 1958 р. (надалі його широко використовував

Е. Дрор). Аналіз політики, який А. Вілдавскі назвав *повідомленням правди владі* [707], привернув увагу до соціальних наук як засобу зробити кращим людське суспільство. Фактично до середини 1970-х років заклик Г. Ласвела [544; 545] про орієнтацію соціальних наук на дослідження державної політики набув сучасного виразного інституціонального оформлення. Значна кількість спеціалізованих періодичних видань: “Political Sciences”; “Journal of Policy Studies”; “Policy Studies Review”; “Journal of Public Analysis and Management”, — створення Асоціації державної політики й менеджменту та Соціально-економічного товариства також сприяло утвердженню аналізу державної політики як самостійної наукової сфери.

Дослідження значення процесів прийняття державних рішень як у теоретичному, так і в практичному плані спрямовує цей процес до реального контролю над прийняттям рішень, а осіб, що приймають рішення, і особливо державно-стратегічні, відносять до владної еліти (за А. Хіглі). Першою працею, де розглядається така проблематика, була книга Г. Саймона «Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції» (1947), яка заклала підвалини спеціальної теорії прийняття державних рішень.

Окрім того, в багатьох університетах США за фінансової підтримки Фонду Форда були розроблені нові навчальні програми і з'явилися нові наукові підходи до аналізу політики. Майже скрізь у цих університетах створили центри або інститути політики, які разом з іншими подібними аналітичними організаціями проводили всебічний і ґрунтовний аналіз державної політики. Науковці та інші фахівці почали брати безпосередню участь у процесі вироблення і впровадження державної політики та її оцінювання (переважно в періоди загострення політичних і соціально-економічних відносин). Відбу-

вався процес спеціалізованого становлення аналізу державної політики. Зворотним боком цього процесу, як зазначав В. Дан, було те, що «Сучасний бум в аналізі політики має своєю первісною причиною гігантське зростання американського уряду, а не інтелектуальний розвиток суспільних наук» [432, с. 53].

Проблеми співвідношення ринку й держави завжди перебували в центрі уваги дослідників. Помилки державної політики, допущені в різних сферах суспільного життя, применшували значення методу вирішення проблем засобом державно-політичних рішень. Особливо розкритиковані були дві тенденції:

- державно-мотиваційні інтереси бюрократії та професіоналів державного управління;
- відносини між державою (загальним) і ринком (приватним).

Саме тому кінець 1980-х — початок 1990-х років характеризується реанімацією тверджень політичних економістів про роль ринку у відносинах між державним і приватним. Йшлося про відновлення інтересу до державного регулювання (Кейнс), розроблялися важелі економічної політики держави (Семюелсон). І навіть монетаристська теорія також категорично не відмовляється від регулювання, а тільки зосереджена на пошуку інших інструментів його.

Невід'ємним складником незаангажованості підходів у аналізі державної політики є розвиток мережі незалежних аналітичних центрів, асоціацій, дослідницьких інститутів, консалтингових фірм, неприбуткових організацій тощо, які виконують дослідження у сфері державної політики (в зарубіжній літературі їх називають *think tanks*, у нашій зустрічається дефініція *мозкові центри*). Авторіві вдалося познайомитись із роботою "Canadian Centre for Policy Alternatives", найґрунтовнішим дороб-

ком якого є складання повноцінного альтернативного бюджету.

Демократичні процеси в Україні також стимулювали виникнення значної кількості аналітичних центрів, які забезпечували інформаційно-аналітичну підтримку державних і громадських структур. Кадрово-аналітичний потенціал таких центрів не завжди відповідав їхнім гучним назвам і плутанині понять *аналіз для політики, політичний аналіз та аналіз політики* (див. web-site: [www.intellect.org.ua](http://www.intellect.org.ua) [22; 198]). Досягненням цього періоду можна вважати виведення аналізу суспільної дійсності і, відповідно, державної політики на широкий загаль та його всебічне обговорення. Поступово усвідомлення необхідності аналізу напрямів державно-політичної дійсності спонукало до розробки відповідного (з урахуванням західних зразків) категоріального апарату, вироблення процедури й технології аналітичної роботи.

### ***Літературно-джерельна база дослідження державної політики***

Однією з перших праць з аналізу технологій політичного маркетингу, категорій влади, лідерства, комунікацій та виробництва потрібних суб'єктові політики суспільних відносин можна назвати «Очерки практической политологии» Д. Видріна [63]. З погляду технологічних аспектів аналізу заслуговує на увагу і праця А. Цветнова [321]. Слід також назвати перекладне видання «Политология: методы исследования» [166], де характеризується технологія методів дослідження в політології.

Привертає увагу праця російського дослідника А. Дегтярьова «Основы политической теории» [87], в якій, характеризуючи методологічні питання розробки сучасної політичної теорії, він акцентує увагу на аналізі базових понять, концепцій і положень, за допомогою яких можна описати й дослі-

дити політичні структури та процеси, макро- й мікрополітичні об'єкти, відносини та взаємовплив влади й управління, державної політики й управління.

Автор відводить центральне місце в структурі політичного процесу державному управлінню, яке тісно пов'язане з розробкою державної стратегії та проведенням повсякденної публічної політики. Державне управління, на його думку, має універсальний характер, зумовлений системним охопленням владних повноважень і функцій, потребами регулювання всіх видів суспільних ресурсів та сфер публічної влади.

Аналізуючи взаємодію державної політики й державного управління, дослідник виокремлює в структурі механізмів сучасної державної політики такі блоки:

- формування легітимного суб'єкта та інституціональної ієрархії державної політики;
- розробка стратегічного курсу і прийняття державних рішень;
- адміністративні та інші засоби реалізації управлінських рішень;
- державний контроль та арбітраж, забезпечення самокоригування політичного режиму і *зворотного зв'язку* з об'єктами державного керівництва.

Аргументованим і продуктивним є висновок А. Дегтярєва, що державна політика — це, по-перше, сукупність супідрядних дій багатьох людей, по-друге, взаємодія управлінських ланок і блоків інституціонального механізму, що спрямована на вироблення й реалізацію стратегічних цілей та рішень, по-третє, певний управлінський цикл, у якому відсутня жорстка послідовність функціональних фаз, оскільки вони йдуть паралельно в цьому складному механізмі.

З точки зору російських політологів [16, с. 166—167], найслабкішим місцем у дослідженнях політики є обґрунтування і вибір альтернативних варіантів державно-політичних рішень. Зважаючи на незначну кількість дослідників та непрозорість процесу вироблення і впровадження державно-політичних рішень, цей важливий аспект досліджень потребує науково обґрунтованих підходів та аналізу.

Окрім того, автор не поділяє поглядів російських колег В. Н. Амеліна, А. А. Дегтярьова (див.: [16; 88]) щодо перекладу і трактування англійських дефініцій “public policy” і “public policy making” як *політичне управління, політичний дизайн чи проектування*. Виходячи із контексту і змістових особливостей поняття “public” (державна, публічна, громадська, суспільна) “policy”, доцільніше вживати його як *державна політика*, “policy analysis” — як *аналіз політики*, “public policy making” — *процес вироблення державної політики* і, відповідно, “public policy analysis” — *аналіз державної політики*. «Українсько-англійський словник термінів з аналізу державної політики» (рукопис), укладений О. Кілієвичем, подає “public policy analysis” — *аналіз державної політики*. В «Англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління» дефініція “public policy” перекладається як *державна політика* [23, с. 98]. До того ж обґрунтування О. П. Дем’янчуком [90] необхідності вживання терміна “public policy” як *публічна політика* є дещо спрощеним підходом, навіть зважаючи на некоректність зворотного перекладу англійською мовою його як “state policy” [90, с. 36]. З таким трактуванням не можна погодитися, оскільки воно ще більше заплутує і не сприяє утвердженню аналізу державної політики в Україні. Компромісним варіантом, на нашу думку, можливий варіант *суспільна політика*, як підкреслення важливості, що ця політика проводиться в суспільстві і для су-

спільства. Таким чином, зважаючи на утвердження в українській дійсності де-факто терміна державна політика, вважаємо за доцільне рекомендувати вживання такого трактування.

В Україні, починаючи з середини 1990-х років, науковці, викладачі, студенти знайомилися з окремими аспектами аналізу політики. Додаток до книги Г. Райта «Державне управління» (1994) містить розділ «Вступ до аналізу державної політики» [230], в якому розкрито основні підходи, моделі, етапи аналізу державної політики та теорію державного управління. Курс «Аналіз політики» у 1996 р. викладався в Одеському університеті. З 1998 р. у Центрально-Європейському університеті (Угорщина) працює літня школа з аналізу політики ("Public Policy Process and Analysis"). Фінансову підтримку навчання у літній школі забезпечував фонд Дж. Сороса. Починаючи з 1997 р., в УАДУ проводяться семінари, круглі столи за участю зарубіжних фахівців. Так, перед викладачами і співробітниками Академії виступали Л. Бараді (семінар «Вступ до аналізу державної політики»), Ю. Чучман — економічний аналіз. Регулярні семінари проводить професор державної політики та управління Школи державного управління Карлтонського університету в Оттаві (Канада) Л. Пал та П. Браун — професор державної політики на факультеті державної адміністрації Далгаузського університету в Галіфаксі (Канада). Починаючи з 1999 р., слухачі, аспіранти й докторанти академії проходили спеціалізоване стажування в університетах Канади (проект «Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямів державної політики в Україні»). Метою проекту (фінансова підтримка Канадського бюро з міжнародної освіти (СВІЕ), керівники: з канадського боку — Р. Пітерс, з українського — Б. Кравченко) є «створення в українському уряді потенціалу щодо розробки, поширення та впровадження напрямів державної політики на під-

тримку адміністративної реформи». Також деякі напрями аналізу державної політики досліджуються в програмах стажування у Великій Британії, Німеччині, Франції, Польщі та інших країнах. У 2001 р. працювала літня школа для фахівців з аналізу державної політики в Дніпропетровському філіалі УАДУ за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

З 1998 р. в Академії діє Центр досліджень адміністративної реформи, в рамках якого проводиться дослідження конкретних напрямів державної політики, вироблення рекомендацій у вигляді аналітичних документів. Для сприяння реформуванню адміністративної системи здійснюється перший проект зі створення груп аналізу політики і стратегічного планування: в секретаріаті Кабінету Міністрів України, в Міністерстві економіки, в Міністерстві фінансів, Ресурсний центр в секретаріаті КМУ.

Автором синтезовано значний доробок зарубіжної наукової літератури з аналізу державної політики. Передовсім слід назвати роботи Л. Пала [358; 422; 508; 591; 592; 594; 595]. Сукупність досліджень Л. Пала з аналізу державної політики створює цілісну картину цієї дисципліни. Неодноразове перевидання праці «Аналіз державної політики: вступ» [593] і переклад її українською мовою [195] та безпосередня робота його як викладача й консультанта проекту з надання допомоги в роботі курсу державної політики фактично зрушили з місця процес інституційного дослідження державної політики в Україні. Суттєвим доповненням до цього списку є праця Л. Пала з аналізу політики [590], в якій, з погляду запозичення досвіду, цікавим є чіткіший поділ на розділи: щодо визначення проблеми (врахування ключових підходів, джерел державно-політичних проблем, ідей та політичних гравців тощо); вибору державно-політичних рішень (динаміка вибору інструментів, регулювання,



акцентування важливості тощо); впровадження (теорії впровадження, нові державно-менеджментські підходи тощо); техніка оцінювання (спрямування, процес, результативність і ефективність).

Заслуговує на увагу друге видання праці «Параметри влади: політичні інститути Канади» [358], в 11 розділах якої аналізуються підходи, критерії, процеси, інститути й системи суспільно-політичної дійсності. Цікавими є підхід усвідомлення причин *мегаконституційності* політики; висвітлення концептуальних рамок парламентської демократії й законодавчих процесів; виборів і голосування з урахуванням груп інтересів та представницьких інститутів.

Привертає увагу збірник праць за редакцією Л. Пала [508], в якому автори намагалися окреслити проблеми врядування у XXI ст. з урахуванням посткейнсіанства, постфордизму, постнаціоналізму та ін. Основну увагу, звичайно, спрямовано на вирішення фінансово-економічних проблем через досконале врядування (охорона здоров'я, добробут тощо).

Непересічне значення для усвідомлення аналізу державної політики мають праці Т. Дая [434—436]. Його неодноразово перевидане «Осягнення державної політики» (автор дотримується такого трактування перекладу), окрім класичного об'ємного короткого визначення державної політики («що уряди роблять чи не роблять, чому вони це роблять і що це змінює» [435]), містить оглядову характеристику аналітичних моделей та сфери застосування аналізу політики із трактуванням раціональності й ірраціональності щодо суспільного життя, а також досліджує аналіз політики у тісному поєднанні з соціальними науками та розглядає аналітичну методологію. Мабуть, найціннішим є виведення у назву цього твору поняття щодо розуміння автором аналізу політики. Охоплення автором визначальних суспільних сфер та аналіз їх взаємозв'язку

[436] суттєво доповнює соціально-економічну й політичну характеристику середовища аналізу державної політики.

У працях В. Дана [431—433] фактично поєднано два підходи: синтез критичних поглядів щодо аналізу державної політики і завдання як підручника, що сприяло поєднанню виключно академічних підходів аналізу з практичною діяльністю. Розгляд у першому розділі методології для аналізу політики з точки зору прикладної соціально-наукової дисципліни доповнюється характеристикою взаємозалежного процесу аналізу і вироблення політики (наголос зроблено на цільовому використанні аналізу політики для поліпшення процесу вироблення, впровадження й оцінювання політики). Прагматичність і мультидисциплінарність, покладені в основу перевидань, підтверджують висновок автора про відмежування, самостійне існування й розвиток теоретико-практичних цілей, методологічних підходів та інституціонального спрямування аналізу державної політики. Автор зосередив увагу на аналізі політики, *сконцентрованому на проблемі, передбаченні* (теорії, техніці тощо) альтернатив державно-політичних рішень. Заслугове на увагу докладне трактування змісту нових термінів і понять, що доповнюється глосарієм з прикладами їх вживання.

Дж. Андерсон [355] у своїй праці розглядає державну політику у контексті ґрунтового аналізу середовища, де виробляється політика (вплив на проблеми, альтернативи, порядок денний, прийняття, оцінювання тощо). Автор глибоко характеризує процес вироблення політики як послідовність функціонально взаємопов'язаних дій, трактує деякі практичні аспекти *визначення можливості* політики. Для кращого розуміння науковець наводить значну кількість прикладів із практики суспільного життя США.

Назви розділів праці В. Парсонса «Державна політика: вступ до теорії та практики аналізу політики» [596] — метаналіз, мезоаналіз, аналіз рішень та аналіз здійснення — спонукають читача до глибокого усвідомлення методів і підходів безпосередньо до аналізу державної політики. Автор полемізує щодо понять *політика* й *аналіз політики* та перспективи зміни принципів їх застосування в суспільній термінології. Характеризується також дефініція *публічна політика*, моделі, підходи та види діяльності аналітиків. Заслугує на увагу структурування процесу політики за етапами і циклами. Визначення проблеми, встановлення порядку денного, прийняття і впровадження рішень розглядається як взаємопов'язаний процес (особливо, як проблеми стають об'єктом уваги чи неувваги державних інституцій). Аналізуючи процес прийняття державно-політичних рішень, автор зосереджує увагу на підходах: владному (елітарному, плюралістичному, марксистському, корпоративістському, технократичному); раціоналістичному, суспільного вибору, інституціональному тощо. Д. Парсонс описує зміни і вплив попередніх етапів аналізу на етап впровадження й оцінювання, а також досліджує глобальні й міжнародні чинники і впливи на процес вироблення та впровадження державної політики.

Праця Р. Джексона і Д. Джексона [522] подає порівняльний аналіз урядування крізь призму політичних наук. У четвертому розділі, «Сучасні держави і форми врядування», автори відповідають на запитання, що, чому і як порівнюється, характеризують типологію та оцінюють сучасні підходи до врядування. Доречним є порівняння людей і політиків, демократії й авторитаризму, сучасних ідеологій і філософій за допомогою політичної культури, конституційно-правових рамок, рішень центрального уряду (державно-політичних рішень), рішень для цивільних і військових спільнот, полі-

тичних партій та груп інтересів, вибори й голосування, політичні зміни — розвиток, силу, тероризм, революції тощо. Застосування порівняльних підходів сприяло досягненню мети дослідників — «подивитися на реалії ХХІ століття».

Своєрідним доповненням застосування порівняльних підходів в аналізі політики є праця Р. Макрідіса й Б. Брауна [555]. Опублікована в 1968 р., вона досить актуальна й донині. Е. Пейдж [589], використовуючи порівняльний аналіз, змалював політичну владу і силу бюрократії, що є особливо важливим для характеристики процесу впровадження державної політики. Адже взаємозв'язок і розмежування влади й бюрократії, окрім пояснення причин визначення державної політики як дії чи бездії, також сприяє розумінню ролі та значення державної служби у виробленні і впровадженні державної політики. Окремо відзначимо працю [401], в якій порівнюються соціально-політичні системи і принципи вибору напряму державної політики в Америці, Європі та Японії. Вона є досить актуальною для аналізу державної політики. Взагалі, порівняльний аналіз щодо державно-політичних проблем використовують чимало дослідників (див.: [78; 547; 347; 392; 398; 454; 495; 664]).

Б. Гогвуд і Л. Ган в роботі «Аналіз політики для реального світу» [502] розмежовують поняття *опис* (як політика виробляється) і *настанова* (як має бути вироблена), аналізують випадки використання термінів *державна політика* і *аналіз політики*, визначають найпоширеніші сфери для розуміння терміна *політика*, характеризують зміст класифікаційних підходів щодо дефініції *аналіз державної політики*. Тут розглядаються різні моделі вироблення політики, можливість їх використання на практиці, а також різні стадії аналізу політики. Загалом книга орієнтована як на студентів, що вивча-

ють курс державної політики, так і на політиків-практиків.

Заслугують на увагу матеріали конференцій з обсяговим додатком статистичного матеріалу для аналізу державної політики (див.: [402; 403; 450; 521]). Порівняння статистичних даних Канади й України допомагає з'ясувати не тільки ознаки критеріїв оцінювання й обрахування, але й змістові особливості відкритості інформації для аналізу. Також добрим матеріалом для аналізу є щорічні звіти Інституту з дослідження державної політики (див.: [517—519]).

Останніми роками з'явилося чимало перекладної літератури з питань аналізу державної політики та державного управління, зокрема публікації видавництва «Основи» й УАДУ.

Знаменною подією можна вважати переклад книг, які безпосередньо стосуються аналізу державної політики: «Аналіз політики: концепції, практика» [51] (систематизований конспект деяких аспектів цієї роботи знаходимо у [234]); «Аналіз державної політики» [195], «Посібник з аналізу державної політики» [40]. Це були перші спеціалізовані видання, автори яких, ґрунтуючись на західноєвропейських теоретичних підходах до аналізу державної політики, — від визначення проблеми, цілей та інструментів впровадження до оцінювання політики, — розкривають основний зміст і складники цього багатогранного процесу. Утвердження термінологічних дефініцій, усвідомлення поняття *аналіз державної політики* тощо — все це поряд з безпосереднім спілкуванням з вітчизняними й зарубіжними професорами сприяло утвердженню науково-методологічних підходів до аналізу державної політики в Україні. Заслугують на увагу перекладні видання з прикладних сфер аналізу державної політики: «Аналіз вигід і витрат. Практичний посібник» [19]; «Оцінювання: методи дослідження програм та політики» К. Вайс [45],

«Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика» [28] та інші. Як відзначають дослідники, «праць з аналізу державної політики видано в Україні більше, ніж у будь-якій країні СНД чи навіть Центрально-Східної Європи» [61, с. 86].

Заслуговує на увагу навчальний посібник «Концептуальні засади теорії політики» [155], в якому автори (М. Логунова, В. Шахов, М. Шевченко) пропонують філософсько-соціологічну інтерпретацію політики (“Politics”) як соціального явища, проводять аналіз підвалин та історичних чинників, що зумовлюють активну форму політики, а також упорядковують логічну будову понять політичної теорії, зміст яких співвідноситься з практикою економічної та соціально-політичної діяльності соціальних суб’єктів.

Непересічною цінністю цього посібника є осмислення політики з погляду формотворчого чинника суспільної життєдіяльності й аналіз державної політики як управлінського процесу. Авторі розрізняють чотири типи державної політики (екстракційний, регулюючий, дистрибутивний, процедурний); окреслюють цілі, завдання, функції державної політики; наголошують на необхідності аналізу й вивчення державної політики для розуміння функцій державних структур.

Вагомим внеском у засвоєння політологічних знань загалом і в сфері аналізу державної політики зокрема є навчальний посібник «Практична політологія» [233], де автори (В. Ребкало, В. Бебик, А. Пойченко) розкривають зміст, принципи та методи практичної політології, аналізують сутнісні й функціональні характеристики технологій політичної діяльності, висвітлюють особливості політичного маркетингу й менеджменту в дослідженні та оцінці сучасних політичних процесів в Україні.

Наголошення авторами на необхідності поширення практичних політологічних знань (вертикально), тобто на процесі підготовки професійних політиків, урядовців, працівників державного апарату

різних ланок управління, має принципове значення для сучасного українського суспільства. Адже від політичної та професійної культури управлінців залежить вирішення проблем упорядкованості соціально-політичних процесів, ефективного регулювання різних сфер суспільного життя, впливу органів державного управління на функціонування й реалізацію державної політики.

Особливо слід виділити перше дисертаційне дослідження О. О. Кучеренка «Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення» [144] (науковий керівник професор В. А. Ребкало), захищене в УАДУ в лютому 2001 р.

У дослідженні В. Бакуменка «Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики» [30] запропоновано теоретичні та методологічні підходи до формування державно-управлінських рішень як одного з основних напрямів діяльності у сфері державного управління. У монографії проаналізовано стан теорії та методології формування державно-управлінських рішень, визначаються перспективні напрями досліджень у цій сфері. Автор застосовує низку аналітичних технологій, систем і моделей для визначення цільових функцій у формуванні державно-управлінських рішень, а також розглядає принципи прийняття рішень, закономірності та чинники, що впливають на їх вибір.

Із вітчизняних праць, присвячених теоретичному аналізу державної політики як особливій формі політико-управлінської діяльності, необхідно виділити книгу В. Цветкова «Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)» [322]. Автор обстоює тезу щодо кризового стану в Україні як наслідку неефективної державної політики. Також аналізується багатоаспектна взаємодія суб'єктів і об'єктів державного управління, інтегральними показниками якої є конкрет-

но-функціональна доцільність і суспільна користь.

На думку автора, підвищення якості та ефективності державного управління є об'єктивно необхідним суспільним завданням. Йдеться не тільки про структурні зміни, а й про підвищення його функціональної результативності. Теорії методики й практики прогнозування соціальних та економічних процесів присвячена робота В. Я. Матвієнка «Прогностика» [169]. В книзі акумульовано досвід і надбання щодо прогностичних моделей суспільно-політичних процесів і механізму прийняття державних рішень та окремо виділено (7 розділ) стратегічне державне прогнозування. Вона є корисною не тільки з точки зору застосування інформаційно-аналітичних технологій до українських суспільно-політичних реалій, а й для систематизації й узагальнення співвідносних характеристик прогнозу і плану. Про систематизацію здобутків теорії модернізації та формулювання основних параметрів реформування українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів йдеться у праці В. П. Горбатенка «Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть» [79]. На особливу увагу заслуговує параграф «Перехідна держава: об'єктивна реальність і стратегічні орієнтири», де визначаються стратегічні орієнтири вітчизняного державотворення та культурно-ціннісного забезпечення еволюційного розвитку України.

На сьогоднішній стан українського суспільства впливають прорахунки і неефективна діяльність державного управління, пов'язані з недосконалістю розробки державної стратегії. Нарешті, наукового обґрунтування потребує модель державної політики, яка відповідала б новим конкретно-історичним реаліям.

Значний масив матеріалів з аналізу державної політики опубліковано у періодичних виданнях (див.: [41; 46; 142; 143; 146; 147; 237; 238; 239;



243; 277—302; 317]). Чимало праць перекладено за наукової редакції О. Кілієвича [19; 45; 51].

О. Кучеренко вважає змістовим і цінним системним дослідженням державної політики роботу «Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички» [92], де запропоновано наукові підходи до аналізу державної політики, розкрито зміст, принципи й методологію її дослідження в контексті *цілісної картини суспільного життя* [144, с. 20]. Серію навчальних посібників з аналізу державної політики логічно продовжила опублікована в 2001 р. праця колективу авторів Дніпропетровської філії УАДУ, — В. Романова, О. Рудіка, Т. Брус, — «Вступ до аналізу державної політики» [61]. Заслуговує на увагу ґрунтовний аналіз і систематизація зарубіжної літератури (анотований список англомовних видань з аналізу державної політики) та спроба зосередитися на характеристичці стану і перспектив аналізу політики в Україні [61, с. 82—100; с. 221—237]. Загалом впровадження у навчальний процес модулів, пов'язаних із вивченням аналізу державної політики, потребує вдосконалення науково-методологічної бази та розширення сфери її застосування.

З точки зору авторів цього посібника [61], головним центром, де зосереджена робота з розвитку нової навчальної дисципліни, стала Українська Академія державного управління при Президентові України та її регіональні філії. Розробником навчального модуля «Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні» [231; 178, с. 101—103] є В. Ребкало.

Отже, необхідне підґрунтя для розбудови потенціалу з аналізу державної політики вже існує в Україні.

Щодо аналізу джерельно-літературної бази дослідження державної політики, то питанням взаємозалежності державної політики й соціально-

економічних та політичних умов розвитку суспільства присвячені як окремі роботи світових та вітчизняних науковців, так і розділи у ґрунтовних дослідженнях. Проблеми неспроможності ринку й підстави для державного регулювання аналізуються в праці Дж. Стіґліца [269]. Про ринкові невдачі та економічне обґрунтування державного втручання в суспільне життя йдеться також у працях Д. Л. Веймера, Е. Р. Вайнінга [51, с. 53—311], О. Кілієвича [124] та інших.

Питання стратегічного прогнозування, програмування і планування у сфері суспільних проблем та аналізу державної політики розглядаються в роботах багатьох дослідників (див.: [25; 40, с. 37—78; 41; 51, с. 478—523; 53; 76; 79; 113; 126; 128; 135; 169; 195; 208; 227; 237; 245; 251; 291; 310; 331; 337; 338; 380; 381; 384; 394; 397; 432; 452; 453; 469; 472; 488; 502, с. 133—144; 528; 529; 601; 604; 657; 679; 680]).

Щодо глобалізаційних аспектів державної політики, то передовсім можна згадати працю В. Рейніке [639], у назві якої «Глобальна державна політика: урядування без уряду?» поставлене кардинальне запитання про заміну глобалістикою національних урядів та їхніх управлінських принципів. Зосередження автором переважно на економічному підґрунті глобалізації (четвертий розділ — «Глобальні фінансові ринки: піонери в глобальній державній політиці») відповідає традиційності підходів до дослідження західними науковцями. Автор ретельно проаналізував як основні принципи функціонування державної політики в умовах світової глобалізації, так і окремі її аспекти (кримінальне право тощо). Глобалізаційні аспекти аналізу державної політики також досліджує чимало науковців у світі (див.: [18; 36; 98; 1011; 120; 372; 390; 396; 397; 400; 464; 478; 496; 554; 556; 559; 578; 579; 612; 617; 618; 639; 646; 671; 684; 685; 692] та в Україні [125; 160; 339]). Характеристиці державної страте-

гії присвячено розділ роботи «Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні» [92, с. 196—228].

Моделювання і роль інформаційно-аналітичних технологій у державно-політичних процесах знайшли відображення у багатьох дослідженнях. Так, теоретико-методологічні аспекти застосування інформаційно-аналітичних технологій розглядаються у нормативно-правових актах [3; 5], у роботах Т. Л. Сааті [248; 249; 655; 656], Д. М. Гвішціані [70; 71] та інших. Окремо слід назвати працю Дж. Б. Мангейма і Р. К. Рича [166]. Вітчизняна теоретико-методологічна база значно скромніша. Деякі розробки з теорії моделювання є у російських [55; 56; 226; 227; 311; 329] та в українських учених [30; 152; 169; 173; 190; 253; 284; 310]. І все ж загалом у нас проблема застосування інформаційно-аналітичних технологій у державній політиці досить мало досліджена і практично не розроблена. Хоча можна відзначити вплив інтернет-технологій та специфіку застосування інформаційно-аналітичних технологій у нових реаліях інформаційного суспільства.

Характеристичі застосування окремих моделей аналізу державної політики присвячена значна кількість праць. Так, елітну модель описано в роботах [35; 61; 100; 140; 213; 220; 225; 260; 283; 308; 320; 382; 434; 439; 534; 540; 572]. Раціоналізм як основу для моделювання й оцінювання державної політики охарактеризовано в дослідженнях [19; 40; 51; 195; 239; 294; 302; 354; 434; 534; 581; 588]. Деякі характеристики інкрементальної (нарощувальної) моделі знаходимо у П. Брауна [40] та в Ч. Ліндблома [548].

Визначенню цілей та цільових функцій аналізу державної політики присвячено чимало книг, хоча ця тема є складною для дослідження в українських реаліях. Насамперед це праці Л. Пала [195], П. Брауна [40], В. Бакуменка [30], В. Г. Литвака

[149], В. Н. Волкової, В. А. Воронкова, А. А. Денисова [55], Дж. Нейнабера і А. Вілдавські [584].

Враховуючи, що рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів процесу політики і спрямовані на вирішення проблем державного рівня, багато дослідників зосереджували увагу на їх характеристиці та всебічному аналізі. Наприклад, дослідження В. Бакуменка [30] та В. Матвієнка [169] присвячені ролі й значенню рішень, розмежуванню їх на державно-політичні та управлінські.

Найбільше джерел і літератури, звичайно, присвячено процесуальним етапам аналізу державної політики та технології прийняття державно-політичних рішень. Окрім класичних праць з аналізу процесу вироблення державної політики, є ще роботи, присвячені його окремим етапам: [41; 238; 277; 278; 279; 288; 348; 349; 351; 420; 423; 429; 447; 449; 451; 458; 471; 487; 491; 499; 500; 505; 509; 515; 523; 526; 527; 530; 532; 537; 539; 552; 566; 570; 575; 577; 585; 601; 606; 609; 623; 664]. Наприклад, гендерні аспекти аналізу державної політики розглядаються в таких працях: [20; 374; 407; 411; 476; 564; 586; 713].

Важливим моментом процесу дослідження державної політики є консультування. Деякі науковці (П. Браун) окремо виділяють консультаційні цінності. Щодо консультування варто згадати такі роботи: [45; 174; 337; 352; 358; 406; 414; 485; 573; 587; 640].

Державне управління є владним механізмом впровадження державної політики і аналізу взаємодії його складників та впливу на суспільну дійсність. Цей аспект розглянуто у працях Г. Атаманчука [26; 27], В. Авер'янова [95], Н. Р. Нижник [94; 182—184] та інших. Кадрові питання, роль, значення та різні аспекти (культурні, психологічні) державної служби, державних службовців характеризуються як у офіційних документах, так і в спе-

ціальних дослідженнях. Низка праць стосується бюрократичних аспектів вироблення і впровадження державної політики.

Велике значення у процесі дослідження державної політики має оцінювання її результативності й ефективності. Дослідники (В. Саламатов, М. Пірен) вживають термін *моніторинг* для характеристики систематичного й послідовного аналізу [92, с. 152—195; 254; 255; 77]. Першою ґрунтовною працею для української громадськості можна вважати переклад К. Вайс «Оцінювання: методи дослідження програм та політики» [45]. Авторка зосередила увагу на цілях, оцінювальних процесах, методиці та етичних питаннях оцінювання. Поряд з іншими дослідженнями, книга К. Вайс заслуговує більшої уваги й опрацювання українськими вченими.

Сучасний світ багатогранний та інтегрований. Взаємозалежність і взаємодія його зумовлена демократією як суспільною системою сьогодення. Актуальним є окреслення демократичних перспектив розвитку аналізу державної політики в сучасному суспільстві. Загалом існує понад 200 визначень демократії. Завдяки своїй аморфності, консолідованості, видозмінюваності та ґрунтуванню на непересічних суспільних цінностях вона продовжує ефективно працювати. Автор схильний вважати демократію найкращою з гірших (оскільки всі вони недосконалі, з огляду на спірність поняття «досконалий») суспільних систем, яка не ґарантує універсальної державної політики, а також не запобігає парадоксам, негараздам і проблемам, проте дає змогу найефективніше й найдешевше виправляти помилки і має потенціал для суспільного розвитку. Про демократію як суспільну систему та аспекти її функціонування існує чимало літератури і джерел. У багатьох працях знаходимо окремі розділи, присвячені майбутньому демократії та напрямам розвитку державної політики.

Отже, підсумовуючи характеристику літературно-джерельної бази, можна сказати, що науково-методологічне підґрунтя аналізу державної політики в Україні вже фактично створене і на часі практична розбудова засад аналізу і механізмів впровадження державної політики. Звичайно, окремі аспекти української дійсності ще мало досліджені через відсутність відповідних методик і брак фахівців. Ознайомлення з надбаннями вітчизняної та світової науки у сфері аналізу політики сприятиме повноправному утвердженню цієї дисципліни в Україні. Історичний досвід підкреслює правильність орієнтації на виокремлення державної політики з-поміж інших суміжних дисциплін і категорій та визначення її як реакції дії/бездії влади щодо вирішення суспільних проблем з ґрунтуванням на суспільних цінностях. Значна літературно-джерельна база сприяє адекватному застосуванню аналітичних підходів у дослідженні парадигми державної політики як науки, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності.

## **2. Науково-методологічні та організаційно-правові основи формування й функціонування аналізу політики. Специфіка дефініційного визначення державної політики**

Розглядаючи державну політику в аспекті її всебічного аналізу, слід дати визначення самого аналізу (складники, елементи, техніка, критика тощо). Передовсім аналіз державної політики вважається прикладною дисципліною через використання методик ситуативно-арґументованих відповідей на суспільні запити та обговорення, творчий розвиток, критичний підхід і комунікативність інформації. Водночас аналіз державної політики — це професійна робота щодо послідовно-систематичного ана-

літичного процесу, необхідного для суспільного розвитку. Допомога на ринку альтернативних рішень є важливою як для професійної аналітичної діяльності, так і для управлінської, оскільки ці рішення мають бути об'єктивними й ефективними, тобто повинні відповідати сучасним вимогам перспективного суспільного розвитку.

Враховуючи, що державна політика — це «набір цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних з визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги» [195, с. 176], назвемо такі важливі аспекти науково-методологічного наповнення змісту поняття *аналіз державної політики в Україні*:

- визначення й аналіз основних теоретико-методологічних підходів до аналізу державної політики як системного явища суспільно-політичних процесів;
- систематизація теорії й розробка методології аналізу державної політики;
- змістове наповнення поняття відповідним теоретико-методологічним змістом;
- аналіз державної політики як багатовекторної системи, що відображає динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя;
- дослідження державної політики як координаційно-управлінської діяльності владних інституцій та як об'єктів впливу людських спільнот, груп тощо;
- розкриття змістових, структурних і функціональних особливостей державної політики із визначенням її ролі й місця в політичній системі суспільства;
- характеристика концептуальних положень вироблення і впровадження сучасної ефективної державної політики в Україні та її аналіз;
- розкриття теоретико-методологічного потенціалу створення необхідних умов для формування раціонально-ефективного державного управління;

- ознайомлення, поширення і впровадження аналізу державної політики як навчальної дисципліни.

Метод наукового дослідження використовує кілька базисних припущень, які називаються аксіомами і від яких відгалужується низка допоміжних суджень. Ці положення найповніше відтворені в теорії суспільного вибору, при аналізі якої застосовується принцип максимізації особистого інтересу індивіда, дуже поширений в мікроекономіці. Саме цей підхід за відсутності інформаційних кордонів та лімітів сприяє раціональному вибору політики індивіда. (Припускаючи, що поведінка всіх учасників політичної гри — уряду, управлінців, засобів масової інформації, груп впливу та виборців, — згідно з теорією суспільного вибору, є раціональною та особисто орієнтованою, в ній пояснюється процес формування державної політики в країні).

Як відомо, у світовій науковій думці ще й досі не створено найприйнятнішої теоретичної концепції процесу формування державної політики. У 1976 р. Р. Симеон звів усі види тлумачень до п'яти груп:

- політика як наслідок дії зовнішнього середовища;
- політика як розподіл влади;
- політика як набір провідних ідей;
- політика як інституціональні структури;
- політика як процес прийняття рішень [672].

М. Аткінсон і М. Чендлер стратифікували теоретичні підходи з урахуванням двох позицій дослідників:

- 1) тих, хто застосовує підхід К. Маркса до держави й класової боротьби;



2) тих, хто розглядає державу як об'єкт конкурентного політичного ринкового середовища, а поділ суспільства на класи є лише однією з передумов для можливих соціально-політичних конфліктів.

Друга позиція має загальну назву плюралістичної, прихильники її пропонують починати аналіз з мікроодиниці політичного процесу — індивіда, адже більшість індивідів для досягнення соціально-політичних цілей об'єднуються в певні групи й політичні об'єднання. Метою створення великих соціально-політичних груп є концентрація впливу на процес прийняття державно-політичних рішень. Серед великої кількості таких груп передовсім виділяють безпосередні політичні уподобання їхніх членів, які потім опосередковано впливають на процес формування державної політики. Загалом плюралістичний напрям впливу політики вирізняє окремі групи з більшими чи меншими ресурсами та потребами, а також силу впливу на розуміння державними інституціями необхідності вирішення проблеми. Чимало неординарних політиків виводиться з політичної боротьби через неналежність до будь-якої впливової групи чи об'єднання з харизматичним лідером.

Отже, теоретично політична група чи об'єднання відкриті для всіх зацікавлених у певному напрямі державної політики, на практиці ж великі групи людей, страти, особистості не мають реальної можливості для мобілізації своїх потреб і впливу на державотворчий процес. Це підтверджує, що ринок політики не є довершеним, і, як зазначав Е. Е. Шатшнейдер: «недоліком плюралістичного раю є той факт, що більшість співаків хору співають в яскраво вираженому верхньому класовому регістрі... Система спотворена, незбалансована й неврівноважена, відстоює інтереси меншості» [144, с. 42]. Через те основна увага прибічників плюралістичної моделі зосереджена на поясненні дефіци-

тів ринку політики, тлумачення домінуючих позицій пов'язане з бізнесовими інтересами.

Об'єктивне вивчення управлінських чинників аналізу державної політики тісно пов'язане зі збільшенням (розширенням) розуміння фундаментальних методів для цього аналізу, вдосконаленням професійності, глибоким усвідомленням важливості техніки для практики та формуванням (витонченістю) критичних здібностей. З-поміж останніх як критерію політико-аналітичної роботи варто виділити такі суттєві їх аспекти:

- відмінності між фактом і сприйняттям (думкою). Йдеться про перевірку правдивості й рівня довіри до державних діячів перед тим, як підтримувати їх;
- схильність до фанатизму (*занурення в проблему чи супердовіра до людини*) — впевненість у знанні реальної проблеми, яку слід вирішити, і в тому, хто це має зробити;
- запобігання вибіркості у сприйнятті — обізнаність з усіма фактами (повний інформаційний комплекс) і використання їх для вироблення рішення;
- попередження спрощення — охоплення всього комплексу проблеми, причетних суспільних інститутів та врахування всіх фактів і умов;
- вибірквість (вирізнення-дискримінування) — рішення про те, що має пріоритети, а що ні;
- запобігання штучному (фальшивому) силогізму — всі люди мають проблеми, і всі політики мають проблеми, але не слід вважати, що всі люди є політиками;
- профілактика циркуляції аргументів — більше уваги приділяти емпіричним доказам довіри;
- постійне й систематичне осмислення проблеми.

Методологічні проблеми формують теоретико-концептуальне тло всіх досліджень, тому аналіз дер-

жавної політики (процесу її вироблення) не є винятком, особливо зважаючи на складність предмета дослідження. Майже постійно перед дослідниками постають труднощі в плані добування (досить часто вони просто відсутні) надійних та переконливих доказів, фактів чи даних щодо суспільних проблем, впливу політики та інших аспектів політичного процесу. Інколи численні виміри феномена політики, зокрема її вплив, використовуються не досить коректно. Здобуття надійних фактів (хто, що й чому зробив та з яким результатом) має стати метою будь-якого дослідження й аналізу державної політики.

Існує ряд сфер та проблем політики, які не зовсім підлягають точному кількісному вимірюванню й аналізу. До цієї категорії належить чимало аспектів соціальної та економічної політики (кількісний вимір порівняльного впливу груп інтересів, мас-медіа, цінностей, економічного аналізу на діяльність того чи іншого адміністративного агентства). Отже, поширена думка про те, що аналіз політики придатний виключно для застосування аналізу кількісних даних за допомогою статистичних методів є дискусійною.

Більшість перспективних та інформаційних досліджень процесу вироблення державної політики майже позбавлені статистичного аналізу. Якість аналізу й ретельне використання надійних даних чи інформації є важливішим, аніж рівень застосування кількісного аналізу в дослідженні, бо далеко не всі кількісні аналізи точні. Досить часто дані, здобуті за допомогою інтерв'ю чи опитування, не враховуються дослідниками, але не можуть бути отримані іншим шляхом. Необхідно уникати запитань, які передбачають певні відповіді, або надто абстрактних запитань, які б викликали сумніви щодо їх мети. До того ж респонденти (посадові особи, держслужбовці та інші) можуть не завжди повністю або відверто відповісти на запитання, не ду-

же добре пам'ятати якісь подробиці, нарешті, вони просто можуть перебільшувати власну роль у певних подіях. Дані, взяті з таких джерел, не слід кваліфікувати як остаточну істину. Їх слід звіряти з іншими джерелами, використовувати обережно й розглядати як такі, що репрезентують окремі погляди на деякі події.

Чимало досліджень процесу вироблення державної політики проводять аналіз ситуативних прикладів (див.: [28; 105; 112; 242]), оскільки акцентують увагу на окремих програмах, законодавчих актах або сферах державного управління, методах аналізу конкретної ситуації тощо. Недоліком цього є загальна упередженість аналізу у його підходах до висновків щодо конкретної ситуації.

Дослідження політики надзвичайно важливе з кількох причин:

- дослідження політики — це аналіз розвитку, управління (адміністрування), впровадження й оцінювання політичних ініціатив, рішень та дій;
- дослідження політики — це процес ґрунтовного навчання або вдосконалення на основі врахування й вивчення помилок та недоліків;
- кроки суспільних змін є швидшими й ефективно досконалішими, якщо знання ґрунтуються на законах економіки й політики, глобалізації та професійності.

Дослідження державної політики зосереджене на таких чинниках:

- повсякденному суспільному житті та його змісті разом з удосконаленням цілей, що, в свою чергу, містить такі компоненти: детермінанти (роз'яснення широкого й вузького розуміння терміна); опис змістового контексту (дефініційна проблема, цілі, інструменти); зондування проблеми; зондування цілей; дієва ефективність впливу програмної мети; вплив на великі системи (соціаль-

- ні, економічні, міжнародні тощо); продуктивність (аналіз вигід-витрат); нові рішення;
- процесах, які ґрунтуються на: аудиті (з урахуванням існуючої оцінювальної практики); політичному розвитку; адмініструванні/управлінні; механізмі впровадження; інтеграції програмного розвитку та її послідовності; перспективних цілях (горизонт);
  - вимогах (викликах) стратегії майбутнього і на його основних директивних напрямках: зміни суспільного життя (політичного середовища); генеральні напрями/тенденції; стратегічне бачення/цілі;
  - дослідженні політики як аналітичному процесі з урахуванням: інституціональних можливостей урядування; позаурядових можливостей; знанні й досвіді громадян; порівняльному аналізу інших країн.

Джерельно-матеріальною базою дослідження державної політики є:

### 1. Документи:

- академічні та спеціалізовані аналітичні огляди матеріалів;
- дискусійні матеріали з питань політики;
- офіційні політичні документи;
- офіційні урядові й політичні заяви, бюлетені, меморандуми тощо;
- *зелені, білі* книги — формати документів;
- поточні (робочі) матеріали про підходи до політики, які проходять процес обговорення;
- порівняльні матеріали з прикладами;
- міжнародна ситуація (обстановка) і контекст документів;
- історична або *словесна (спіч) політика*;
- огляди чи аналізи діючої політики;
- карта-схема політики чи програми;
- *раціональне* в політиці чи програмі.

2. Фінансове обрахування:

- фінансові дані;
- аудит;
- макроекономічна та мікроекономічна статистика щодо державної політики;
- порівняння фінансової статистики для інших подібних програм.

3. Наукові та оцінювальні знання, до яких належать:

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

4. Людські знання:

- громадська думка (домінуюча);
- випадковість;
- ключові гравці;
- опитування (інтерв'ю) й консультації;
- позиція груп інтересів.

5. Дослідження комунікативної політики — це:

- лаконізм;
- структурованість;
- дослідність;
- інтегративність.

З одного боку, аналіз політики стосується інституційної влади (не просто влади, вираженої в особистих стосунках). З іншого, — політика є ширшим поняттям, аніж формальні інститути правління, партії та вибори. Розрізняють формальну політику в її традиційному розумінні та неформальну політику, що реалізується поза державними рамками в громадянському суспільстві.

Частина стандартних визначень політики стосується повноважного розподілу соціальних цінностей і відносин, зокрема владних, процесу та інститутів державного управління. Політологічне

визначення політики трактується як «організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якого здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб» [211, с. 258]. Спільною рисою всіх таких визначень є надання ключової ролі поняттю влади.

Поняття влади трактується неоднозначно. Може бути визначення позитивне — *влада до* (спроможність досягти колективних цілей) і негативне — *влада над* (здатність частини людей панувати над іншими).

Своєрідним поясненням таких підходів є філософське сприйняття *свободи від* і *свободи для* суспільства й, відповідно: *влада від* і *влада для*. Влада в такому контексті характеризується в аспекті кратології.

Теоретичні підходи до аналізу державної політики загалом поділяються на:

- теорії прийняття рішень (мікрорівень): розглядаються детермінанти зовнішнього середовища, плюралізму, теорії суспільного вибору, неомарксистський аналіз;
- теорії формування політичного процесу (макрорівень): індивід та плюралістичний підхід.

Терміни і поняття мають тенденцію змінювати своє первісне значення. Так, термін *політика*, як і термін *держава*, не має єдиної, чітко окресленої дефініції. Багато проблем виникає через некоректне вживання дефініцій:

- *politics* — вияв волі; як діяльність;
- *polity* — група людей, через яких виявляється ця воля; як форма;
- *policy* — як безпосередня політика; як зміст.

На думку Х. Хекла, «політика як визначення певного рівня в аналізі політики — це концепція,

що знаходиться десь посередині між конкретним політичним рішенням і загальними соціальними рухами» [144, с. 75]. Розбіжності щодо розуміння політики як набору дій і як адміністрування впливають на кристалізацію поняття політики як цілого.

Оксфордський тлумачний словник пропонує таке дефініційне визначення політики:

- політична проникливість, кмітливість;
- уміння керувати державою;
- обережна поведінка;
- мистецтво;
- курс дій, затверджений урядом чи політичною партією.

В англійському словнику синонімів та антонімів стосовно політики знаходимо такий синонімічний ряд: політика, адміністрування, мудрість, план, роль, дія, тактика, стратегія, проникливість та антонім — безцільність.

Аналіз цих дефініційних понять дає змогу зробити висновок, який підтверджує філософські трактування давньогрецьких наукових шкіл, теорії політики Ренесансу і теорій кінця XIX ст. про політику як вибір з декількох наявних можливостей (англійський термін *policy (public policy)* є досить комплексним та всеохопним). Процес політики має вигляд свідомого вибору між найбільшими альтернативами в управлінні суспільством. Ліберально-демократична доктрина розглядає політику як сферу, завдяки якій вона зможе суспільно узаконитися. Дослідники Б. Гогвуд і Л. Ган [502, с. 103] вкладають ширше поняття у розуміння терміна *політика*:

- означення сфери діяльності (попередня, сучасна і майбутня активність) — *field of activity*;
- стан справ, який вважається бажаним, ціль — *what is desire*;



- специфічні пропозиції політики — proposals;
- рішення й постанови уряду — decisions;
- формальна авторизація (наділення владними повноваженнями) — authorization;
- програми — programs;
- продукт діяльності державної інституції — output;
- результат виконаної дії, що є більшим, ніж продукт — outcome;
- теорія та модель — model;
- процес — process.

Термін *policy*, на нашу думку, слід розглядати в контексті таких понять, як:

- decision (рішення) — політика розуміється ширше за конкретне рішення. Доречним є розгляд системи рішень;
- administration (управління) — управління містить чимало елементів політики;
- behavior & intention (поведінка та наміри) — складники політики;
- action & inaction (дія чи бездіяльність) — вибір між наявними альтернативами (також бездія як політика);
- outcomes: foreseen & unforeseen (продукт або результат: очікуваний, неочікуваний) — очікувані й неочікувані результати (наслідки) політики;
- purpose (afterwards) (ціль) — спрямована (скерована) дія як політика;
- time (час) — складник політики;
- organization (організація) — вироблення політики здійснюється в межах організацій;
- public organizations (громадські організації) — як ініціатори політики, але не завжди є її складниками.

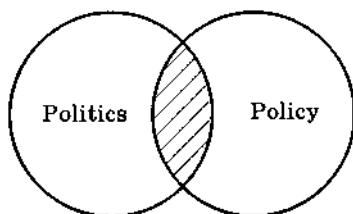
В українській науковій термінології зустрічається неоднозначне розуміння терміна *політика* через відповідність його двом різним поняттям (*politics* і

*policy*) в інших мовах (англійській), звідки виникає проблема перекладу. Типовими прикладами визначень цих двох понять, як зазначає О. Кілієвич, можна вважати такі:

- політика (*politics*) — це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у межах використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб. Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політичні аналітики;
- політика (*policy*) взагалі — це план дій, або «напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та ін.» [124, с. 370]. Саме в такому контексті розуміється термін державна політика загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом термінами є *програма* і *стратегія* (але не синонімами). Відповідно політика як курс або напрям дії/бездії є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики.

Процес взаємозв'язку *politics* і *policy* схематично зображується так:

### СХЕМА 1



Заштрихована сфера є малодослідженою і перспективною для української наукової школи в аналізі взаємовпливу *politics* і *policy*, оскільки репрезентує політичний аналіз політики та потребує глибоких мультидисциплінарних знань, умінь і навичок.

Отже, чітке усвідомлення відмінностей та взаємозв'язку між поняттями *politics* і *policy* сприятиме утвердженню в українській науковій літературі термінологічної чистоти й коректному застосуванню політичного аналізу й аналізу політики до вирішення суспільних проблем. Для зручності й чіткості розуміння терміна *політика* як *policy* і дистанціювання від *politics* є можливість заміни його словом *програма*: якщо зміст словосполучення суттєво не змінюється, то це є політика як *policy* (державна політика — державна програма; культурна політика — культурна програма тощо), в інших випадках йдеться про політику як *politics* (адже має недолугий зміст фраза «вдаритися в програму»; «програма — брудна справа» тощо).

У широкому розумінні політичний аналіз переважно стосується *politics* і має багато визначень. Деякі з них подаємо в табл. 1.

Слід звернути увагу, що визначення аналізу політичного в політологічному енциклопедичному словнику містить плутанину перекладної термінології, оскільки це фактично визначення аналізу політики з посиланням до Ч. Ліндблома.

Узагальнюючи визначення політичного аналізу, пропонуємо найоптимальніший його варіант. Політичний аналіз — свідомий, цілеспрямований процес дослідження політичної обстановки з метою вироблення рекомендацій для вдосконалення діяльності політичної системи суспільства загалом і політичних інститутів зокрема. Таке розуміння передбачає характеристику політичних інститутів, процесів та стилів чи моделей політичної поведінки й використання результатів дослідження при тлумаченні політичного процесу в межах політичної системи. Б. Доєрн і Р. Пфід [428] ідентифікують такі моделі політичного процесу: раціональна, еволюційна, суспільного вибору, класового аналізу, ліберально-плюралістична.

ТАБЛИЦЯ 1

Джерело	Визначення
Політологічний енциклопедичний словник	Систематична оцінка технічного та економічного здійснення й політичної життєздатності альтернативних політик (планів, програм), стратегій їх впровадження та наслідків обраної політики
Політологія: словник-довідник	Мисленнєве розчленування політичних явищ на складники чи сукупність способів і прикладного дослідження політичної ситуації
Практична політологія	Описання структурних елементів того чи іншого явища та виявлення причин, які лежать в його основі й зумовлюють характер, розповсюдженість, гостроту й інші належні йому якості; з'ясування причинності зв'язку складників
Основи політології	З'ясування загальнометодологічних засад, гіпотез, узагальнень, прогнозів і формулювання основних положень теорії політики, політичної ідеології, управління політичними системами та міжнародними (міждержавними, міжблоковими) відносинами й інститутами; конкретні результати дослідження політичної діяльності на базі понятійно-категоріального й методологічного апарату політології шляхом реалізації описової, інтеграційної, прогностичної, інструментальної та ідеологічної функцій цієї науки
Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні	Процедура уявного розчленування предмета (явища, процесу), якості предмета (предметів) або відносин між ними на частини (ознаки, якості, відносини)

Для сучасного аналізу політичного процесу всі конфлікти та проблеми суспільного сьогодення повинні бути ідентифіковані, адресовані, вирішені та переоцінені. Загалом **політичний процес** — «форма функціонування політичної системи суспільства, яка еволюціонує в просторі й часі» [211, с. 271]. Як феномен суспільного життя, він має дуалістичний характер: містить конфлікти й співпрацю виборців та їхніх обранців, груп інтересів і законодавців, бюрократів і ЗМІ тощо. Головними складниками політичного процесу є дискусії й дебати як віддзеркалення ідей, пріоритетів, проблем та потенційних шляхів вирішення, тобто людський чинник. Аналіз позиції опонентів сприяє вдосконаленню аргументації для пояснення власної позиції та раціоналізації всього аналітичного процесу.

Зрозуміло, що найпрофесійніший аналіз політики не є самодостатньою умовою для повного (остаточного) і безпомилкового рішення стосовно проблеми. І це також означає, що ідеї та аргументи політики зменшують конфлікт і протистояння інтересів та влади. Тісне взаємосплетіння понять *ідея* — *аналіз політики* — *державна влада* ще раз підкреслює значення ідей як «найсуттєвішого матеріалу політики», оскільки «люди живуть та перетворюють своє середовище за ідеями та всупереч ідеям» і, «на перший погляд, політичні баталії дигригуються завдяки грошам, законам та голосам виборців, проте всі вони починаються і ґрунтуються на тих чи інших ідеях» [678, с. 25].

Розглядаючи аналіз політики, зазначимо, що він не може повністю ґрунтуватися на суто математичних розрахунках, адже в політиці не може існувати єдиного, унікального шляху вирішення суспільно-політичних проблем. Як зазначав Д. Мейджон, «аргументи аналітиків політики можуть бути більш чи менш технічними або філософськими, але мають враховувати майбутнє обговорення різними політичними силами та угрупованнями»

[557, с. 7]. Аргумент, що аналіз політики має прикладний характер, оцінює його з точки зору подальшої реакції на *вироблений ним продукт*.

Аналіз політики слід чітко розмежовувати з політичним пропагуванням. Політичне чи ідеологічне пропагування можна визначити як проведення відповідної роботи з метою формування в суспільстві певного світогляду. Пропагування зосереджує свою увагу на питаннях діяльності уряду, з тим щоб дістати підтримку тих чи інших політичних груп, партій та громадсько-політичних об'єднань. Прикладом можуть бути президентські виборчі кампанії, коли кандидати на посаду президента декларують про реформи з поліпшення економічного й соціального добробуту громадян, а опозиційні партії (скажімо, комуністичного спрямування) наголошують на необхідності припинення ринкових перетворень чи повернення до минулого. Громадяни очікують реальних змін свого добробуту та суворішого дотримання засад державної політики, суттєво не вдаючись у тонкощі риторики. Отже, політичне пропагування може відбуватися за шкалою від ґрунтування на досягненнях аналізу політики до повного його заперечення.

У сучасній суспільній думці сформувалися три основні підходи до процесу аналізу державної політики. Кожен з них не є взаємовиключним, але загалом вони різняться за шляхом, обраним для аналізу певного суспільно-політичного явища, кожен спрямовує увагу до різних особливостей феномена політики й надає можливість оцінити різноаспектність тлумачень суспільного життя. Відмінність між цими підходами в цілому зводиться до того, що в аналізі державної політики один фокусує свою увагу на рівні індивіда, другий — на великих соціальних та економічних суспільних силах, а третій — на індивідах і організованих групах інтересів. Подамо ці підходи у вигляді табл. 2.

ТАБЛИЦЯ 2

Назва підходу	Основні характеристики світоглядних положень	Аналіз типу держави	Визначення творців політики
Плюралістичний	Політика є конкурентною, конкуренція може бути неоднаковою. Волюнтаристичні: результат політики є відносно відкритий, оскільки індивіди як окремо, так і колективно діють на основі відношень та сприйняття, що можуть бути змінені	За суттю демократична. Реагуюча, з варіаціями незалежності від соціальних інтересів; держава та її інститути мають і втілюють у життя власні інтереси на додаток до посередництва в суспільних інтересах	Домінуюча ідеологія, баланс сили і влади між соціальними інтересами. Публічне прийняття рішень
Суспільного вибору	Політика є конкурентною, влада на ринку політики детермінується рівнем контролю над ресурсами, що можуть бути вико-	Демократична й дуже бюрократична. Активна й реагуюча, поряд із впровадженням у життя власних інтересів вимушена	Ресурси належать неофіційним особам, які можуть використати їх як для нагороди, так і для покарання державних дійових

ТАБЛИЦЯ 2 (продовження)

Назва підходу	Основні характеристики світоглядних положень	Аналіз типу держави	Визначення творців політики
Супільного вибору	<p>ристані як база для вигідного обміну.</p> <p>Волюнтаристичні: індивіди є основним елементом соціальної дії</p>	<p>зважати на інтереси інших дійових осіб: виборців, ЗМІ, груп інтересів, оскільки вони мають можливість впливати на реалізацію державних інтересів</p>	<p>осіб. Конкуренція між політичними та управлінськими дійовими особами як усередині держави, так і на різних рівнях уряду</p>
Марксистська	<p>Політика не є конкурентною, домінування— підпорядкування походять із суспільної моделі власності на засоби виробництва.</p> <p>Детерміністичні: антагоністичні відношення між класами визначають хід історії</p>	<p>Капіталістична, соціалістична. Реагуюча, з певним ступенем незалежності від вузьких інтересів окремих представників капіталу. Ця незалежність дає змогу державі відповідати (певною мірою) на потреби за-</p>	<p>Капіталістична економічна система містить у собі основну структурну лімітацію, тобто відмову бізнесової спільноти від інвестицій та перенесення виробництва за межі країни, що призводить до підкріплення ідео-</p>



ТАБЛИЦЯ 2 (продовження)

Назва підходу	Основні характеристики світоглядних положень	Аналіз типу держави	Визначення творців політики
		лежних класів і діяти згідно із загальними інтересами капіталу й номенклатури	логічної лімітації — широка підтримка цінностей, пріоритетних для системи. Класовий поділ, корпоративний принцип прийняття рішень

Коротко характеризуючи ці підходи, зауважимо, що прибічники першого починають аналіз з мікроодиниці — індивіда, зазначаючи, що більшість індивідів для досягнення своїх цілей створюють певні групи та об'єднання. Великі суспільні групи ставлять за мету впливати на процес прийняття рішень, зокрема, й на напрям державної політики загалом. Групи, які мають більші ресурси й потреби, можуть суттєвіше впливати на державно-політичні рішення. Творення політики є результатом конкуренції між організованими та впливовими групами суспільства, які в напрямі державної політики намагаються реалізувати свої інтереси. Це також може бути процес конкуренції між основними елітами та впливовими групами. Така елітарна концентрація впливу на процес формування політики розглядається як фундаментальне демократичне положення, як згода на дії, надана більшістю, відстоювання інтересів більшості. Цей зв'язок між

елітарним впливом на процес політики і демократичними цінностями суспільства дуже важливий, адже управління меншості супротивне соціальній згоді, яка будується на демократичних цінностях і є своєрідною перевіркою недемократичності поведінки представників еліти. Державна політика за таких умов має відповідні ознаки.

- Демократизм, контроль з боку еліти: уряд змушений відповідати (навіть мінімально) за прийнятті під тиском великих соціальних груп популістські рішення, оскільки може бути змінений.
- Окремі індивіди й організовані групи є мікроодиницями для аналізу політики. Політичний конфлікт розглядається крізь призму зміни *акторів політики* (протистояння з одного питання і співпраця з іншого).
- Ідеї є головними детермінантами політики. Особисте бачення та світосприйняття окремих індивідів вважається вирішальним для пояснення їхньої поведінки як наслідку дій політики.

Недоліком такої характеристики є вилучення з конкурентної боротьби політичних особистостей через неналежність до якої-небудь групи й теоретична відкритість груп чи об'єднань для всіх бажаючих при практичній неможливості суспільних аутсайдерів вплинути на курс політики. Основна увага прибічників плюралістичної моделі зосереджена на поясненні дефіцитів ринку політики, тлумаченні домінуючих позицій бізнесових інтересів тощо.

Прихильники теорії суспільного вибору (в США відома під назвою *політичної економіки*, в Європі — *економічна теорія політики*) намагаються пояснити політичну поведінку, зокрема державно-політичні рішення, крізь призму понять і підходів теорії індивідуального вибору в мікроекономіці. Найсуттєвішим чинником ринку політики (в ме-

жах якого утримується політична конкуренція) є закон стимулювання й обмеження. Ця теорія ґрунтується на поняттях взаємопослуги, домовленості, компромісу й обміну. «Роль уряду та державних інституцій у сучасному демократичному суспільстві зводиться до ролі посередника між найвпливовішими та важливими груповими інтересами» [697, с. 21]. Центром уваги цієї теорії є індивід, тобто в основі її лежить *методологічний індивідуалізм* [382, с. 94]. Відповідно до таких умов, держава розглядається через посередництво індивідуальних політичних діячів та державних службовців, які посідають відповідне місце в межах державної системи й діють з огляду на раціональний особистий інтерес у ситуації недостатності професійних знань. Виходячи з твердження, що раціональний постулат особистого інтересу є ефективним поясненням індивідуальної поведінки, прихильники теорії суспільного вибору визначають політику як результат поведінки в межах системи запропонованих ігор, що пов'язують державу й суспільство. Суттєвим чинником є пояснення творення політики як використання державних інститутів без створення дії єдиним шляхом, тобто наявність постійної конкуренції та необхідності досягнення компромісу.

У зв'язку з цим політика визначається як мультирівневий процес домовленості, де влада контролює ресурси, що використовуються для домовленості й обміну. Загалом влада розглядається як трансакційна власність, котра наповнює ринок політики і містить такі компоненти:

- голоси виборців;
- потенційний вплив ЗМІ на уявлення та поведінку виборців щодо окремих питань політики, позицій політичних партій та реалізації окремих політичних інтересів;

- здатність груп інтересів до об'єднання й мобілізації на колективну дію однодумців та прибічників, а також створення реального впливу і навіть загрози, в яку можуть повірити гравці політики;
- контроль з боку управлінців над розвитком життєво важливих державних програм суспільства та над інформацією щодо процесу реалізації будь-якої програми;
- спроможність уряду контролювати суспільно-політичну ситуацію, спираючись на компроміси з опозицією з важливих питань суспільного сьогодення.

З огляду на це, розгляд процесу політики як відкритого двобою зосереджується на законі — основі регулювання поведінки учасників. Прихильники теорії суспільного вибору розглядають конституційні правила як найважливіші та найвпливовіші.

Недоліком цієї теорії є ідеологізація й порівняння її в основному з ХІХ ст. До того ж абсолютизація критеріїв — індивідуального вибору, економічної ефективності, встановленої справедливості — виявляє домінанту індивіда та його потреб у суспільстві, а нехтування конституційними положеннями призводить до оцінювання змін політики «як не важливих» [144, с. 52].

Марксистський підхід ґрунтується на політичному конфлікті, в основі якого — поділ суспільства на класи за економічними показниками. Цей підхід має такі складники:

- Розподіл суспільства на класи, класова позиція індивіда детермінується його ставленням до засобів виробництва.
- Розгляд класу як фундаменту політичного й економічного конфлікту.
- Нерівність класів з вирізненням домінуючих та залежних.

- Урахування державною політикою інтересів домінуючих класів та постійне незадоволення її напрямом з боку залежних.

Останнім часом висловлено чимало цікавих поглядів щодо взаємовідносин *державна — уряд — домінуючий клас — залежний клас* [565, с. 6; 550]. Прихильники марксистської теорії відзначають певну напругу в реакції уряду на популістські запити, структурні потреби й ідеологічні установки з підтримання загальних інтересів капіталу. Вона виражається в двох функціонально різних типах державної політики.

- Легітимація — зниження напруги класового конфлікту через забезпечення залежних класів пільгами, які зменшують невдоволеність і нерівність.
- Політика накопичення — прибутково-орієнтована бізнесова активність за допомогою грантів та податкових субсидій, тарифний і нетарифний захист окремих галузей, державні витрати на громадські роботи, законодавче регулювання вартості праці та страйкового руху.

У марксистському підході до державної політики вирізняють кілька особливостей.

1. Кореляція діяльності уряду виключно в інтересах капіталу не обов'язково призводить до відриву творців державної політики від потреб найвпливовіших економічних груп та домінуючого економічного класу. Існує закономірність: чим менше зв'язків між представниками уряду й представниками домінуючого класу, тим діяльнішою буде підтримка з боку уряду інтересів цього класу, оскільки реальність капіталістичного домінування (до певної межі) буде прихована урядом, що не перебуває під прямим впливом представників будь-яких класів.
2. Творці державної політики постійно зазнають тиску з боку залежних класів. Діяльність уряду

з втілення тих чи інших суспільних реформ, які не збігаються з інтересами найвпливовіших представників домінуючого класу, — це не результат певного специфічного підходу або погляду, а протидія—відповідь на *короткозорість* представників бізнесу. Для підтримання балансу на політичній арені сучасному урядові слід зважати не тільки на інтереси домінуючого класу, але й на інтереси бізнесової еліти та вимоги електорату.

Ідеологія укріплює структурні суспільні механізми для гарантування балансу інтересів ділової спільноти й груп-інтересів, і тому творці політики відводять їй значне місце як при розробці, так і при впровадженні в життя.

Отже, плюралістична, марксистська й теорія суспільного вибору репрезентують своєрідні погляди на процес політики. Різниця в поглядах корелюється з відповіддю на запитання: «Хто більше отримує від видозміни дій уряду?» Ці підходи не є універсальними та всеохопними, вони лише репрезентують концептуальні напрями процесу політики загалом і аналізу державної політики зокрема.

Різноаспектні визначення *аналізу державної політики* засвідчують широкий спектр їхнього застосування. Спираючись на дослідження Б. Гогвуда і Л. Гана [502, с. 26—29], проілюструємо найприйнятніші класифікаційні підходи (див. табл. 3).

У дослідженнях 1980—1990-х років значно активувалася критика методології й загалом застосування аналізу державної політики. На межі тисячоліть переглядаються підходи, моделі, процедури, критерії аналізу; точаться дискусії з проблем розмежування-об'єднання фактів і суспільних цінностей в аналізі; залучення-вилучення стратегічних підходів і державної стратегії до аналізу державної політики; наповнення-вилучення критеріїв економіки, соціологічних законів; оцінювання: чи це

ТАБЛИЦЯ 3

Підходи	Зміст
Зміст політики	Дослідження <i>витоків</i> політики, намірів та дій в окремих сферах: охорона здоров'я, освіта, житлове будівництво, соціальні послуги. Виконує переважно описову функцію, інформує аналітиків-експертів і службовців у сфері політики; у деяких випадках аналіз здійснюється на абстрактному рівні
Процеси політики	Досліджується процес вироблення політики: напрями дій та поведінки політиків, груп інтересів і тиску, державних службовців на різних етапах аналізу і впровадження тощо. Опис природи процесів крізь призму індивідуалізації чи узагальнення
Результати політики	Встановлення детермінантних моделей аналізу вигід-витрат або інших індикаторів результативності й ефективності політики. Це комплексний статистичний аналіз із економічними, соціальними й політичними змінними характеристиками
Оцінювання	Оцінювання альтернатив-стратегій за відповідністю результатів цілям політики. З'ясування реалій політики, головних дійових осіб, критеріїв і процедур вибору політики, застосування інструментів впровадження тощо
Інформаційне забезпечення	Збирання, систематизація, узагальнення, опрацювання й використання даних для <i>володіння</i> суспільною ситуацією та сприяння у виробленні альтернатив-стратегій і консультування щодо ефективного вибору. Спрямованість на вироблення політики відрізняє його від вивчення змісту політики

ТАБЛИЦЯ 3 (продовження)

<i>Підходи</i>	<i>Зміст</i>
Обґрунтування процесу	Зосередження уваги аналітиків-експертів на можливості (інколи необхідності) зміни процесу вироблення політики. Цей підхід вимагає залучення значної кількості аналітичних підходів, технологій та процесів у зв'язку з вивченням широкого кола питань
Обстоювання політики	Вироблення вагомих аргументів на користь окремих напрямів політики. Слід розрізняти суперечливість у підходах до аналізу політики <i>аналітика — політичного гравця й політичного гравця — аналітика</i>

виключно аналіз вигід-витрат, чи широке застосування агрегованих критеріїв тощо.

Синтез дефініційних визначень державної політики пропонуємо в такому вигляді (див. табл. 4).

ТАБЛИЦЯ 4

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>
Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління	Курс дій чи пасивність, вибрані державними органами для вирішення даної проблеми або ряду взаємопов'язаних проблем
Дж. Андерсон	Цілеспрямований курс дій уряду для вирішення певної проблеми чи сукупності взаємопов'язаних проблем
Д. Веймер, Е. Вайнінг	Порада щодо державних рішень, орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях



ТАБЛИЦЯ 4 (продовження)

А. Віддавскі	Діяльність зі створення проблем, що піддаються вирішенню, яка не має фіксованої програми; тотожною аналізу політики є творчість, що стимулюється теорією та загострюється практикою, яку можна вивчати, але якої не можна навчити
Т. Дай	Що уряди роблять чи не роблять, чому вони це роблять і що це змінює (дієвість/пасивність уряду, причини цього й наслідки)
В. Дан	Прикладна суспільно-наукова дисципліна із застосуванням різноманітних методів соціологічного дослідження й добором аргументації для накопичення й опрацювання пов'язаної з політикою інформації, використуваної для вирішення проблем
Д. Девей	Держава та її проблеми
Державне і муніципальне управління. Довідник	Діяльність органів державної влади з досягнення поставлених цілей і вирішення суспільних проблем
В. Дженкінс	Прийняття взаємопов'язаних рішень, що стосуються вибору цілей і засобів їх досягнення
Р. Ейстон	Зв'язки уряду з його оточенням та авторитарне розподілення цінностей для всього суспільства
Г. Ласвел, А. Кацлан	Запланована програма цілей, цінностей та дій

ТАБЛИЦЯ 4 (продовження)

Л. Пал	Напря́м дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем
В. Романов, О. Рудік, Т. Брус	Відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, здійснюваної ним безпосередньо чи опосередковано, яка впливає на життя суспільства
Р. Роуз	Довга низка більш-менш послідовних дій та їхні наслідки
Р. Симеон	Політика як: наслідок впливу зовнішнього середовища; розподіл влади; набір панівних ідей; інституціональні структури; процес прийняття рішень
В. Вільямс	Спосіб синтезу (умовний або реальний) наявної інформації і результатів конкретних досліджень з метою створення основ для прийняття рішень (через зіставлення можливих альтернатив) і визначення подальших потреб в інформації щодо майбутньої політики
К. Фридрих	Обраний державними органами напрям дій, спрямований на певне середовище, який допомагає реалізувати їхні можливості чи подолати перешкоди і завдяки якому вони досягають бажаних цілей
А. Гейденгаймер	Учення про способи, причини й засоби впливу (як, чому і що) на конкретну діяльність чи бездіяльність уряду

На нашу думку, оптимальним є таке визначення: державна політика — це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяль-

ність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства. На підтвердження оптимальності такого трактування державної політики виділимо декілька характерних її рис:

- державна політика — це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована дія/бездія, що розробляється для досягнення поставленої мети (хоча не завжди досягає задекларованого);
- політика охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі дії/бездії державних інституцій і містить в собі як розробку політики, так і її впровадження;
- не всяка політика впроваджується в життя через владні структури, а досить часто використовуються приватні організації чи окремі особи;
- державна політика є відповіддю на суспільні вимоги чи вимоги дії/бездії учасників процесу політики: законодавців, бюрократів, груп інтересів, громадян тощо;
- політика — це дієвість/пасивність державних інституцій, а не їхні плани (голослівна декларація); саме така політика аналізується й оцінюється;
- державна політика може бути позитивною, коли певні проблеми вирішуються, й негативною — за умови дії/бездії, недосягнення поставленої мети чи досягнення протилежного;
- державна політика засновується на законі, тобто вона має бути легітимною. У сучасному суспільстві фіскальні, регулятивні чи контрольні дії сприймаються як легітимні, і все ж легітимність є необхідною, але не достатньою умовою ефективної державної політики;
- державна політика ґрунтується на монополії держави на законний примус чи насильство, тобто

державні органи використовують певну шкалу інструментів для досягнення цілі політики;

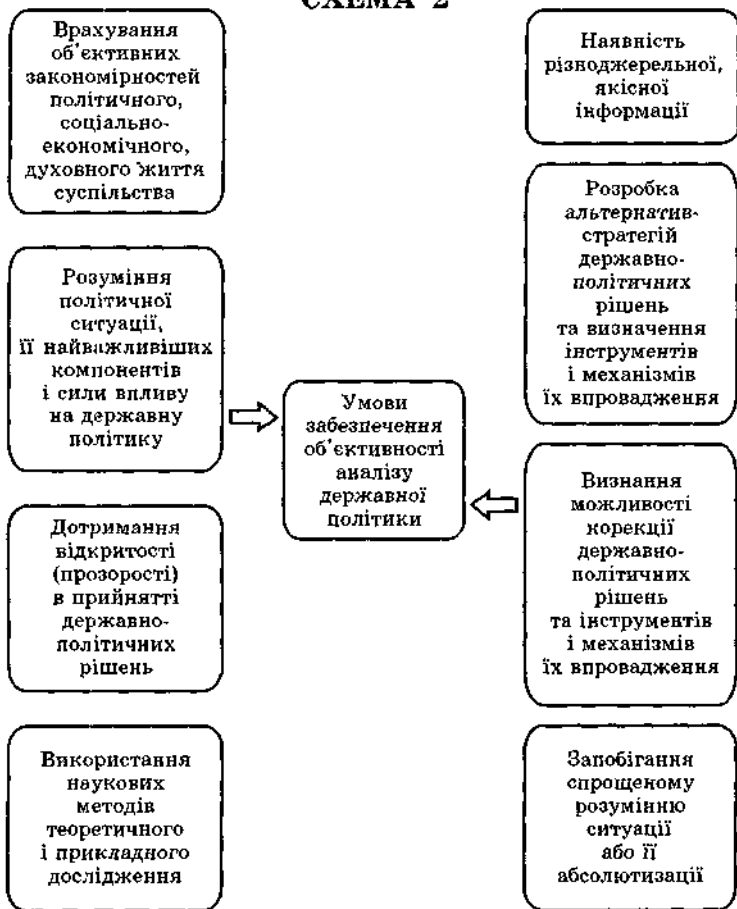
- слід розрізняти просто рішення й політику. Щоденні урядові рішення, продиктовані як політикою, так і обставинами, спонукають до проведення якоїсь політики, але вони не є політикою.

Окрім того, важливо розрізняти аналіз політики та відстоювання політики. Перший вид діяльності вимагає критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних знань, другий вимагає організаційних умінь, ораторського мистецтва, переконливості та наполегливості, вміння *грати* на політичній сцені. Тобто аналіз політики — це дослідження процесу результатів державної політики, а відстоювання політики — здійснення заходів для закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною. До того ж розробка наукового знання про сили, які впливають на державну політику, та про її наслідки є необхідною умовою активного відстоювання політики, тобто намагання за допомогою спеціальних заходів закріпити і зберегти певний напрям політики.

Отже, узагальнюючи, визначимо аналіз державної політики як пораду-рекомендацію щодо альтернативи-стратегії напряму діяльності державних інституцій, зорієнтовану на вирішення проблеми чи сукупності проблем, яка ґрунтується на суспільних цінностях. Існують передумови забезпечення об'єктивності аналізу державної політики, які мають такий схематичний вигляд (див. схему 2).

Аналітики фіксують різні стадії процесу політики, відносини між окремими, інколи діаметрально протилежними ідеями, переконаннями та припущеннями, які закладені у державну політику урядом. Одні з них акцентують увагу на інтересах політичних угруповань, на яких ґрунтується полі-

## СХЕМА 2



тика уряду, інші — підкреслюють визначну роль бюрократичної машини при втіленні в життя рішень та її здатність видозмінювати ціль політики, ще одні вказують на необхідність створення й підтримання певної національної управлінської еліти як групи професіоналів, спроможних ефективно й професійно формувати державну політику.

Фундаментальними сферами державної політики є: економічний розвиток, соціальний добробут, національна безпека та оборона, зовнішнє середовище, людські ресурси, система охорони здоров'я, освіта, державний транспорт, місто- та житлове будівництво, природоохоронна сфера, міський і сільський розвиток, національні й міжнаціональні відносини, реалізація політичних та соціальних інтересів і запитів різних верств населення тощо.

Таке широке коло інституціональних засад, академічних орієнтирів, інтересів та ставлення до політичного процесу створює певні труднощі при характеристиці аналізу державної політики. У 1970-х — на початку 1980-х років постала ідея про створення підсистем для аналізу як засобу чи методу організації та об'єднання проблем в єдину сферу й надання їм форми та виокремлення зв'язку. Такі підсистеми, відповідно, викликають створення перешкод навколо суспільної дійсності, яка постійно набуває нового, інколи діаметрально протилежного тлумачення різними суспільними силами. Хибність такої ідеї пов'язана з тим, що конфлікти можуть виникати як всередині однієї підсистеми (між її компонентами), так і між кількома спорідненими підсистемами.

Найбільш визнаною є класифікація таких підсистем державної політики.

1. Ефективна економіка в аналізі державної політики й процесу політики є ключовим механізмом. Загалом ця підсистема містить набір економічних теорій і моделей, які сприяють підвищенню раціональності й ефективності процесу прийняття рішень щодо економічного розвитку країни.
2. Концепція суспільного вибору — це система прийняття рішень у сфері економіки, в основу якої покладено не суто економічні чинники, тобто це — політична економіка.

3. Соціальна структура — аналіз державної політики з точки зору соціологічних теорій.
4. Інформаційні перетворення або поділ інтересу індивідами та організаціями, наявність правового поля, процес вибору, робота з інформацією та вирішення проблем. Ця підсистема синтезує в собі такі дисципліни, як когнітивна психологія, соціальна психологія, теорія прийняття рішень, інформтехнології, штучний інтелект, організаційна поведінка.
5. Політична психологія є важливим складником аналізу процесу політики. Г. Ласвел зазначав, що ідеальна політика запобігає конфліктам за допомогою рішучих та чітких дій і для досягнення поставленої політикою цілі необхідно залучати знання із загальної медицини, психопатології, психотерапії та споріднених наукових дисциплін [544].

Психологія як наука сприяла розробці етапної моделі аналізу політики (розгляд систем прийняття рішень на різних етапах процесу політики). Політичні психологи виокремлюють три стадії державно-політичного рішення: етап прийняття рішення, саме рішення, етап після прийняття рішення. Також до здобутків політичних психологів належить синтезування таких видів рішень, як інтуїтивне, таке, що ґрунтується на судженні, урівноважене, імпульсивне, інертне, ризиковане, обережне, раціональне. Окрім того, існує кілька рівнів прийняття рішень: рутинний — процедура, правила, контроль; селективний — відбір цілей, планування, аналіз інформації; адаптаційний — абсолютизація, створення робочих груп, аналіз ризику; інноваційний — творче управління, стратегічне планування. Найоптимальнішим варіантом прийняття рішення вважається метод Гордона — створення ситуації невизначеності через брак інформації.

Нааявні логічні переходи, тісно пов'язані зі стадіями процесу політики, але досить часто вони зміщують ланки процесу від раціонального ідеалу.

1. Процес політики як підсистема складається з різних, інколи антиномічних підходів до його формування:

- етапний підхід — описує процес політики як серію послідовних етапів, а саме: визначення порядку денного, постановка цілей політики, розгляд результатів втілення цілей у життя;
- плюралістично-елітарний підхід — заснований на владі та її розподілі між впливовими групами й елітами, а також на способі розподілу сфер впливу між ними;
- неомарксистський підхід — ґрунтується на марксистських ідеях щодо формування процесу політики в капіталістичному суспільстві;
- субсистемний підхід — аналіз політичного процесу з точки зору понять субсистеми, системи рішень, громади;
- мистецтво публічного виступу — аналіз процесу політики в аспекті культури мовлення, специфіки публічного виступу, мистецтва політичної промови, аргументації тощо;
- інституційний підхід — розгляд інституцій, які входять до процесу політики і впливають на нього. Цей підхід на сьогодні є найменш розробленим.

2. Порівняльна політика — метод дослідження державної політики через зіставлення процесів політики, досягнень та здобутків політики різних країн і урядів. Вирізняють такі підходи:

- соціально-економічний підхід — державна політика розуміється як результат взаємодії соціальних та економічних чинників;



- партійно-урядовий підхід — державна політика розглядається як *змагання* між різними політичними партіями та впливом уряду на процес політики;
- класова боротьба — різні форми класової боротьби в різних капіталістичних країнах та її вплив на формування державної політики;
- неокорпоративний підхід — в його основу покладено різні групові інтереси та їхній вплив;
- інституційний підхід — віддає перевагу ролі держави та її інституціям.

Широко застосовуваними методами порівняння є: вивчення одного конкретного аспекту, статистичний аналіз кількох аспектів, порівняння державної політики в цілому.

3. Менеджмент. Аналіз державної політики використовує безліч ідей та технік менеджменту. Державне управління як професійна діяльність також розглядається з точки зору менеджменту. Заслугове на увагу концепція *управління за цілями* як платформа, що сприяє підвищенню ефективності державного сектора.

Для характеристики державної політики ми застосували значну кількість методів дослідження й аналізу традиційних культурних цінностей (цінності та переваги, норми і звичаї): аналіз статистичних даних, інформаційних та інших матеріалів для реформування суспільних інститутів; характеристика інструментів політики, задіяних у державній політиці та законах (нормах, правилах тощо); аналіз механізму впровадження державно-політичних рішень; стратегічне планування й *реакція відторгнення*; постанови/укази й підтримка політики; управління й державна політика.

Організаційно-правові та науково-методологічні засади формування й функціонування державної політики та проблеми дефініційного визначення мають велике значення для розвитку наукової тео-

ретико-методологічної бази аналізу та практики впровадження політики. Концептуальні положення державної політики — це система теоретично розроблених і законодавчо закріплених загальних принципів та пріоритетів управління державою, що формують стратегічні напрями національної, економічної, соціальної, оборонної, гуманітарної, екологічної та іншої внутрішньої і зовнішньої політики України на найближчі роки й стратегічну перспективу. Все це перебуває у тісному взаємозв'язку зі складниками розвитку суспільства.

## Розділ 2

# ЗМІСТОВІ Й СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

---

---

### 1. Конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства. Корелятивні відносини держави й суспільної сфери

Взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступового демократичного розвитку. Суспільство має свої закони розвитку, які, в свою чергу, спираються на суспільні цінності й виражаються через державну політику, адже жити в суспільстві й бути вільним від його цінностей практично неможливо. Враховуючи, що аналіз політики є «кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем» [195, с. 41], цінності суттєво впливають на процес вироблення й впровадження державної політики. Окрім того, аналіз державної політики є пізнавальною діяльністю, вивченням і осмисленням, оскільки суспільні проблеми визначаються, вирішуються й переглядаються. Процес політики охоплює суперечності та співробітництво виборців і обраних представників, творців політики, зацікавлені групи та законодавців, державних службовців і ЗМІ. Саме тому пізнавальний елемент тут перебуває в центрі уваги, але не є вирішальним, оскільки він являє собою всенародне обговорення думок про

пріоритети, проблеми та їхнє вирішення. У цьому процесі беруть участь усі, хто потребує виправдання та обґрунтування своїх поглядів щодо проблеми.

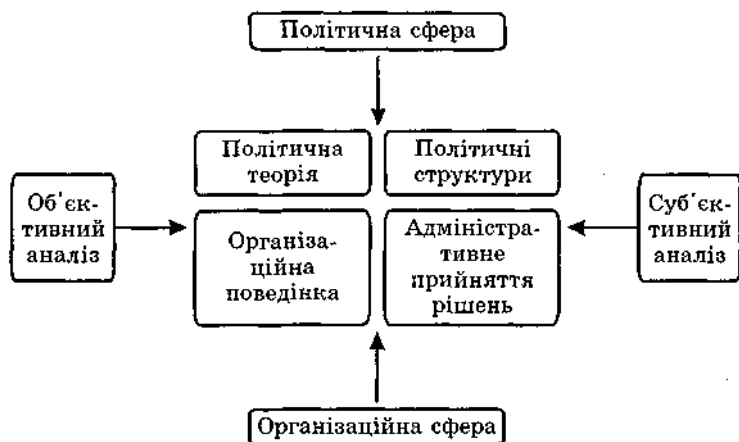
Діяльність держави в умовах сучасного суспільства повинна враховувати рівень загальнонародних, групових, індивідуальних інтересів в організації життєдіяльності суспільства, що є основним показником її ефективності й навіть необхідності. Управлінські аспекти дії політики зумовлені не тільки соціально-економічними детермінантами, а й напрямом державної політики в суспільстві загалом. Як зауважує американський дослідник Т. Лові, «практика управління визначає політику» [205, с. 545].

Зв'язок державної політики й соціально-економічних суспільних детермінант в аспекті управління виявляється в тому, що основними суб'єктами управління суспільством є державні інститути, а тому поліпшення управління — найважливіший чинник діяльності держави. Ось чому державна політика, на думку Г. Райта, є сферою, яка складається з багатьох дисциплін, сфокусованих на процесах і функціях управління. Державне управління трактується як спільні зусилля певної групи в контексті держави; охоплення всіх трьох гілок влади — виконавчої, законодавчої і судової; важливий чинник у формуванні державної політики, а отже, як один зі складників процесу політики [230].

Тому зрозуміло, що теорію державного управління як частину процесу політики слід розглядати з урахуванням деяких теоретичних концепцій зі сфери політичної науки. Таким чином, виокремлення державного управління від державної політики є досить умовним, між ними існує тісний зв'язок, як між суспільним розвитком і державною політикою. Це зв'язок взаємодії і взаємодоповнення. Глибше зрозуміти цю дилему допомагає діаграма, яку пропонує професор Р. Денгардт, де місце

теорії державного управління показано в суспільному середовищі: від політичної до організаційної сфери, а також від об'єктивного до суб'єктивного аналізу [419, с. 54].

СХЕМА 3



Ця схема дає змогу наочно описати теорію державного управління, простеживши перехід від політичної до організаційної сфери теоретичного спектра. Політична сфера допомагає зрозуміти, якими суспільними цінностями, оцінками, ідеями та філософськими концепціями керується державне управління або ж на основі яких оцінок, ідей та концепцій формується його теорія. Таким чином, політична сфера становить нормативну базу теорії державного управління, оскільки дає можливість визначити основні вартості та норми державного управління в контексті політичної теорії та суспільного розвитку загалом. До них належать:

- дієвість та ефективність — наскільки результативно працюють державні інституції;
- права окремих осіб як громадян і те, як державне управління підтримує зв'язок із суспільством;

- контроль за урядом з боку громадян та відстоювання їхніх представницьких інтересів через посадових осіб, які, в свою чергу, є відповідальними перед громадянами.

Щодо організаційної сфери, то предметом її вивчення є організаційне середовище. Організації розглядаються як основна сфера для прийняття рішень, а цінності політичної теорії можна виявити лише в контексті того, як організаційне середовище визначає та впроваджує такі оцінювальні рішення [493, с. 37].

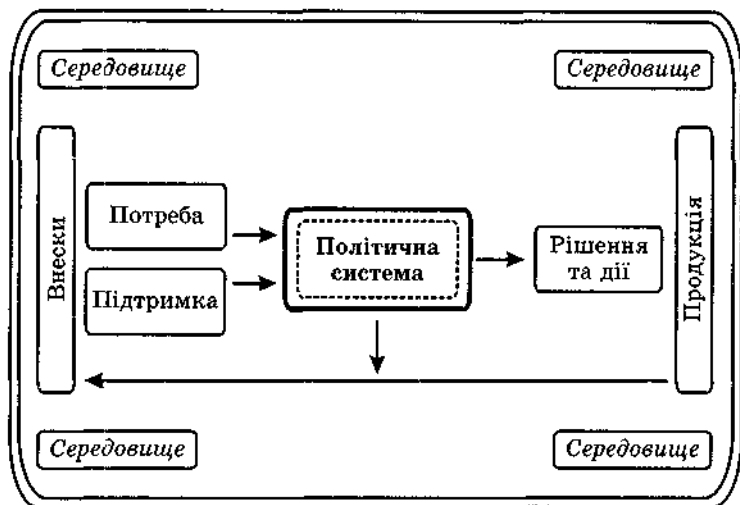
Дослідники державної політики у контексті взаємозв'язку з суспільним розвитком, як правило, розглядають її в трьох аспектах:

- як частину процесу політики;
- як аналіз організаційного середовища;
- як професійну сферу, із застосуванням теоретичних положень для досягнення практичних результатів.

Найсуттєвішим пунктом для аналізу взаємозв'язку є перший аспект. На думку Д. Істона, політична система є «чорною скринькою», де відбувається вироблення політики, і її роль в процесі політики полягає в тому, що воно є системою, яка бере певні внески, перетворює і на їхній основі видає певну продукцію або продукт. Ця система охоплює інститути (державні інститути й процеси політики) та діяльність з метою авторитетного поширення цінностей (рішень), які сприяють досягненню суспільної стабільності, і на цей процес має безпосередній вплив зовнішнє середовище [438, с. 383—400]. Це можна зобразити схематично (див. схему 4).

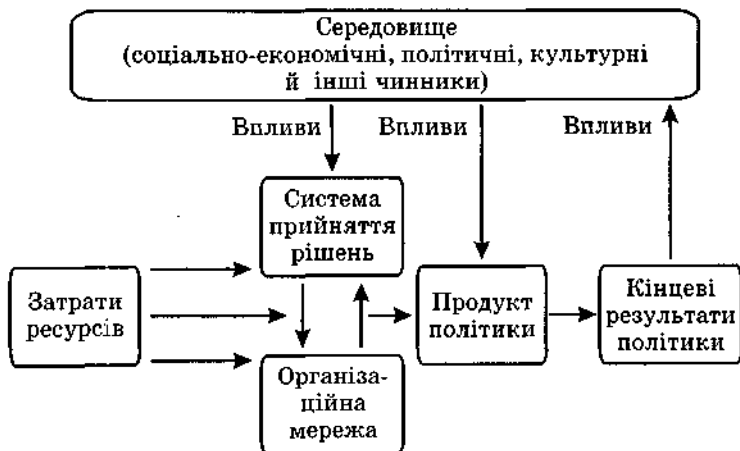
Навколишнє середовище (оточення) містить всі елементи суспільної системи — соціальну, економічну, біологічне довкілля — все, що створює її зовнішні межі. Докладніше див. [450]. Суспільне се-

СХЕМА 4



редовище впливає на формування політики через групову політику, безпосередньо самих політиків та іншими шляхами на всіх етапах вироблення і

СХЕМА 5



впровадження державної політики. Процес політики потребує певних ресурсних затрат і має кінцевий результат (див. схему 5).

Соціально-економічні умови водночас є суб'єктом і об'єктом впливу політики, адже навколишнє середовище може лімітуватися й регулюватися ефективною політикою. До поняття середовища можемо віднести:

- географічні характеристики: клімат, ресурси, топографію тощо;
- демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення;
- політичну культуру;
- соціальну структуру суспільства;
- економічну систему.

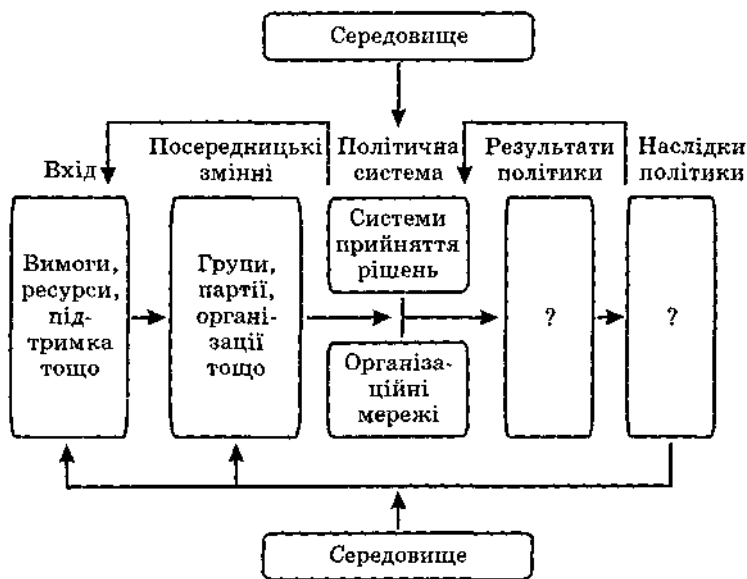
Надзвичайно важливим агентом впливу є система національної безпеки країни [354, с. 46—47]. *Змінні* середовища, до яких відносять соціально-економічні, політичні, фізичні, змінюються з часом і системно впливають на результати і наслідки державної політики. Це має таке схематичне зображення (див. схему 6).

Внески в політичну систему з навколишнього середовища складаються з вимог і підтримки, потреб і ресурсів, необхідних для вирішення проблеми. Йдеться про заклики до дій, які б задовольнили інтереси й потреби населення, а також підтримку результатів виборів, сплату податків, виконання законів, зокрема згоду з рішеннями й діями політичного керівництва, спрямованими на реалізацію вимог і потреб.

Щодо результатів, то вони містять законодавчі акти, укази, постанови, юридичні рішення і т. ін., що має своїм наслідком конституювання державної політики. Сюди також належать відповідні програми й послуги з боку державних органів, спрямовані



## СХЕМА 6



на вирішення суспільних проблем. Непередбачуваність впливу середовища та його змінних може суттєво змінювати наслідки політики. Перефразовуючи відомі слова, зазначимо: хотіли *outputs*, а отримали *outcomes*.

Оцінювання результатів політики забезпечує механізм зворотного зв'язку з політичним керівництвом, завдяки якому з'ясовуються питання про правильність політики чи державно-політичного рішення, ефективність і доцільність впровадження програм і послуг, що дає можливість при необхідності внести певні корективи в управлінський процес.

Загалом вплив політики виявляється у двох аспектах:

- результати політики — реальні результати, досягнуті через діяльність державних інституцій у процесі реалізації наряду державної політики;
- наслідки політики — очікувані/ неочікувані кінцеві результати діяльності/бездіяльності державних інституцій.

Результати політики можна підрахувати, підсумувати й статистично проаналізувати. Однак у житті, як правило, підраховують лише досягнення, адже під тиском зацікавлених груп та осіб державні установи переважно зосереджують свою увагу на оцінці результатів політики («ілюзія прогресу») і тим самим нівелюють справжні наслідки і вплив політики.

Для обрахування дійсного впливу політики слід поєднати її результати і наслідки. Формальне й неформальне оцінювання політики характеризується низкою ознак.

- Політика має вплив на суспільні проблеми, групи чи індивідів, на яких вона спрямована. Обов'язково слід виділити суб'єкт і об'єкт впливу, а також визначити запланований ефект, оскільки політика завжди досягає лише частини своїх цілей.
- Політика має передбачувані й непередбачувані наслідки (або в поєднанні).
- Політика може мати вплив на проблеми, групи, індивідів, на яких вона не була спрямована, тобто мати побічний чи надлишковий ефект. Значна частина наслідків державної політики є побічною, що вносить корективи у витрати та користь для третьої сторони.
- Політика має наслідки для поточного і майбутнього суспільного розвитку, адже деяка користь чи певні витрати можуть виявлятися в майбутньому. Окрім того, подальші ефекти по-

літики можуть бути розпливчастими чи невідзначеними.

- Окрім користі, політика завжди обов'язково має витрати, які можуть існувати у таких формах:

- прямі витрати на здійснення політики, які легко підрахувати;

- непрямі витрати (скорочення випуску продукції, підвищення цін, моральні чи фізичні негаразди);

- альтернативні витрати — не все можна робити одразу, й ресурси, призначені для здійснення однієї цілі, не можна використати для іншої: тобто головна увага приділяється тому, що має бути досягнуто за умови використання ресурсів для одних цілей і що має вигляд домінування прийняття рішень над розрахунком.

- Впливи політики можуть бути матеріальними або символічними. Наслідки певних символів водночас є важливими й складними для вимірювання. При цьому треба враховувати, що наслідки символічної політики одразу не демонструють реальних змін соціальних умов життя громадян. Як уже зазначалося, символічна політика може дати матеріальну користь у майбутньому. Отже, увага до символічних аспектів має велике значення для аналізу державної політики.

Взаємозалежність суспільних умов і державної політики зумовлена тим, що, відповідно до конкретно-історичних умов, державна політика може здійснюватися у двох режимах: нормальному та надзвичайному.

Перший ґрунтується на об'єктивних законах і максимально враховує дії механізмів соціальної саморегуляції, тобто здійснення політичної та управлінської діяльності за допомогою мінімально необхідного владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства.

Другий, надзвичайний, режим виходить із визнання особливого, вкрай гострого соціально-політичного чи економічного стану й забезпечується певним (інколи значним) обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції.

Отже, враховуючи те, що об'єктом державної політики є насамперед соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою й соціальними процесами, можна стверджувати про об'єктивно обумовлену необхідність взаємозалежності суспільних умов і напрямів розвитку державної політики. Форми, методи, принципи, характер, перешкоди тощо для прогресивного розвитку ефективної державної політики зумовлюються потребами суспільного розвитку, які виявляються через інтереси соціальних верств і груп. Взаємозв'язок державної політики й соціально-економічних умов суспільного розвитку є предметом для окремого ґрунтовного дослідження середовища аналізу державної політики. Докладніше розглянемо питання необхідності й меж втручання держави в суспільні сфери, тобто схарактеризуємо підстави для державної політики.

### ***Втручання держави в економічну сферу суспільства: необхідність і межі***

Проблеми взаємовідносин вільного ринку і держави мають досить складну архітектуру. Суперечки навколо державно-політичного втручання в економічну сферу мають тривалу історію, а ліберально-демократичні режими, що стимулюють амплітудний суспільний розвиток, сприяють узгоджено-поступальному зростанню добробуту в цих країнах. Як зазначає О. Кілієвич, «саморегульована ринкова економіка, звичайно, є утопією, і це питання на сьогодні не є дискусійним. Потрібна певна держав-

на політика, яка спрямована на досягнення різних цілей, які ставить суспільство перед владою» [104, с. 374].

Найголовнішим, з нашого погляду, є залежність якості економічної політики від політичної системи. Досить тривалий період наріжним каменем ідеологічної доктрини нашого розвитку була абсолютизація економіки, але, як показує досвід, цей підхід виявився хибним. Якщо політична система фрагментарна, інститути не мають ефективної дієздатності, а парламентська більшість становить опозицію уряду, то про яку якість економічної політики можна говорити? До цього слід додати негативну роль ЗМІ щодо основних напрямів у реформуванні (невтішні економічні прогнози, сумніви стосовно напрямку реформ та їхньої «вартості» для народу, акцентування тощо). Реально ефективна економічна політика вимагає відповідальних політиків та аналітично забезпеченої державної політики, залучення всіх до процесу реформування, підвищення рівня освіти народу й культури ЗМІ, ліквідації бюрократичних перешкод на шляху розвитку бізнесу.

Ефективна суспільна система нагально вимагає державного втручання. Незважаючи на досконалість ринкових механізмів, останні все ж мають деякі недоліки, що виявляються як через їх абсолютизацію, так і через неповноцінне застосування. (Хоча слід відзначити критичне переосмислення кейнсівського аналізу, якому присвячені роботи М. Фридмена, що виступав проти програми регулювання попиту заходами державного втручання в економіку і проти політики бюджетного дефіциту як заходу активізації сукупного попиту [339, с. 7].) Про ринкові невдачі та економічне обґрунтування державного втручання в суспільне життя досить докладно йдеться в численних дослідженнях, передовсім про неспроможності ринку як ситуацію, ко-

ли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно. Сюди традиційно відносять:

- суспільні блага;
- зовнішні ефекти;
- природні монополії;
- інформаційну асиметрію;
- існування неповної (недосконалої) конкуренції;
- неспроможності ринку з огляду на соціальні, моральні й політичні чинники.

Це загальноприйняті постулати для втручання держави через проведення відповідної політики та застосування певних методів державно-політичного регулювання економічної сфери. Але слід мати на увазі, що ефективність — не єдина суспільна цінність: людська гідність, економічна свобода та участь у прийнятті державно-політичних рішень також є повновартісними цінностями суспільного розвитку. До того ж неофіційні обмеження в сучасних економічних системах набувають все більшої значимості й спрямовані на координацію повторюваної людської взаємодії, серед яких — розширення, вдосконалення і видозмінювання офіційних правил, суспільно схвалені норми поведінки, добровільно обрані стандарти поведінки [187, с. 55—56].

Загалом капіталістична система, що утворилася в результаті промислової революції, була відносно незалежною. Ця свобода підприємництва дістала назву *laisser faire* — невтручання, тобто можливість діяти на власний розсуд. Капіталізм від держави вимагав тільки забезпечення контролю за дотриманням контрактів і захисту приватних інтересів підприємців [261, с. 496].

Деякі дослідники (наприклад, Б. Хоузлітц) вирізняли два типи взаємовідносин між політичною й економічною системами: автономний і залежний. Слід зауважити, що існує також опосередкований

вплив держави на економіку, наприклад, за допомогою такого інструменту державної політики, як оподаткування.

Застосовуючи такий підхід, Ч. Ліндблом класифікував ринкові системи за такими ознаками: по-перше, за суттю — державні та приватні; по-друге, за перевагою органів — підприємницькі чи планові. Він же виділив 4 основні категорії економічних систем:

- традиційні системи приватного підприємництва, які переважно керуються інтересами споживачів (Західна Європа, Північна Америка);
- системи приватного підприємництва — уряд обкладає їх податками, субсидує чи закуповує готову продукцію. За своєю суттю вони приватні, але на них значний вплив мають планові органи (наприклад, оборонна промисловість США);
- державне підприємництво — коли ціна регулюється попитом (деякі країни Східної Європи);
- державне підприємництво, підпорядковане плану (колишній Радянський Союз, деякі країни Східної Європи).

Загальною характеристикою цієї класифікації є констатація факту присутності в усіх системах ринкових принципів.

Розглядаючи питання про необхідність і межі втручання держави в економіку, зазначимо, що ринковий механізм вільної конкуренції має чимало позитивних якостей, його можливості дуже великі, та все ж не безмежні. Існують сфери діяльності й ситуації, де механізм вільної конкуренції не спрацьовує, тут необхідне державне втручання. Найважливішими з них є:

1. Правильна організація грошового обігу.
  2. Надання державою суспільних товарів і послуг.
- Річ у тім, що механізм вільного ринку задовольняє лише ті потреби, що виражаються в грошо-

вій формі через механізм попиту і пропозиції. Проте існують і такі потреби, які неможливо виразити в грошах і перетворити на платоспроможний попит. Йдеться про послуги колективного використання: національну оборону, державне управління, єдині енергетичні системи, національні комунікації, охорону суспільного порядку, вакцинацію населення, забезпечення якості продуктів харчування та питної води тощо. Цим зумовлена необхідність втручання держави в економіку.

3. Усунення державою наслідків зовнішніх ефектів. У процесах ринкового виробництва і споживання можуть виникати своєрідні дефекти, що не мають грошового виразу і не фінансуються ринком. Ці зовнішні ефекти порушують ринкову рівновагу і зумовлюють неоптимальний розподіл ресурсів, що також викликає необхідність державного втручання в економіку.
4. Збереження та охорона довкілля. Ця сфера не потребує особливих коментарів, зважаючи на актуальність і важливість як для окремого суспільства, так і для світу в цілому.

Функції, які виконує держава по організації грошового обігу, наданню підприємствам, установам, організаціям та громадянам суспільних товарів і послуг, усуненню наслідків зовнішніх ефектів, складають максимальні межі її втручання в економіку вільного ринку. Водночас ці функції окреслюють мінімально необхідні межі регулювання реального ринку. Отже, нерегульованого ринку взагалі не буває, тому що певного впливу з боку держави потребує навіть ідеальний вільний ринок.

*Теорія суспільного вибору*, яка ґрунтується на традиціях класичного лібералізму й «переносить основні риси методології економічного аналізу на політичні процеси» [44, с. 17—23], передбачає, що теорія ринкової системи і теорія політичних систем



оперують поняттями, між якими існує своєрідний тісний взаємозв'язок (див. табл. 5).

ТАБЛИЦЯ 5

<i>Ринкова система</i>	<i>Демократична політична система</i>
Процес обміну	Політичний процес
Приватні блага	Суспільні блага
Система економічних цінностей	Система плюралістичних цінностей
Власна вигода	Суспільна вигода
Економічні ролі	Політичні ролі
«Невидима рука»	«Видима рука»
Суверенітет споживача	Суверенітет громадянина
Прибуток як винагорода	Влада як винагорода
Підприємництво як основний інститут	Державна влада як основний інститут
Операційні принципи: ефективність, продуктивність, зростання	Операційні принципи: справедливість, рівність, духовність

Якщо звернутися до реального конкурентного ринку, то можна побачити нові сфери економічного життя, де виявляється обмеженість механізму ринку, що призводить до необхідності ширшої участі держави в господарських процесах. Сукупність таких сфер визначає максимально допустимі межі втручання держави в економіку.

1. Перерозподіл доходів. Ринок визнає справедливими лише доходи, отримані в результаті вільної конкуренції на ринках факторів вироб-

ництва, причому їхні розміри залежать від ефективності використання цих факторів. Та в суспільстві є люди, що не володіють ні землею, ні капіталом, ні працею (бідні, непрацевдатні): вони не мають факторів виробництва, щоб виставляти їх на ринках, і не отримують ніяких доходів. Непрацевдатними є діти, люди похилого віку, інваліди. В суспільстві існують безробітні, які хоча й працевдатні, проте не можуть знайти застосування своєї праці на ринку. Навіть людям, що спроможні виставити певні фактори виробництва, ринковий розподіл не гарантує того мінімуму доходів, що забезпечує визнаний у даному суспільстві стандарт добробуту. Ринковий розподіл доходів не може бути застосований також до тих, хто зайнятий виробництвом суспільних товарів і послуг. Їхнє утримання стає прерогативою держави, а не ринку.

У всіх зазначених випадках держава має право втручатись у перерозподіл доходів, бо те, що є справедливим з позиції ринкового механізму, вважається несправедливим з погляду загальнолюдських норм моралі, порушує право людини на гідне існування в суспільстві. Країни з розвиненим ринковим господарством свого часу пройшли через гострі соціальні конфлікти, їм знадобилося чимало часу, щоб дійти до суспільної згоди, усвідомити на рівні різних соціальних верств абсолютну цінність права людини на життя. В результаті розширились економічні функції держави, вона активно почала втручатися в перерозподіл доходів.

2. Зайнятість. Механізм ринку автоматично не реалізує права на працю для тих, хто може й хоче працювати. Відзначимо, що забезпечення вказаного права зовсім не означає наділення гарантованими робочими місцями всіх працевдатних членів суспільства. Для ефективного функціонування ринку завжди потрібен оптимальний

резерв робочої сили. З ряду причин у ринковій економіці безробіття є неминучим, становить для держави складну проблему. Її обов'язком стає регулювання ринку робочої сили з метою підтримання певного рівня зайнятості, а також матеріальне забезпечення людей, що втратили робочі місця або не зуміли знайти їх.

3. Монополізм та інфляція — це тяжкі «хронічні хвороби» ринкової економіки, яка потребує постійного проведення державою антимонопольної та антиінфляційної профілактики.
4. Розвиток фундаментальних наукових досліджень та пов'язаних з ними значних інвестицій з довгими термінами окупності, високим ступенем ризику і невизначеністю щодо прибутку не може регулюватись ринковим механізмом. Тут не обійтись без участі держави, яка стимулює структурну політику й науково-технічний прогрес. Ринок, навпаки, ефективно працює при комерційному освоєнні перспективних видів нової техніки й технології.

Держава проводить також регіональну політику, вирішуючи проблеми, що виникають при перетині з ринковою економікою історичних, національних, демографічних та інших позаринкових чинників.

5. Реалізація національних інтересів у світовій економіці має передумовою проведення державою відповідної зовнішньої торговельної політики, контролю над міжнародною міграцією капіталів і робочої сили, корекції валютних курсів, управління платіжним балансом та багато іншого.

Такими в загальних рисах є верхні максимально допустимі межі державного втручання в ринкову економіку. Вони достатньо широкі для того, щоб, раціонально поєднуючи державне регулювання й ефективно функціонуючий механізм ринку, успіш-

но вирішувати основні соціально-економічні проблеми сучасного суспільства.

Якщо ж держава намагається робити більше, ніж їй належить за законами ринку — продовжує розподіляти виробничі ресурси, утримує адміністративний контроль над цінами, не вимагає повернення кредитної заборгованості підприємствам, зберігає робочі місця в технологічно відсталих виробництвах, намагається забезпечити високий соціальний захист населення без урахування реальних можливостей економіки, — то в народному господарстві консервується відстала структура виробництва, низька якість продукції, збільшується відставання від розвинених країн в галузі науково-технічного прогресу й життєвого рівня населення. В результаті найбільше страждають ті, заради кого держава йшла на перевищення меж розумного втручання в економіку. Тоді все ж стає необхідним роздержавлення економіки, звільнення її від надмірної державної активності. Основними напрямками економічної діяльності держави є:

- Забезпечення нормальних умов роботи ринкового механізму, що означає регулярну демонополізацію економіки, її антиінфляційну профілактику за допомогою стабільної грошової системи, державних фінансів тощо. В країнах, що обрали шлях відбудови ринкового господарства, державі також доводиться формувати багатосекторну економіку, демонтувати ланки адміністративно-командного управління, створювати дієву систему економічних регуляторів тощо.
- Виконання функцій, окреслених мінімально необхідними й максимально допустимими межами втручання держави в економіку. У вирішенні цих економічних проблем ринковий механізм виявляється непридатним або неефективним.

Відзначаючи роль неекономічних чинників у виробництві, слід сказати, що вони є досить важливими й у сфері обміну. Деякі види обміну неможливо пояснити економічними правилами (наприклад, подарунок). У сучасному суспільстві, на думку соціологів, на розподіл трудових ролей також мають вплив вік і стать.

Враховуючи значний вплив різних типів технологій в організації праці, наведемо можливі наслідки, зокрема процес відчуження, що містить три елементи:

- відчуття беспорядності — працівникам не належать інструменти, які вони використовують, вони не мають необхідних ресурсів і не продають вироблені ними товари;
- відчуття марності своєї праці — у виготовленні кінцевого продукту робітник задіяний лише в одній операції й дуже часто не має контакту з іншими працівниками;
- відчуття відстороненості — у багатьох професіях втрачається можливість кар'єрного зростання; працівник не відчуває гордості та задоволеності від процесу творення [261, с. 506].

Отже, економічна ефективність (оптимальність, чи ефективність за Парето: такий розподіл виробничих факторів і благ, за якого одна людина поліпшила б свій добробут і жодна не погіршила б свого) не завжди є визначальним чинником людського буття, хоча й значно впливає на суспільний розвиток. Оптимум Парето полягає в тому, що добробут суспільства досягає максимуму, а розподіл ресурсів стає оптимальним, якщо будь-яка зміна цього розподілу не погіршує добробут хоча б одного суб'єкта економічної системи. Загалом при розгляді оптимуму слід звернути увагу на *ефективність за Парето*. Для неї необхідні три умови:

- при виборі з будь-яких двох положень граничні норми використання одного блага замість іншого для всіх осіб мають бути однаковими (ефективність обміну);
- гранична норма заміщення всіх форм при виборі різних ресурсів має бути однаковою (ефективність виробництва);
- гранична норма трансформації між будь-якими двома видами товару має дорівнювати граничній нормі заміщення споживача (ефект змішаного продукту) [269, с. 118—128].

За відсутності ринкових невдач та виробництва суспільно необхідних товарів уряд фактично тільки перерозподіляє доходи (ресурси). Система приватних підприємств забезпечує найефективніше використання ресурсів. У випадку ж значних ринкових невдач (недобросовісна конкуренція, недостовірність інформації, недосконалість конкурентних ринків, екстерналій, брак товарів суспільного споживання та безробіття) існує небезпека того, що ринок буде неефективним, за критерієм Парето.

З огляду на державно-політичне регулювання економічної сфери, зазначимо, що держава виконує свої функції, використовуючи різноманітні методи, до яких ринкова система, в свою чергу, висуває певні вимоги.

- По-перше, виключаються будь-які дії держави, що порушують ринкові зв'язки. Неприпустимими є, наприклад, тотальне директивне планування, натуральний розподіл виробничих ресурсів та предметів споживання (фонди, талони, купони, картки і т. ін.), всеосяжний контроль над цінами тощо. Однак це не означає, що в умовах ринкової економіки держава знімає з себе будь-яку відповідальність, скажімо, за рівень і динаміку цін. Навпаки, держава повинна уважно

стежити за цінами і, спираючись передусім на економічні методи управління, не допускати їхнього безконтрольного інфляційного зростання. Слід відзначити, що саме в цьому питанні держава має набагато більше можливостей за існування ринкової економіки, ніж при адміністративному ціноутворенні.

- По-друге, впливати на ринок як на систему, що здатна самонастроюватись, можливо, в основному економічними методами. Якщо держава буде покладатись виключно на адміністративні методи, то вона може зруйнувати ринковий механізм. Однак це не означає, що в розвиненому ринковому господарстві адміністративні методи взагалі не можуть застосовуватися. Їх використання в деяких випадках не тільки допустиме, а й необхідне.
- По-третє, економічні регулятори не повинні послаблювати або замінювати ринкові стимули, їх варто використовувати за принципом «не завжай ринкові». Якщо держава ігнорує цю вимогу, не звертає уваги на те, як вплине дія економічних регуляторів на механізм ринку, останній починає давати збої.
- По-четверте, використовуючи економічні регулятори, держава повинна постійно контролювати позитивні й негативні ефекти, що виникають при цьому, а також нести політичну й економічну відповідальність за довготривалі наслідки своїх рішень.

Наприклад, держава має намір стимулювати впровадження у виробництво найновітніших технологій, комерційні перспективи яких поки що не з'ясовано. Якими б методами вона не користувалась (податкова політика, приватизація, інвестиції з бюджету), яким би не був кінцевий результат на ринках товарів і послуг, це спричинить звільнення частини робітників, ускладнить ситуацію на ринку праці, яку держава повинна відрегулювати.

- По-п'яте, необхідно враховувати національну специфіку, яка помітно впливає на економічну діяльність. Ринкові процеси, що розгортаються в Україні, завжди будуть різнитися від процесів, що відбуваються в штаті Ілінойс, у Саксонії або в Росії, Польщі, Чехії чи Болгарії. Своєчасне врахування українського менталітету, збереження позитивних історичних традицій господарювання, точні оцінки варіантів економічної поведінки не абстрактних виробників і споживачів, а сучасних громадян України становить ті вимоги, без урахування яких держава не зможе налагодити ефективного функціонування й регулювання економіки.

Слід чітко усвідомити, що економічні й адміністративні методи тісно взаємопов'язані. Будь-який економічний регулятор містить елементи адміністрування, оскільки контролюється тією чи іншою державною службою. Наприклад, грошова система відчує вплив зміни ставки міжбанківського кредиту не раніше, ніж буде прийняте відповідне рішення про її підвищення або зниження, оформлене адміністративним розпорядженням національного банку. У свою чергу, в кожному адміністративному регуляторі є дещо економічне, бо він опосередковано впливає на поведінку суб'єктів господарської системи. Вдаючись до прямого контролю надцінами, держава створює для виробників особливий економічний режим, спонукає їх переглядати виробничі програми, вишукувати нові джерела фінансування капіталовкладень тощо. Доводиться пристосовуватись і споживачам — змінювати структуру попиту, а також співвідношення між його обсягом і розміром збережень.

Водночас економічні й адміністративні методи є протилежними. Економічні методи не звужують свободу вибору для суб'єктів господарювання, які зберігають за собою право на вільне прийняття



ринкового рішення. Коли, припустимо, держава використовує для регулювання економіки відсоткову ставку за своїми борговими зобов'язаннями, покупець облігацій державної позики вбачає в цьому ознаку того, що він здобув ще один додатковий варіант вигідного розміщення своїх заощаджень. І тут усе залежить від уміння держави повернути до себе власника заощаджень, щоб досягти поставлених цілей регулювання.

На відміну від економічних, адміністративні підходи суттєво обмежують свободу економічного вибору, а іноді зводять її до нуля. Це трапляється там, де адміністрування виходить за економічно обґрунтовані межі, набуває рис тотальності, перероджується в адміністративно-командну систему. Тоді контроль стає всеосяжним, охоплює весь господарський комплекс — виробництво і його структуру, видатки, ціни, якість продукції, заробітну плату, прибуток і його розподіл і т. д.

Водночас адміністративні заходи, пануючи над економічною свободою, можуть бути повністю виправданими тоді, коли максимальна свобода одних суб'єктів обертається великими втратами для інших суб'єктів і ринкового господарства в цілому. Існують сфери, де використання адміністративних методів є ефективним і не шкодить економічному механізму. До них можна віднести:

- 1) жорсткий державний контроль монопольних ринків;
- 2) регулювання зовнішніх ефектів та їхніх наслідків, особливо для довкілля. У цій сфері економічні регулятори недостатні й не ефективні, бо якщо знищено озеро чи ліс, то ніякі фінансові санкції їх не відновлять. Необхідні адміністративні заходи: консервування частини національних ресурсів, вилучення їх з комерційної експлуатації, виділення природоохоронних зон, в яких не допускаються певні види вироб-

ничої діяльності, пряма заборона використання економічно шкідливих технологій;

- 3) розробка екологічних стандартів, які б гарантували населенню екологічно безпечне життя, національних та інших стандартів, а також контроль за їх дотриманням;
- 4) визначення і дотримання мінімально допустимого рівня добробуту населення — гарантованого мінімуму заробітної плати, допомоги по безробіттю тощо;
- 5) захист національних інтересів у системі світового господарства, як-от ліцензування експорту або державний контроль над імпортом капіталом.

У країнах з розвинутою ринковою економікою адміністративні методи давно стали невід'ємним складником державного механізму, й при цьому ніде не порушується питання про їх заміну чимось іншим.

Визнаючи необхідність державно-політичного регулювання економічної сфери, відзначимо два важливі його обмеження:

- демонстрація (хоча б принципова) певного способу втручання в ринок для задоволення потреб усіх індивідуумів без заподіяння шкоди жодному (*вдосконалення за Парето*);
- демонстрація спроб зарадити ринковим невдачам, коли політичні процеси й бюрократичні структури демократичного суспільства не втручаються у пропонуване *вдосконалення за Парето* [269, с. 115].

Загалом же існування ринкових невдач передбачає певний простір для урядової діяльності, але не зумовлює того, що конкретна державна програма (спрямована на виправлення ринкової невдачі) стає обов'язковою і бажаною. Оцінкою ефективності є не лише цілі програми, а й практичне її втілення.

Світова й вітчизняна практика засвідчує, що адміністрування робиться небезпечним, коли воно не має економічного обґрунтування. Зовсім відкидати його — означає нечітко уявляти собі устрій сучасної ринкової економіки. (Погляд, згідно з яким держава має переважне право на втручання в економічну сферу в тих випадках, коли вважається, що інтереси людей їй краще відомі, ніж самим людям. Цей підхід називається патерналізмом, і на практиці він призводить до нав'язування волі однієї частини суспільства іншій. Хоча, як зазначають дослідники, існують окремі випадки, коли патерналістська роль держави є позитивною, але виокремити їх із загальної маси практично неможливо) [269, с. 114].

Незважаючи на те, що світова господарська практика знає чимало комбінацій різноманітних методів регулювання, їхня внутрішня структура, як правило, залишається незмінною. Одна група методів (як економічних, так і адміністративних) виконує в економіці роль несучої конструкції, що спрямована на досягнення поставлених цілей, інша є амортизатором, що усуває негативні ефекти, які неминуче супроводжують державне регулювання ринкової економіки.

Конкретні форми, методи й масштаби державного регулювання різняться як за країнами, так і за культурою, історією, традиціями, звичаями всередині країни. Найдоцільнішим способом виокремлення підстав для цього є аналіз критерію Парето.

У ситуації, що є оптимальною за Парето, не можна поліпшити становище будь-якого учасника розробки і впровадження державної політики, не знижуючи водночас добробуту як мінімум одного з тих, що лишилися. Звідси можемо перейти до формулювання критерію Парето. *Критерій — це ознака, за якою можна судити про щось. У нашому випадку йдеться про ознаку, яка б незаперечно давала знати, чи відбувається рух у бік оптимального*

економічного стану. Згідно з критерієм Парето (критерієм зростання суспільного добробуту), рух у бік оптимуму можливий при такому розподілі ресурсів, який збільшує добробут щонайменше однієї людини, не завдаючи шкоди жодній іншій людині.

Економічне обрахування суспільної рівноваги як методу аналізу державної політики є досить складним у застосуванні, що на практиці призводить до обмеження його використання (один тип політики за певний відрізок часу). Адже ефективність за Парето виникає завдяки виключно добровільним діям і загалом не потребує цілеспрямованої державної політики, що знімає питання узгодженості конкурентної моделі. Традиційні неспроможності ринку виявляють себе за обставин, коли «невидима рука» не здатна забезпечити ефективність за Парето, що поглиблюється суперечностями між конкурентною моделлю й реальним світом речей. Отже, слід конкретно і чітко визначитися з пріоритетами в державному будівництві, відмовитись від виконання «пожежних функцій» та «латання дірок» урядом як в економічній сфері, так і загалом у державній політиці, зосередитись на стратегічному плануванні, оскільки сьогодення вимагає: «як політичне мрійництво, так і ідеологічні заперечення повинні поступитися місцем жорсткому прагматизму і точному розрахунку, державному інтересу» [9].

Стосовно обґрунтування меж і необхідності втручання держави в економічну сферу, то слід наголосити, що реформи, якщо вони проводяться, є видимими, йдеться про результати, наслідки й очікування. Як зазначав на семінарі для українських вчених Л. Бальцерович, страшенною помилкою було б думати, що реформи несуть виключно біль і страждання, адже значно болючіше, коли вони взагалі не проводяться. Реформування ж «маленькими шматочками», чи крок за кроком, болісне й неефективне та викликає нарікання і розчарування. Реформи — видно, а відсутність реформ — ні. Ве-

лике значення для цього процесу має якісний стан правової системи. Ясність, чіткість і прозорість законодавчого поля сприяє економічному зростанню і запобігає корупції, адже прибутки мають бути чесними. Також слід звести до мінімуму масштаби «довільної» влади, вирішення суспільних проблем на власний розсуд службовими особами, й особливо у сфері громадських послуг.

Від перших днів незалежності український уряд отримує рекомендації найкращих фахівців щодо реформування економічної й політичної сфери. Експерти неодноразово розробляли досконалі пакети заходів, спрямованих на вирішення найболючіших проблем України. Проте сподівання української та міжнародної спільноти щодо втілення пропонуваної державної політики не справилися.

Визначення цілей державної політики, узгодження взаємовідносин між економічною й політичною сферами, тобто вироблення прозорих і зрозумілих «правил гри», що сприятимуть поступально-демократичному рухові України,— це головні завдання сьогодення.

Підставами для державного регулювання також є розподільчі та інші цілі, які дають можливість коригувати неспроможності влади, що, в свою чергу, сприяє поліпшенню економічної ефективності за Парето. Слід зазначити, що, окрім ефективності як головного показника й оцінювача діяльності державних структур і держави загалом, є й інші суспільні цінності, які мають суттєво впливати на показники суспільного розвитку. Система суспільних цінностей, моральні та релігійні інституції також є оцінювальним елементом політики держави. Сюди ж варто долучити і психологічні моменти суспільного буття. Конфлікт цінностей вимагає втручання державних інституцій для систематизації й вибору ціннісних орієнтацій при колективному ухваленні рішень.

Однією з цінностей, яка, за значенням, конкурує з ефективністю Парето, є функція суспільного добробуту, що об'єднує корисності всіх членів суспільства. Ця функція перетворює корисності всіх індивідів на індекс суспільної корисності й дає нам альтернативний підхід до визначення економічної ефективності та сукупного добробуту. Принцип її дії полягає в тому, що, на відміну від визначення ефективності як нездатності поліпшити становище будь-кого, не погіршивши становища іншого індивіда (принцип Парето), вона визначається як такий розподіл благ, що максимізує функцію суспільного добробуту (принцип *найбільшого добра*).

Запровадження загальноприйнятої функції добробуту полегшило б завдання, яке стоїть перед аналітиками-експертами політики під час розгляду альтернатив, та унеможливило б необхідність досягнення компромісів серед несумісних цінностей. (Експерти розробляли б альтернативи-стратегії та прогнозували їхні наслідки, а функція суспільного добробуту автоматично ранжувала б їх.) Це неможливо з огляду на:

- припущення, що ці корисності можна спостерігати. Адже корисність — це суб'єктивне уявлення, яке не підлягає вимірюванню;
- необхідність визначення функції суспільного добробуту, не залежної від корисностей, доходів, структур споживання окремих індивідів. (Серед членів суспільства немає згоди щодо виду функції суспільного добробуту, тож ніяка справедлива процедура голосування не гарантує стабільного вибору);
- обмеженість інформації та знань перешкоджає практичному використанню цієї функції;
- схильність аналітиків до узалежнення функції суспільного добробуту тільки від негайних на-

слідків політики та запобігання помилок у прогнозах.

Другий підхід до визначення суспільно важливих цінностей дістав назву *інституційного утилітаризму*, прихильники якого виступають за переформулювання *проблеми суспільного добробуту*, пропонуючи замінити вибір розподілу благ на вибір суспільних, економічних і політичних інституцій, що забезпечують цей розподіл. Інституційний утилітаризм заохочує враховувати розмаїття цінностей, які опосередковано роблять внесок у суспільну корисність, завдяки ефективнішим політичним, суспільним та економічним інституціям.

Людська гідність як рівність можливостей і мінімальний рівень споживання також є суспільною цінністю, що за значенням не поступається, а інколи навіть перевершує ефективність за Парето. Розширення участі в прийнятті рішень про забезпечення й розміщення суспільних благ також заслуговує на увагу при оцінці того чи іншого напрямку державної політики. Загалом повага до людської гідності виправдовує державну політику, яка забезпечує певний мінімальний рівень споживання всіма членами суспільства. Цей рівень є абсолютним, але не постійним (також можна розглянути загальний розподіл багатства), тому найголовнішим питанням стає здатність підрахувати кількість теперішнього і майбутнього багатства, яке люди спільно здатні віддати для досягнення більшої рівності розподілу.

Легітимність також є складником суспільних цінностей, адже добровільне дотримання законів зменшує витрати на їхнє утвердження з одночасним відображенням і ствердженням легітимності політичної системи. Загалом вироблення політики, яка відповідає загальноприйнятому розумінню справедливості, становить суспільну цінність. Водночас державна політика не може безпосередньо сприяти головним суспільним цінностям до того

часу, поки їх не ухвалять і не втілять успішно в життя. Тому обов'язково слід звернути увагу на поняття здійсненності розроблюваного варіанта політики. Для цього застосовують ті чи інші суспільні індикатори. Наприклад, валовий національний продукт, індекс споживчих цін. До неекономічних індикаторів (умовно) можемо віднести рівень дитячої смертності, рівень злочинності, середньостатистичну тривалість життя, освітні досягнення тощо. При цьому постає проблема вимірювання цих цінностей, оскільки:

- не все багатство повністю відображене у вимірюваному доході;
- податкові й трансфертні програми змінюють обсяг «використовуваного» доходу, за яким люди можуть придбати товари індивідуального споживання;
- індивіди звичайно споживають як члени домогосподарства.

Слід акцентувати увагу на проблемі індексів вимірювання, оскільки кожен окремий індекс не може повністю схарактеризувати розподіл та неоднозначність числового визначення розподільчих цінностей.

Загальноживаним виміром характеру розподілу є індекс Джині — індекс відносної нерівності (побудова кривої Лоренца шляхом ранжування населення за доходами, за відповідями на запитання: «Який відсоток прибутку припадає відповідним відсоткам найбіднішого населення»). Загалом індекс Джині — привабливий вимірник для порівняння розподілів на всьому проміжку доходів.

Недоліком будь-якої оцінювальної системи є неможливість охоплення всіх показників. У даному випадку — це неспроможність виявити всі групи, які зазнають впливу тієї чи іншої політики. Найчастіше не помічаються так звані «мовчазні невда-



хи» — люди, які не спромоглися протестувати проти того напрямку політики, що завдав їм збитків (скарга збільшує шанс на зменшення збитків, а мовчання завжди пов'язане з ризиком бути не поміченим ні політиками, ні експертами). Мовчання досить часто пов'язане з несподіванкою факту збитків — шоківий ефект. Інший аспект — коли власні збитки не пов'язують з даною політикою. Боязнь конфлікту з владою також є стримувальним ефектом і спричиняє мовчання. Неврахування інтересів майбутніх поколінь є своєрідним мовчанням, оскільки проблеми (наприклад, довкілля) виявляться в далекому чи близькому майбутньому. Дискусію щодо неврахування інтересів майбутніх поколінь ми знаходимо в [378, с. 471—475; 375, с. 181—194].

Водночас варто підкреслити, що світова практика активної участі держави в економічних процесах, досвід реалізації великої кількості державних програм довели неспроможність влади ефективно виправляти ринкові невдачі. Вирізняють кілька основних причин неспроможності влади досягти декларованих цілей державного втручання:

- неповна поінформованість: державні інституції не завжди вчасно володіють всією повнотою інформації, необхідної для прийняття найкращих державно-політичних рішень; до того ж існує поняття достовірності інформації через фільтрацію її відповідними структурами: від лобістських груп до бюрократичного апарату;
- недостатній контроль над реакцією приватного сектора та нездатність державних структур повномасштабно передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень;
- обмеженість можливостей суспільства щодо контролю над владними структурами: існування загрози надмірного зростання державного апарату

і, відповідно, збільшення витрат на його утримання;

- недосконалість політичних процесів (зокрема при ухваленні державно-політичних рішень): лобіювання, взаємопідтримка, бюрократичні ігри тощо нівелюють значимість суспільних інтересів;
- для новоутворених держав характерна недостатня компетентність політиків, державних службовців, нерозвиненість державних інститутів [124, с. 358].

Отже, як ринок, так і державне регулювання мають свої хибі та недоліки, але їх характеристика й аналіз сприяють ефективнішому суспільному функціонуванню та запобіганню криз і невдач.

Розуміння творцями державної політики як неспроможностей ринку, так і неспроможностей влади свідчить про їхню професійність. Тут існує декілька проблем, властивих обмеженню на державне втручання. Це передусім проблеми, характерні для:

- прямої демократії: парадокс голосування, інтенсивність уподобань і пакетування позицій;
- представницької влади: вплив організованих інтересів, географічні виборчі округи, обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами, позування перед громадськістю;
- бюрократичного забезпечення: проблеми державних інститутів, труднощі оцінювання наданих послуг, обмежена конкуренція, захист прав державних службовців, бюрократичні ігри з державно-політичними рішеннями;
- децентралізації: розмиті повноваження, фіскальні зовнішні ефекти [51, с. 53—54, 178—227].

Досить популярним на сьогодні є розгляд системи державної політики за допомогою конкретних внесків та результатів. Доцільність такого розгляду пояснюється великою кількістю дійових осіб на арені політики (політичні партії, громадсько-політичні об'єднання, групи впливу, державні службовці тощо), які безпосередньо впливають на формування засад державної політики. Вона є продуктом життєвої потреби в структуризації, організації влади. Державна політика передбачає й певний ступінь легітимного насильства більшості над меншістю або, навпаки, переваги одного регіону, класу, групи над іншим. У такій ситуації держава (як сукупність законодавчих, виконавчих, судових органів влади) є тим центром, «арбітром» суспільства, в якому рівень цього «насильства» має бути визначеним і регульованим.

Сутність державної політики полягає в її соціальному спрямуванні, яке в політичній організації суспільства виокремлено в автономний вид політики. Але в організаційному плані соціальна політика є своєрідною системою принципів, заходів і методів задоволення за допомогою політики основних потреб, інтересів людини, соціальних прошарків, усього населення. В. А. Скуратівський зазначає, що «соціальна політика — це система управлінських, регулятивних, організаційних, саморегулятивних заходів, дій, а насамперед цілеспрямованої діяльності суб'єктів, що сформувалася в суспільстві на певному історичному етапі його розвитку, яка здійснюється на основі певних принципів і засад та спрямована на забезпечення оптимального потенціалу особистості, її сутнісних сил, соціальної безпеки людини, її соціального захисту» [267, с. 5].

Напрямок на розбудову соціальної держави розглядається як передумова формування цивілізованого суспільства, оскільки ця держава заснована на принципі підтримки певної рівноваги між демократичними інститутами та сильною державною владою,

плануванням та ринком, приватною і державною власністю, економічною ефективністю й соціальною справедливістю. Як зазначає дослідник В. Бабкін, «реалізацію цих положень здійснює сильна соціальна політика, що реалізується через соціально-правову державу» [29, с. 128].

Щодо відображення інтересів соціально структурованого українського суспільства в політиці, то національна особливість України тут є досить експліцитною, оскільки звична донедавна структурованість поповнилась таким, тепер уже політично активним, елементом, як справжні національні інтереси, що також мають структурованість, яку в політиці слід враховувати. Окрім того, велике значення має процес глобалізації, й науковці вже виокремлюють царину аналізу глобальної соціальної політики: глобалізація соціальної політики та соціалізація глобальної політики [98].

До структури впливу державної політики належить також сфера культури.

Політика у сфері культури має на меті постійно створювати умови для духовної діяльності, спрямовані на всебічний розвиток особи й формування необхідних духовних засад для прогресивного розвитку, а також забезпечення всіх видів виробництва новітньою науковою інформацією, щоб досягти найвищих технологій виробництва матеріального й духовного продукту.

Державна культурна політика спирається на програми, концепції та суспільну систему узгодження духовних інтересів особи, спільноти й суспільства щодо науки та освіти, літератури й мистецтва, соціальних і моральних цінностей, інтелектуального й культурного потенціалу суспільства, а також організаційно-правового забезпечення відносин у сфері виробництва й споживання духовних продуктів, причому як усередині країни, так і у відносинах з іншими країнами, народами. Однією з підвалин принципово нової культурної політики

стали «Основи законодавства України про культуру» [11].

До основних принципів державної культурної політики належать:

- визнання культури як одного з головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України;
- утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними й класовими інтересами;
- збереження і примноження культурних здобутків;
- гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;
- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної належності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;
- заохочення благодійницької діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;
- міжнародне культурне співробітництво;
- визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури;

- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури.

Для державної культурної політики принципово важливим є вибір між двома поняттями — *управління культурою* і *підтримка культури*. Адже ґрунтування на загальновизнаних у цивілізованому світі засадах сприятиме утвердженню поступально-демократичного розвитку України [11].

Серед пріоритетних напрямів в українській державній політиці є національна політика.

Національна політика — це діяльність відповідних соціально-політичних, економічних і культурних інституцій та посадових осіб у сфері національних і міжнаціональних відносин.

Державна політика у сфері національних відносин — це насамперед міжрегіональна політика щодо врахування етносоціальних особливостей серед деяких націй, стосовно національних меншин у середині даної країни, розвитку мови корінної нації, економічного балансу та культурних традицій, виховання патріотичних почуттів у людей тощо (див. [179; 201]).

Державна політика в міжнаціональній сфері передбачає активну, цілеспрямовану діяльність на утвердження та постійний розвиток співробітництва й дружби між народами, створення та всебічний розвиток взаємовідносин між націями й іншими етносами, налагодження системи взаємоповаги до національних інтересів, захисту прав націй, усіх етносів на самовизначення й самоствердження на принципах рівноправності. Національні процеси зорієнтовані на узгодження європейського вибору України та суспільних цінностей народу [272].

Зовнішня політика є також базовим структурним підрозділом державної політики України.

Зовнішня політика України спирається на низку обґрунтованих положень, які в сучасних умовах можуть відігравати роль методологічних.

1. Потенціал України дає їй всі підстави претендувати на роль великої держави за умов, якщо цей потенціал буде мудро використовуватися на основі внутрішніх і міжнародних цивілізаційних правових норм, відкритості зовнішньої політики та збереженні повної міжнародної незалежності на принципах, прийнятих у світовому співтоваристві: рівноправності, взаємогоди, невтручання у внутрішні справи, взаємоповаги, політичних методів розв'язання будь-яких міждержавних проблем, колективної безпеки.
2. Україна сприймає як обов'язкову норму міжнародного права кодекс прав людини, національних меншин, а також турботу про стан українців в інших державах.
3. Правовим і моральним обов'язком є додержання визнаних загальнолюдських цінностей. Геополітичне становище та потенціал України дають можливість досягти рівня сучасної цивілізованості в оптимальні історичні терміни. Цьому сприятимуть насамперед такі засади її зовнішньої політики:
  - утвердження й розвиток України як незалежної держави й забезпечення стабільності її міжнародного становища;
  - збереження територіальної цілісності держави й водночас входження її національного господарства до світової економічної системи як чинник економічного розвитку;
  - формування матеріальних, духовних і правових засад українського громадянського суспільства та його зовнішніх джерел як умова ефективного соціального функціонування у світовому співтоваристві;

- постійно зростаюча репрезентативна активність України на міжнародному рівні.

Більш вимогливим стає стратегічне партнерство України. Реалії сьогодення вимагають відмови від декларативних заяв і наповнення його конкретним змістом [89; 272].

До структури державної політики України входить й оборона країни, яка має свою доктрину.

Военна безпека України, крім загального рівня розвитку країни, безпосередньо досягається за рахунок:

- єдиних політико-дипломатичних зусиль, спрямованих на зниження рівня воєнного протистояння;
- створення зон, вільних від зброї масового ураження, регіональних систем безпеки;
- активних колективних дій для вирішення конфліктів, що виникають;
- забезпечення високого рівня морально-психологічної підготовки особового складу до виконання завдань збройної боротьби за будь-яких умов бойової обстановки;
- оснащення Збройних Сил новітніми засобами збройної боротьби;
- готовності припинити агресію з боку будь-якої держави згідно з нормами міжнародного права.

Оскільки суспільні структури містять як колективні, так й індивідуальні форми організації, а також існує взаємодія однієї структури з іншою на легітимній основі, то наявний певний парадокс, який має бути врахованим при проведенні аналізу державної політики. Останнім часом все більшої уваги потребують питання інформаційної безпеки країни та демократичного цивільного контролю за воєнною сферою [89].



Фактом сучасного суспільного життя в умовах демократії є те, що процеси політики мають власну цінність, як і безпосередні результати політики. Далі, щоб зрозуміти динаміку цих процесів, треба не тільки розглянути загальну «рутину» політики як таку, а й узгодити цей розгляд з численними другорядними та взаємопов'язаними динаміками. Це може бути визначеним не тільки в межах змісту галузевих політик, як-то соціальний або економічний процес, а й завдяки інструментам політики — податковий, витратний та регулятивний процес.

Також важливою є роль парламенту, державно-регіональних відносин, закордонної політики та процесу формування громадсько-політичних організацій, оскільки всі вони залучені до формування так званої «інституційної ідеї» процесу політики. Їхні реакції та дії, часом невідповідні, мають бути передбачувані, але не обов'язково тотально контрольовані. Процес політики має свою цінність не тільки завдяки роботі зазначених інституцій, а ще й тому, що цей процес повинен бути легітимним як при використанні загальних, так і вузько-специфічних шляхів. Аналіз політики в умовах регіональної моделі управління має свої специфічні риси [289].

Логічно останнім етапом процесу політики є оцінка наявних результатів. Вона може мати як формальний, так і неформальний характер. У реаліях сучасного суспільно-політичного життя втілення державної політики інколи починається раніше від остаточного процесу формування засад державної політики, а процес оцінки, у свою чергу, може призвести до змін у стратегії і тактиці державної політики.

Процес творення державної політики за своєю природою є довготривалим та багатограним. Тривалість даного процесу пояснюється тим, що політика, яка проводиться, постійно зазнає тих чи ін-

ших змін. Звісна річ, активність уряду в деяких сферах життя суспільства (особливо це стосується внутрішньої політики) зазнає більших змін, аніж такий вид державної політики, як зовнішня, що є принципово незмінною протягом тривалого часу.

Державна політика має розглядатись передусім як неперервний потік розвитку суспільства, скерований державними інституціями в певному напрямі, а не процес, що хаотично виникає й раптово закінчується. Більшість державних інституцій спрямовують свою активність на поліпшення та вдосконалення вже існуючих державних програм, ґрунтуючись при цьому на надбанні своїх попередників та враховуючи реалії сучасності. Початок розвитку державної політики з історичної нульової позначки, творення з так званого "tabula rasa" призводить до повної руйнації культури суспільно-політичних взаємовідносин.

Отже, тісний взаємозв'язок державної політики і соціально-економічних умов розвитку суспільства зумовлює необхідність та визначає межі державного втручання у суспільні сфери. Зосередження виключно на ринкових механізмах регулювання демонструє заангажовано-упереджений підхід до розв'язання суспільних проблем. Всебічний, грамотний аналіз неспроможностей ринку та обмеженості влади сприятиме кристалізації суспільного розвитку, чітко зорієнтованого на людський чинник.

## **2. Аналіз стратегії державної політики**

Невід'ємними елементами процесу політики є підходи в стратегічному плануванні. (Деякі дослідники наголошують, що стратегічне планування не є елементом державної політики [40, с. 46], але розгляд поняття аналізу практично неможливий без характеристики концепції стратегічного плануван-

вання (державної стратегії) як майбутнього для розробки концепції ефективної державної політики.) Загалом *стратегічне планування* — це *стисла картина* (бачення майбутнього), *яка показує наслідки державного втручання в певну проблему*. Популярність стратегічного планування пояснюється його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією. До того ж необхідність стратегічно мислити та діяти властива державним і неприбутковим організаціям, оскільки людські й часові можливості тут обмеженіші, ніж у приватному секторі. Прибічники стратегічного планування сповідують прагматизм, є завзятішими й компетентнішими. Воно вважається якісним, чітким і ефективним, якщо охоплює лише одну проблему та оцінює й відображає потреби і наслідки втручання зацікавлених груп. Стратегічне планування й оцінювання рішень дуже важливі для аналізу державної політики, оскільки є складниками системної теорії суспільного розвитку [680, с. 1].

Серед зарубіжних науковців поширена думка про суттєвий і тісний зв'язок планування, прогнозування й аналізу. «Планування не є аналізом, хоча воно може ґрунтуватися на раціональних ідеях та діях, а також може бути результатом проведення аналізу політики. Прогнозування не ідентичне аналізу, воно може ґрунтуватися на аналізі державної політики й бути його необхідною частиною. Прогнозування майбутніх подій є суттєвим елементом планування» [634, с. 316—317].

Розробка державної стратегії та прийняття державно-політичних рішень пов'язані з законодавчим процесом і оперативним управлінням органів виконавчої влади. Тому найактивнішу участь у виробленні державної політики беруть законодавчі (парламент) і виконавчі (уряд) інститути (хоча останнім часом ми є свідками активізації роботи суду як учасника державно-політичного процесу. Рішення де-факто є остаточними і можуть змінюва-

ти баланс суспільних сил). Залежно від співвідношення владних повноважень, існують дві основні моделі розроблення державної стратегії та прийняття рішень: *активна* і *представницька*.

У першому випадку законодавчими інститутами формулюються базові принципи, концептуальні засади і конституційні норми, виробляється стратегія державної політики, тоді як за виконавчими органами закріплюється практична реалізація стратегічних рішень і технологія оперативного управління. У другому — представницька модель, яка існує, наприклад, в деяких країнах Європи, законодавчі, парламентські органи обмежуються формулюванням більш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень передається в структури виконавчої влади [87, с. 167].

Отже, якщо під стратегією політики розуміти систему великомасштабних державно-політичних рішень і вироблених напрямів діяльності, послідовна реалізація яких забезпечує досягнення стратегічної мети основними суб'єктами політики, генеральну лінію, спрямовану на розв'язання завдань цілого історичного періоду, на досягнення фундаментальних, довготермінових цілей [211, с. 340], — то державну стратегію можна визначити як систему великомасштабних державних рішень, як засіб досягнення встановлених цілей, як форму управління соціально-економічною діяльністю й територіальною організацією суспільства. Правильний вибір стратегії дозволяє зосередити зусилля й ресурси на реалізацію потенціалу економічного розвитку і тим самим забезпечити ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства в ринкових умовах. При розробці державної стратегії визначаються стратегічні пріоритети розвитку в трансформуючій економіці, обґрунтовуються економічні, політичні, фінансові й організаційні меха-

нізми реалізації стратегії в нових інституціональних умовах.

### **Концепція**

Первинним, початковим документом у системі вироблення стратегії й постановці завдань розвитку держави є концепція. В узагальненому вигляді концепція містить визначення масштабів, темпів, пропорцій та основних напрямів соціально-економічного розвитку держави, окремих її структурно-функціональних підсистем, а також загальне обґрунтування системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності всієї системи державного управління, методів подолання галузевих і територіальних диспропорцій та невідповідностей, зростання добробуту й підвищення рівня життя населення. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми — цільові комплексні документи, в яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань [76, с. 387].

Відповідно до призначення, структура концепції, як правило, складається з чотирьох змістових блоків (докладніше див.: [92, с. 197—199]).

1. Цільовий — досліджується вихідний момент соціально-економічного розвитку держави, виявляються тенденції та основні проблеми. У процесі ранжування виділяється декілька основних проблем, визначається характер і напрями розвитку держави. По суті, йдеться про ті проблеми, для вирішення яких доцільна першочергова концентрація дефіцитних ресурсів. Логічним завершенням цільового блоку є формування субординаційної системи цілей близької перспективи.

Від того, наскільки правильно встановлені проблемні ситуації на базовий і прогнозний пе-

ріоди, більшою мірою залежить правильність вибору системи цілей. Саме тут закладена основа врахування природної, соціально-економічної та геополітичної специфіки держави, оцінка придатних для використання ресурсів. Якість розробки концепції підвищиться, якщо будуть установлені проміжні проблемні ситуації. Виявлення їх полегшить процедуру елімінування (усунення) кінцевої проблемної ситуації, постановку ключової народногосподарської проблеми.

За підсумками виконання цільового блоку формуються основні положення концепції, тобто агреговане викладення основних проблем, принципів, цілей і методів соціально-економічного розвитку держави, можливостей ресурсного забезпечення, механізмів прямого й непрямого управління всіма процесами, що відбуваються в житті держави. При обговоренні основних напрямів уточнюються окреслені проблемні ситуації, формуються основні пріоритети, вдосконалюється механізм ресурсного забезпечення. Таким чином, основні положення стають вихідною позицією, що започатковує змістову частину концепції соціально-економічного розвитку держави.

2. Прогнозно-аналітичний блок. Тут узагальнюються результати попередньо розроблених прогнозів розвитку держави. Спільна ув'язка прогнозів здійснюється на «виході» з блоку, тобто при формуванні цілісної системи попередніх прогнозів довготривалого розвитку держави. Така послідовність дає можливість звести до мінімуму необхідність багатократних коригувань у конкретних прогнозах [76, с. 389—390]. Наприклад, не можна мати прогноз політичної ситуації без урахування динаміки й послідовності діяльності політичних партій, а їхні дії не мо-

жуть бути прогнозовані без наявності прогнозу діяльності владних структур суспільства.

3. Блок — урахування зовнішніх факторів, які, природно, брались до уваги й раніше, в інших блоках, але саме тут їх досліджено найдокладніше, оскільки вони більшою мірою впливають на вибір варіантів соціально-економічного розвитку держави в довготривалій перспективі. На цій стадії виконується остаточне узгодження цілей і ресурсів, причому можливе (й доцільне) скорочення кількості цілей або зміна їх субординації. Розробка даного блоку завершується взаємозв'язком економічного, соціального, екологічного аспектів державного розвитку.
4. Концептуальний блок. Він формується на основі системи попередніх прогнозів, що впливають із урахування зовнішніх чинників, відповідно до системи цілей. Цей блок є завершальним, зведеним. Розробляючи його, концепція державного розвитку набуває, з одного боку, високоагрегованого, а з іншого — цільового характеру. Деякі розділи з цього блоку переходять у розряд цільових комплексних програм, але конкретна розробка й реалізація цих програм виходить за межі концепції.

Розглянута схема формування концепції стратегічного розвитку держави має необхідну маневреність, тобто враховує національну специфіку, дає змогу вносити необхідні корективи.

Звернемо увагу на наявність у концепції розвитку держави трьох різнорівневих, але водночас взаємопов'язаних аспектів: макроструктурного, міжгалузевого, територіального.

Макроструктурний аспект концепції спрямований на вироблення принципів підходів до таких найзагальніших проблем, як подолання кризи або припинення депресії, стабілізація і підйом економіки держави, відповідність динаміки соціальних

структур соціальним цілям розвитку держави тощо.

Міжгалузевий аспект концепції набуває відображення лише на рівні агрегованих сфер. Це з'ясовується у процесі виявлення проблемних ситуацій та альтернативних шляхів їх вирішення. У постановочному ключі даються рекомендації з ресурсного забезпечення міжгалузевого розвитку.

Територіальний аспект концепції відводиться формуванню переліку об'єктів, щодо яких доцільна розробка цільових комплексних програм, обґрунтуванню розташування об'єктів нового будівництва, взаємозв'язку об'єктів інфраструктури, організації системи міжрегіонального розвитку й комунікацій. Тут же розглядаються шляхи становлення і розвитку органів місцевого самоуправління, вдосконалення системи регіональних владних структур та адміністративно-територіального устрою. (Щодо проблем політики, теорії і практики державного устрою України докладніше див.: [276].) До цього ж аспекту концепції належать питання, пов'язані з охороною довкілля, регулюванням демографічної ситуації та міграційних процесів, вирівнювання рівня розвитку регіонів тощо.

Концептуальне оформлення державної стратегії дає можливість розробки ефективного механізму її планування та реалізації. Стратегія при впровадженні державно-політичних рішень є нагальною необхідною умовою ефективності цього процесу. (Деякі аспекти стратегічного управління державною політикою охарактеризовано в праці О. С. Виханського [53].)

Г. Клівленд, аналізуючи основні тенденції державного розвитку в деяких країнах, сказав, що ми вирішуємо двадцятирічні проблеми за допомогою п'ятирічних планів, залучаючи дворічні кадри й використовуючи однорічні асигнування. Це положення є узагальненням різних думок щодо того, чому сучасні керівники й управлінці держав-



ного сектора повинні планувати й керувати стратегічно [397].

### **Стратегічне планування**

Планування було реакцією на очевидний безлад і короткозорість, породжені ринковими негараздами і плюралістичними підходами при вирішенні проблем державними інституціями. В основу планування покладено:

- вибір завдань та цілей, що мають привести до кращого суспільства;
- визначення найефективнішого способу їх досягнення;
- централізацію влади.

Стратегічне планування передбачає наявність 10 складників (процесуальних фаз, за Дж. Брайсоном):

- 1) ініціація та ухвалення процесу стратегічного планування;
- 2) розподіл службових обов'язків;
- 3) призначення організації та її цінності;
- 4) оцінювання зовнішніх та внутрішніх обставин для з'ясування своєї «сили і слабкості», своїх можливостей і перешкод, які необхідно подолати;
- 5) окреслення першочергових завдань, що стоять перед організацією;
- 6) розробка стратегії, щоб керувати цими завданнями;
- 7) ухвалення й застосування стратегічного плану/планів;
- 8) встановлення ефективного прогнозування;
- 9) розробка процесу ефективного впровадження політики;
- 10) оцінювання стратегій і процесу стратегічного планування [40, с. 46].

У час, коли розрахунки були простими, результати передбачуваними і планування репрезентувалося переважно арифметичною вправою, на нього не звертали належної уваги. Нині, коли системи багато відкритіші, а розвинені країни характеризуються всезростаючою політичною нестабільністю та падінням економічних показників, постійним переглядом бюджетної політики, результати є досить непередбачуваними і традиційне планування все менше прийнятне. Саме тому призначенням прогнозування є визначення та обґрунтування організацією своїх завдань, які необхідно здійснити через створення відповідної бази для прийняття рішень. Для цього слід ретельно вивчити політичні, економічні, соціальні й технологічні обставини і тенденції прогнозування. Загалом це:

- технологічні зміни;
- демографічні зміни;
- зміни соціальних і культурних цінностей;
- економічні зміни;
- політичні зміни та в цілому зміни у владі.

До того ж слід враховувати, що однією з реальностей сучасного суспільного життя є незадоволення більшістю членів суспільства діями державних інституцій, а точніше, тією державною політикою, яку вони проводять. Така ситуація притаманна навіть для високорозвинених країн із стабільно високим середнім рівнем життя. На думку С. Келмана, існує дев'ять причин існування цього феномена (див.: [92, с. 201—204]).

1. Система прийняття рішень у приватному секторі до певної міри є *еквівалентною* процесу прийняття державно-політичного рішення. Як і в приватному бізнесі, у державній політиці треба відрізняти ідеологічні «пастки» від реальних рішень. В державному секторі, де багато чинників впливають на формування проблеми, труднощі,

які є досить важкими для приватного сектора, стають ще складнішими. Але різниця між державним сектором і приватним полягає в тому, що в першому випадку все виставляється на загальне обговорення, а в другому — комерційна таємниця.

2. Прості математичні підрахунки породжують невпевненість, а інколи й недовіру щодо попереднього визначення очікуваних результатів конкретного державно-політичного рішення. Особливо це стосується перших етапів розробки проблеми. Якщо вдалий процес прийняття рішення гіпотетично потребує п'ятнадцяти умов, як-от сприятлива політична ситуація, всебічна розробка проблеми, правильний вибір стратегії зв'язку між фінальним актом та реальною, існуючою на сьогоднішній день політичною ситуацією тощо, — то помилка, допущена хоча б в одній із умов, зведе нанівець увесь процес. Навіть феноменальний талант політика не зможе допомогти виконати програму вчасно та з високим ступенем ефективності, якщо на самому початку її розробки припустилися помилки.
3. Майже всі учасники процесу політики мають набагато більше досвіду щодо невдач, ніж перемог у своїй діяльності, тоді як переважна більшість громадян вірить у те, що вони зможуть знайти конкретне вирішення своїх проблем через владні структури. Люди зазнають великих розчарувань, коли не знаходять «того, що шукають». Вони звинувачують у невдачі саму систему, оскільки не розуміють, як такі чудові ідеї не можуть бути втіленими в життя. (Звідси пішли такі вислови, як «некомпетентні бюрократи», «зацікавленість тільки власними інтересами» та багато інших, — але слід констатувати, що всі ці штампи значно впливають на суспільно-політичну свідомість.)

4. Для випадкового спостерігача робота державних інституцій є чимось подібним до «шматка пирога». Проблеми в якійсь одній конкретній галузі державної політики розуміються більшістю як проблеми, пов'язані з владою, а не конкретні проблеми як такі. Переважна частина електорату впевнена в тому, що владу можуть спіткати різні кризи в будь-який момент. Але водночас, коли конкретна проблема постає перед державною інституцією, реакція на неї різних верств населення перевершує всі попередні очікування.
5. З точки зору незадоволення результатами процесу політики, ми повинні пам'ятати, що про політику як конкретний набір дій не може бути мови доти, доки не визначена стратегія дії політики. Лише тоді можна підрахувати кількість людей, які будуть незадоволені конкретною дією влади, та визначити наявність інституцій, які можуть допомогти знайти консенсус. В іншому разі будь-які дії з боку уряду викликать незадоволення, незалежно від своєї спрямованості.
6. Уже в самій природі процесу політики як суспільного явища закладений момент невдоволення. При розробці державних інституцій їхні творці знищили ідею свободи, замінивши її ідеєю привілеїв. Переважна більшість членів суспільства гіпотетично погодилася з такою умовою заради ефективнішої праці влади. Але люди ніколи не зможуть погодитися з реальністю втілення в життя цього положення, яке призвело до створення надмірних труднощів у роботі державних установ.
7. Невдоволення процесом політики зростає, як снігова куля, коли під час рекламних кампаній влади зі здійснення бажаного вибору використовуються не переконання, а інші методи впливу, скажімо, такі, як тиск. Також більшість у суспільстві відчуває велике невдоволення від існу-

ючого неадекватного рівня покарання сучасних політиків за помилково прийняті рішення.

8. Невдоволення результатами процесу політики виникає ще й тому, що ми самі несвідомо створюємо додаткові труднощі, оцінюючи сприятливість середовища, в якому змушені працювати державні інституції. Нерозуміння цього викликає в нас роздратування неефективністю влади у використанні, на наш погляд, сприятливих суспільних можливостей. Але одні й ті самі суспільні можливості в один і той самий час можуть розглядатись різними верствами населення як позитив і як негатив.
9. Досягнення сучасних наук у галузі формування державної політики й зіставлення результатів державної політики з реаліями суспільного життя є неповними та недостатніми. Недостатність знань у цій сфері призводить до формування в електорату враження про неспроможність державних інституцій вирішити суспільні проблеми сьогодення. Але насправді це більше схоже на нашу загальну невдачу.

Ці та інші причини визначально впливають на процес планування й реалізації державної стратегії.

### **Стратегічне планування і стратегічний менеджмент**

Щодо стратегічного планування та стратегічного менеджменту в державному секторі, спостерігається певна плутанина й неадекватне розуміння цих термінів. Досить часто ці два поняття використовуються як тотожні, хоча різниця між стратегічним плануванням і стратегічним менеджментом полягає, загалом, у тому, на якому етапі процеси завершуються або на яких специфічних моментах робиться наголос у кожному з них. Треба визнати, що стратегічне планування наголошує саме на роз-

робці стратегічного плану, нехтуючи реалізацією. Стратегічний менеджмент звертає особливу увагу на етап реалізації. Це, звісно, не означає, що планування є менш важливим, скоріше йдеться про таку саму значимість етапу реалізації.

Відмінність стратегічного менеджменту від планування можна систематизувати за такими ознаками.

Стратегічний менеджмент:

- містить у собі встановлення перспектив здійснення напрямів політики, які, ймовірно, мають вплинути на здатність досягти цілі;
- спонукає до ретельного вивчення навколишнього середовища, аби визначити ключові проблеми, а також до віднайдення ресурсів, щоб пристосувати специфічні цілі до потреб;
- орієнтований на зовнішні стосунки, розв'язки проблеми, пошуки можливостей.

Експерт-практик при стратегічному плануванні виконує такі функції:

- орієнтація на вирішення проблем, що виникатимуть у майбутньому;
- визначення можливостей організації, перешкод і обмежень;
- створення бази для використання можливостей у своїх цілях;
- уникнення або зведення до мінімуму перешкод чи обмежень;
- орієнтація на досягнення цілей;
- використання стратегії для швидкого переходу від постановки проблеми до її вирішення;
- поступове вирішення проблеми з дотриманням порядку виконання;
- прагнення до багатократного узгодження рішень;

- організація процесу систематичного вивчення змін з метою врахування їхнього впливу на вирішення проблеми;
- встановлення бази для прийняття рішень на всіх рівнях;
- надання рекомендацій для пошуків необхідних ресурсів і виявлення організаторських здібностей для досягнення цілковитого виконання своїх наказів;
- можливість формування групи учасників і забезпечення організованості її дій [40, с. 53].

Зменшенню непорозумінь сприяє взаємозв'язок (взаємопроникнення) стратегічного планування і стратегічного менеджменту. Теоретично, звичайно, можливо розробити стратегічний план, не приділяючи особливої уваги його практичному менеджменту. Але на практиці неможливо стратегічно керувати державою без наявності стратегічної концепції і стратегічного плану. Більше того, обидва поняття є процесами, що періодично повторюються в часі, тобто керівники постійно будуть залучатися до циклів стратегічного планування при реалізації державної політики.

Ще один факт, який допомагає уникнути непорозуміння, це те, що стратегічне планування і стратегічний менеджмент — не просто управлінські засоби. Вони становлять комплексну позицію, підхід до розгляду змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі державного життя, з якими постійно стикаються і керівники, й управлінці. Стратегічне використання засобів планування та менеджменту охоплює особливий спосіб мислення, інтелектуальне підґрунтя або метод, а також набір аналітичних засобів [135, с. 3—5].

У зарубіжній науковій думці, зокрема у США, Великій Британії, Канаді, Німеччині, Франції, існує багато точок зору щодо змістових, структурних та функціональних особливостей стратегічного пла-

нування. Науковцями цих та інших країн розроблені досить деталізовані схеми методів і засобів стратегічного планування, а коли це поняття ототожнюється зі стратегічним проектуванням, то описуються знаряддя або інструменти цього процесу (див. табл. 6).

Отже, хоча існує ціла низка визначень стратегічного планування, відмінності між ними незначні, і всі вони передбачають систематизацію та визначення рішень, дій і засобів для вирішення суспільних проблем.

*Загалом стратегічне планування — це систематичний процес, за допомогою якого держава (або приватний сектор) прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє.* Результатом є письмовий документ, що спрямовує державу та її громадян на досягнення майбутніх цілей. Важливе значення оптимального й ефективного стратегічного планування полягає в його спроможності визначати центральні поточні проблеми, з якими необхідно стикається організація, для того щоб адекватно реагувати на майбутні проблеми і вирішувати їх. Тому стратегічне планування слід розглядати як важливий інструмент організаційного управління.

Для повноти оцінки стратегічного планування варто уточнити, що це водночас і процес, і результат. Процес охоплює систематичне вивчення організації та її середовища тими, хто має інтерес до її успіху в майбутньому. Результат — це документ, в якому детально описані заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, визначені на підставі інформації, здобутої під час процесу планування. Ці компоненти стратегічного планування є надзвичайно корисними для будь-якої державної організації.

Основний зміст стратегічного планування розкривають його процедури. Процедурами стратегічного планування є:



ТАБЛИЦЯ 6

Автор	Визначення стратегічного планування
Ле Скурнас	Забезпечення інтегральних зв'язків між глобальними цілями організації, більш безпосередніми її цілями та вибором специфічних дій, які допоможуть їх досягти
Брайсон	Певний набір найважливіших рішень, дій і засобів політики, які організація (чи інше підприємство) втілює в життя
Чарих	Систематичний процес, за допомогою якого організація досліджує свої можливості й те, що їй заважає, аналізує свою силу і слабкість, переглядає чи визнає свою роль, установлює пріоритетні завдання та визначає засоби їх досягнення
Бергарт	Необхідний інструмент успішного місцерозташування організації та ініціативності співробітників
Іспай	Фокусування на досяжності добре визначених цілей запроєктованої вигоди організації як цілого
Димок	Визначення цілей, а потім з'ясування того, які дії мають бути вжиті, хто має діяти, коли, в який спосіб і яким коштом, аби досягти бажаної мети
Мескон	Набір дій та рішень, які використовуються керівництвом і сприяють розробці специфічних стратегій для досягнення цілей організації
Лоранж	Забезпечення нововведення та змін в організації достатньою мірою

- стратегічне прогнозування (стратегічні прогнози);
- програмування (проекти стратегічних планів різноманітних рівнів національної економіки).

Особливий наголос зробимо на тому, що стратегічне планування визначає такі цілі й завдання, які можуть бути орієнтирами, стандартами або індикаторами для вимірювання ефективності роботи. У такий спосіб держава та її громадяни можуть дізнатися, чи досягнуто успіху, чи ні.

Розглянемо процес стратегічного планування через визначення таких його основних понять, як інтереси, вибір цілі, спільнота, знання, лідерство. Вони водночас є індикативними складниками планування і постійно оцінюються суб'єктом дії політики.

П. Лоранж вирізняє основні напрями процесу стратегічного планування [553]:

- розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські таланти, технологічний досвід);
- адаптація до зовнішнього середовища (поліпшення стосунків організації з її зовнішнім середовищем);
- внутрішня координація;
- організаційно-стратегічне передбачення.

Стратегічний план допомагає:

- думати стратегічно й розробляти ефективні стратегії;
- пояснити майбутні напрями;
- встановити пріоритети;
- визначити сьогоднішні рішення в світлі майбутніх умов;

- створити логічно послідовну й захищену базу для прийняття рішень;
- здійснити максимальну неперервність в організаційному контролі;
- визначити основні організаційні проблеми;
- ефективно діяти в мінливому середовищі;
- організовувати команду виконавців та експертів.

Стратегічне планування можна зобразити схематично:

### СХЕМА 7



Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, окремо вирізняється перспективне

й поточне планування. Щодо нормотворчої діяльності, то вона здійснюється відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, щорічної Державної програми економічного й соціального розвитку України, Законів України, актів та доручень Президента України [8, с. 52].

Поняття *суб'єкт дії політики* вказує на джерело політичної активності, спрямованої на певне ставлення до ситуації чи проблеми, яку треба вирішити і яка передбачає наявність тих або інших об'єктів політики. Поняття стратегічного планування доцільніше охарактеризувати, застосувавши традиційну схему, яка репрезентує активність суб'єктів політики: державні інститути, недержавні організації, а також діяльність окремих лідерів.

Такий методологічний підхід в аналізі політики, що ґрунтується на вказаній тріаді (*державна інституція — неурядове об'єднання — лідер*), сприятиме більш системному реконструюванню багатовимірності процесу політики. Як зазначає Л. Пал: «Державна політика бере свій початок в уряді або державних органах. Однак приватна політика може впливати на суспільство, коли приватні інтереси здебільшого прагнуть переконати уряди прийняти їхні політичні рекомендації. Політика стає державною не завдяки її впливу на суспільство, а завдяки її походженню» [195, с. 23].

### *Стратегічні інтереси*

Щодо ідентифікації стратегічних інтересів зазначимо, що вона пов'язана з визначенням предметного простору дії політики і є суттєвою передумовою активності суб'єктів політики. Визначення власних стратегічних інтересів — це найактуальніше завдання для державно-політичних інститутів. Держава як суб'єкт дії політики повинна не тільки

визначати власні стратегічні інтереси. Вони мають бути авторитетними як для громадян цієї держави, так і для міжнародної спільноти. Стратегічні інтереси держави повинні бути легітимними, тобто мати статус національних доктрин (зовнішньополітичної, національної безпеки, реформування окремих сфер життя і т. ін.), що досягається через їхнє схвалення вищим законодавчим органом.

Процес стратегічного планування має дві особливості, що є небезпечними для державних структур, особливо в умовах, коли необхідно швидко приймати рішення.

- Стратегічне планування передбачає високий ступінь централізації рішень та високу ймовірність узгодження рішень. (Застосування його недоцільне через нездатність бюрократії швидко й оперативно вирішити спірне питання.)
- Стратегічне планування залучає політичних аналітиків-експертів політики у тому випадку, коли учасники процесу планування безапеляційно відстоюють власні пропозиції (незважаючи на альтернативні варіанти).

Щодо питань авторитетності, то в разі тотожності авторитету й легітимності зміст поняття *стратегічні інтереси держави* є тотожним аналогічному поняттю *національні інтереси* та означає єдність інтересів громадянського суспільства й державних інститутів.

Держава прагне власні стратегічні інтереси ідентифікувати для громадської думки як інтереси загальнонаціональні. Затвердження концепцій національних доктрин, загальнодержавних програм, конституційних чи бюджетних законопроектів вищим законодавчим органом є обов'язковою умовою для здобуття останніми необхідного рівня легітимності. Високий рівень легітимності стратегічних інтересів держави окреслює правовий простір для

діяльності державних інституцій, які зобов'язані відстоювати ці інтереси, регулювати соціальні, економічні й політичні процеси в суспільстві.

Тим часом тотожність авторитету й легітимності, стратегічних інтересів держави й національних інтересів існує лише в ідеалі. Передусім це пов'язано з колізіями, які виникають у так званому *конфлікті інтерпретацій*,— що саме означає *державний інтерес* у кожному окремому випадку. Це є підставою для твердження, що ці процеси набувають макрополітичних ознак. Для перехідних суспільств «ножиці» авторитету й легітимності, тобто стратегічних інтересів держави й національних інтересів, є майже повсякденним явищем, отже, ця інтеракція полягає в тому, що падіння авторитету державної влади, у свою чергу, сприяє виникненню загрози делегітимізації державних інтересів [245, с. 17—18].

Структура стратегічних інтересів недержавних організацій відображена в їхніх програмних і статутних документах. Таким чином, першою умовою ідентифікації власних стратегічних інтересів для цього суб'єкта політики є вимога легальності, тобто відповідності чинному законодавству. Водночас чинник легальності має доповнюватися справжнім авторитетом цієї організації у пересічних громадян — бути легітимним. (Діяльність державних органів із самого початку є легальною, та коли ця діяльність має низький рівень довіри й авторитету в суспільстві, виникає загроза її легітимності.)

Особливість лідера в суспільстві як суб'єкта процесу політики характеризується за допомогою екзистенціальних, або «людиновимірних», понять. Індивідуальність лідера багато в чому впливає на формування рис життя суспільства, визначає ціннісні та смислові вектори його розвитку. Тому найчастіше для розкриття змісту лідерства використовуються неформалізовані поняття життєдіяльності,

психологічних типів, тобто взаємозв'язок і співмірність історико-культурної ситуації та біографії лідера. (Ця тотожність сприяла формуванню так званого «біографічного методу» в гуманітаристиці, автором якого вважається Ш. Сент-Бев [258].)

Отже, ідентифікація стратегічних інтересів:

- для державних інститутів постає як завдання мінімізації «ножиць» легітимності та авторитету (або набуття тотожності *інтересів держави й національних інтересів*);
- для недержавних організацій — визначення власних стратегічних інтересів відбувається в площині наповнення умов легальності їхнього існування реальним авторитетом у громадян;
- для лідера — у співмірності історико-культурної ситуації та його біографії.

### *Стратегічний вибір*

Ситуація стратегічного вибору — це пошук найприйнятніших базових орієнтацій діяльності суб'єктів політики в контексті історико-культурної ситуації.

Вибір тієї чи іншої стратегії — складна й відповідальна процедура для кожного із суб'єктів політики. Історико-культурна ситуація, як правило, поліваріантна, тобто містить певний набір як стратегічних, так і тактичних альтернатив розвитку. Вибір власної стратегії в політиці здійснюється один раз. Потім можлива (а в деяких випадках навіть необхідна) тактична корекція її окремих складників. Водночас очевидно, що коли суб'єкт політики намагається декілька разів змінити власні стратегічні орієнтири, то це свідчить про його нездатність до ефективної державної політики.

використовуватимуть її для дискредитації його як опонента.

### Стратегічні цілі

Наступним пунктом у плануванні політики є визначення ієрархії стратегічних цілей та обрахування можливостей їх досягнення.

Очевидно, що будь-яка стратегічна концепція має супроводжуватися системою реальних прагматичних цілей, які слугують досягненню загальної мети. Творці політики повинні сконструювати ієрархію стратегічних цілей своєї діяльності, які враховуватимуть:

- сектор ринку політики, що для даної перспективи є вакантним;
- суспільні проблеми, які опинилися на периферії уваги правлячої еліти (конкретний зміст «ножиць» між інтересами суспільства й держави);
- можливі союзники/противники певної концепції.

Формування ієрархії стратегічних цілей враховує необхідність інтерпретації тактичних, а часом і кон'юнктурних завдань у перспективі ухваленої стратегічної концепції. Визначення ієрархії стратегічних цілей водночас є завданням вибору прийнятних для кожного окремого випадку засобів їх досягнення, тобто проблема формування ієрархії цілей визначається як проблема вироблення тактичних завдань, спрямованих на досягнення стратегічної мети.

У цьому плані кожен суб'єкт політики зустрічається з так званим *парадоксом тактичного плюралізму*, який є серйозним випробуванням для його стратегічної культури. Сутність цього парадоксу полягає в тому, що в практичній реалізації власної стратегії суб'єкти політики зазнають впливу соціальних, економічних, політичних



і навіть психологічних чинників, які в сукупності створюють власне кон'юнктуру політики. Суб'єктам політики доводиться вирішувати проблему взаємозв'язку стратегічної мети, що декларується, і засобів її досягнення. Це означає, що творцям політики слід з'ясувати, яким чином задекларовані в програмних документах цілі трансформувати у прагматичні дії, як із суперечливої реальності суспільної ситуації реконструювати ті напрями дії політики, що є на цей час найбільш незаангажованими та оптимальними, які ідеологічні засоби використати в даний момент, які інтереси в контексті поточної кон'юнктури слід враховувати, а які можна ігнорувати.

Зрозуміло, що ці питання настільки індивідуальні, що будь-які узагальнення, на наш погляд, некоректні методологічно. Отже, важливим чинником стратегічного планування є вміння знайти «золоту середину» в розв'язанні *парадоксу тактичного плюралізму*, коли вдається сконструювати ієрархію стратегічних цілей для кожної конкретної ситуації, коли стратегічна мета не стає синонімом безпідставного проєкту і, навпаки, так званий *прагматизм* не перетворюється на заклопотаність політиків суто кон'юнктурними питаннями.

### **Стратегічна спільнота**

Важливим чинником ефективності стратегічного планування є наявність різноаспектної інфраструктури професійної спільноти, що працює над виробленням стратегій для суб'єктів політики. Учені, експерти, консультанти, аналітики, які, згідно зі своїми професійними обов'язками, розробляють тактичні, оперативні й перспективні питання діяльності суб'єктів політики, належать до стратегічної спільноти.

Загалом спільноти політики — це угруповання владних структур, груп тиску, академічні кола, представники ЗМІ та зацікавлені особи. Як суб'єктам державної політики їм притаманна певна специфіка, досліджувана в конкретному аналізі:

- інтереси спільноти, їхній взаємозв'язок з економічними та іншими інтересами;
- ступінь єдності соціальної групи;
- рівень її розвитку, придатний для створення своїх організацій і відстоювання власних інтересів;
- наявність/відсутність лідерів у суспільстві, авторитетів, характер їхнього зв'язку зі своїми однодумцями тощо;
- стратифікаційне положення соціальної групи, її місце в ієрархії соціальних груп, яке певною мірою й визначає силу впливу групи. Наявність масових, але відмежованих від офіційного процесу політики груп (наприклад, національних меншин) зумовлює нестабільну ситуацію, що може призвести за певних умов до соціальних вибухів та конфліктів;
- суспільна вагомість групи: чи враховуються її інтереси в державній політиці (як і якою мірою), чи нехтуються;
- тип і характер політичної свідомості, політичної культури, що притаманний групі й вирішально впливає на визначення цілей, дій і моделей поведінки, здатності до використання тих чи інших засобів діяльності (наприклад, примус).

Ця специфіка дає можливість уявити «обличчя» соціальної спільноти як суб'єкта державної політики і, відповідно, виявити ступінь впливу її на процес політики, прогнозувати можливу поведінку й

ставлення до того чи іншого курсу державної політики або програми.

В цілому ці спільноти поділяються на:

- субуряди, які перебувають під впливом великих установ, та ключові владні структури, які ухвалюють фактичні рішення;
- зацікавлена громадськість — аутсайтери, основний вплив яких полягає в генеруванні ідей і обговоренні на конференціях, через публікації та інколи шляхом лобіювання.

Зараз в Україні активно формується стратегічна спільнота. За інституціоналізованим виміром, вона належить як до державних/недержавних, так і до приватних організацій.

Державний сектор стратегічної спільноти за технічним та інформаційним рівнями забезпечення посідає найсильніші позиції. За службовими обов'язками апарат Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, комітетів Верховної Ради, Ради національної безпеки й оборони можна віднести до своєрідного ядра державної стратегічної спільноти. Сформовано спеціалізовані інституції, які розробляють наукову та методологічну базу стратегії державної політики.

Специфікою стратегічних рішень, які розробляються на регіональному й субрегіональному рівнях, є те, що вони потребують значного часу для підготовки, розробки, прийняття та впровадження. Тому вони мають бути упереджувальними, відповідати вимогам майбутніх періодів існування держави й регіонів, а також бути комплексними, скерованими на одночасне вирішення природно-соціальних, соціально-цивілізаційних і соціально-ментальних проблем територіальної громади.

Активно формуються недержавні аналітичні центри, які намагаються продукувати незалежну екс-

пертизу рішень, пропонувати певні стратегічні альтернативи тощо. Так, за неповними даними, на сьогодні в Україні нараховується близько 70 недержавних аналітичних організацій у восьми регіонах [22; 198].

Власні аналітичні структури, що займаються роботою відповідної стратегії, мають потужні політичні партії та громадські організації.

Загалом є підстави стверджувати, що в Україні активно формується ринок аналітичних послуг у сфері стратегічного планування. Водночас, як у будь-якої швидко зростаючої спільноти, тут існує багато внутрішніх проблем. Наприклад, відсутній стійкий професійний корпоративізм. Професійні цінності та традиції української стратегічної спільноти тільки формуються, досить часто доводиться мати справу з аматорством та дилетантизмом, що йде від нерозуміння відмінності між поняттями *політичний аналітик* і *аналітик політики*.

Останні виборчі кампанії стали певним випробуванням для вітчизняної аналітичної спільноти щодо здатності стратегічного планування, оперативного реагування на зміни кон'юнктури, впливу на перебіг виборчого процесу. Без зайвих перебільшень можна стверджувати, що переважно ми маємо тут негативний досвід. (Подекуди виборчі кампанії характеризувалися шокуючою зневагою та агресивним несприйняттям висновків професіоналів з боку політиків. Це пояснюється тим, що в Україні аналітична спільнота проходить лише перші етапи свого формування й аналітичні послуги здійснюються не за ознаками професійності, а за принципом «свій—чужий». І це є ознакою загальної культури політиків, коли вони сприймають лише те, що збігається з їхніми поглядами.)

Негативним чинником, який гальмує розвиток інфраструктури аналітичних послуг у сфері аналізу політики, є початковий стан підготовки аналітиків

політики та змішування понять *політичний аналіз* і *аналіз політики*. Проте, незважаючи на хвороби росту, стратегічна спільнота, що має надавати експертно-консультативні послуги, вже заявила про себе як складник сучасної української політики, і надалі її вплив, безумовно, зростатиме.

*Стратегічне знання* — багатовекторне явище, яке вказує на особливості інтелектуальної праці представників стратегічної спільноти. Визначимо основні положення поняття *стратегічне знання*:

- категоріально-поняттєвий інструментарій, використовується стратегічною спільнотою для опису певної ситуації;
- у загальній перспективі історико-культурного процесу стиль аргументації власної позиції представниками стратегічної спільноти; горизонт евристичних «кордонів», або потенціал продукування нового знання.

Окремо слід визначити інституційні виміри стратегічного знання:

- специфіка механізму збирання й передачі інформації в середовищі стратегічної спільноти;
- рівень ефективності каналів зворотного зв'язку, тобто наявність механізму адекватної зміни стратегічних проєктів з урахуванням мінливих обставин;
- здатність громадської думки й управлінського інституту сприймати аргументацію стратегічного характеру.

Очевидно, що володіння достовірним знанням є гарантією успіху стратегії. Виходячи з цього, запропонуємо таку послідовність формування стратегічного знання:

- 1 етап — аналіз ситуації (або кон'юнктури), що склалася;

- 2 етап — аналіз сильних і слабких сторін «своєї» організації, а також організацій потенційних конкурентів;
- 3 етап — визначення стратегічної позиції (інтереси, вибір, цілі);
- 4 етап — це, власне, рівень прагматики або завдання, пов'язаний з досягненням поставлених цілей.

Практика показує, що запропонована модель не повинна бути шаблонною. Як відомо, сам по собі ретельний аналіз ситуації і перспектив її розвитку не забезпечує успішного розв'язання стратегічного завдання, і навпаки, успіх у політиці може супроводжуватися низьким рівнем аналітичного опрацювання ситуації. Існує безліч прикладів досягнення успіху всупереч будь-яким обставинам, що склалися. Досягається такий успіх передусім завдяки вирішальному значенню волі та стратегічного мислення в подоланні несприятливих обставин.

### *Стратегічне мислення*

Особливістю стратегічного мислення, на відміну від звичайного наукового, є його прогностичний та практичний виміри [604, с. 26]. Якщо наукове мислення орієнтується на системне та об'єктивне пізнання певного природного або суспільного явища, то стратегічний тип мислення, окрім наукового аналізу, містить вимогу складання достовірного прогнозу розвитку та проекту майбутніх дій згідно з визначеними цілями. Стратегічне мислення орієнтоване на зміну дійсного стану речей, його метою є конструювання бажаного та визначення практичних засобів його досягнення.

Наступною рисою стратегічного мислення є його плюралізм, який визначається пошуком оптимального шляху для досягнення конкретної мети. Плюралізм стратегічного мислення, тобто прагнення поєднати різні точки зору, концепції, методологіч-

ні підходи, інтереси в єдину, найоптимальнішу для конкретної ситуації стратегічну доктрину, пояснюється тим, що ефективність або життєздатність стратегічної доктрини можна передбачити лише з певним ступенем вірогідності. Ми можемо говорити про ефективність застосованої стратегії тоді, коли вона набула свого втілення в життя. Саме плюралізм стратегічного мислення сприяє запобіганню помилок в реалізації наміченої стратегічної концепції через прагнення асимілювати різні погляди та методологічні підходи до політики.

Стратегічне мислення про процес і результати (використовування інтересів і цінностей інших задля досягнення власної мети) має на меті не допустити, щоб державна політика перетворилася на голослівну й декларативну.

Щодо стратегічного мислення, то, як зазначають Д. Веймер та Е. Вайнінг, передусім слід мати на увазі, що:

- неможливо точно передбачити всі наслідки запропонованого варіанта політики, не приділивши належної уваги її втіленню в життя, у зв'язку з чим стратегічне мислення допомагає краще зрозуміти процес втілення в життя;
- при трактуванні здійсненості політики як однієї з цілей комплексного аналізу політики, стратегічне мислення допомагає підготувати її конфіденційний аналіз;
- розробка ефективних альтернатив політики потребує творчого підходу, тож стратегічне мислення сприяє розвитку творчої ініціативи та попереджає про можливість використання егоїстичної поведінки інших людей у власних інтересах. Також стратегічне мислення дає змогу усвідомити потенційні проблеми і можливості при розробці планів втілення рішень у життя;

- аналітики-експерти, що розробляють політику, нерідко самі беруть участь у прийнятті та втіленні рішень у життя (використання їх як *технічних експертів*, як порадників для повсякденного маневрування, як уповноважених представників на засіданнях з обговорення чи вирішення питань політики). До аналітиків та експертів звертаються по допомогу для коригування, спрямування, контролю втілення рішень у життя чи керування процесом на практиці [51, с. 479—480].

Орієнтація на практичний результат визначає прагматизм стратегічного мислення. Стратегія має бути не лише концептуально й теоретично обґрунтована, а й містити чіткі практичні механізми, за допомогою яких доведеться її втілювати. Відомий афоризм «хотіли як краще, а вийшло як завжди», до якого досить часто вдаються суб'єкти політики, вказує на недосконалість підрахунків для практичного втілення в життя стратегії, коли аналіз певної ситуації не був підкріплений ретельним вивченням наявних ресурсів та можливістю непередбачуваних наслідків.

Д. Веймер та Е. Вайнінг стратегічне мислення аналізують передусім із точки зору механізму прийняття рішень та етапу втілення їх у життя, тобто як суто прагматичну процедуру, спрямовану на досягнення задекларованих цілей. «Уявляючи фазу втілення в життя як низку ухвалених рішень, ми готуємося до використання інтересів і цінностей тих, чия співпраця необхідна для того, щоб ухвалена політика не була загальною декларацією намірів, а чинила конкретний, бажаний вплив на спільноту. Інакше кажучи, ми починаємо мислити стратегічно і про процес, і про результати: як можна скористатись інтересами та цінностями інших задля досягнення власної мети. Отже, стратегічне



мислення допомагає нам краще розуміти процес утілення рішень у життя» [51, с. 479].

Для фази ухвалення рішень необхідний мінімальний обсяг інформації, на якій ґрунтуватиметься оцінка політичної ситуації:

- Хто є учасниками політичного процесу?
- Які їхні мотиви та переконання?
- Які їхні політичні ресурси?
- На яких політичних рівнях буде ухвалено конкретну програму?

Оптимальна кількість якісної інформації сприятиме ефективному виробленню прогнозування політики та впровадження в життя державної стратегії.

### **Прогнозування політики**

Щодо стратегічного планування (прогнозування) в аналізі державної політики зауважимо, що прогноз вважається головним джерелом інформації про майбутні зміни в політиці та про їхні наслідки. Цілі планування подібні до багатьох наукових і соціальних досліджень у тому, що їхньою допомогою робиться спроба зрозуміти й контролювати людське та матеріальне середовище. Специфікою спроби передбачити майбутній стан речей є, зокрема, намагання проконтролювати ситуацію, спланувати й визначити «необхідну» політику, яка б відповідала найкращому курсу дій серед усіх запропонованих майбутніх можливостей.

Передічимо п'ять принципів, важливих для розробки й використання прогнозування:

- з прогнозуванням слід ознайомлювати всіх службовців організації — *видимість цілі*;
- прогнозування повинне містити всі аспекти життєдіяльності організації — *реалістичність виконання планів*;

- прогнозування має відображати зміни в зовнішньому середовищі (жодна організація не може довго існувати без змін, якщо змінюється середовище);
- прогнозування необхідно здійснювати за допомогою керівництва (словом і ділом);
- прогнозування може відображати майбутнє втручання зацікавлених груп («бажане майбутнє» можуть задовольнити виключно сильні організації) [40, с. 48—49].

Прогнозування політики можна подати схематично (див. схему 8).

Воно дає змогу здійснити кращий контроль через розуміння колишніх курсів політики та їхніх наслідків — тобто майбутнє визначається минулим. Аналітик майбутньої політики мусить ставити перед собою запитання про цінності, які можуть і повинні керувати подальшими діями. При цьому слід зазначити, що навіть коли цінності, покладені в основу теперішніх дій, можна визначити, це не означає, що вони будуть домінувати в майбутньому. Для процесу прогнозування великого значення набуває інтелектуальна рефлексія зацікавлених політичних сил, що може призвести до зміни їхніх цінностей і поведінки. Непередбачувані обставини (зокрема безповоротні процеси хаосу й виникнення нового порядку [432, с. 190—192]) також суттєво впливають на стратегічне прогнозування.

*Прогнозування* — це спеціальні наукові дослідження конкретних процесів, явищ, подій, в результаті яких з уже відомої інформації (у минулому й теперішньому) дістають дані про можливий стан прогнозованого об'єкта. В. Дан під прогнозом розуміє «науково обґрунтоване судження про можливі стани об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи й терміни їхнього здійснення. Процес же розроблення прогнозів називається прогнозуванням» [432, с. 38]. В. Я. Матвієнко у книзі

## СХЕМА 8

## Прогнозування політики



«Прогностика» окремо виділяє (7 розділ) *стратегічне державне прогнозування* [169, с. 281—341] та використання таких економічних, технологічних і соціальних даних.

Стратегічне прогнозування має три принципові форми: проектування, завбачення, припущення.

*Проектування* — це форма прогнозування, що ґрунтується на екстраполяції поточних та історичних тенденцій на майбутнє. Проектування висуває певні вимоги, підставою для яких є методологічні засади й аргументи «рівнобіжного випадку», коли припущення про вагомість визначених методів або подібність ситуацій використовується для встановлення переконливості вимог до розроблюваної стратегії.

*Завбачення* — прогноз, що ґрунтується на прямих теоретичних припущеннях. Ці припущення можуть набути форми теоретичних законів, припущень або аналогій. Суттєвою рисою завбачення є те, що воно специфікує причини й наслідки або рівнобіжні процеси та відносини, покладені в основу всіх зв'язків.

*Припущення* — це прогноз, підкріплений експертною думкою про майбутній стан суспільства. Такі судження можуть набирати форми інтуїтивних доведень, у яких припущення, що ґрунтуються на проникливості, інтелектуальній силі творення або мовчазному знанні зацікавлених сторін, використовуються для побудови тверджень щодо майбутнього. У припущеннях для оцінювання їхньої правдоподібності можуть використовуватися доводи мотивації із застосуванням теперішніх та майбутніх цілей, цінностей і намірів.

При цьому зазначимо, що переважна більшість прогностичних моделей соціально-економічного розвитку була розроблена за допомогою економетричної техніки. Економісти-математики працюють над створенням аналітичного апарату, придатного для складання прогнозів (див.: [550]). Як зауважив

американський економіст, лауреат Нобелівської премії Л. Клейн, нинішню економетрику можна цілком вважати наукою про економічне прогнозування.

Деякі елементи апарату економічного прогнозування вивчаються в курсах теоретичної економіки, — наприклад, виробнича функція, моделі Леонтьєва, Тинбергена та інші. Саме вони становлять методологічну основу середньотермінових (від двох до п'яти років) і довготермінових (від п'яти до десяти років) макромоделей прогнозу. Найавторитетнішими прогнозами вважаються ті, що розроблені спеціалістами Вортонської школи бізнесу (біля витоків цього напрямку стояв вищезгаданий Л. Клейн), корпорацій "Data Resources" (О. Екстайн) та "Chase Econometrics" (М. Еванс).

В Україні все більшого значення набуває стратегічне прогнозування, пов'язане передусім з двома найважливішими обставинами:

- ринкова економіка характеризується постійним коливанням попиту і пропозиції, що безпосередньо відбивається на прибутках і долі кожного продавця й покупця товару або послуги. Тому стратегічне прогнозування стає необхідним елементом формування ринкової стратегії і тактики на будь-якому рівні господарювання;
- стратегічне прогнозування — це вихідний пункт при обґрунтуванні довготривалих урядових програм і планів. Це пояснюється тим, що процеси, охоплені стратегічним плануванням, є одним із найважливіших чинників відтворення і мають надзвичайно високий рівень невизначеності.

### *Застосування економетричних моделей у стратегічному прогнозуванні*

Великомасштабні економетричні моделі мають багатопільове призначення й використовуються як для прогнозування економічних змінних (рівня безробіття, темпів зростання цін тощо) у певний пе-

ріод часу, так і для виявлення тенденцій розвитку народного господарства. На їх основі можна дати оцінку ймовірних наслідків тих чи інших державно-політичних рішень, впливу на національну економіку якогось світового чинника. Є й імітаційні варіанти, коли розрахунки ведуться на базі вже відомої статистики минулих років і прогноз ніби спрямований назад.

Економічній науці відома ціла система мультиплікаторів, що охоплює різноманітні цілі й інструменти державної політики. Без тріади «цілі, інструменти, мультиплікатори» зараз неможлива розробка жодної державної програми. Проте концепція формування реально ефективної державної політики дає лише найзагальніші уявлення про те, як це робити, вона є свого роду філософією державного регулювання економіки. Перед владою, що починає розробку реальної політики, постають конкретніші проблеми. Це пов'язано з тим, що ефективність інструментів політики не однакова. Так, інструменти грошової політики  $M$  краще пристосовані для регулювання темпу інфляції  $P$  порівняно з інструментом бюджетної політики  $G$ , а грошовий мультиплікатор за рівнем цін більший від бюджетного мультиплікатора за рівнем цін:

$$m_{PM} > m_{PG}$$

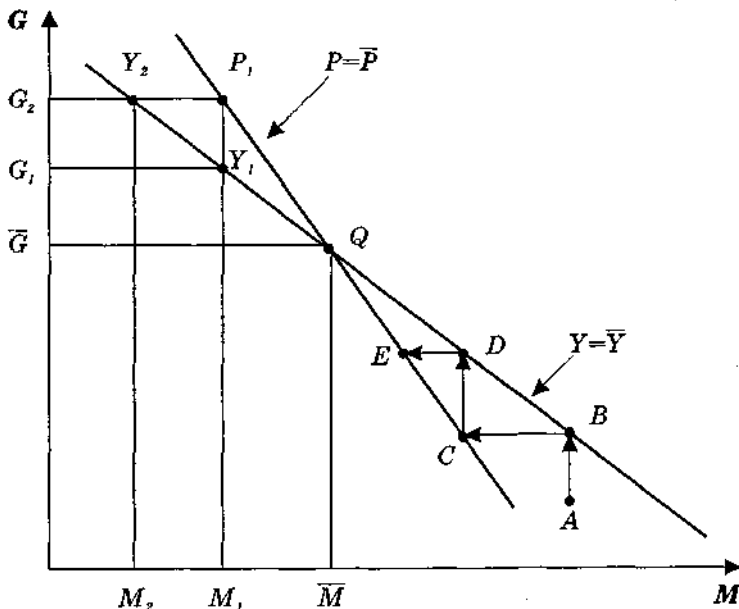
У той же час для стимулювання економічного зростання  $Y$  вигідніше використовувати інструменти бюджетної політики, ніж грошової. Відповідно, бюджетний мультиплікатор по ВВП більший від грошового мультиплікатора по ВВП:

$$m_{YG} > m_{YM}$$

Доцільність використання того чи іншого інструменту державної політики залежить від реальної економічної ситуації, величини відхилення наявних рівнів цілей від бажаних. Якщо за цінами таких розбіжностей не зафіксовано, перевага має бути надана бюджетній політиці, спрямованій на регулювання економічного зростання. Якщо ж економіка розвивається так, як очікувалось, а темп інфляції неприйнятно високий, то на перший план виходить грошова політика. Таким чином, досягнення поставлених політиками значень цілей потребує включення по черзі то грошових, то бюджетних регуляторів.

Графічно процес формування оптимальної політики поданий на схемі 9.

СХЕМА 9



За інструменти економічної політики тут взято бюджетні видатки  $G$  і пропозиція грошей  $M$ , а її цілями є валовий національний продукт  $Y$  і рівень цін  $P$ . Припустимо, що  $\bar{Y}$  і  $\bar{P}$  — оптимальні значення цілей, яких політики намагаються досягти. Кожна точка на прямих  $Y=\bar{Y}$  і  $P=\bar{P}$  здобута в результаті певної комбінації інструментів бюджетної та грошової політики. Проблема полягає в тому, що оптимальне значення цілі  $Y_1$  досягається шляхом використання однієї комбінації інструментів, наприклад,  $(M_1; G_1)$ , а оптимальне значення  $P_1$  за допомогою іншої комбінації —  $(M_1, G_2)$ , причому бюджетні видатки  $G_2 > G_1$ .

Якщо ж за інструмент досягнення обох цілей взяти однакові бюджетні видатки  $G_2$ , то їм відповідає інше значення  $Y_2$  ( $M_2, G_2$ ) при попередньому значенні  $P_1$  ( $M_1, G_2$ ), при цьому пропозиція грошей  $M_1 > M_2$ .

Як видно з наведеного малюнка, одночасне досягнення оптимальних значень обох цілей,  $Y$  та  $P$ , при оптимальній комбінації обох інструментів,  $\bar{M}$  і  $\bar{G}$ , можливе лише в точці перетину ліній  $Y=\bar{Y}$  і  $P=\bar{P}$  (точці  $Q$ ).

Припустимо, що на початку регулювання економіка перебуває в стані, що відповідає точці  $A$ . В цьому разі обидві цілі,  $Y$  і  $P$ , перебувають далеко від оптимального положення (ним є точка  $Q$ ).

Регулюючи, уряд збільшує бюджетні видатки на відрізьку  $AB$  при незмінній пропозиції грошей. Як відомо, бюджетні механізми ефективніші для прискорення економічного розвитку. Тепер положення в народному господарстві зміниться (точка  $B$ ): внаслідок регулювання досягнуто оптимального значення цілі  $Y=\bar{Y}$ , проте  $P \neq \bar{P}$ . Продовження бюджетної політики вже недоцільне, тому що інфляція більш чутлива до грошових інструментів. Долаючи інфляцію, уряд зменшує пропозицію грошей на відрізьку  $BC$  і домагається оптимального рівня цін у точці  $C$ , але при цьому  $Y \neq \bar{Y}$ .



Насамкінець, послідовно переключаючись із бюджетного на грошове регулювання, тобто здійснюючи своєрідний «розподіл праці» між інструментами (цей підхід запропонований Р. Манделом), уряд одночасно досягає оптимальних значень обох цілей,  $\underline{Y}=\bar{Y}$  та  $\underline{P}=\bar{P}$ , шляхом оптимальної політики ( $\underline{M}=\bar{M}$  та  $\underline{G}=\bar{G}$ ), тобто економіка досягає оптимального стану.

Аналіз найближчих перспектив економічного розвитку (враховуючи, що існує природна суперечність між функціонуванням ринкової економіки та демократичною політичною системою [96, с. 19]), передбачення ймовірних поворотів господарської кон'юнктури ведуться за допомогою короткотермінових моделей з діапазоном прогнозування до двох років. Відповідно до методу кон'юнктурної симптоматики, спочатку визначається обсяг статистичних показників, що досить повно описують стан народного господарства і фіксують зовнішні виявлення (симптоми) того, що відбувається. Потім розраховується один або кілька узагальнюючих (синтетичних) показників, що утворюють об'єкт прогнозування. Залежно від імовірних значень, робляться висновки, скажімо, про прискорення розвитку економіки або його уповільнення, про наближення спаду виробництва тощо. Так, один із перших варіантів короткотермінового макроекономічного прогнозування, відомий під назвою *гарвардський барометр*, був випробуваний американськими вченими в 1920—1930-х роках.

І хоч криза 1929—1933 рр. виявилась для них непередбачуваною, це не означало дискредитації самого методу кон'юнктурної симптоматики. Він і зараз займає чільне місце в методології прогнозування.

Економетричний апарат дає змогу вирішувати й вужчі завдання прогнозування. Наприклад, коли потрібно оцінити динаміку економічного параметра і при цьому відомий досить довгий ряд його зна-

чень, розробляється функція (тренд), яка дозволяє зробити максимально помірними ці значення. Припускається, що в перспективі параметр буде змінюватися згідно з цією функцією. Таким способом можна передбачити рух цін на товарних ринках, отримати прогноз зростання чисельності населення тощо.

Проте є очевидним, що чим довший інтервал прогнозування, тим нижча точність економетричних розрахунків. Головна причина полягає в тому, що модель завжди має справу з чітко визначеною кількістю змінних, тоді як у дійсності об'єкт прогнозування (обсяг ВВП, рівень цін тощо) перебуває під впливом складнішого комплексу чинників. Деякі з них не спрацьовують негайно, вплив інших виявляється у віддаленому майбутньому, і передбачити його характер часом буває просто неможливо. Іншими словами, в економіста-теоретика є достатні підстави для твердження, що, скажімо, у найближчому році ціни на нафту будуть залежати від п'яти основних чинників, і саме вони мають бути враховані при складанні короткотермінового економетричного прогнозу.

Проте розробник прогнозу буде повністю дезорієнтований, якщо теоретик наважиться заглянути вперед років на десять. Уже згадуваний нами Л. Клейн, порівнюючи економетричне прогнозування з метеорологією, підкреслював, що як уряд, так і бізнес мають право цілком довіряти йому лише тоді, коли часовий інтервал не перевищує одного року.

Апарат економетрики в принципі не розрахований на оцінку соціально-політичних обставин, неочікуваних змін у сфері науки й технології, тому він не формує уявлення про те, що може статися в майбутньому. Не слід забувати також і про значну залежність економіко-математичних розрахунків від якості статистичної інформації. Якщо вона недостатня за обсягом, а тим більше недостовірна й

важкодоступна, падіння рівня прогнозування стає неминучим, навіть якщо при цьому був задіяний найдосконаліший економетричний апарат. Тому не виключено, що в підсумку довготермінового економетричного прогнозування результат буде «точним» (він буде виражений певним числом), але неправильним.

Точність короткотермінового економетричного прогнозу можна визначити, якщо порівняти фактичні дані з оцінками, розрахованими різними організаціями.

Надійність передбачень суттєво підвищується, коли економетричне моделювання доповнюється нематематичними засобами прогнозування, наприклад, експертними оцінками. Одна з досконалих форм експертних оцінок — *дельфійський метод* — була розроблена співробітниками американської корпорації “Rand Corporation” в середині 1960-х років. Процес експертного прогнозування, як правило, поділяється на кілька етапів, на кожному з яких формулюються і послідовно узагальнюються думки незалежних експертів, що оцінюють імовірність тієї чи іншої події. Зокрема, експертиза дає можливість досить точно оцінити перспективи економічного зростання, визначаючи не тільки якісні (прискорення чи уповільнення), а й кількісні характеристики. Це, в свою чергу, дає змогу здійснити аналіз політики асигнувань [269, с. 295—314].

Існують також сценарні прогнози, розраховані на тривалий термін. У межах цього напрямку футурології окреме місце відводиться загальносоціологічним прогнозам, що оцінюють тенденції розвитку всієї цивілізації. Започаткував такі наукові дослідження американський соціолог Г. Кан. Починаючи з 1970-х років, розробляються сценарні довготермінові (до 50 років) прогнози ймовірної еволюції товарних ринків. Виконані на замовлення

корпорацій, вони містять у собі передбачення потреб, попиту, пропозиції та цін. При цьому можливі варіанти стану ринку ставляться в залежність не тільки від суто економічних, а й від соціально-політичних чинників.

Звичайно, експертні та сценарні прогнози є приблизними й неточними в економетричному розумінні. Проте ці недоліки стають менш помітними, коли розробники прогнозів намагаються віднайти найкращу комбінацію всіх трьох підходів та враховувати складники довготермінового глобального прогнозування.

### *Довготермінове глобальне прогнозування*

Саме на такому підґрунті сьогодні розвивається порівняно новий напрям — *довготермінове глобальне прогнозування*. Один з перших глобальних прогнозів був створений американським ученим Дж. Форестером у 1971 р. Зараз подібні прогнози розробляються як на національному рівні в США, так і на міжнародному рівні — під егідою Римського клубу, що є неурядовою організацією та спонсором цих досліджень. Можливо, доречним було б нагадати, що основи методології глобального прогнозування були закладені в працях російського економіста Кондратьєва, і це визнається більшістю провідних економістів світу (див.: [579; 639; 671, с. 25—42]).

Аналізуючи довготривалий діапазон (до 100 років), глобальні моделі охоплюють не тільки світову економіку. Аналіз поширюється на геополітичні проблеми, ресурсозбереження, стан довкілля, процес урбанізації та багато інших аспектів майбутньої цивілізації. На такому довгому часовому інтервалі домінують експертні та сценарні складники програми, а економетрику використовують в основному для статистичної ілюстрації виявлених тенденцій. Згідно з оцінками, розробники глобальних моделей мають у своєму розпорядженні всього

0,1 % необхідної статистичної інформації, потрібної для визнання точності обчислень задовільною.

Підготовка прогнозу створює основу для розробки програми державного регулювання економіки. Цей процес, як правило, ділиться на чотири етапи.

- На першому етапі відбувається формування цільової функції. За допомогою механізму прийняття державно-політичних рішень визначаються черговість цілей та їхні бажані величини.
- На другому — формується пакет варіантів економічної політики для забезпечення досягнення цілей програми.
- Третій етап оцінює ресурсне забезпечення всіх проектів: складаються бюджети, визначаються системи управління й контролю над виконанням програми.
- На четвертому — формулюється критерій для оптимізації вибору одного з варіантів програми.

Зауважимо, що на перших двох етапах програмування необхідні результати прогнозу. Ймовірні оцінки того, що може відбуватися в економіці, якими будуть показники інфляції, безробіття, валового національного продукту, потрібні політикам для розстановки пріоритетів, визначення порядку вирішення народногосподарських проблем. Моделі прогнозу дають розробникам програми можливість перевірити різні варіанти економічної політики.

Програма зазвичай будується як замкнена система, що передбачає зворотний зв'язок. Наперед обумовлено, що в процесі її здійснення можливі раптові зміни внутрішніх і зовнішніх умов розвитку національного господарства, які перешкоджають досягненню поставлених цілей, а також зміщення переваг найвищих посадових осіб, прогалини у сфері науково-технічного прогресу, кон'юнктурні повороти в світовій економіці тощо. Тому до

програми часто закладаються резервні варіанти регулювання, які дають змогу своєчасно коригувати економічну політику. Про взаємозв'язок між економічними ресурсами, політиками й державною політикою див.: [434, с. 312—332; 436].

Програмування не можна вважати якимось окремим видом регулювання, як, наприклад, антиінфляційним або антициклічним. Залежно від того, чи є програма одноцільовою, чи багаточільовою, вона може бути вузкою або ширшою від певного типу регулювання.

Якщо держава здійснює одноцільову програму, розраховану на вирішення одного-єдиного завдання (наприклад, вирівнювання платіжного балансу), її забезпечують засоби зовнішньоекономічного регулювання. Коли не закладається досягнення відразу кількох цілей, на програму працює низка регуляційних систем. Програма завжди планується на певний термін, вона має певну організаційну структуру й чітко встановлені цілі регулювання. При цьому слід враховувати всі загальновідомі системні показники, ситуативні моменти суспільного розвитку (див.: [358; 430; 590]).

Надійність прогнозів суттєво підвищується, коли економетричні моделі доповнюються експертними оцінками, адже в деяких випадках дуже важко звести вигоди до грошових показників, і тоді слід звернутися до аналізу ефективності витрат (*cost-effectiveness analysis*), який є методом мінімізації витрат [19, с. 26]. Для виявлення тенденцій довгострокового розвитку застосовуються сценарні прогнози й довготривалого — глобальні моделі. Наявність прогнозу є основою для розробки державної політики.

Прогнози політики (проектування, передбачення чи припущення) використовуються для оцінювання трьох станів майбутнього суспільства: потенційного, ймовірного і нормативного.

*Потенційне майбутнє* (інша назва — альтернативне майбутнє) розглядається як один з можливих станів суспільства, що може мати місце в майбутньому. Майбутній стан речей у політиці ніколи не можна точно встановити, доки він не здійсниться, тому що існує велика кількість потенційних можливостей майбутнього.

*Ймовірне майбутнє* — майбутній стан, що ґрунтується на припущеннях про причинність у природі й суспільстві; розглядається як правдоподібний у випадку, якщо виробники політики не внесуть зміни в перебіг подій.

*Нормативне майбутнє* — потенційне, ймовірне майбутнє, що узгоджується з концепціями аналітиків про потреби, цінності й можливості майбутнього.

Зосередившись на прогнозуванні, слід звернути увагу, що аналітик повинен визначити об'єкт прогнозування, підстави для прогнозу та обрати метод прогнозу. Адже об'єкт прогнозування має зміст і наслідки нового та вже існуючого курсу чи програми політики, а також поведінку політичних сил. Підставою для прогнозу є набір припущень або даних, які використовуються для встановлення правдоподібності оцінювання наслідків існуючої або нової політики, змісту нової політики чи поведінки зацікавлених політичних сил. Загалом вирізняють три головні підстави для прогнозів:

- екстраполяція тенденцій;
- теоретичні припущення;
- підкріплені інформацією судження [502, с. 133—144].

Для ефективної характеристики методів і засобів прогнозування доцільним буде згрупувати їх згідно з підставами для прогнозів (див. табл. № 7) [431, с. 150; 601]).

ТАБЛИЦЯ 7

Підхід	Базис	Метод	Результат
Екстраполяційне прогнозування	Екстраполяція тенденцій	Класичний аналіз тимчасового ряду оцінювання лінійних тенденцій. Експотенційне навантаження. Перетворення даних. Методологія катастрофи	Проектування
Теоретичне прогнозування	Теорія	Відображення в теорії. Причинне моделювання. Регресивний аналіз. Оцінювання місця й часу. Кореляційний аналіз	Завбачення
Інтуїтивне прогнозування	Суб'єктивні судження	Дельфійський метод. Політика Дельф. Аналіз взаємного впливу. Технічне оцінювання правдоподібності	Припущення

Як видно з таблиці, всі ці підходи й методи демонструють основні результати у вигляді проектування, передбачення та припущення. Окрім того, специфіку методологічного підходу до стратегічного планування становить можливість доповнення їх та підсилення чи обмеження одного підходу за рахунок іншого. Вдосконалення прогнозування відбувається за рахунок використання багатьох методів прогнозування, що сприяє об'єднанню численних форм логічного міркування, підстав і об'єктів. Найціннішим набутком стратегічного планування як складника аналізу державної політики є практична користь для творців політики, що зацікавлені у вирішенні проблеми чи розглядають здобуті результати як виправдання своєї позиції.



Ще одним застереженням у стратегічному прогнозуванні є необхідність проведення аналізу на практиці різноманітними аналітиками, тобто має існувати широкий спектр аналітичних структур. Б. Гогвуд і Л. Ган зазначають, що одні аналітики «...повинні бути фахівцями з певних технологій проведення аналізу, інші — спеціалістами в певних галузях політики, всі вони мають володіти принаймні деякою спроможністю донести свої досягнення до розробників політики і саме так взяти участь у політичному процесі загалом. Інші повинні відповідати традиційному підходу до консультанта політики, але спеціалізуватися на інтерпретації результатів аналізу політики окремих експертів політики» [502, с. 269].

### ***Взаємозалежність прогнозування і планування***

Кінцевий успіх аналізу політики, як правило, залежить від функціонального розмежування процесу прогнозування. Взаємозалежність прогнозування і планування для стратегічного розвитку держави має вирішальне значення, оскільки ця стратегія і є визначальною для всього напрямку державної політики. Методологічна складність застосування методів стратегічного прогнозування і планування для аналізу державної політики ставить перед науковою громадськістю проблеми методологічної адаптації та обґрунтованого дослідження проблем несподіваної і непередбачуваної політики. Концептуальний розгляд прогнозно-аналітичних функцій стратегічного планування в державній політиці сприятиме розробці теоретичних підходів до непередбачуваної політики та розробці практичних методик її аналізу.

Для ґрунтовного розгляду аналізу державної політики важливим є розуміння стратегічного планування як процесу послідовних дій, або етапів, чи

кроків, та того, що воно раціональне і систематичне. Виходячи з цього, наведемо один з варіантів такого підходу до стратегічного планування за допомогою описання послідовних дій, за Б. Л. Крозбі.

1. Згода на застосування стратегічного планування. В стратегічному плануванні передбачається здобуття згоди не лише на виконання планування, а й також на те, як, коли й ким воно буде здійснюватися. Пам'ятаючи про те, що стратегічне планування практично завжди пов'язане з довготривалістю його реалізації, доцільно дістати згоду від вищого керівництва держави, від керівників, що безпосередньо відповідають за впровадження державної політики, та тих аналітиків, експертів і консультантів, що мають спеціальну освіту й фахові знання для професійного аналізу впроваджуваної стратегії. Коли згоди досягнуто, потрібно вирішити, які проблеми слід розглянути, які консультації із залученням фахівців міністерств, установ і організацій слід провести.
2. Визначення і уточнення мети, завдань та поточної стратегії. Після прийняття рішення про розробку стратегічного плану передусім необхідно:
  - з'ясувати відповідність проблеми, що пропонується розв'язати, меті, завданням та стратегії держави;
  - встановити стратегічні цілі політики;
  - визначити користь та тих, хто її отримуватиме;
  - описати, які потреби суспільства буде задоволені запропонована стратегія.
3. Визначення внутрішніх можливостей держави. Одним зі способів визначення є розгляд ресурсної бази держави (людські, капітальні або фінансові ресурси) — наявності у держави коштів для практичного встановлення цілей та запуску її стратегії, достатнього наукового, виробничо-

го, технічного й технологічного потенціалу для вирішення передбачуваних завдань. Окрім цього, важливим є прогнозування як вдалих, так і неефективних заходів держави. Принципово важливим тут є визначення:

- структури, змісту політичної підтримки державної стратегії;
- ймовірних змін у вищому керівництві держави;
- трансформаційних процесів урядових коаліцій;
- ефективності політичної опозиції.

4. Визначення стратегічних проблем, що постають перед державою. Інформацію, отриману під час проходження попередніх етапів, слід розглядати як набір фундаментальних питань та головних проблем щодо майбутніх державних дій. Стратегічні питання — це принципові проблеми, які треба вирішувати ефективно й так, щоб держава була спроможна очікувати бажаних результатів. Ефективне опрацювання стратегічних питань дає змогу визначити фундаментальні зміни діяльності, яку здійснює держава. Такі питання можуть спровокувати конфлікт у державних колах, коли їх вирішення визначить переможців і аутсайдерів з тих чи інших владних структур. Вище керівництво держави має бути готове до таких конфліктів.

У визначенні стратегічних питань і проблем перш за все необхідно зосередити увагу на уточненні, що саме є проблемою, чому вона є важливою для держави і які наслідки можуть бути від державної бездіяльності. Надто часто недостатня увага або нечіткість у визначенні проблеми призводить до невиправданих витрат коштів та втрати можливостей.

5. Аналіз, відбір стратегічних альтернатив та пропозицій щодо розв'язання тих питань, які визначені в попередньому пункті. Коли питання й

проблеми остаточно з'ясовані, слід визначити стратегічні дії для вирішення цих проблем. Як правило, для опрацювання проблеми готується декілька варіантів вирішення; потім варіанти порівнюються між собою з точки зору їх життєздатності, здійсненності та бажаності:

- здатність стратегії працювати як теоретично, так і практично;
- прийнятність стратегії для виконавців і для тих, на кого вона спрямована;
- наявність у країні людських, матеріальних та політичних ресурсів, необхідних «ноу-хау» та існування відповідної державної структури для впровадження стратегії;
- здатність досягти стратегічно бажаного з визначенням користі від запланованого;
- дієвість стратегії та адаптованість до проектованих змін у суспільстві;
- гнучкість стратегії;
- достатність ресурсної бази протягом усього проекту.

Бажаність означає забезпечення зв'язку між пріоритетами держави, її завданнями та суспільними цінностями й очікуваннями, а також між умовами і реальними стратегічними діями, тобто придатність стратегії для прогнозування подій — середньому та довготерміновому періоді.

6. Впровадження стратегічного плану. Впровадження стратегічного плану не є повністю автоматичним процесом. Існує два головних складники цього:

- розробка плану заходів для здійснення наміченого; виконання завдань і цілей повинно бути чітко визначене;

- заходи із зосередження та розміщення необхідних ресурсів. У контексті змін у політиці вони можуть охоплювати (але не обмежуватись): зміни у владних, організаційних та управлінських структурах держави, вироблення нових інструкцій, завдань та процедур, прийняття нових чи додаткових законодавчих документів, запровадження нових заохочувальних систем, технологічні зміни у виробництві нових товарів та послуг, розробку нових фінансових механізмів, організацію нових коаліцій для зміцнення політичної та бюджетної підтримки, розвиток механізмів співробітництва із зарубіжними організаціями та установами.

7. Моніторинг та перегляд виконання плану. Стратегічне планування мусить передбачати динаміку розвитку суспільства, у зв'язку з чим мають бути розроблені механізми моніторингу та аналізу діяльності державних органів, установ та організацій для досягнення цілей і завдань, визначених планом дій. Коли суспільство зазнає змін — як-то зміни в уряді, вибори чи бюджетні коливання, — пріоритети також змінюються. Потоки ресурсів можуть бути нерівноважні. Всі ці елементи можуть змінювати поведінку, пріоритети, а також бажаність окремих напрямів політики, і тому держава повинна спрямувати ці зміни так, щоб потім мати змогу їх оцінювати й контролювати.

Заключною стадією процесу стратегічного планування є оцінювання. Загалом оцінювання результатів спирається на раціональні методи, адже оцінка — це вирішальне свідчення досягнення політикою цілей. Успішне застосування раціональних методів щодо стратегічного планування дає змогу оцінювати якість виконання державних програм на національному й регіональному рівні в будь-якій державі, зокрема і в Україні.

Процес моніторингу має бути сталим, регулярним, зручним і спроможним трансформуватися в процес прийняття рішень [135, с. 1—2].

### **Стратегічний план**

Загалом процес політики — це динамічний процес, і його динаміка сприяє переходу від моделі політичного процесу до моделі процесу планування політики, що спирається на стратегічний підхід. П. Браун описує необхідні фази процесу ефективного планування політики [40, с. 56—57].

**ТАБЛИЦЯ 8**

Визначити	Потреби чи можливості державної організації, яка проектує політику
Сформулювати	Чітке й зрозуміле прогнозування за допомогою якісних і кількісних методів
Визначити	Як організація має вирішувати свої завдання та досягати мети
Розробити	Чіткий зміст політики, який охоплює цілі та завдання організації
Вибрати	Інструменти (знаряддя) політики
Встановити	Процедури впровадження
Контролювати	Виконання
Оцінювати	Результати

Зазначимо, що план — це схема, за якою організується діяльність, визначаються пріоритети й можливості. Розгорнутий план і його чітке виконання буде сприяти досягненню поставлених цілей.

Загалом існує багато способів написання плану. Наведемо схему доцільних етапів створення плану.

1. Складаючи план, варто залучити тих учасників, хто має досвід і спеціальні знання, тих, чий внесок буде корисним: досвідчених оглядачів політики, талановитих менеджерів і людей зі стратегічним мисленням. Оптимальна кількість осіб, які розробляють план,— 5—10 чоловік. Кількість членів команди повинна бути достатньою, щоб розподілити навантаження між учасниками, але не надто великою, щоб мати можливість приймати рішення. Доцільно обрати лідера, який визначить терміни роботи команди, виділить підгрупи й буде контролювати написання плану до кінця.
2. План буде оптимальним, якщо ґрунтується на матеріалах, які містять оцінку політичної ситуації, що має місце в країні. Виходячи з цього, слід скласти список цілей, які потрібно відпрацювати.
3. Необхідно провести брейн-стормінг (мозковий штурм), аби проаналізувати результати досліджень і поставлені цілі. Обмін ідеями повинен бути вільним і спрямованим у конструктивне русло. Слід організувати групу аналітиків, яка розгляне всі ідеї, що постали внаслідок мозкового штурму. Намітити тези, аби прийняти рішення.
4. Попри те, що дискусії будуть досить вільні, творчі та продуктивні, потрібно сформулювати жорстку структуру прийняття рішень. Важливо виробити чіткий порядок денний і до початку розробки тез плану дійти згоди щодо основних засад стратегії і цілей плану. Коли загальні контури плану будуть окреслені, слід призначити групу або навіть одну особу, яка, власне, й напише увесь план. Доцільно здійснити критичний перегляд написаного першого варіанта плану.

Створений план можна оцінити за критеріями, що сприяють підвищенню результативності стратегічного планування:

- **Повнота плану.** Чи охоплює він усі потрібні питання? Чи враховано всі обставини, які можуть скластися? Чи відображає план повну картину використання всіх ресурсів?
- **Об'єктивність.** Чи не закладено в план якоїсь суб'єктивності? Чи всі його параграфи ґрунтуються на фактах і здоровому глузді?
- **Контрольованість плану та його реалізація.** Чи закладено до плану жорсткий розклад або календар для контролю його здійснення? Чи закріплені завдання за певними структурами й людьми? Хто відповідає за контроль реалізації плану?
- **Реалізм плану.** Чи всіх цілей плану можна досягти? Чи надано досить часу, аби реалізувати план?
- **Обґрунтованість плану.** Чи якісно він складений? Чи погодилися основні члени команди з його стратегією? Чи достатньо співробітників для здійснення плану?
- **Розподіл відповідальності.** Чи чітко сформульовані в плані завдання і чи розподілено відповідальність між виконавцями? Чи визначено дати й терміни здійснення певних завдань? Чи не порушиться виконання плану, якщо, наприклад, два відповідальних виконавці в момент кризи не захочуть далі працювати? Чи виконуватиметься план надалі? Чи розуміють основні виконавці план і чи здатні вони реалізовувати свої завдання без постійних інструкцій?
- **Динамічність плану.** Чи може план здійснюватись, якщо, приміром, події змінюватимуть теми, відбуватимуться миттєво? Чи достатньо він гнучкий і чи можна його пристосовувати до всіх можливих змін, які слід передбачити?



- **Орієнтація на перемогу.** Чи сформульовано в плані, як ви збираєтесь реалізувати державну політику? Чи беруться до уваги дії опонентів? Чи існує запасний план, який буде реалізований у разі, коли опоненти діятимуть в непередбаченому напрямі?
- **Функціональність плану.** Чи можна використати план у щоденній роботі? Успіх впровадження цього плану залежить від того, наскільки легко його застосувати. Чи легко його зрозуміти? Чи ефективно в ньому використовуються ресурси?
- **Унікальність і своєрідність плану.** Чи враховується у плані специфіка ситуації? Чи орієнтовано його на ті групи населення, які проживають на певній території?

### *Політичні стратегії вироблення і впровадження політики*

Характеризуючи політичні стратегії на різних рівнях вироблення і впровадження політики, зосередимо увагу на чотирьох основних: кооптація, компроміс, герестетика й риторика.

Розглядаючи *кооптацію* як політичну стратегію, зазначимо, що радикальна зміна в політиці можлива лише тоді, коли представники основних кіл політичної еліти вважають цю зміну сумісною зі своїми фундаментальними цінностями. Загалом же кооптація в законодавчих органах часто набуває форми спільного висування тих чи інших пропозицій різними угрупованнями і фракціями. В адміністративних установах вона передбачає створення дорадчої групи з метою вироблення бажаної рекомендації. Потенційні супротивники, зробивши свій внесок для рекомендацій як члени комітету, не будуть активними опонентами. Державні службовці можуть успішно кооптувати потенційних опонентів за допомогою відвертої розмови або інших виявів

особистої уваги. Загалом же кооптація може мати успіх лише за умови широкого обговорення пропозиції учасниками процесу, адже політики й бюрократи розподіляють сфери інтересів та компетенції (при цьому вони можуть бути «природними союзниками» завдяки своїм інтересам і переконанням). Для того, щоб скористатися кооптацією як стратегією, потрібно розподілити відповідальність за результати впровадження цієї стратегії.

Щодо *компромісу*, то слід мати на увазі модифікацію пропозицій політики, які роблять їх політично прийнятнішими. Можлива зміна стратегічного курсу державної політики з метою досягнення компромісу для ухвалення відповідної політики, тобто можливе уповільнення темпів впровадження для більшої політичної здійсненості цієї політики. Найприйнятнішим моментом для компромісу є надання переваги модифікованій пропозиції, що може бути ухвалена, на противагу іншій можливій пропозиції. Загалом бажаний компроміс означає внесення найменших модифікацій, необхідних для залучення мінімальної кількості додаткових прихильників, потрібних для ухвалення пропозиції.

Одним із варіантів компромісного підходу є усунення або модифікація елементів пропозицій, які викликають найбільше заперечень в опонентів, — адже усунення неприйнятних елементів можливе без суттєвих змін стратегії політики. Інший підхід до компромісу — це додавання елементів, які опонентам видаються привабливими. Також можливе досягнення компромісу засобом переговорного процесу, коли зацікавлені сторони намагаються досягти згоди через своєрідні торги. Успішного компромісу на переговорах можна досягти завдяки таким правилам:

- слід пам'ятати, що ви маєте справу з людьми, емоціями, переконаннями та приватними інтересами. Презентація пропозиції та її зміст можуть

бути важливими для досягнення взаємоприйнятної угоди;

- увагу слід зосереджувати не на позиції, а на інтересах, де можливо знайти взаємовигідні компроміси. Загальним правилом тут є: кінцева мета переговорів — задоволення інтересів усіх учасників, тобто розгляд переговорів як своєрідний експрес-аналіз політики; узгодження суперечливих питань (проблема); окреслення інтересів (цілі); узгодження критеріїв для вироблення справедливого розв'язку (критерії оцінки); *брейн-стормінг* — винайдення можливого розв'язку (альтернативи); розгляд конкретних варіантів, спираючись на критерії.

*Герестетика* — стратегія, що має метою одержання переваг через маніпуляцію обставинами, за якими робиться вибір політики. Загалом методи герестетики поділяються на дві категорії:

- 1) якими оперують через порядок денний;
- 2) якими оперують через критерії оцінювання.

Отже, маніпулювання порядком денним може бути потужною політичною стратегією. Процес ухвалення рішень можна сформулювати прямо у своїх інтересах, відмовившись від розгляду будь-яких альтернатив (зі своєрідним виправданням та досягненням своєї мети щоразу через розгляд альтернативних варіантів). Загалом розробники порядку денного — важливі учасники процесу політики на будь-якому рівні, тому одним із підходів є формулювання пропозицій за умови задоволення потреб розробників порядку денного.

Ще одним підходом є мобілізація на свою користь учасників процесу політики так, щоб блокування ваших пропозицій завдавало труднощів розробникам порядку денного. Також можливе поліпшення перспектив ухвалення через оманливе голосування — голосування, що не виявляє справж-

ніх уподобань, хоча вони й спрямовані на кращий кінцевий результат.

*Риторика* — найпоширеніша політична стратегія, в основу якої покладено застосування переконливого мовлення. З одного боку, риторика дає правильну й доречну інформацію, що пояснює ймовірні наслідки запропонованої політики. З іншого — подає хибну й недоречну інформацію, що приховує ймовірні наслідки запропонованої політики. На учасників процесу розробки і впровадження державно-політичних рішень ефективніше впливає громадська думка, ніж форма, — безпосереднє переконання (громадських діячів можна спонукати до дії можливістю здобути популярність). Проте з етичних міркувань риторична стратегія може бути небезпечною через можливість застосовувати ефект здатності людей переоцінювати загрозу з боку малоімовірних подій та приділяти більше уваги збиткам, ніж потенційним здобуткам [698]. Тому проблема порядності процесу політики є досить актуальною для цієї фази розвитку державної політики.

Поняття стратегічного лідерства пов'язується зі здатністю політика маневрувати в контексті мінливих обставин. Стратегічне лідерство потребує постійної уваги до змін. Основними вимогами до такого типу лідера є:

- здатність бачити закономірності в подіях навколишнього світу;
- уміння виявляти необхідність змін у власній організації;
- навички до створення перспективних планів і конструктивних програм діяльності;
- мистецтво знаходити відповіді на виклики часу;
- уміння розуміти нові галузі стратегічного знання.

Для стратегічного лідерства важливе з'ясування того, що на даний момент є прерогативним: зміцнення (досягнення) особистої влади лідера чи зміцнення позицій організації, яка його підтримує. Більшість внутрішньогрупових конфліктів, що виникають у процесі планування політичної стратегії, пов'язані з конфліктом інтерпретацій між тим, що конкретний політик вважає позитивним для себе особисто, й тим, що інші оцінюють як найкраще для організації, котра його підтримує.

Очевидно, що в короткотерміновій перспективі збереження особистої влади завжди переважає, оскільки зміцнення власного становища й привілеї, які дає влада, формують у свідомості лідера відчуття успіху. Не дивно, що міра успіху часто оцінюється лідером здатністю утримувати власні позиції, що є лише формальною ознакою перемоги. Напевне, якщо такий підхід поєднується з низьким рівнем стратегічної культури лідера, то це завжди шкодить організації, а в довготерміновій перспективі — й самому лідерові.

Причини виникнення такої небезпеки можна розділити на три групи:

- психологічні (нездатність сприймати зміни);
- політичні (стратегічна доктрина за своєю суттю не відповідає змінам, що відбуваються, або допущена стратегічна помилка в її реалізації);
- організаційні (застарілою є сама організація, що втратила динамізм, відсутність в організації корпоративного «ми»).

Раціональні підходи, на які спираються стратегічні програми і стратегічний менеджмент, зараз покладені в основу стратегічного планування політики й допомагають передбачити майбутні наслідки її впровадження, тобто розуміння майбутніх можливостей і перешкод та прийняття відповідних

рішень, що сприяють використанню можливостей чи подоланню перешкод.

Для підтвердження цієї думки наведемо своєрідну діагностику рівня вірогідності стратегічного планування. Подамо в табл. 9 відповіді на ключові запитання, які й мають визначати вектори стратегічної доктрини.

ТАБЛИЦЯ 9

Сфера		Запитання
Ідеологічної активності	Мета	З якою метою ми (як політична організація) існуємо?
Електро-ральної ефективності	Спроможність	Чи спроможні ми обслуговувати політичні інтереси тих, для кого ми існуємо?
Управлінської ефективності	Ресурсна ефективність	Наскільки ефективно ми використовуємо свої ресурси (організаційні, фінансові та ін.)?
«Екзистенціальної» ефективності	Потенційність	Наскільки добре ми використовуємо свій потенціал (інтелектуальний, моральний, світоглядний)?
Аналітичної прогностики	Чутливість	Наскільки ми чутливі до сприйняття перших сигналів попередження, якщо ми робимо щось неправильно?

### Пастки політичних стратегій

Вкажемо на пастки, що перешкоджають проектувальникам політичних стратегій. Від уміння вчас-

но їх розпізнати й обійти залежить загальний рівень стратегічної культури і майстерності.

Перша пастка пов'язана з труднощами всебічного відслідковування тенденцій розвитку політичної ситуації. Зміни цінностей у політичній свідомості суспільства спричиняють небезпеку появи нових, успішніших стратегій у конкурентів.

Друга полягає в тому, що позитивні результати проектування стратегій політики виявляються набагато повільніше, аніж у бізнесі чи в інших сферах діяльності. Так, успіх однієї виборчої кампанії ще не є остаточним критерієм правильності виробленої стратегії політики. Не секрет, що багато політичних організацій діють із зацікавленості керівної ланки у збереженні своїх владних повноважень, а не з усвідомлення змін у структурі потреб і поглядів пересічних виборців. Звідси й вузький прагматичний підхід до оцінки успіху за результатами чергових виборів або владних призначень. Значення розробки довготермінової стратегії знижується порівняно зі значенням розв'язання питань чергової виборчої кампанії.

Третя і, мабуть, найнебезпечніша пастка для «політичних технологів» — це «перехоплення» стратегії конкурентами. У проектуванні своєї діяльності як окремі політики, так і партії легко піддаються ілюзіям щодо найдостовірнішої стратегії, яка гарантує успіх. В електоральній політології ця ілюзія визначається як надія на «електорат, що ні за яких обставин не зрадить». Суть цієї пастки полягає в тому, що суб'єкти політики, які не враховують динаміки змін, ризикують стати «гостями на власній території». У вітчизняній практиці вже є приклад ефективного «перехоплення» стратегії: свого часу Л. Кравчук «перебрав» на себе національно-демократичну тематику, забезпечивши собі перемогу 1991 р.

Четверту пастку можна охарактеризувати як «ігровий ефект». Відомо, що публічна політика — це те-

атр. Нерідко в цій грі віддають перевагу не найбільш надійному та компетентному політикові, а саме яскравому, риторичному й дотепному. Раціональна аргументація намірів у цьому спектаклі не завжди до вподоби глядачам. На жаль, політика — це такий театр, де глядачі часто обдаровують оплесками другорядних акторів. Сучасний політик, приймаючи рішення брати участь у політичній конкуренції, змушений враховувати її ігровий елемент і не покладатися лише на суто раціональні конструкції власної доктрини.

Нарешті, умовна п'ята — так звана «аналітична» пастка. Найвиразніше вона виявляється в період виборчих кампаній, коли значно зростають акції консультантів, аналітиків, політологів, соціологів, фахівців у сфері паблік рилейшнз тощо. Словом, уникнути спокуси продукувати аналітичний «вал» і відверту халтуру за таких умов непросто. Для цього необхідні жорсткі установки професійного самообмеження. В Україні ж аналітична спільнота переживає тільки перші етапи свого становлення. Поки відсутні стійкі традиції та цінності професійної спільноти в царині аналізу політики, ця пастка буде перешкоджати політикам.

### *Несподівана (непередбачувана) політика*

Слід зазначити, що найпрактичнішим результатом будь-якого аналізу політики є несподівана політика, тобто всі творці стратегії політики добре знають про неможливість відповідності остаточного результату аналізу державної політики запланованому, оскільки процес аналізу не є:

- строго раціональним (раціональна модель);
- строго нарощувальним (інкрементальна модель);
- строго практичним.

Стратегічні альтернативи політики можуть бути несподіваними, але досить ефективними (вони мо-



жуть бути поступовими, колективними, спонтанними й «некерованими»).

Досить часто для опису зовнішніх змінних величин, які мають вплив на систему, застосовують поняття «випадковий», «непередбачуваний», оскільки «в політиці непередбачуване — це норма» [195, с. 184].

Багато розбіжностей виникає через те, що одна чи обидві сторони не можуть передбачити всіх можливих наслідків державної політики. Досить часто наслідки політики помітно відрізняються від початкового задуму творців політики. (Тривалий час окремі особи чи групи реагують на зміни в податковій або іншій сфері державної політики, і цю реакцію необхідно передбачати, оскільки такі зміни (наслідки) мають вплив на інших. Будь-яка значна зміна в податковій політиці відбивається на політиці в цілому.) Об'єктивна необхідність вирішення проблем непередбачуваності й невизначеності потребує усвідомлення двох значень їхнього сенсу: сенсу невідворотності й сенсу потрібності.

Необхідність — це форма існування й вираження потрібності процесів, притаманних формам суспільного руху. Щодо суспільної проблеми, то вона є формою існування й вираження суспільної необхідності як суспільна потреба в задоволенні історично зумовленого суспільного інтересу засобом визначеної діяльності конкретних соціальних суб'єктів. Необхідність і випадковість у соціальному пізнанні тісно взаємопов'язані. Найповніше охарактеризовані ймовірні закономірності через функцію розподілу. За визначенням, функція розподілу  $F(x)$  задає ймовірність того, що якась випадкова змінна  $X$  має значення, менше чи рівне  $F(x)=P(X \leq k)$ . За функціями розподілу можна однозначно визначити розподіл імовірностей змінної  $X$  (наприклад, рівень кваліфікації).

Вивчення непередбачуваності й невизначеності дає змогу класифікувати їх за походженням: соціально-економічні, політичні, адміністративно-законодавчі, виробничі, організаційні, комерційні, фінансові, міжнародні.

Невизначеність і непередбачуваність можемо охарактеризувати з погляду ймовірності «випадання» подій:

- повна невизначеність, що має такий математичний вираз:

$$\lim_{t \rightarrow n} P_i = 0$$

де  $P_i$  — прогнозованість подій,  $t$  — час,  $n$  — кінцевий час прогнозування подій;

- повна визначеність, яка виражається так:

$$\lim_{t \rightarrow n} P_i = 1$$

- часткова невизначеність:

$$0 < \lim_{t \rightarrow n} P_i < 1$$

Причини виникнення невизначеності загалом поділяються на кілька основних груп:

- недетермінованість процесів, які відбуваються в суспільстві загалом і в політико-економічній сфері зокрема. При цьому недетермінованість є наслідком відсутності повної можливості їх передбачення і прогнозування;
- відсутність повної інформації при розгляді питань планування і прогнозування або неякісний її аналіз і систематизування;
- вплив суб'єктивних чинників на результати аналізу (кваліфікація, часові межі, зміст).

Усе це доповнюється кількісними характеристиками, серед яких найбільше значення має ймовірність ситуації.

Наступним видом класифікації невизначеності є характеристика її за об'єктами, параметрами. Також заслуговує на увагу класифікація залежно від методів її обліку:

- невизначеність, що виникає під впливом випадкових чинників на політико-економічні процеси;
- невизначеність, зумовлена впливом випадкових чинників, підпорядкованих невідомим законам (характеристика середовища);
- невизначеність, пов'язана з проблемою проведення переговорів і поведінки деяких країн у геополітичному вимірі.

Окрім того, невизначеність і непередбачуваність зумовлена тактичними обставинами:

- непередбачуваність визначення планового періоду розробки стратегії;
- непередбачуваність у формуванні цілей та виборі цільових пріоритетів;
- помилки в оцінці наявного стану речей;
- недостатньо повна чи помилкова оцінка перспектив розвитку, а також рішень щодо перспективного розвитку;
- можливі непорозуміння («збої») при розробці стратегії та під час її реалізації;
- невизначеність при контролі та оцінці результатів діяльності.

Непередбачуваності й невизначеності — суттєві чинники впливу на всю державно-політичну діяльність. Ризик як невід'ємний складник аналізу державної політики є своєрідним аспектом аналізу політики. Загалом розрізняють близько 40 видів кла-

сифікаційних ознак і понад 220 видів ризику (див: [324]). Якщо характеризувати за критерієм допустимих меж ризику, то можемо назвати такі:

- допустимі ризики:

$$R_t < R,$$

де  $R$  — середній рівень ризику,  $R_t$  — рівень допустимого ризику;

- критичні ризики:

$$R_t < R_c < R_m$$

де  $R_c$  — критичний рівень ризику визначеного напрямку діяльності,  $R_m$  — максимально допустимий рівень ризику;

- катастрофічні ризики:

$$R_k > R_m$$

де  $R_k$  — катастрофічний рівень відповідного напрямку діяльності.

За критерієм часу прийняття рішення можемо визначити такі типи ризиків:

- випереджувальний ризик;
- своєчасний ризик;
- запізнений ризик.

Отже, непередбачуваність (ризик як складник) є частиною стратегічного планування й заслуговує глибшого аналізу.

Серед загальних методів дослідження непередбачуваності наведемо:

- кореляційний аналіз;
- регресивний аналіз;

- депресивний аналіз;
- факторний аналіз;
- латентно-структурний аналіз;
- кластерний аналіз.

На етапі стратегічного планування, як зазначає Г. Мінцберг, можливе врахування несподіваних варіантів політики завдяки таким методам:

- метод «парасольки»: залишення можливості для несподіваного виникнення специфічних деталей за умови визначення генеральної стратегії;
- метод «безперервності»: керування не лише загальною стратегією, а й самим процесом розробки політики (планування, добір персоналу);
- метод «розриву»: свідоме необрання стратегії, але залишення можливості для спонтанного і несподіваного її виникнення на нижчому рівні (навіть якщо вона суперечить початковим намірам стратегії) [40, с. 71—72].

Окрім того, пізнання суспільних явищ тісно пов'язане з поняттям артефакту, під яким розуміють утворення або процеси, що виникають при дослідженні об'єкта внаслідок впливу на нього умов самого дослідження. Конструктивна роль випадку також є суттєвим елементом впливу на стратегічне планування при аналізі державної політики.

Ще одним аргументом на користь несподіваної політики є кількість і обсяг інформації, доступної для аналітика. Існує закономірність: чим більший обсяг інформації, тим менша продуктивність праці експерта, але більша увага до процесу аналізу й аргументованості («за» і «проти») відстоюваної альтернативи. (Противагою цьому є обмеженість інформації як очевидна перешкода для прийняття раціональних рішень у складних системах.) Окрім того, будь-яка політика вимагає істотного коригу-

вання з плином часу. І це закономірно, враховуючи трансформаційні процеси в суспільстві та глобальну інтеграційність загалом у світі.

Підсумовуючи стислий аналіз складників державної стратегії, хотілося б зазначити, що український політичний клас на сьогодні робить перші кроки в ідентифікації цілей і пріоритетів формування власної стратегічної культури, накопиченні позитивного досвіду в плануванні внутрішньої та зовнішньої політики. Водночас досвід перших років української державності свідчить, що рівень підготовки й коротко-, й довготермінових стратегій, так само як і прорахування їхніх соціальних та економічних наслідків, іноді буває прикро некомпетентним. Отже, вітчизняна політична наука у вивченні стратегічної культури, тобто вміння здійснювати ефективну політику в різноманітному, хаотичному і взаємопов'язаному світі, перебуває ще на етапі самовизначення. Але цей факт ні в якому разі не може виправдати наявності наукових відхилень із аналізу проблем, пов'язаних з професійною розробкою та ефективним впровадженням державної стратегії України. Необхідно зрозуміти, що державна стратегія — це значно більше, ніж ідеологічна перспектива для всього суспільства, завдяки якій майбутнє цього суспільства стає зрозумілим, а сьогоднішня осмисленим. Державна стратегія, з одного боку, — публічний виклад владою перспективи держави, всередині якої сама влада має намір працювати; з іншого боку — це поточні рішення, спрямовані на безпосереднє здійснення цієї перспективи вже тепер, негайно і рішуче. Стратегія є формою подання перспективи, де довготермінові рішення пов'язуються з середньо- й короткотерміновими або поточними.

## *Державна стратегія України*

Для українського суспільства державна стратегія є важливою з огляду на:

- розуміння динаміки й спрямованості подій. До визначення стратегії наявна ситуація найчастіше трактується як хаос, криза або катастрофа, і лише стратегія вперше оцінює реальні перспективи ситуації і наявні в ній ресурси, які дадуть змогу досягти поставлених цілей. Таким чином, бачення перспективи й опис майбутнього — це прагматичний погляд на сьогодні;
- спадкоємність. Прем'єр-міністр або уряд — особи не постійні, але якщо є державна стратегія, то є й гарантія, що глава уряду не почне здійснювати чергові дрібні проекти. Той факт, що в нас уряди змінюються дуже часто, саме й свідчить про відсутність чіткої стратегії, за якою, коли вона є, просто добирають генерального менеджера;
- утвердження суспільної довіри до влади завдяки дотриманню державною політикою заявленої стратегії. Крім того, державна стратегія відкрито пропонує соціальні цінності, говорить про основу соціальної єдності щодо тих чи інших цілей і, по суті, конституює державу як єдину силу. *Стратегія — це гнучкий соціальний договір, що укладається на певний період державною владою з громадянами цієї держави;*
- забезпечення консолідації політичних сил навколо державної стратегії. Характер забезпечення такої консолідації, власне, і формує сферу державної політики, яка ще недостатньо розвинена і саме на яку поки що спирається влада;
- підстави для аналізу і критики. Для суспільства принципово важливим є те, щоб критичний аналіз не зводився тільки до звинування влади в

якихось дрібних гріхах, а був виваженою професійною, діловою розмовою. Коли є стратегія, то аналіз і критика йде вже з тактичних питань, що дає можливість владі не тільки виправляти й коригувати свої дії, а формувати консолідовану відповідальність усіх владних структур і суспільства в цілому за майбутнє держави;

- розстановку орієнтирів і пріоритетів для поточної діяльності, для середньо-короткотермінових проектів, які не повинні суперечити генеральній стратегії. Державна стратегія, а не політичний торг фракцій парламенту, є єдиною основою для формування державного бюджету. Зміст стратегії дає ґрунт для приватного підприємництва, для іноземних інвесторів і для зовнішньої політики загалом, збільшує довіру інших країн до держави, що діє на основі публічно заявленої стратегії, і створює змістовий простір її міжнародного посилення. Якщо держава має стратегію, з нею і з її стратегією мають рахуватися інші держави, якщо ж ні — то вона перебуває у фарватері чужої стратегії;
- диктування етапів просування до мети. Щороку (або з будь-якою іншою періодичністю) в країні ставлять перед собою нові проблеми і підсумовують розв'язання або нерозв'язання минулорічних проблем. Це не просто соціальна динаміка якихось процесів, а здатність цілого суспільства, його еліти, його політичного керівництва досягати поступальної динаміки соціального руху.

В. Я. Матвієнко [169, с. 297—306] розглядає кілька схем аналізу стратегічних змін у державній політиці та вважає їх «швидше мистецтвом, ніж наукою». Систематизацію здобутків теорії модернізації і формулювання основних параметрів реформування українського суспільства в контексті сучасних цивілізаційних процесів ґрунтовно ви-



кладено в праці В. П. Горбатенка «Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть» [79]. На особливу увагу заслуговує матеріал про перехідну державу, її об'єктивну реальність і стратегічні орієнтири, де визначаються стратегічні орієнтири вітчизняного державотворення та культурно-ціннісного забезпечення еволюційного розвитку України.

Сьогодні в нас є підстави говорити про те, що Україна починає жити не тільки за європейськими, а й за світовими стандартами цивілізованого розвитку. Суть стратегії економічного та соціального розвитку України полягає в реалізації чітко поставленого завдання: швидко вивести економіку на траєкторію стійкого зростання через радикальні структурні зміни на поглиблення курсу ринкових реформ, активну й послідовну соціальну політику. Для того щоб ця стратегічна програма була успішно втілена в життя й виконана, слід оптимально поєднати сьогоденні можливості адміністративного реформування управління в державі з переходом до стратегічного або цільового державного управління. Важливо також запровадити критерії оцінки ефективності виконання програми й індикативні показники, розписані за проблемами й роками, щоб була можливість моніторингу програми як з боку керівництва країни, так і з боку її громадян. Напевно, не зайвим буде й показати зіставні параметри розвитку України на тлі інших країн, зокрема Росії, країн Західної Європи і США, аби всі ми могли знати, в якому місці світової цивілізації ми перебуваємо, а також де повинні й будемо перебувати через п'ять років.

Ефективна державна стратегія розробляється на основі значної кількості складників та врахування аналізу державно-політичних процесів. Сучасні технології аналізу суспільних процесів усе частіше звертаються до моделювання й визначення типології державної політики. Такі підходи репрезенту-

ють теоретичний та експериментальний процеси дослідження державно-політичних явищ.

### 3. Науково-прогностичні цілі державної політики

Загальне визначення державної політики як напряму дії чи утримання від неї, обраних державними органами для розв'язання проблеми або пов'язаної між собою сукупності проблем [195, с. 22], допомагає концептуально відрізнити політику від інших видів рішень, поведінок чи інституцій. Загалом емпіричний зміст будь-якої державної політики можна звести до таких елементів:

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

Перший етап — визначення або усвідомлення наявності проблеми — можна назвати етапом усвідомлення проблеми, на якому передусім потрібне визнання самого факту існування проблеми, тобто процес політики починається тоді, коли потенційна проблема вперше визнається, уточнюється й усвідомлюється. Як тільки проблему визначено, можна організувати невідкладне дослідження багатьох важливих способів послаблення її гостроти або розв'язання [373]. Однак для політиків немає достатньої інформації, а отже, вони не зацікавлені вживати заходів.

До того ж проблеми, які існують на стику декількох напрямів державної політики, на даному етапі не мають достатньої кількості інформації і зацікавленості у вирішенні. А. Віддавскі пише, що предмети аналізу політики — «це суспільні проблеми, для розуміння яких потрібне принаймні часткове розв'язання» [707]. Загалом визначення проблеми — це творча, неординарна діяльність через су-

перечки в тлумаченні, що ж є справжньою, реальною проблемою. Суспільство чекає від політиків вирішення конкретних проблем, а значення самої *проблеми*, що допомагає визначати політику, не береться до уваги. Крім того, не слід перебільшувати значення політичного розрахунку. Загалом же визначення проблеми є суб'єктивним процесом. Як зазначав Д. Дері, «проблеми — це не об'єктивна сутність, яку можна виявити з усіма її особливостями, а скоріше наслідок накладання певної системи відліку на реальність» [420].

Другий пункт тісно пов'язаний з першим. Аналіз суспільних процесів передбачає передусім визначення цілей та інструментів державної політики, адже без кристалізації цілі як основи для всього процесу аналізу неможливий стратегічно поступальний розвиток на шляху ефективного вирішення суспільних проблем засобом державно-політичних рішень.

Вибір пояснення чітких цілей політики та виявлення наявних обмежень є найважчими етапами аналізу політики. Цілі, за визначенням Л. Пала, — це кінцевий стан або результати, що їх державні органи прагнуть досягти; політика охоплює стратегію і засоби такого досягнення [195, с. 33]. Адже, як зауважують деякі дослідники, «...про цілі (мету) необхідно сказати, що їх постійно можна розрізняти за такими характерними ознаками: вони розмаїті, суперечливі та нечіткі» [584, с. 10]; «...цілі пов'язані з низкою проблем, то досить імовірно, що вони будуть непослідовні й навіть неоднозначні» [195, с. 34]. Вибір цілей — це насамперед бачення перспективи розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. Для державної політики притаманне розмежування понять цінності, цілі, завдання. Виходячи з цілей, розробляються альтернативи-стратегії для їх досягнення, які містять сукупність кон-

кретних завдань і заходів. Тобто існує своєрідний ланцюг:

Суспільні цінності → Цілі політики → Альтернативи-стратегії досягнення цілей → Завдання і заходи реалізації

Принциповим є розуміння того, що вибір цілей держави — це вибір пріоритетів на рівні основних напрямів державної діяльності, пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування всіх її видів, зокрема, державної політики та використання наявних ресурсів, стан розвитку держави, її місце в світі та ставлення до неї інших держав, які утворюють її зовнішнє середовище, і, зрештою, її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Фундаментальні цілі державної політики, як правило, фіксуються в спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах. Наприклад, основна мета нашої держави визначена в Конституції України: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1, с. 5].

Реальна демократія передбачає надання встановленню цілей у державній політиці об'єктивно зумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру з відповідними механізмами дії. Цілі держави зумовлюють відповідний напрям державної політики, тому важливим є врахування притаманної суб'єктові системи цінностей, розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта щодо напряму перспективного розвитку.

Для України характерне визначення цілей державної політики з урахуванням таких базових цінностей:

- людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством;

- державність, добробут населення та національна безпека;
- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;
- послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, прав і свобод людини, побудова правової держави, становлення громадянського суспільства.

Нечіткість формулювання цілей є звичайним явищем на початку аналізу політики, що пояснюється двома причинами такої ситуації:

- замовник не хоче або не може (зважаючи на певні міркування) назвати справжні, реальні цілі аналізу, постійно перебуваючи в певному політичному контексті (тиск *політичної доцільності*), що зумовлює певну тактичну поведінку та спосіб життя;
- невизначеність цілей, оптимальних для конкретного напряму державної політики, через погану структурованість або неструктурованість суспільних проблем. Тому визначення конкретних, чітких і недвозначних цілей можливе після надання замовникові докладного опису проблемної ситуації.

Досить частим явищем є існування цілої низки суперечливих та нечітко сформульованих завдань. Тому специфічною ознакою аналізу політики є визначення доцільної (оптимальної) цілі. Саме конкретизація цілей вимагає від аналітика нормативності як бажаного вирішення. Складність цього процесу полягає в суперечливості та необхідності визнавати різні системи цінностей. Адже конкретизація аргументів на користь цілей загалом є більше продуктом аналізу політики, ніж фактором його виробництва. Для визначення доцільних (опти-

мальних) цілей (включаючи компроміси й реалістично відображені доступні альтернативи) слід враховувати:

- визнання, що ціль (мета) одночасно є продуктом і виробничим фактором аналізу (результат і його основа), — тобто враховувати нечіткість, розмаїття та суперечливість цілей як складників аналітичного процесу;
- виявлення та пояснення відмінностей між цілями й варіантами політики (альтернативами-стратегіями).

Визначаючи ціль як результат аналізу, зауважимо, що особи, які приймають рішення, дуже часто не мають чітко визначених цілей і надійних показників, якими можна безпосередньо оцінити їх досягнення (до того ж мало ймовірно, що розробник політики знає, яких заходів слід вжити для досягнення цілі). Як зазначає Дж. Марч, «...цілком очевидно, що переконання в тому, ніби першими йдуть цілі, а після них — дія, часто виявляється хибним» [558, с. 72].

При визначенні цілей особливу увагу слід приділити таким поняттям, як ефективність та справедливість. Слід зазначити, що при аналізі, особливо з погляду економічної доцільності й ефективності, враховується виключно сукупна ефективність і мало приділяється уваги розподільчим та іншим цілям як альтернативним варіантам політики. Тому з'ясування наявності інших цілей, важливих для процесу політики, є нагальною необхідністю аналітичного процесу.

Загалом цілі класифікуються за двома великими групами:

- головні (самостійні) цілі — цінності, які суспільство зберігає й гарантує заради них самих. Сюди належать: людська гідність, справедливість,

ефективність самоусвідомлення та самореалізації, моральність тощо;

- інструментальні цілі — умови, які полегшують досягнення головних (самостійних) цілей. Їх часто називають обмеженнями через належність до них таких категорій, як політична здійсненність і наявність бюджетних коштів та необхідність дотримуватися певних умов адміністрування. Доречність політичної здійсненності як мети політики викликає сумнів через можливість зловживань у процесі аналізу. Ресурсні обмеження: бюджетні обмеження, брак адміністративної інфраструктури чи кваліфікованого персоналу — можуть бути вирішальними в аналізі політики. Тому необхідно мати перелік цих обмежень для підтримання процесу аналізу і здійснення альтернативних варіантів політики.

При виборі цілі необхідно зважати на її потенційність, оскільки неможливо описати всі придатні цілі для всіх потенційних проблем. (Список може охоплювати ефективність, рівність, людську гідність, політичну здійсненність, наявність бюджету тощо.) Розмежовуючи категорії *цілі — заходи — критерії*, слід мати на увазі, що взаємозв'язок цілі з результатом дорівнює результативності державної політики. Окрім того, вибір цілей є відносно несуперечливим, і тому конкретизації цілей досягають засобом розумного компромісу між ними, що є важливим результатом аналізу політики. Характеризуючи взаємозв'язок між цілями та варіантами політики, зазначимо, що останні можуть впливати на вибір цілей.

Існування відмінностей між цілями і альтернативами-стратегіями або варіантами політики є ще однією специфічною рисою процесу аналізу державної політики. Тому розмежування цілей — цінності, яким ми намагаємося сприяти і розвивати їх, — альтернатив-стратегій (варіантів політи-

ки) — альтернативні способи їх розвитку та підтримка на практиці — допоможе уникнути семантичної плутанини (формулювання альтернатив-стратегій як цілей, і навпаки). Для чіткого розмежування слід користуватися правилом: найабстрактніше формулювати цілі та найконкретніше формулювати альтернативи політики. Адже цілі як кінцевий варіант є нормативними й відображають людські цінності; альтернативні ж варіанти є конкретними методами досягнення цих цілей — доцільні настільки, наскільки вони досягають сконцентрованих цілей.

### **Цілеутворення**

Цілеутворення як процес кристалізації цілей в аналізі державної політики має свої закономірності. Передусім це:

- залежність уявлення про цілі та способи їх структуризації від стадії ознайомлення з процесом;
- зв'язок цілі з внутрішніми та зовнішніми чинниками;
- можливість зведення завдання формулювання головної цілі до завдання структуризації цілі;
- виявлення в структурі цілей закономірності цілісності.

Ієрархічні закономірності є дуже важливими для дослідження соціальних систем загалом і державної політики зокрема. Кожен рівень ієрархії має специфічні властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня. Щодо аналізу державної політики це означає залежність вибору структури організації від її цілей (за умови їх зміни — формується нова структура, яка загалом задовольняє досягнення поставленої нової цілі), й ця закономірність визначається функціями структури таким логічним ланцюгом:



Головна ціль → Функції → Структура
------------------------------------

Стратегічні цілі Української держави безпосередньо визначають функціонально обумовлену структуру органів державної влади (за концепцією адміністративної реформи). Стратегічними цілями урядової політики є:

- розвиток людського потенціалу;
- зниження рівня бідності та примноження багатства нації;
- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- забезпечення захисту прав та свобод людини й громадянина;
- безпека особи, суспільства, держави;
- інтеграція України до Європейського Союзу.

Цілі, яких державна політика намагається досягти, залежать від дійсних намірів творців політики та її головного спрямування. Завдання політики завжди мають конкретне спрямування завдяки їх виокремленню. До цього ж творці політики часто чутливі до певних проблем і готові визнати їх на підставі власних дотеперішніх цілей або цінностей [537]. Отже, між проблемами, які визначає політика, й поставленими цілями існує тісний, безпосередній зв'язок, а решта змістового контексту — об'єднавчий міст між цими двома складниками. Цілі — результат, кінцева мета, якої державні органи прагнуть досягти. (Політика охоплює стратегію і засоби такого досягнення.) Загалом можна виокремити:

- стратегічні обрахунки/цілі;
- горизонтальні цілі;
- вертикальні цілі;

- діяльність/ефективність програмної мети;
- зворотний цільовий зв'язок.

Існує й інший варіант класифікації цілей за різними ознаками. Розрізняють *стратегічні, тактичні, траєкторні та точкові* цілі. (При визначенні довготривалої політики формуються стратегічні цілі, а при вирішенні поточних (оперативних) завдань — тактичні цілі.) Траєкторні цілі спрямовані на розв'язання загальних напрямів діяльності та управління нею. Щодо точкових цілей, то вони передбачають досягнення конкретних результатів [149].

Є три основні рівні бачення цілей держави:

- ідеали (місії);
- макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні);
- цілі (конкретні, бажані результати в різних сферах життєдіяльності) [30, с. 31].

Для вдосконалення розуміння місії і вектора цілей на всіх етапах досягнення їх слід структурувати. Найвідомішими засобами структурування є:

- класична ієрархічна структура типу *дерева*;
- ієрархічна структура типу *дерева* зі слабкими зв'язками;
- *матричне* уявлення;
- *мережева* модель [55].

Структурування цілей ґрунтується на принципі *декомпозиції* (поділу на складники). Відмінність у декомпозиції полягає в тому, що *мережева* модель — це декомпозиція в часі, а ієрархічна структура типу *дерева* та *матричне* уявлення — це декомпозиція цілей у просторі. Слід зазначити, що перспективним напрямом вважається спільне застосування методів декомпозиції цілей у просторі й часі, а також інші комбінації цих методів (напри-

клад, суперкомпозиція *дерева цілей* та *дерева критеріїв* їх досягнення).

Для структурування цілей існують певні закономірності, як-от:

- можливість зведення завдання формулювання місії (головної мети, цілі) до завдання структурування цілей;
- залежність уявлення про цілі та його формулювання від рівня знань щодо об'єкта політики;
- залежність цілей як від внутрішніх, так і від зовнішніх чинників впливу на об'єкт політики;
- залежність засобів вибору структури цілей від рівня знань щодо об'єкта політики і процесів у ній;
- виявлення в структурі цілей закономірності цілісності (притаманний системам принцип, за яким можливості та властивості системи в цілому переважають суму можливостей і властивостей їхніх окремих складників — підсистем).

*Структурування цілей* — означає, що досягнення вищого їх рівня не може бути здійсненим тільки внаслідок досягнення нижчого рівня. Важливою обставиною також є те, що процес формування цілей може здійснюватися за ієрархією як згори вниз (виходячи з місії), так і знизу вгору (залежно від конкретних завдань). За таких умов можливе застосування методу аналітичних оглядів, що дає змогу спочатку сформулювати численні цілі нижчого рівня, а потім перейти до формування цілей вищих рівнів.

Досить часто цілі вищих рівнів визначаються у вербальній формі (наприклад, здійснення адміністративної реформи, структурної перебудови економіки тощо). Визначення у такій формі цілей нижчих рівнів призведе до неконкретних і некоректних результатів та невиправданих витрат ресурсів.

Для формування *дерева цілей*, як пише В. Бакуменко [30, с. 30], необхідно здійснити такі дії:

- проаналізувати альтернативи цілей;
- якісно (за можливості, кількісно) описати цілі;
- вилучити на всіх рівнях структурування мало-ефективні та не забезпечені достатніми ресурсами цілі;
- визначити терміни процесу реалізації цілі;
- виявити коефіцієнт значимості/важливості для кожної цілі (для визначення їх пріоритетності).

Окрім того, кожна ціль може бути досягнута з різним рівнем витрат навіть за однакової ефективності, а тому після визначення та обґрунтування вибору цілей необхідно шляхом аналізу альтернатив запланувати конкретні комплекси заходів (завдання). Для цього існують спеціальні методи (блок-схеми послідовності виконання завдань, які схематично відображають усі можливі альтернативи Г. Лінстоуна) [149].

Зазвичай цілі формулюють більш стисло, ніж проблеми, через те що вони відповідають низці проблем. Розглядаючи ціль як реальну можливість, слід мати на увазі, що сюди входять також і політичні цілі, пов'язані з політичними проблемами переобрання та підтримки. Дуже часто через технократичні підходи до оцінювання державної політики вони не визначаються як першочергові, перебувають «у тіні». Проте найефективнішим способом оцінювання залишається успіх у досягненні поставлених цілей (хоча політика може бути не досить чіткою, виразною й послідовною).

Таким чином, як зауважує Л. Пал, «...між проблемами, що їх визначає політика, та цілями, які вона собі ставить, існує тісний зв'язок» [195, с. 33], тому вирішення суспільних проблем можливе лише за умови чіткого формулювання цілей державної політики та ефективного застосування інстру-

ментів їх досягнення. Однією з найбільших проблем для процесу аналізу є визначення цілі. Тут необхідно дотримуватися відповідних правил, а саме:

- чітке визначення основної цілі;
- поміркована й обґрунтована структуризація основної цілі; прогнозування реалізації цілей та можливостей виникнення побічних цілей, що відволікатимуть ресурси від досягнення основної цілі.

Досить частим явищем для процесу аналізу є неоптимальне (наближене) розділення основної цілі на *підцілі*, що, зрештою, призводить до досягнення надлишкових результатів (відповідно — надмірних витрат) чи до неповного досягнення основної цілі. Також для процесу визначення цілі характерні чинники вибору, що суттєво впливають на нього:

- максимальне зменшення прискореності (терміновості);
- плавність і планування процесу вибору;
- зведення завдань політики й можливостей (впроваджувальних ресурсів) до спільного показника.

Організаційна структура процесу визначення цілі передбачає наявність таких складових:

- чітке встановлення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень;
- раціональний розподіл компетенції по горизонталі і повноважень по вертикалі;
- скорочення зайвих ланцюгів підпорядкування з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування;
- встановлення чітких взаємозв'язків між центрами прийняття рішень (кожна ланка структури забезпечує конкретний внесок у досягнення цілей);

- повнота відповідальності за виконання цілей;
- комплексність виконання функцій відповідно до цілей;
- відповідність цілям ресурсного забезпечення;
- врахування аналітичної та політичної доцільності (співвідношення);
- аспекти впливу на політику організації (ролі, інтереси певних груп, соціальна стратифікація, масштаби і ступінь участі кожного члена, характер переконань тощо);
- визначеність [30, с. 248—256].

### *Концепція цільової функції*

Для процесу прийняття державно-політичного рішення важливе значення має концепція цільової функції, яка передбачає зміст, структуру, методи формування й визначення оптимальних рівнів цілей.

Принциповим для державної політики є з'ясування питання: чи мусить уряд досягати кількох цілей одночасно, чи повинен мати пріоритети й ранжувати цілі залежно від їхньої значущості, оскільки:

- Регулятивний потенціал держави, як відомо, обмежений (існують сфери поза ефективним державним регулюванням), тому, враховуючи нерівність Я. Тинбергена, найоптимальнішим рішенням є чіткий розподіл цілей за критерієм їх важливості та побудова цільової функції переваги.
- Більшість регуляторів, які має у своєму розпорядженні держава, дуже часто впливають на елементи цільової функції у протилежних напрямках (те, що для одних є позитивним, для інших вважається негативним). Наприклад, удосконалення виробничого процесу спричиняє погіршення

ситуації на ринку праці. Запровадження нових технологій прискорює виробничий процес, але й звільняє зайвих працівників, на перенавчання і працевлаштування яких витрачаються кошти, отримані шляхом відрахувань, зокрема й від технологічного вдосконалення. Отже, одночасне досягнення відразу кількох цілей різними інструментами призводить до суперечностей, що виникають через їхні перехресні дії, з небезпекою непередбачуваних наслідків.

- На практиці підхід і визначення цілей політики дуже часто диктується щоденними (поточними) суспільно-політичними проблемами. Особливо це притаманно нестабільним суспільствам, коли уряд не в змозі розробити ефективну довготривалу стратегію і змушений зосереджуватися на своєчасному виявленні й оцінюванні проблем та на їх можливому розв'язанні.

Як свідчать аналіз і досвід, принцип упорядкування цілей у державній політиці має безсумнівні переваги, він є базовим (домінуючим) у діяльності урядів стабільних країн. Державна політика ефективна, коли країна визначить свої пріоритети (не популістські гасла на зразок «поліпшення життя народу» чи «гідний рівень соціального забезпечення», а, наприклад, домінування проблем подолання інфляції з включенням політичних амортизаторів для пом'якшення негативних наслідків антиінфляційного регулювання на ринку праці). Такий пріоритет ми спостерігали в державній політиці адміністрації Р. Рейгана: послідовний антиінфляційний курс дав відчутні результати, а негативні ефекти були компенсовані державним регулюванням ринку робочої сили. Також відбулося загальне економічне піднесення внаслідок ефективної роботи ринкових механізмів, які позбавилися невиправданого державного втручання в їхню дію.

При формуванні пріоритетів та ранжуванні цілей за їхньою значущістю уряд обов'язково повинен враховувати суспільні цінності й спиратися на них. (Велике значення має те, як більшість громадян розуміє поняття *справедливість*. Хоча автор поділяє точку зору П. Бурдье щодо громадської думки [43, с. 159—178], але вироблення державної політики на фундаментальних суспільних цінностях дає змогу досягти встановленої мети шляхом функціональної інтеракції і з найменшими конфліктами та з найефективнішим застосуванням соціальних норм-правил і соціального контролю.)

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

Щодо терміну досягнення цілей, то необхідно враховувати такі переважні наслідки, як кінцевий результат досягнення певних цілей, а це можна отримати лише протягом певного й достатнього стислого терміну. Для макроцілей — досягнення протягом тривалого часу, й вони охоплюють більше однієї цілі. Отже, найпоширенішою є градація досягнення цілей у термінах:



- для довготермінових (макроцілей) — п'ять і більше років;
- для середньотермінових — від одного до п'яти років;
- для короткотермінових — один рік.

У цілому процес із визначення державних пріоритетів та розробки стратегій державної політики — це надзвичайно складна, багатогранна й актуальна проблема. Охарактеризуємо процес формування цільової функції, яка є пріоритетною й загалом має два етапи.

На першому етапі парламент країни на основі будь-якого виду процедури (регламенту) голосування (демократичної, консенсусу, тоталітарної чи якоїсь іншої) упорядковує черговість цілей. Тобто формується своєрідна порядкова функція. На другому етапі розробляються різні варіанти дії політики (в основу покладено цю порядкову функцію та враховано поради-рекомендації як результат аналізу політики), кожному з яких відповідають певні параметри. Ці варіанти насамперед і повинні враховувати наявні в держави ресурси для регулювання, відповідати соціально-політичній ситуації в країні та передбачати наслідки регулятивної дії. До розробки цільової функції залучаються аналітики-експерти, радники, дослідницькі центри, що пропонують значну кількість варіантів, з яких робиться відбір. Це і є державно-політичним рішенням з відповідальністю за даний вибір.

Варіант, який відповідає політичним перевагам та обирається політиками, проходить процес визнання як найкращий, і тоді починається його практичне втілення. При зміщенні вектора політичних пріоритетів з комплексу варіантів вибирається нова стратегія, що відповідає новим перевагам і настановам. Враховуючи, що суспільство не є сталою системою, а постійно розвивається, професійний обов'язок аналітиків-експертів полягає в оновленні

пакета рекомендацій (звичайно, у стратегічно обраному напрямі й без суб'єктивних підходів), аби політики завжди могли зробити вибір та відповідати за це.

Отже, процес формування дієвої політики неможливий без концепції цільової функції. Проте поряд з репрезентацією цілей у вигляді впорядкованої послідовності важливою проблемою є розмірність цільової функції, яка в міру накопичення досвіду державного регулювання скорочується. Також існує суперечливість у поєднанні деяких цілей, що доведено теоретично й підтверджено практикою. Два етапи формування цільової функції засвідчують важливість роботи аналітиків-експертів, необхідність існування пакета рекомендацій та політичну відповідальність за певний вибір.

Державно-політичне рішення, що є об'єктом впливу широкого спектра чинників (від ситуації в суспільстві до суб'єктивного рефлекторного відображення результатів втілення), закономірно якоюсь мірою інерційне. Суспільні процеси не мають конкретної тривалості в часі (одні вимагають миттєвого розв'язання, а інші розраховані на перспективу) і потребують певних ресурсних витрат. Варто зазначити, що розробка державно-політичного рішення передбачає наявність «залізної тріади»: *ціль — інструмент — мультиплікатор* (коефіцієнт, що показує міру множинного впливу позитивного зворотного зв'язку на вихідну величину керованої системи. Мультиплікатор Кейнса характеризує співвідношення між приростами національного доходу та обсягом державних видатків). Перед урядом, який починає розробку реальної політики, постають конкретніші проблеми. Це передусім пов'язано з тим, що ефективність інструментів політики неоднакова. Без раціонального взаємозв'язку й діяльності всіх сторін цієї тріади неможлива ефективна державна політика.

Встановлення цілей державної політики визначально важливе для аналізу і впровадження державної політики. Чітке й конкретне визначення цілей українського суспільства є нагальною необхідною передумовою його ефективно-поступального розвитку.

Серед основних цілей соціально-економічного розвитку України на найближчі роки можна назвати такі:

- Утвердження механізмів прискорення зростання економіки;
- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- соціальна переорієнтація економічної політики;
- забезпечення економічної та екологічної безпеки України.

Прогностика суспільного прогресу зумовлена державною стратегією України, що ґрунтується на фундаментальних цілях. Труднощі визначення цілей на державному рівні потребують проведення при цьому величезної аналітичної, адміністративно-організаційної, інформаційної та іншої роботи.

#### **4. Типологія державної політики та модельний аналіз державно-політичних процесів**

Існує декілька традиційних, поширених серед науковців (хоча дехто не погоджується) поглядів, що типи державної політики безпосередньо впливають на варіанти можливих державно-політичних рішень. Історичний досвід і аналіз сучасних державно-політичних рішень щодо вирішення суспільних проблем свідчить, що типи політики віддзеркалюють якісний рівень урядування. Серед політологів поширена типологія державної політики за такими критеріями:

- сфери застосування: трудові відносини, суспільний добробут, громадянські права, зовнішня політика тощо;
- інститутів: політика законодавчих і судових органів, міністерська політика тощо;
- часу: довоєнна або післявоєнна політика, політика часів незалежності тощо.

Ці типи є досить зручними для користування й обговорення, але мало придатні для аналізу, оскільки не відображають основних характеристик та змісту конкретної політики. Більш досконалою і довершеною є типологія за критерієм масштабу та цілей державної політики [354, с. 12—36]:

- субстантивна;
- процедурна;
- розподільча;
- регулятивна:
  - політика конкурентного регулювання;
  - політика протекціоністського регулювання;
- саморегулятивна;
- перерозподільча;
- матеріальна;
- символічна;
- із вмістом колективних чи приватних благ.

До *субстантивної політики* належить усе, що уряд збирається робити: будувати лікарні, дороги, мости, виплачувати компенсації та встановлювати пільги, забороняти тіньове виробництво тощо. Така політика прямо розподіляє серед людей вигоди й витрати.

*Процедурна політика* стосується питань, які мають вирішуватися, і суб'єктів вирішення. Вона містить закони щодо створення адміністративних агентств, визначення їхньої юрисдикції, уточнення процесів та методів, які вони можуть застосовувати

для реалізації своїх програм, забезпечення відповідного контролю за діяльністю агентств. Однак процедурна політика може мати важливі субстантивні наслідки. Часто для затримання або запобігання прийняттю субстантивних рішень використовуються саме процедурні питання. Можливість маніпулювання процедурними правилами призводить до затримання розробки й особливо впровадження державної політики.

Типологія політики залежно від її впливу на суспільство та відносини серед тих, хто бере участь у формуванні політики, вирізняє *розподільчий тип*, передбачає розподіл послуг або вигід між певними суспільними сегментами: індивідами, групами, корпораціями, громадами тощо. Зазвичай така політика залучає державні кошти для допомоги одному чи кільком учасникам суспільного процесу (допомога фірмі, що має серйозні фінансові проблеми) або досить широкому колу зацікавлених осіб (безоплатне медичне обслуговування). Політика розподілу використовується для сприяння діяльності приватного сектора або для надання прямих переваг певним групам суспільства на індивідуальній адресній основі. Найзагальнішою її формою є прямі виплати або субсидії для підтримання певного рівня прибутків. Прийняття рішень у процесі здійснення політики розподілу пов'язане з бюджетним процесом і спрямоване на забезпечення кожного принаймні мінімальним обсягом послуг.

Специфікою *розподільчої політики* є те, що ті, хто претендує на отримання вигід, зазвичай не конкурують безпосередньо, а переможець виявляється після відбіркової процедури. Відповідно, конфлікти зведені до мінімуму, оскільки кожному надається можливість бути «переможцем» у цьому процесі. Отже, така політика створює тільки переможців і прямо не визначає коло тих, хто програв, хоча зрозуміло, що за все потрібно платити.

*Регуляторна політика* накладає обмеження на поведінку індивідів та груп (що є відмінністю від розподільчої). За допомогою цього підходу підтримується певний рівень конкуренції за таких умов ринку, коли необмежена конкуренція завдавала б шкоди суспільству. Вона зменшує свободу дії тих, на кого спрямований її регулятивний вплив: власників фірм, бізнесменів, банкірів, власників розважальних закладів тощо. Найпоширенішим типом регуляторної політики є політика регулювання кримінальної поведінки проти особистості та власності (соціальна політика стосується питань забезпечення рівного доступу громадян до певних суспільних благ, контролю за продажем вогнепальної зброї тощо). Специфікою регуляторної політики є конфлікт між двома групами: одна з них намагається встановити контроль над іншою (остання чинить опір, демонструючи, що система контролю непридатна або він зовсім не потрібний). Регуляторне рішення чітко вирізняє переможців та тих, хто програв (переможці вважають себе обділеними, оскільки отримали менше, ніж розраховували). Окрім того, зважаючи на складність визначення всіх цілей та наслідків регуляторної політики, зазначимо, що коли переможцем стає група інтересів, що відстоює суспільні інтереси, то вона може й не отримувати безпосередньої матеріальної вигоди. Розрізняють варіанти регуляторної політики:

- встановлення загальних правил поведінки (бажані й небажані дії). Регуляторні дії місцевого самоврядування означають контроль над розгортанням бізнесових структур, фінансовою практикою, тарифами тощо;
- захист прав споживачів через встановлення стандартів якості товарів та послуг;
- надання вигід одним за рахунок інших (відмова іншим). Регулювання шляхом контролю на ринку появи нових структур або шляхом постачан-

ня/непостачання ресурсів, а також рішення щодо надання пільг чи відмова в них.

Отже, уряд має можливість регулювати рівень конкуренції у цій сфері.

Тип політики *протекціоністського регулювання*, за допомогою якої прагнуть обмежити конкуренцію, вимагаючи при цьому від зайнятих дотримуватись певних правил у своїй діяльності. Діяльність у межах таких правил дає змогу захистити населення від шкідливих або шахрайських дій приватних фірм. До прикладів цієї політики можна віднести регулювання банківської діяльності, відповідні вимоги до фінансових ринків, санкціонування державними інстанціями випуску ліків та інших медичних препаратів, перш ніж вони надходять у продаж, а також регулювання певних видів бізнесу та практичної діяльності профспілок. Політика протекціоністського регулювання спрямована на захист населення, але допускає настільки високий рівень конкуренції в умовах ринку, наскільки це можливо.

*Саморегулятивна політика* за технологією подібна до регулятивної, оскільки також передбачає стримування або контроль певних питань чи груп. Її специфікою є те, що вона підтримується самими групами, які «саморегулюються» для захисту або просування інтересів своїх членів. Ліцензування діяльності професійних груп (від аукціоністів до адвокатів) є прикладом саморегулятивної політики. Проблема й питання є в тому, наскільки ліцензування поліпшує якість послуг, що надаються населенню.

*Перерозподільча політика* репрезентує зусилля державних інституцій щодо розміщення багатства, доходу, власності чи прав серед широких верств населення. Така політика перерозподілу є джерелом незгоди й конфлікту (наприклад, між правлячою та опозиційною партією). Цей підхід спря-

мований на перерозподіл рівня добробуту або прибутків у суспільстві та зміну певних політичних і громадянських прав, які ґрунтуються на практиці минулих часів і не відповідають теперішнім соціальним та політичним цінностям. Прикладом методу перерозподілу є системи прогресивного оподаткування прибутків, за яких ті, хто отримує більші прибутки, сплачують більші податки, ніж ті, хто отримує менші доходи. Прикладами політики перерозподілу в політичній та соціальній сферах є забезпечення певних груп населення можливостями здобути освіту та знайти роботу, яких вони за інших обставин могли б і не мати, а також збільшення політичного представництва певних груп населення на державних посадах за допомогою виборчого процесу.

Загалом ця політика перерозподіляє ресурси від багатих до бідних (хоча можливий і зворотний напрям). Прийняття рішень у межах політики перерозподілу досить ускладнене, оскільки передбачає переміщення грошей, прав чи влади (небажання віддавати). Характерна риса політики перерозподілу — поява «переможців» і тих, хто зазнав поразки у процесі прийняття державно-політичних рішень. Те, що втрачає певна особа чи група осіб, здобуває інша особа чи група. Отже, політика перерозподілу — занадто політизований процес прийняття рішень і спричиняє найбільше конфліктів у процесі політики.

*Матеріальна політика* реально наділяє учасників політичного процесу матеріальними ресурсами чи накладає додаткові витрати на них. (Наприклад, законодавство щодо мінімальної заробітної плати є матеріальною політикою за змістом і за ефектом.) Тобто матеріальна політика значно впливає як на суспільство в цілому, так і на кожного громадянина.

*Символічна політика*, на відміну від матеріальної, має незначний вплив на людей. Вона не розпо-



діляє матеріальних ресурсів (вигід і витрат), а спрямована на підтримання таких суспільних цінностей, як мир, благополуччя, патріотизм, справедливість, охорона довкілля тощо. Досить часто символічна політика суттєво впливає на все суспільство (і матеріально також). Наприклад, охорона довкілля спочатку має вигляд добрих намірів, але поступово потребує значних матеріальних витрат. Ця політика на стадії вироблення може визначатися як матеріальна, а через відсутність фактичних рішень перетворитися на символічну. Можливий і зворотний шлях.

Слід зазначити, що чітко розмежувати матеріальну й символічну політику досить складно, оскільки лише практичне втілення в життя тієї чи іншої політики може дещо кристалізувати її як матеріальну чи символічну. Ця типологія є доцільною при аналізі впливу політики, оскільки виходить за межі формальних політичних заяв та акцентує увагу на ролі символів у політичній поведінці.

Державна політика також містить колективні (неподільні: не можуть бути забезпечені окремому індивідові: чисте повітря, оборона країни, безпека тощо) і приватні (подільні: можуть бути поділені та придбані чи наділені окремим індивідам з одночасним обмеженням інших) блага. Характерні особливості приватних благ такі, що вони досить часто є різноманітними соціальними благами: охорона здоров'я, державне житло, національні парки, комунальні послуги тощо. Окрім того, інколи за їх використання стягується плата.

Погляд на державну політику як таку, що має використовувати виключно колективні блага, нівельюється суспільним сьогоденням. Ми є свідками поступового перетворення шляхом владних дій приватних благ у суспільні, за які мусить платити суспільство в цілому (забруднення довкілля, безробіття, захворювання розглядаються не як приватні та змушують все більше платити за утримання сис-

теми здоров'я, освіти, культури тощо). Тенденції до розширення колективних благ за рахунок приватних опонує концепція приватизації — підтримання й заохочення зосередження урядових програм у приватному секторі, тому що він є ефективнішим у наданні послуг.

Для України характерні трансформаційні процеси, що зумовлюють постійну видозміну типів державної політики. Швидке розширення приватних благ за рахунок колективних і, навпаки, зосередження на символічному типі політики на початку державотворення та усвідомлення значущості матеріального типу в середині 1990-х років демонструє використання майже всього переліку типів державної політики. Моделювання суспільного розвитку широко застосовується у світі, оскільки сприяє визначенню типу й утвердженню відповідної моделі державної політики. В Україні проходить процес становлення моделювання суспільно-політичних процесів і концентрація зусиль на одному, домінуючому типі державної політики.

### ***Модельний аналіз державно-політичних процесів***

Процес усвідомлення (розуміння) проблеми починається з оцінки симптомів, тобто замовники сприймають проблеми як обставини, що, з погляду певної групи, є небажаними, викликають заперечення, заважають поступальному рухові тощо. На цьому етапі пояснення проблеми містить виключно характеристику симптомів, обставин, тенденцій, а не глибинних причин, і тому завдання аналітиків-експертів полягає в їх оцінці та вмінні пояснити (створити) модель, придатну для аналізу.

Оцінка симптомів — це передусім визначення їхнього емпіричного підґрунтя. З одного боку, це означає виявлення даних, які допоможуть охарактеризувати симптоми як кількісні показники, а з

іншого — це ознайомлення з поточною інформацією: значення проблеми для громадськості (обговорення у ЗМІ, розгляд і затвердження варіантів політики тощо). Оцінка симптомів проблеми є під основою аналізу: підкреслення важливості самої проблеми та аналітика як людини, що розуміє і здатна здійснити аналіз. Це перший етап, надалі має бути ідентифікація причинового зв'язку, що поєднує симптоми і чинники, які можна змінити засобом державної політики, тобто змоделювати проблему.

Загалом модель — це основа для аналізу, адже вона фокусує увагу на докладній характеристиці розбіжностей між егоїстичними інтересами особи (користь) та сукупним суспільним добробутом. Центр цього фокуса — вихідна позиція для визначення проблеми політики, яка має кілька застережень.

- Слід уникати загрози редукціонізму (не ідентифікувати максимізацію користі як максимізацію достатку). Окрім того, велике значення має не економічна сфера суспільного життя. (Недоліком багатьох економічних аналізів є недооцінка соціологічних, психологічних та інших суспільних чинників.)
- Ефективність — не єдина мета державної політики. (Під ефективністю розуміється найбільша кількість здобутих суспільством благ за наявних обмежених ресурсів. Вона поділяється на два типи: виробничу та ефективність розподілу.) Необхідна реалістична характеристика структури *проблема—аналіз*, що сприятиме інтеграції в аналітичний процес інших цілей, та застереження для обстоювання суспільних цінностей. Як зазначав Г. Лед, «неспроможність деяких авторів чітко сформулювати і обстоювати власні ціннісні судження в окремих випадках створює хибне враження, ніби політичні висновки логіч-

но впливають із самого лише аналізу» [635, с. 1276—1277].

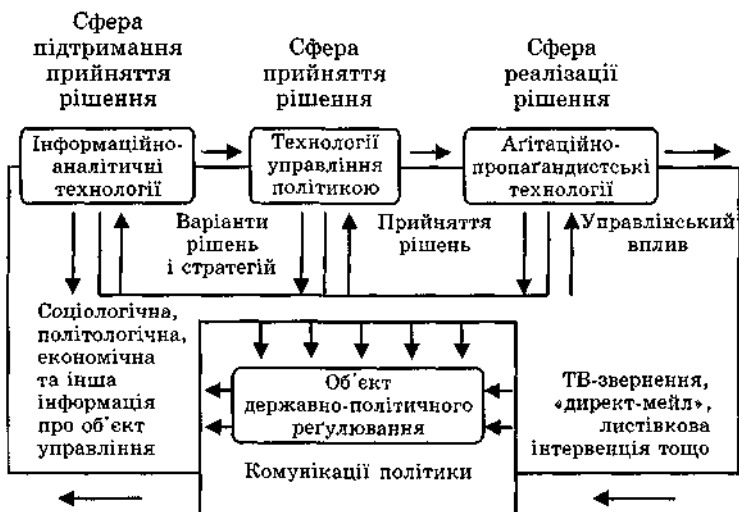
Наступним етапом є моделювання проблеми. Специфіка моделювання — це здатність процесу моделювання виходити далеко за межі проблеми для визначення важливих змінних політики. Слід зазначити, що моделювання можна здійснити лише попередньо — на старті аналізу — та враховувати можливість перегляду початкового визначення проблеми.

У наш час є велика кількість комп'ютерних засобів для акумулювання інформації про суспільні процеси, аналізу та прогнозування основних напрямів їхнього розвитку, планування дії політики, обрахування наслідків вибору політики під час прийняття державно-політичних рішень, контролю над виконанням цих рішень тощо. Їх використання дає змогу автоматизувати проведення досліджень, комп'ютеризувати аналітичну діяльність у процесі вироблення порад, розробку варіантів державної політики, моделювання ймовірних наслідків, відбір остаточного рішення та механізм впровадження відповідної політики в життя. Ці специфічні методики, програми, інформаційно-аналітичні технології (IAT) забезпечують повноцінне ефективне функціонування державної політики.

### *Інформаційно-аналітичні технології*

*IAT — це сукупність методів збирання та опрацювання інформації про дослідні процеси, специфічні прийоми діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різноманітних варіантів державно-політичних рішень. Місце IAT у загальній системі технологій можна показати за допомогою схеми (див. схему 10).*

## СХЕМА 10



Існують різні варіанти класифікації ІАТ, але, на нашу думку, найдоцільнішою є наведена в табл. 10 типологія за чотирма визначальними ознаками.

Загалом спроби змодельовати суспільні процеси як засіб пізнання соціально-політичної дійсності з'явилися водночас із зародженням і розвитком ЕОМ. Наприклад, ще в 1950-х роках у деяких університетах США на замовлення Пентагону й Держдепартаменту проводились дослідження (відомі як "Rand Corporation"), де застосовувались ІАТ. Зрозуміло, що ці дослідження були засекречені, але через деякий час накопичений досвід використовувався як у європейській, так і в японській політичних науках. Цьому також сприяло застосування при дослідженні державно-політичних процесів методів економічної науки, адже й економічні, і політичні процеси містять як важливий складник *раціональне* (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень

ТАБЛИЦЯ 10

<i>Підстава для типології</i>	<i>Типи технологій згідно відповідних підстав</i>	<i>Назва типу технології</i>
1. За методом збору інформації	Масові опитування (анкетування респондентів). Спеціалізовані опитування (інтерв'ювання експертів). Опитування свідків чи тестування учасників. Контент- та інвент-аналіз матеріалів ЗМІ чи офіційних документів. Сукупність усіх способів збору інформації	Респондентна. Експертна. Тестова. Фактографічна. Багатоджерельна
2. За способом опрацювання інформації	Ручне (традиційне) опрацювання інформації. Механізоване опрацювання інформації. Автоматизоване опрацювання інформації. Автоматичне опрацювання інформації (без участі людини)	Ручна. Механізована. Автоматизована. Автоматична
3. За ступенем пристосування до вирішення різноманітних завдань	Застосовується при вирішенні різних завдань широкого профілю. Спеціалізована, що реалізує конкретне завдання	Універсальна. Гнучка. Спеціалізована
4. За ступенем довершеності технології	Що реалізує один технологічний цикл. Що пов'язує між собою незалежні технологічні ділянки	Єдина. Не єдина

в умовах невизначеності, конкретних обмежень і значного суперництва. Так у політичній науці з'явилися методи регресивного, кореляційного і депресивного аналізу, а жодне серйозне дослідження, скажімо, у сфері маркетингу і реклами не може обійтися без урахування соціально-політичних сил у суспільстві. Найвідомішими в світі дослідницькими центрами, які застосовують ІАТ, є "Young & Rubicam" (США), математичний факультет Ланкастерського університету (Велика Британія) і "Corcorde" (Франція).

Водночас із розвитком ІАТ з'являються глибокі теоретико-методологічні праці, де переосмислюється досвід застосування цих технологій у гуманітарній сфері [248; 249; 251; 655; 656; 657]. На особливу увагу заслуговує праця Дж. Б. Мангейма і Р. К. Рича [166]. Вітчизняна теоретико-методологічна база значно скромніша, що є наслідком пануючого в колишньому СРСР догматичного підходу до суспільних проблем і кібернетики загалом та підозри щодо всіляких новацій у сфері прийняття державно-політичних рішень, а головне — абсурдна їхня секретність (до 1991 р. офіційно існувала введена компартією заборона на використання обчислювальної техніки в партійній і політичній роботі). Деякі розробки з теорії моделювання політики є у російських дослідників [226; 227; 311; 329], а в українських учених такі, як [152; 169; 173; 253; 310]. Як бачимо, проблема застосування ІАТ в державній політиці досить мало досліджена і практично не розроблена. Останнім часом, враховуючи Інтернет-технології, з'являються дослідження специфічного напрямку, як-от [web-sites: 416; 417; 422; 446; 510; 681].

Моделювання державно-політичних процесів розглядається як робоче визначення рис реальних чи гіпотетичних подій і процесів, що виконується відповідно до відомих чи прийнятих методик, процедур та вихідних даних, а також за допомогою

різних методів і обладнання. Воно забезпечує набуття досвіду, дає змогу робити помилки й виправляти їх, при цьому не маючи ні матеріальних, ні моральних витрат; створює можливість проводити перевірку припущених модифікацій систем і процесів; вивчати організацію й структуру систем у динаміці ще до їх реального втілення («в метал»); відтворювати події минулого, сучасного, а також імовірного майбутнього та перевіряти дії сил у тих процесах, реально відтворити які в сучасних умовах важко чи й узагалі неможливо. Однією з форм моделювання є гра. *Гра — це теоретичне уявлення ситуації, розгляд якої дає змогу практикуватися з метою набуття досвіду і майстерності у прийнятті рішень, а також є підставою для проведення експериментів, спрямованих на вироблення нових стратегічних і тактичних концепцій та їх перевірки.*

За логічними рівнями моделі поділяються на макро- й мікромоделювання. За методами побудови — на ручні (які створюються без використання обчислювальних чи інших засобів), *аналогові* (що конструюються електронними засобами), *комп'ютерні* (на базі техніки та програмного забезпечення), а також *змішані*. Слід зазначити, що для сучасного інформаційно-політичного розвитку України найдоцільнішим є комп'ютерне моделювання (звичайно, із застосуванням спеціальних програм та метамов — системи спеціальних термінів і понять, — які доступні та зрозумілі аналітикам-експертам і замовникам).

Важливе місце в розвитку ІАТ посідають математичні моделі, що поділяються на три взаємопов'язані групи:

- детерміновані моделі, репрезентовані у формі рівнянь і нерівностей, що описують поведінку дослідної системи;



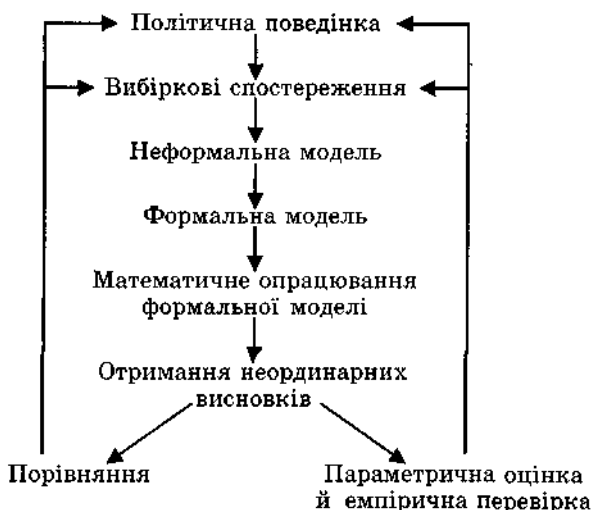
- моделі оптимізації, які містять вислів, що необхідно збільшити чи зменшити за визначених обмежень;
- ймовірні моделі, репрезентовані у формі рівнянь і нерівностей, мають ймовірний смисл, тобто пошук рішень, що ґрунтуються на збільшенні середнього значення користі.

Слід особливо підкреслити, що через велику складність структури проблеми та відсутність досвіду в дослідника для її осмислення (чи наявність невизначеності й неможливості оцінити відповідні ймовірності), деякі проблеми державної політики неможливо передати в математичній формі. Явище може бути зрозумілим емпірично, але теоретична структура його нечітка, або навпаки — структура проблеми добре відома й зрозуміла, але сама проблема не має навіть приблизного математичного вирішення. Отже, потрібно логічно оцінювати проблему для прийняття правильного рішення щодо ефекту моделювання.

Застосування моделювання в державній політиці передбачає визначення алгоритму, один із варіантів якого був розроблений Ф. А. Шродтом. На першому (індуктивному) етапі побудови моделі відбувається формування проблеми чи прийняття рішення стосовно того, що обов'язково потрібно враховувати, а чим — знехтувати. (Ця процедура має аналогію з основними принципами відбору перемінних у вихідній сукупності фактів при перевірці гіпотези.) Другий етап — це побудова неформальної моделі. (Неформальна модель — набір інструментів, які дають можливість пояснити відібрані спостереження (не зовсім чітко), хоча це ще не дозволяє точно виявити міру логічної взаємодії.) Третій етап — створення формальної моделі, у якій всі припущення математично обґрунтовані. Четвертий етап — комп'ютерне опрацювання формальної моделі. Загалом це дедуктивна стадія моделювання

(пошук неординарних і непередбачуваних висновків із правдоподібних припущень). По закінченні результати перекладаються на звичайну мову. Схема алгоритму моделювання (див. схему 11).

## СХЕМА 11



Інший алгоритм моделювання був розроблений Дж. Проктором (модель *ORET*) [612, с. 1—18]; він більш «технічний» і стосується передусім теорії функціоналізму. Цей алгоритм досліджує *організм* (*O*), що має мережу зв'язків у заданому середовищі (*E*) й часі (*T*). На першому етапі створення моделі вихідна конфігурація державної політики як *організму* визначається її суперзавданням (місією), а також поточним прогностичним станом середовища. Потім перевіряється співмірність суперзавдання і середовища (за відсутності відповідності слід уточнити суперзавдання, за відповідності — середовище ділиться на елементи, де виявляється система зв'язків через стратегічні цілі й тактичні завдання). Проводиться зіставлення елементів середовища і системи зв'язків (у випадку, коли елементи середо-

вища суперечать відібраним зв'язкам, повторно проводиться перевірка аналогії суперзавдання й середовища. Якщо немає суперечностей, то елементи *організму* діляться на функціональні групи, й між ними визначаються ієрархічні зв'язки). Таким чином, ми отримуємо функціональну структуру *організму*. Схематично цей алгоритм має такий вигляд:

## СХЕМА 12



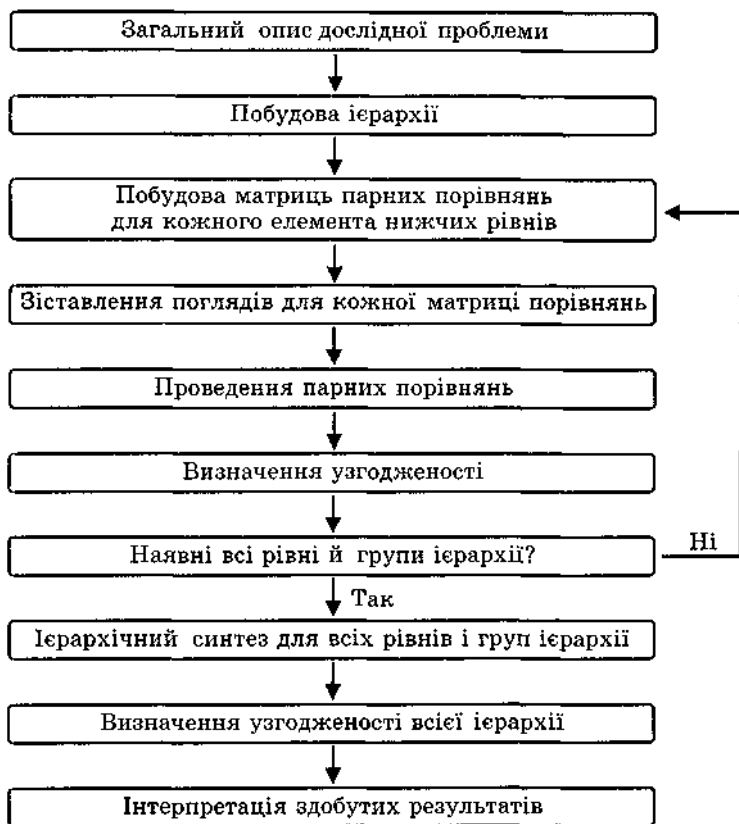
Порівнюючи ці алгоритми, ми спостерігаємо деякі розбіжності, які пояснюються передусім тим, що другий алгоритм є конкретнішим і дає змогу глибше визначити внутрішню структуру об'єкта моделювання та систему зв'язків між об'єктом і зовнішнім середовищем.

Іншою конструктивною моделлю є метод аналізу ієрархій (MAI), що має широке застосування при дослідженні конфліктних ситуацій. Сутність цього методу полягає в поділі проблеми на простіші складники, з можливістю подальшого опрацювання (шляхом числового вираження) оцінок за парними рівняннями особами, які приймають рішення. Результатом цього є відносна інтенсивність взаємодії елементів в ієрархії. MAI містить процедури синтезу великої кількості оцінок, отримання пріоритетності критеріїв та пошуку альтернативних рішень (див. схему 13).

У сфері державної політики також використовуються і більш прагматичні підходи, де застосовуються комп'ютерні програми для спеціалізованих (професійних) сфер дослідження. Основними завданням у створенні таких систем є виявлення й відтворення знань у відповідних сферах. Передусім необхідно *ідентифікувати* (виділити предметну сферу і конкретні теми), потім іде *концептуалізація* (виявлення основних понять, взаємодія і характер інформаційних потоків, необхідних для опису процесу прийняття рішень у даній предметній сфері). Наступний пункт — *формалізація* (відображення ключових понять у визначеному формальному уявленні — семантична шкала або штучна мова). Останній — *реалізація* (формалізоване знання комбінується й реорганізується для досягнення сумісності з інформаційними потоками проблеми).

Заслуговують на увагу підходи до моделювання, розроблені російськими вченими Д. Гвіщіані й В. Тихомировим [70; 256; 692]. Запропонована методика («Колеса Тихомирова» [256]) ґрунтується на

## СХЕМА 13

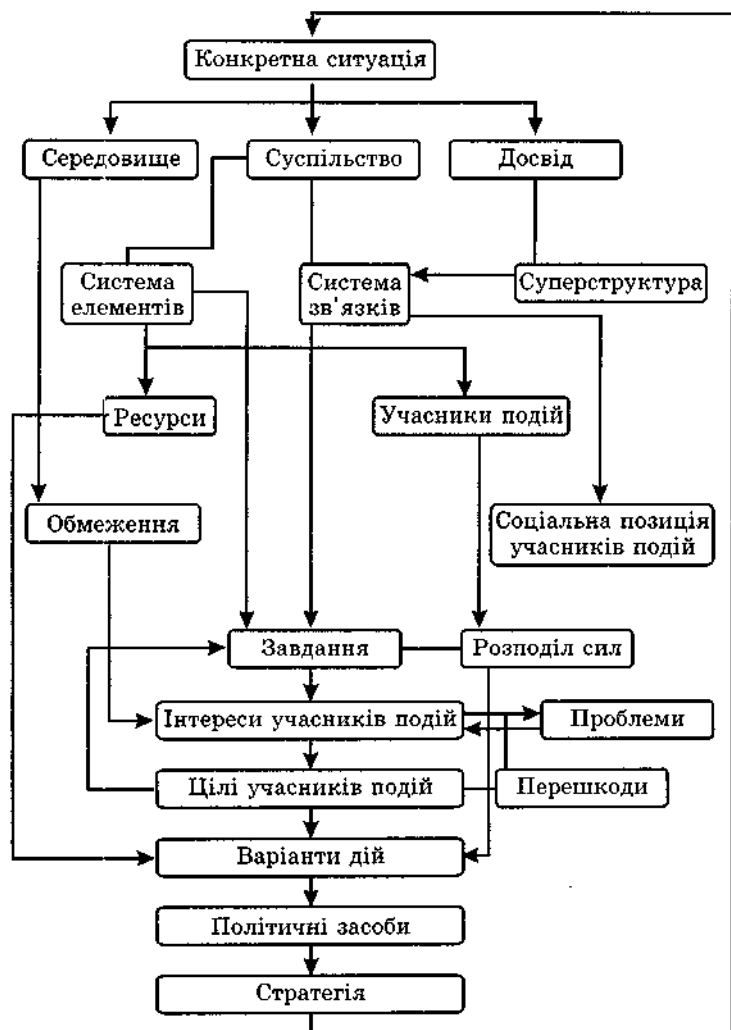


визначенні загальної проблеми, яка характеризує ситуацію та вибір серед кількох можливих варіантів дій політики у межах відповідної стратегії (див. схему 14).

Найближчою до сучасного стану розвитку державної політики є методика І. Г. Яковлева [222; 340].

На першому етапі відбувається неформальний (*художній*) опис передісторії розвитку процесу, по-

СХЕМА 14



тим здійснюється відбір вагомих чинників та аналіз передісторії й конкретної державно-політичної ситуації з подальшою формалізацією. У підсумку ви-

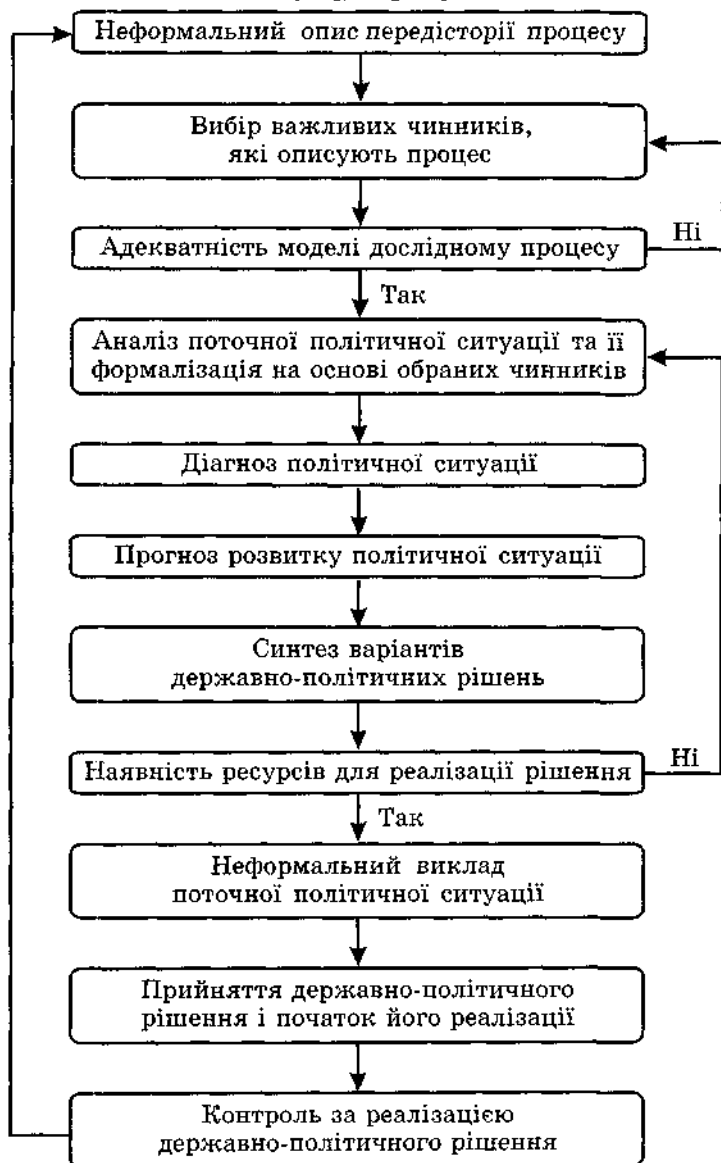
діляються учасники державно-політичного процесу (формальні й неформальні), неполітичні (формально) сили (соціально-економічні, фінансові, національні тощо), оцінюється рівень впливу політики та інші ресурси кожного з учасників процесу.

Наступний етап — визначення стратегічних цілей і тактичних інтересів цих учасників, далі відбувається конструювання моделі розвитку державно-політичної ситуації. Специфікою цього алгоритму є етап діагностики політичної ситуації (формальний виклад історії процесу, модифікація мети й інтересів її учасників та оцінка поточної ситуації через порівняння її з історією). На черговому етапі прогнозується розвиток державно-політичної ситуації: визначення критеріїв успішної державної політики, з'ясування можливості стратегічних союзів та ймовірних тактичних коаліцій, оцінка характеру реакції учасників процесу на різні «сценарії» розвитку ситуації. На цій основі будується модель розвитку політичної ситуації. Завдяки комп'ютерному опрацюванню, оцінюється ймовірність успіху у випадку тих чи інших дій.

На заключному етапі моделювання синтезуються варіанти державно-політичних рішень, які містять в собі вибір оптимальних варіантів дій політики з урахуванням прогнозу розвитку політичної ситуації, а також засобів і ресурсів для їх реалізації. На підставі цього створюється документальне підґрунтя для державно-політичного рішення, що формалізує оптимальні варіанти дій і вимагає прийняття відповідального рішення, після чого здійснюється контроль за втіленням його в життя (див. схему 15).

Розширенню сфери застосування ІАТ в аналізі державної політики сприяли комплексні технології. Передусім це модель ІАТ, розроблена в Інституті комплексних соціальних досліджень під назвою «ІКСИ», в основу якої покладено класичну соціологічну методичку збору й аналізу соціально-політичної інформації. Модель будувалась як програма

## СХЕМА 15





дослідження й не призначалася для комп'ютерного опрацювання, але заслуговує на увагу методика уточнення моделі за допомогою контент-аналізу преси й моніторингу психологічної ситуації. Більш високою автоматизованістю відзначається ІАТ Інституту системних досліджень і соціології (ІСІС), де застосовувалися спеціальні математичні моделі ймовірної поведінки дослідного об'єкта.

Введення *дерева цілей, стратегії контрпланування та ситуаційних сценаріїв* дало змогу інтегрувати комп'ютерну модель "Politics", здатну вести діалог з людиною на теми політики (докладніше див.: [169, с. 215]). Модель сприймає інформацію про політичні події й може надавати суб'єктивну інтерпретацію та відповідати на уніфіковані запитання, розглядати можливі шляхи подальшого розвитку з коментарем запропонованих альтернатив. Функціонально подібною до цієї ІАТ є система "China-Wacher" (Японія) та "Cygus", діалог з якою про діяльність держсекретарів використовували в адміністрації Дж. Картера.

*Когнітивне картування* (початок 1970-х років) спирається на припущення, що політичний діяч аналізує ситуацію в термінах взаємопов'язаних можливостей, частина з яких є актуалізованою, а інша — навпаки (докладніше див.: [169, с. 215]). Ці взаємопов'язані можливості позитивно чи негативно впливають на цілі й інтереси, а сама ситуація представлена когнітивною картою.

Заслуговує на увагу модель «Конфлікт», орієнтована на дослідження й прогнозування соціально-політичної обстановки в регіонах з підвищеною міжетнічною конфліктністю. У цій моделі застосовувалась експертна методика «Есплан», програмне забезпечення якої передбачає введення фактографічної бази у певному форматі та опрацювання засобами ЕОМ з виведенням результатів через таблиці у вигляді прогнозів, пояснень і рекомендацій. Загалом ця технологія автоматизована на 43 %.

Своєрідною частиною ІАТ є *інформаційно-прогнозні технології* (ІПТ), спрямовані на екстраполяцію в майбутнє даних, здобутих унаслідок застосування ІАТ. Однією з перших ІПТ, розрахованих на інтелектуальну підтримку прийняття державно-політичних рішень, є «Риск-1». Засобом формалізації банку даних у ній були «Колеса Тихомирова», а фактографічна база формувалася способом опитування експертів. До того ж ця технологія передбачала розробку цілої мережі комп'ютерних програм, а весь програмний комплекс давав можливість моделювати ситуацію в суспільстві на підставі групування учасників у ймовірні коаліції. Відносний рівень її автоматизації становить 57 %.

Досвід роботи з цими технологіями підтвердив необхідність створення єдиного автоматизованого циклу (конструювання моделі, вироблення опитувального інструментарію, комп'ютерне опитування експертів, опрацювання здобутих даних, формування комплекту таблично-графічних матеріалів та остаточних документів). Найповніше ці завдання вдалося втілити в ІПТ «Консенсус», що поєднала принципи ієрархічного моделювання конфліктних ситуацій (Т. Сааті), організаційно-психологічні аспекти (Дж. Проктор) й підходи до збору експертних оцінок, а також формування груп експертів з репрезентативної вибірки. Вона призначалася для моделювання розстановки політичних сил і розподілу інтересів щодо різноманітних об'єктів у політичній і соціально-економічній сферах. Семантичним ядром цієї технології є спеціально розроблена модель «Ортодокс», яка дає змогу визначити місце учасників досліджуваних подій. Відносний рівень автоматизації її становить 71 %.

Високий рівень автоматизації (86 %) виявляє ІПТ «Радар», яка спочатку мала на меті проведення психологічного тестування операторів складних систем, проте потім була адаптована для здійснення моніторингу емоційно-психологічної реак-

ції аудиторії на різні публічні виступи. Найвищим рівнем автоматизації (звичайно, це не межа) характеризується технологія підтримки прийняття державно-політичних рішень «Конкорд». Банк знань у ній формується на основі моделі «Конкорд+», де передбачено втілення моделей «Ортодокс», «Колеса Тихомирова» і «ПсіМод». Фактографічну базу утворює опитування експертів чи респондентів за репрезентативною вибіркою, а також квантифікація ключових тез публічних виступів чи опублікованих текстів. Можливості ІАТ визначаються не тільки рівнем автоматизації, а й рівнем гнучкості.

Найкращі показники виявляє методика «ІКСИ» (19 %), але водночас вона має найнижчий рівень формалізації (7 %). І навпаки, високий рівень формалізації (20 %) — «Конфлікт», хоча гнучкість її (7 %) є найменшою, тобто між цими показниками існує зворотна залежність.

Порівняння характеристик ІІТ дає можливість зробити такий висновок: при майже однаковому рівні достовірності вони різняться за ступенем гнучкості пристосування до нової програми дослідження й за оперативністю випуску аналітичних матеріалів під час роботи в типових ситуаціях. Подібні варіанти ІАТ європейської школи є BERI (Business Environment Risk Intelligence) та “Frost & Sullivan”, що передусім орієнтовані на оцінку політичної ситуації в країнах, до яких плануються великі іноземні інвестиції, а також методика групи “Concorde”, що використовується для виявлення інтересів конкуруючих політичних груп.

Ці алгоритми можна успішно застосовувати і в Україні. У третьому розділі Закону України «Про концепцію національної програми інформатизації» йдеться, що в основу державної політики повинно бути покладене державне регулювання процесів інформатизації, яке поєднує принципи централізації й децентралізації, саморозвитку, самофінансуван-

ня та самоокупності, державної підтримки. Суттєво сприяє розвитку інформаційної мережі Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні».

Серед вітчизняних методик найпридатнішим до сучасних умов є проект *ситуаційна кімната*. Подібні розробки орієнтуються на розв'язання складних комплексних завдань і дають змогу створити закінчену технологію підтримки процесу прийняття державно-політичного рішення. Розробки ІАТ має кафедра інформаційних технологій УАДУ, що постійно працює над удосконаленням єдиної автоматизованої інформаційної системи (САІС) і має пакети спеціальних програм із ситуативного аналізу. Заслуговує на увагу адаптована для впровадження в управлінській процес довідкова правова система «Лоцман», завданням якої є інформаційно-технологічне забезпечення функціонування державної служби. Деякі методики є в Харківському філіалі УАДУ, свою систему опрацювання інформації має фірма «Ексор» та інформаційно-аналітичні відділи обласних адміністрацій. Ґрунтовні розробки здійснив професор Паніотто В. І., який свого часу був членом редколегії журналу «4М: Методология. Методы. Математическое моделирование» та має оригінальні пакети комп'ютерних програм з ІАТ.

Аналіз досвіду застосування ІАТ у дослідженні державної політики дозволяє зробити висновок, що основні резерви підвищення їхньої ефективності потребують удосконалення при використанні всієї сукупності задіяних факторів: людського, науково-методичного, організаційно-виробничого, технічного, технологічного. Також важливим складником цього процесу є рівень компетентності, кваліфікації та професіоналізму організаторів і виконавців. Але найважливішим є створення стійкого зворотного зв'язку (довіра до технології і до колек-

тиву) з особами, що приймають державно-політичні рішення. Рівень ефективності ІАТ залежить від повноти задіяння науково-методичного чинника та оперативності самої технології.

Отже, ефективність застосування ІАТ в аналізі державної політики вимагає як розробки нового їх логічного рівня, так і врахування сучасного стану державної політики та можливості для ретроспективного аналізу.

### *Моделі осягнення державно-політичних процесів*

Загалом принцип моделювання, що є основою як теоретичного (різноманітні знакові й абстрактні моделі), так і експериментального пізнання (предметні моделі), досліджує державно-політичні явища, процеси чи системи шляхом побудови і вивчення їхніх моделей, а також через їх використання для визначення чи уточнення характеристик дослідного об'єкта.

Оскільки моделювання державно-політичних процесів здійснюється за допомогою обмеженої кількості чинників і досягається завдяки абстрагуванню та відмежуванню від тих, які не варто враховувати, пропонуємо наше розуміння моделі в контексті державної політики. **Модель державної політики** — це концептуальний підхід словесного опису державно-політичного процесу. Загалом у повсякденному вжитку модель є відбитком того, що існує в реальному житті, але в іншому масштабі чи вимірі, й має такі характеристики:

- спрощує та робить зрозумілою саму ідею державної політики;
- визначає найважливіші аспекти суспільних проблем;
- допомагає у спілкуванні, коли описуються суттєві риси державно-політичної діяльності;

- зосереджує зусилля на важливих (нехтуючи несуттєвими) аспектах державної політики;
- пояснює державно-політичні рішення та їхні можливі наслідки [434, с. 20].

Дослідники вирізняють цілу низку теоретичних моделей осягнення державно-політичних процесів: інституціональна, процесуальна, консенсусна, елітна, теорії конфліктів, групова, плюралістична, раціональна, кризова чи діалектична, інкрементальна (нарощувальна), ігрова, теоретична, суспільного вибору, функціональна, системна та інші [432; 434; 487; 261]. Стисла характеристика окремих з них сприятиме найповнішому усвідомленню процесу аналізу державної політики.

*Інституціональна модель* розглядає процес політики з позиції задіяних у ньому структур державних інституцій та їхньої взаємодії. Інституціональний підхід є основою для вивчення діяльності державних інституцій. Важливість аналізу законодавчих, виконавчих та судових інститутів має три аспекти:

1. Політика може бути правовою або легітимною. Аналізується лише діяльність державних інститутів.
2. Здійснення державної політики через прийняття законів означає, що політика охоплює суспільство в цілому. Отже, кожен громадянин має виконувати прийняті державно-політичні рішення, а ці рішення, у свою чергу, стосуються кожного громадянина.
3. Державні інститути можуть примусити громадян виконувати державно-політичні рішення шляхом запровадження системи штрафів та покарань для тих, хто їх не виконує.

Інституціональний підхід допомагає збагнути процес політики через систему контролю і врівноваження та розмежування гілок влади згідно з

Конституцією. Державним інститутам надаються певні повноваження і функції, які допомагають визначити майбутні дії кожного інституту. Таким чином, інституціональний підхід може розпочати запровадження системи, в межах якої здійснюватиметься процес прийняття державно-політичних рішень. Важливість інституційного підходу зумовлена тим, що державні структури є структурованими моделями індивідуальної та групової поведінки, які тією чи іншою мірою впливають на зміст державної політики. Окрім того, зміна структур не призводить автоматично до змін у державній політиці, оскільки потрібне поглиблене дослідження істинних зв'язків між структурою і політикою.

*Процесуальна модель* співвідноситься з етапами державно-політичного процесу. Це такі етапи циклу державної політики, як усвідомлення проблеми, формулювання політики, впровадження політики та її оцінка. Американський дослідник Ч. Джонс, наприклад, вважає, що своєрідними «ліками» для оздоровлення соціальних систем є модифікація різноманітних процесів політики: полегшення доступу різних інтересів до процесу вироблення державної політики, забезпечення критики та опозиції, оприлюднення рішень і процесу їх прийняття [434, с. 22]. Процесуальна модель описує види діяльності процесу політики, але не відповідає на запитання щодо прийняття державно-політичних рішень.

Однак такий підхід дає змогу аналітикам вивчати те, як приймаються рішення або як вони повинні прийматися та сприяє кращому розумінню діяльності, пов'язаної з процесом вироблення державної політики, оскільки шляхи та способи прийняття політики впливають на зміст державної політики, і навпаки.

Слід зважати й на те, що зміни в процесі вироблення державної політики не завжди призводять до змін змісту політики, оскільки цей процес наражається на соціальні, економічні, технологічні обме-

ження, які сприяють тому, щоб він був відкритим/закритим, конкурентним/неконкурентним, плюралістичним/елітарним тощо. Надання переваги відкритій, демократичній, плюралістичній політичній системі не означає обов'язковості продукування відповідної політики у сфері національної оборони, освіти, здоров'я тощо. Зв'язок між змістом і процесом потребує поглибленого вивчення і з'ясування.

*Групова модель* передбачає, що, згідно з груповою теорією, яка застосовується в державній політиці, вона аналізує прийняття рішень відповідно до того, як протилежні суспільні групи через переговори та компроміси досягають своїх цілей. У сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, що мають спільні інтереси, формально чи неформально об'єднуються й висувають свої вимоги уряду, у зв'язку з чим групи є своєрідними містками між індивідами та урядом, оскільки політика — це боротьба між групами за вплив на державну політику.

Завданням політичної системи, згідно з груповою моделлю, є:

- встановлення правил гри в боротьбі груп;
- влаштування компромісів і балансування інтересів;
- узаконення компромісів у формі державної політики;
- нав'язування цих компромісів.

Лобізм, використання сили груп інтересів, вплив через грошовий чинник, стимулювання престижу, інформаційний тиск, задіяння ЗМІ, зв'язки з урядовцями, бюрократичні перешкоди тощо — все це безкінечний процес вироблення і впровадження політики, який, можливо, не дуже репрезентований (видимий), більш латентний, але могутній за впливом. Постійний дуалізм (як лобізм) взаємостосун-



ків між лідерами груп інтересів і офіційними розробниками політики (передусім законодавцями) та їхня ротація, між членами груп інтересів і тими, хто ними офіційно керує, і, нарешті, результат політики — впровадження, доопрацювання, відторгнення (повернення, згідно зі схемою, назад).

У науковій літературі процес вироблення і впровадження державної політики має кілька специфічних рис: *державна політика* — результат діяльності груп-інтересів, *вироблення політики* — арена боротьби (змагання) груп інтересів, груп впливу і тиску, а *розробники політики* — посередники у виборі між конфліктуючими групами інтересів [539].

Цей класичний підхід висвітлює специфічні інтереси, показуючи, що отримує кожен (як результат) у процесі політики. В той час як різні суспільні групи ведуть між собою боротьбу за власні інтереси, державні інститути намагаються адекватно реагувати на це і виступати в ролі арбітра або посередника в міжгрупових конфліктах. Розв'язання групових конфліктів зберігає баланс сил у системі й підтримує стабільність державних інститутів.

*Ігрова теоретична модель* ґрунтується на розробці стратегії здобуття перемоги за умов конкурентної боротьби. Найкориснішою така модель може бути в ситуації із двома гравцями — наприклад, двома групами, двома країнами, двома компаніями, — коли рішення, прийняте кожним гравцем, впливає на результат гри; скажімо, ігрова теорія знайшла б застосування в міжнародній ситуації, де результатом може бути війна або мир, залежно від стратегії, вибраної кожною стороною. Ідея гри — прийняття рішень на основі взаємозалежного процесу вибору. Гравці повинні пристосовувати свою поведінку не тільки до власних бажань і здібностей, але й до очікувань того, що будуть робити інші. Гравцями можуть бути окремі індивіди, групи,

національні уряди — всі, хто мають чітко визначені цілі та здатні мислити раціонально.

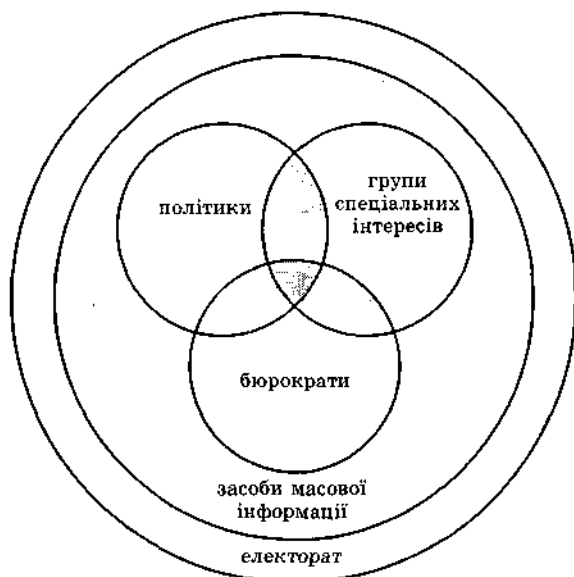
Правила гри описують альтернативи, які існують для всіх учасників. Можливі варіанти альтернатив зазвичай відображають у вигляді матричної діаграми, яка показує альтернативи кожного гравця і можливі результати гри. Ключовий концепт теорії гри — стратегія, що передбачає раціональне прийняття рішень через здійснення певного набору «ходів» з метою досягнення оптимального результату після розгляду всіх можливих кроків опонентів. Теоретики ігор використовують термін *мінімакс*, що означає мінімізацію максимальних витрат або максимізацію мінімальних цілей. Стратегія *мінімаксу* розроблена для захисту гравця від кращої гри опонента. Вона може бути розглянута як консервативна (націлена на зменшення витрат і забезпечення мінімального результату, а не на ризик за для максимізації цілей) стратегія.

Ігрова модель застосовується у сферах процесу вироблення політики, в яких немає «незалежного» найкращого вибору, оскільки він залежить від того, що роблять інші. Через те що дуже мало проблем державної політики можна вирішити методом вибору «або — або», ігрова теорія має обмежену вартість у процесі політики. Значення її для аналізу державної політики полягає в забезпеченні аналітиків підходами та засобами вироблення політики в умовах конфліктних ситуацій.

*Модель суспільного вибору* в аналізі політики дістала певне визнання, оскільки її основний автор — Дж. Б'юкенен — став лауреатом Нобелівської премії з економіки. Модель суспільного вибору застосовує економічний аналіз, в основі якого — особистий інтерес, до прийняття державно-політичних рішень. Ця теорія ґрунтується на тому, «що всі дійові особи політичного процесу — виборці, платники податків, кандидати, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії,

представники бюрократичних та урядових структур, — прагнуть здобути максимальну особисту вигоду як у політичній, так і в ринковій діяльності» [434, с. 39]. Групи громадян віддають голоси за свої інтереси так само, як споживач віддає гроші, щоб задовольнити свої потреби. Голосування стає основою ухвалення державно-політичних рішень, оскільки всі зацікавлені політичні партії прагнуть зібрати максимальний відсоток голосів на свою користь. Ця модель ([697]) має такий вигляд (див. схему 16):

СХЕМА 16



Модель суспільного вибору — це основа для розуміння політичної діяльності, так само як економічна раціональність — основа економічної діяльності. Цікавим аспектом теорії суспільного вибору є те, що вона дає можливість зрозуміти, чому державні структури продовжують розширювати свої

штати і свою діяльність. Політики зацікавлені набрати достатню кількість голосів виборців для досягнення влади. Отже, як політики, так і бюрократи обіцяють громадянам надто багато в обмін на їхні голоси. Це ще більше стимулює виборців голосувати за свої власні інтереси, віддзеркалені в обіцянках певного політика. У такому разі логічним правилом, згідно з теорією суспільного вибору, є правило вибору політики за кількістю (найбільшою) голосів.

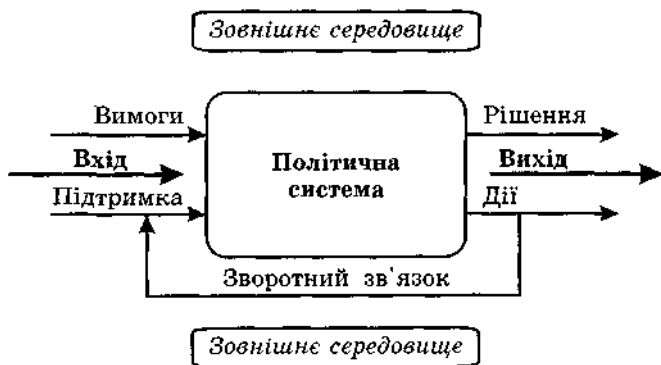
Теорію суспільного вибору справедливо критикують за її суперечливість: визнаючи відмінність інтересів політиків і бюрократів від інтересів виборців, вона не враховує того, що правила прийняття державно-політичних рішень далеко не завжди забезпечують збіг цих інтересів в уявному «центрі». До того ж творці політики не мають постійної та надійної інформації щодо уподобань виборців. Навіть після виборів посадові особи не досить чітко уявляють собі потреби й бажання виборців. В умовах відсутності достовірної інформації природна тенденція політиків та бюрократів до розширення своєї влади в суспільстві стає неконтрольованою.

*Системна модель* (концепція схеми була запропонована в 1957 р. американським дослідником Д. Істоном) відображає системний підхід, що є відтворенням економічної системи, з властивими їй внесками, перетворенням, продукцією та механізмом зворотного зв'язку. Внески — це потреби та підтримка суспільства, а процес перетворення в межах політичної системи здійснюється для вироблення продукції, якою є конкретні програми та нормативні акти, що розробляються для вирішення проблеми. В рамках цієї моделі державну політику розглядають як відповідь політичної системи на сили, які впливають на неї ззовні, тобто вихід системи. Сили, які породжуються зовнішнім середовищем, вважаються входом системи. (Зовнішнім середовищем є будь-які умови або обставини, що

визначаються як зовнішні відносно меж системи.) Вихід політичної системи — це авторитарний розподіл цінностей та забезпечення прийняття їх населенням, що конститує державну політику. Зворотний зв'язок — процес, за якого інформація про зовнішнє середовище й стан політичної системи коригує або змінює поведінку системи, наближаючи її до наміченої мети та до максимальної ефективності. Елементи всієї системи взаємопов'язані, і система може відповісти силам зовнішнього середовища задля самозбереження.

Зображення державної політики як вихід політичної системи є характерним для системної моделі. На вхід політичної системи надходять вимоги та підтримка. Вимоги з'являються у відповідь на реальні або очікувані умови зовнішнього середовища, за якими індивіди чи групи намагаються вплинути на державну політику (див. схему 17).

### СХЕМА 17



Підтримка надається в разі, коли індивіди чи групи сприймають результати виборів, виконують закони, сплачують податки та загалом ставляться лояльно до державно-політичних рішень. Слід зазначити, що будь-яка система містить різноманітні вимоги, які конфліктують між собою. Для того щоб

трансформувати ці вимоги у вихід (державну політику), система мусить укласти певні угоди та на-в'язати їх зацікавленим сторонам. Вихід системи може мати модифікований ефект на власне оточення та вимоги, які ним породжуються, а державна політика також може впливати на характер політичної системи. Система зберігає себе завдяки:

- виробленню виваженої та *задовільної* державної політики;
- сподіванням на закорінені зв'язки з системою;
- застосуванню або погрозам застосування сили.

Цінність системної моделі полягає в порушенні питань щодо:

- чинників зовнішнього середовища, які генерують вимоги до політичної системи;
- важливих характеристик політичної системи, що дають їй можливість трансформувати вимоги в державну політику й самозберігатися;
- впливу зовнішнього середовища на характер політичної системи;
- характеристик політичної системи, які впливають на зміст державної політики;
- зворотного впливу державної політики на зовнішнє середовище та характер політичної системи тощо.

*Функціональна модель* розглядає суспільство на макрорівні і спирається на підхід її засновника Г. Спенсера, який порівнював суспільство з живим організмом, де кожен орган виконує свою специфічну функцію. Чим більша специфічна відмінність функцій, тим важче їх замінити. Усталеність суспільних взаємовідносин сприяє стабільно скоригованому напрямку державної політики з сильними функціями контролю. Дисфункції напрямів державної політики існують або на рівні альтернатив, або вони самі по собі знаходять місце в суспільстві.

Зміна курсу політики відбувається дуже повільно — еволюційним шляхом. Стабільність і відчуття правильності державної політики формується на основі згоди більшості наслідувати спільну систему цінностей.

Протилежністю функціональній моделі є *теорія конфліктів* (за К. Марксом), яка розглядає конфлікт основою суспільного розвитку, рупійною силою державної політики. Його прихильники характеризують суспільство загалом і державну політику зокрема як таку, що ґрунтується на пануванні, примусі й постійному конфлікті, на владі одних над іншими. У кожної з таких груп є власні інтереси, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні й чи здатні об'єднуватись навколо них; ці інтереси також є протилежними іншим групам. Конфлікт загострюється за таких умов:

- вся влада зосереджена в руках однієї групи, а решта не має впливу на прийняття державно-політичних рішень;
- позбавлені влади і впливу на рішення не мають навіть гіпотетичної можливості здобути її;
- можливість створювати групи для дискусування суспільних проблем.

### *Елітна модель*

Розглядаючи елітний підхід в аналізі державної політики, зазначимо, що він репрезентує, як правило, такі політичні системи, в яких не розвинена відкрита демократична й плюралістична культура. Ця модель спирається на консервативні підходи до змін і визначає державну політику як елітну, що має перспективи контролю в суспільстві, а державно-політичні рішення відображають цей інтерес. (Прихильники такої моделі стверджують, що тільки еліта може знати інтереси маси й лише вона здатна ухвалювати відповідні рішення.) Ґрунтовно

елітна модель була охарактеризована В. Мілсом у праці «Могутність еліти» (1956). В. Мілс вважав, що сучасне суспільство репрезентоване двома класами: домінуючою елітою й пасивною більшістю. Еліту він називав «рульовим класом», який домінує завдяки його структуризації в «командні» пости суспільства й можливості маніпулювати масами.

Вживання терміна *elita* (латин. *Eligare* — полоти, вирощувати; пізніше в романських мовах: англ. *elite*, фр. *eliter* — відбирати, добирати) у суспільно-політичній літературі започатковане в ХХ ст. на заміну скомпрометованого поняття *аристократія*. Однак ідеологія націонал-соціалізму, що спиралася на расистську елітарну концепцію, частково дискредитувала дефініцію *elita*. (У політичних доктринах демократичного лібералізму й неолібералізму цей термін майже не вживається.) Сучасна суспільно-політична наука розглядає еліту як відбрану (обрану) кращу меншість, що виготовляє високоякісний суспільний продукт, або це — перехід обмеженої кількості в загальносистемну якість. Загалом вирізняють два традиційні підходи до змісту цього поняття: еліта розглядається як обрана соціальна меншість або як певна духовна якість.

Спираючись на зарубіжні й вітчизняні дослідження та враховуючи, що зміст поняття стає зрозумілішим через його порівняння з протилежним (маси), визначимо еліту як суспільну меншість, що складається з людей, які посідають провідні позиції в різних сферах суспільного життя. Слід зазначити, що суспільство, яке трансформується, має значні відмінності від стабільного, оскільки характерною рисою такої трансформації є кардинальна зміна суспільних цінностей і соціальних норм. У стабільному суспільстві державні інститути виконують функції: встановлення цілей, адаптації, інтеграції, легітимації.



У суспільстві, що трансформується, ці функції або не мають місця, або виконуються частково, а таке функціонування компенсується в основному активністю еліти. Підвищення ролі елітних груп у нав'язуванні суспільству системи оцінок і вартостей викликає зростаючу недовіру з боку маси. За даними опитування у 2000 р., на запитання «Які почуття виникають у вас до правлячої еліти?» — 21 % відповіли: *образа*, 13 % — *ворожість*, а 54 % — *байдужість*. До того ж групи, що функціонально виконують роль еліти, нестійкі, політично нечітко диференційовані, але намагаються дотримуватись критеріїв еліти (коливання між поняттями *гнила інтелігенція* і *національна аристократія*).

Специфікою сьогодення (відсутність чітких ціннісних критеріїв) є змішування понять *еліта* й *істеблішмент*: досить часто вони оцінюються як тожодні. За матеріалами соціологічного дослідження, 44 % респондентів вважають, що еліта — це найбагатші люди, 42 % — ті, хто обіймає високі посади, 15 % — кращі, найздібніші, видатні у своїй галузі особистості (див.: [220]).

Респондентам було запропоновано 15 соціальних категорій людей для визначення, з якою саме в них асоціюється поняття *еліта*. Найперші місця віддано Президентові (41 %), міністрам (31 %), народним депутатам (32 %), бізнесменам (31 %), керівникам банків (21 %). Дивує, що до еліти віднесли письменників лише 5 % опитаних, акторів — 7 %, керівників політичних партій — 7,5 %, вище військове керівництво — 2,5 %, науковців — 12 %, злочинні угруповання — 14 %. Тобто сьогодні в українському суспільстві еліту сприймають насамперед як владну, а не як інтелектуальну. Проте люди, які фактично обіймають керівні посади в державі та бізнесі (у тому числі в кримінальному), належать до поняття *істеблішмент*.

Водночас слід зауважити, що, відповідно, і рейтинг правлячої еліти в Україні досить низький і має морально-етичні проблеми сприйняття.

Типологія еліти дає змогу чітко окреслити декілька підходів. Одним із найвідоміших є класифікація за широкими критеріями: влада, багатство, статус. Існує дві точки зору щодо трьох складників цієї типології. Прихильники першої вважають, що ці критерії тісно пов'язані між собою (багатство і статус є фактично формами влади). Інша точка зору — критерії автономні або дистанційовані, можуть бути антагоністичними (обмеження з боку влади або домінування багатих). Перший критерій — влада — важливий для нас у плані здатності суб'єкта приймати ефективні державно-політичні рішення, але при цьому слід враховувати можливість існування влади де-юре й де-факто. Цей дуалізм загострюється в суспільствах, які трансформуються і для яких характерна ситуація, коли державній і політичній владі бракує бажання, здібностей і волі генерувати та втілювати в життя прогресивні, реформаторські ідеї і державно-політичні рішення через застосування інструментів державної політики, коли влада перебуває в «іншому місці» чи в «інших руках». Така спрощена типологія ієрархічно розділяє еліту на таку, що володіє найбільшою владою у сфері прийняття рішень на найвищому рівні, і таку, що має найменшу владу на найнижчих рівнях. Хоча влада елітної групи дуже часто обмежується лише однією сферою прийняття рішень, а тому цей критерій класифікації не є ефективним і досконалим.

Підходи до визначення політичної еліти різняться своєю широтою і глибиною — від належності до неї значних верств суспільства, в руках яких сконцентровані великі економічні, фінансові, військові, наукові та інформаційні, політичні, ідеологічні та культурні цінності, за допомогою яких ця частина

суспільства впливає на владні структури, на владні рішення і загалом на політичну ситуацію в державі, до нечисельної «касти» — класу. Загалом політична еліта має свої характерні риси: надзвичайне становище в суспільстві з правом висування основних політичних лідерів держави; право на привілеї; закритість або напівзакритість для «сторонніх» соціальних верств; психологію вищості і стійкі переконання; власну ідеологію; доступ до закритої інформації та високої культури; здатність на самопожертву заради збереження влади. З огляду на це, назвемо кілька характерних класифікаційних ознак політичної еліти:

- еліта є неминучим наслідком формування та зміцнення суспільно-політичних структур, у яких її представники посідають ключові посади й безпосередньо впливають на механізм політики;
- еліта поповнюється необхідними людьми для ефективного управління суспільством;
- еліта зорієнтована на формування й використання механізмів управління по вертикалі, що, в свою чергу, посилює владу на місцях. При цьому сучасні еліти «підганяють себе» під структури громадського життя, використовуючи суспільну диференціацію;
- сучасна політична еліта вимушена приховувати консервативні погляди на свою винятковість в управлінні суспільством і виявляти більш ліберальний елемент та мотивацію;
- еліті не подобаються маси через проблеми, які вони створюють в суспільстві, та через необхідність загравання з масами.

Зараз чітко вирізняються три генерації української політичної еліти:

- 1) представники колишньої партійно-державної номенклатури;
- 2) шістдесятники та лідери дисидентського руху;
- 3) політики нової генерації.

Типологія за принципом багатства простіша і зрозуміліша: максимальні доходи й нагромадження капіталу. Структурувати цю еліту можна за місцем, яке займає індивід, порівняно з іншими, щодо результатів спільної діяльності, та за кількістю, формою доходів і ступенем економічного впливу (влади). Тобто підтверджується теза про відносну класифікацію і про тісне переплетення владного критерію з критеріями багатства. Навіть досконала економічна система вимагає державно-владного втручання і регулювання деяких сфер за допомогою державно-політичних рішень.

Трансформаційні процеси українського суспільства змінили монолітність функціонування радянської еліти. Результати досліджень 1992—1993 рр. дають можливість зробити висновок про процеси самоактуалізації великої кількості протоелітних утворень, і передовсім регіонального рівня (приклад — Дніпропетровський регіон), та посилення конкурентних тенденцій між елітними й субелітними групами. На відміну від радянських часів (дослідники називають номенклатурно-партійну, господарську, військову, творчу та інші типи еліти і, відповідно, — шляхи її поповнення), нині в Україні можемо назвати такі основні шляхи просування до елітних структур:

- экс-номенклатурний — належність до колишньої радянської номенклатури (особливо партійно-комсомольський апарат) та, відповідно, — наявність потрібних зв'язків (патронатні функції);

- нагорода за вислугу — службове просування (досить часто завдяки потрібним зв'язкам чи випадку);
- професійно-випадковий — значення професійних якостей та компетентності, а також вдалого збігу обставин, особистої привабливості чи соціального статусу батьків;
- зумовлений — значення статусу батьків, особистої привабливості та наявності престижної професії;
- клієнтельно-корпоративний — значення належності до команди, фінансові можливості, особиста відданість «керівникові», корисно-потрібні зв'язки.

Таким чином, постноменклатурна трансформація суттєво впливає на демократизаційні процеси в Україні, а події в Росії (структурування політичної системи та державного устрою після передачі влади через вибори нового президента) вносять корективи у функціонування еліти як стабілізатора суспільства.

Типологія за статусом (згідно з М. Вебером, який вирізняв *статус-групи*) залежить від того, як високо оцінюється та чи інша група рештою суспільства, завдяки внеску в розвиток цього суспільства, і як оцінює себе сама група. Відповідно, статус-група має власний спосіб життя (місце проживання, відпочинку, членство в клубах, освіта, одяг, манери тощо), який вирізняє її з-поміж інших та який вона намагається вдосконалити й зробити винятково-недосяжним за рахунок створення *соціальної дистанції* для інших груп. Можливе закріплення на державному рівні цих *статус-привілеїв* (існування норм-правил етичної поведінки, екзаменів на професійну кваліфікацію, бюрократичні перешкоди висхідної мобільності тощо). Зазначимо, що сфери політики, бізнесу, управління, релігії, моди,

спорту та деякі інші традиційно мають свій престижний спосіб життя. Сучасні дослідники процесу формування управлінської еліти описують психограму управлінця, його професійно-ділові, адміністративно-господарські, соціально-психологічні та моральні якості. За наявності недоліків, *тріада багатство, престиж, влада* все ж досить популярна і широко застосовується в дослідженні елітної теоретичної моделі.

Добре відомою типологією (С. Нейдел) є поділ на три типи еліти: *соціальна, спеціалізована і правляча еліти*. Загалом же автономія еліти — один з основних чинників, що пояснюють наявність її різних типів. Деякі дослідники вважають ступінь автономії мірою демократії. У плюралістичній демократії ступінь автономії еліти може змінюватися. Існує антагонізм автономії, коли закон надає еліті право регулювати власні справи, свою політичну діяльність, контролювати і зберігати власні стандарти поведінки та діяльності і коли еліта діє як заступник уряду (її свобода дії залежить переважно від задоволення вимог уряду).

*Соціальна і спеціалізована еліти* є квінтесенцією відповідних статус-груп. Соціальна еліта володіє примусовою владою та певними монополіями на прийняття рішень. Її вплив виникає тому, що вона є зразком для інших груп. У суспільстві існує одна *модельна еліта*, яка прагне злагодити й добробуту і спосіб життя якої є прикладом для наслідування, або декілька еліт, кожна з яких має властивості, гідні для наслідування.

До *спеціалізованої еліти* належать найбільш представницькі групи окремих професій та різноманітних видів діяльності. У цілому типів еліти стільки, скільки видів людської діяльності.

*Правляча еліта* складається з політичного істеблішменту суспільства і не є простим елементом загальної структури, оскільки має принципову перевагу над іншими. Вона домінує внаслідок примусо-

вої законодавчої влади над більшістю процесів суспільного життя. Її вплив — набагато масштабніший. Політикам не обов'язково переважати над іншими статус-групами, вони можуть виступати діючою силою роз'єднаних груп інтересів, бути виконавчою базою правлячої верхівки, оскільки правляча еліта уособлює головний центр, де фінансовий капітал може визначати напрям державної політики. Водночас для утримання влади їй потрібно йти на поступки групам інтересів. Політичне керівництво значно впливає на діяльність інших владних інститутів і здійснює нагляд за всіма владними структурами. Підгрупи впливають на політику правлячої еліти й на інші спеціалізовані еліти. Це еліти, інтересами яких правляча еліта не може знехтувати (бізнес-еліта — інвестиційні рішення та фінансово-владна підтримка; профспілкова — вплив на платіжний баланс і на трудові колективи; військова — лояльність і сила; релігійна — благодіяння та співпраця, законність і порядок тощо). За масштабом, силою і тривалістю впливу цей тип еліти можна назвати *стратегічною елітою*.

1990-і роки характеризуються народженням нових елітних груп і визначаються трьома культурними типами їхньої ділової поведінки:

- відбиток традиційної командно-адміністративної системи: жорстка етика з лояльним ставленням до системи;
- жорстка ділова культура тіньового бізнесу;
- нове покоління підприємців.

Беручи свій початок з 1994 р., активна легалізація та рекрутизація бізнес-еліти в політику останніми роками (кінець 1998—1999 рр.) доповнюється чи й повністю замінюється механізмом економіко-політичного корпоративного клієнтелізму: утво-

рення великих елітних груп (близько 40 % представників політичної та управлінської еліти є власниками великого капіталу або контролюють великі фінансові потоки чи інші види капіталу), заснованих на економіко-політичному впливові, з активним формуванням своєї елітної мережі та адресних груп підтримки. Це демонстрація переплетення (зростання) бізнес-еліти з державно-бюрократичною і політичною елітою за корпоративно-клановими ознаками (залучення коштів великого капіталу для досягнення політичних дивідендів через бюрократичний апарат).

При цьому слід мати на увазі, що економічна еліта помітно впливає, поєднуючи проголошення відмежування від політичних структур та їх ідеологічних засад з активним проникненням до влади. Загалом груповий портрет сучасного українського підприємця характеризується такими складниками:

- колишні номенклатурні працівники партійно-комсомольського апарату — мають свою організаційну культуру, зв'язки, знання основ підприємництва, — а також керівники індустріальних гігантів, що перейшли на нові методи господарювання із переважним дотриманням виключно технічної культури ділових стосунків;
- люмпенізовані групи, які найчастіше входять до мафіозних угруповань і не мають прихильників у цивілізованому бізнесі;
- представники нового покоління — люди зі спеціальною управлінською освітою (знаннями макро- й мікроекономіки, менеджменту й маркетингу, іноземних мов тощо), орієнтацією у зовнішніх зв'язках, з утворенням своєї культури ділових стосунків. Але через сприйняття громадською думкою бізнес-еліти як адміністративно-економічного клану їхнє репрезентативне значення знижується та викликає обережне, іноді зневажливе ставлення у спільноти.



Сутність українських адміністративно-економічних кланів полягає в тому, що вони є незалежними організованими групами для захисту інтересів певних соціальних груп. У цьому їхня відмінність від елітарних груп. Спостерігається надшвидке становлення високого соціального статусу, відсутність відповідних особистих якостей і здібностей, схильність до *тіньових* форм структуризації, регіоналізація. Загроза для держави в цілому й для еліти зокрема від адміністративно-економічних кланів існує через тяжіння їх до стагнаційних процесів та консервування існуючої політичної системи (припущення ролі партій та духовності, зведення суспільних показників розвитку до швидкодосяжних результатів, відмова від стратегічного планування суспільної модернізації).

Окремо можемо виділити *меритократію* (переважно представники американської еліти), що визначається наявністю вищої освіти, здобутої у найпрестижніших вузах, наявністю видатних здібностей, умінням робити успішну кар'єру (економічну, політичну тощо). Меритократичні тенденції все більше проникають в українське середовище (гранти, навчальні програми, стажування тощо). Трансформаційні процеси українського суспільства поступово наближають громадськість до необхідності розуміння вироблення певного *механізму селекції* політичної еліти, який ґрунтувався б на принципах демократії й чіткому уявленні про риси особистості, що претендує на елітарний статус. (Інтелігентність і освіченість як обов'язкові критерії в ієрархії цінностей, за даними опитування Інституту соціальної та політичної психології АПН України, займають 26 %.) Найвищі місця посідають чесність, порядність, активність, енергійність. Отже, механізм селекції сприятиме усвідомленню того, як зазначав А. Вайтгед, що рівень освіченості визначає рівень рішень.

Для України процес формування справжньої національної еліти має містити як мінімум два компоненти, до того ж одночасно, — високий професіоналізм і високі моральні якості (в даному разі — високий патріотизм). Нагальним у контексті національної безпеки України також є формування основних вимог до підготовки вищої управлінської еліти у сфері державної служби й бізнесу. Адже підготовка спеціалістів елітарного рівня в Україні — це підготовка фахівців вищого ґатунку як для бізнесових великих підприємств, так і для управлінських державних систем вищого рівня, тобто підготовка особистості, всебічно розвиненої — і фахово, й освітньо, і культурно, й патріотично, — орієнтованої в більшості стратегічних державних проблем.

Система елітарної освіти повинна охоплювати різні рівні — від початкової і середньої до спеціалізованої, вищої й післядипломної. Система елітарної освіти має здійснюватися за принципом відкритого добору здібних учнів та студентів, а також частково за принципом задоволення прагнення до здобуття елітарної освіти. Відмінною рисою елітарних навчальних закладів має бути поєднання поглибленого вивчення основних, характерних для традиційної системи освіти, предметів із вивченням специфічних курсів, які відрізняли б елітарну освіту від звичайної, і загалом освіта має бути динамічною. Інноваційні технології навчання посилюють демократичні складники й відкидають заангажовану, кон'юнктурну методику перехідного періоду. Організаційно система елітарних навчальних закладів має будуватися за принципом історії (Києво-Могилянська академія, Оксфорд, Кембридж) та зв'язку з академічними науковими установами.

Окрім того, слід наголосити, що елітні групи в суспільстві, що трансформуються, поділяються на такі, що виступають у ролі *протоеліти*, — лідери

громадських організацій, парламентських груп і фракцій, урядовці, керівники промислово-фінансових груп, банків; *псевдоеліта* — частина депутатів, випадкові особи у політиці, популісти й ватажки організованої злочинності; *постеліта* — частина колишньої номенклатури; *статоеліта* — вчені, митці, «акули пера», висококваліфіковані лікарі, адвокати та інші.

Ще одним типом класифікації є поділ еліти на *домінуючу* і *контреліту*. Контреліта — це політична еліта, яка або відлучена від влади, або намагається нею заволодіти. Ця опозиція в Україні є специфічною, що стало підставою для вживання терміна *маятникова опозиція* (діє або як опозиція, або як група протегування владних рішень).

У свою чергу, домінуюча еліта поділяється на *відкриту* й *тіньову*. Відкритий тип — це чинні політики й державні діячі. Тіньова — «сірі кардинали», що значно впливають на прийняття державно-політичних рішень, перебуваючи «в тіні». Слід зазначити, що природа політичної еліти — це боротьба за здобуття й реалізацію влади, що пов'язано з постійним рухом, напруженням, суперечностями, конфліктами. Стабілізація — це поняття тимчасової угоди в надрах еліти, з одного боку, а з іншого — стійкості ієрархії. Часта змінюваність складу українського уряду в 1990—1997 рр. (а це 8 складів, середній термін перебування при владі кожного з них становить 12,5 місяців) підтверджує цю тезу [220, с. 40].

Стосовно партійної еліти, то політичні уподобання (зіставлення 1994, 1998 і 2000 р.) свідчать про збільшення прихильників комуністичної течії у 1998 р. (10,3 % у 1994 р. і 21,9 % у 1998 р.) та часткове зменшення їх у 2000 р. (18,4 %). Одночасно констатуємо неухильне падіння популярності (розчарування) соціалістів: 1994 р. — 10,7 %, 1998 р. — 5,6 %, 2000 р. — 4,9 %. Соціал-демократична течія поступово набуває популярності серед

населення: 1994 р.— 5 %, 1998 р.— 7,1 %, 2000 р.— 7,8 %. Натомість християнсько-демократична втрачає своїх прихильників: 1994 р.— 3,3 %, 1998 р.— 2,2 %, 2000 р.— 2 %. Позиція, що репрезентується як нерозуміння основних політичних течій суспільства, характеризується поступовим зменшенням кількості представників з одночасним збільшенням тих, хто не надає цьому великого значення через велику розмаїтість політичного спектра. Якщо зіставити за рівнем довіри дві протилежні течії — комуністичну й націоналістичну, — то відсоток тих, хто не довіряє першій, зменшився (1994 р.— 55,8 %, 1998 р.— 52,4 %, 2000 р.— 51,3 %) і, відповідно, — збільшився в другій (1994 р.— 69,4 %, 1998 р.— 71 %, 2000 р.— 71,2 %).

Статус реально опозиційної партії після президентських виборів набула комуністична партія (хоча ця позиція більше схожа на глядача політичного поля, ніж на гравця). Зазначимо, що її лідер брав участь у другому турі виборів на посаду Президента України (з підтримкою понад 50 % голосів виборців в окремих регіонах: Вінницька, Полтавська, Чернігівська області, АРК). На даний момент це єдина ідеологічно-системна партія, для якої немає проблеми подолання 4-відсоткового бар'єра (соціологічні дані свідчать про стабільний 15—20-відсотковий активний електорат).

Дослідники М. Томенко та В. Олійник [308] до партійної еліти в Україні 2000 р. відносять 15 партій. Автор підтримує таку класифікацію, оскільки інші аналітики в основному також називають приблизно ті ж самі партії.

Дискусійним для типології еліти є питання щодо ідеократів — вироблення ідеології. У науковій літературі досить часто висловлюється думка, що ідеологеми продукуються представниками інтелігенції з ідей, які переходять у ранг ідеократів. Історичний досвід підтверджує необхідність розмежу-

вання понять *інтелігент* і *інтелектуал* (наше розуміння *месіанської* ролі інтелігенції, за М. Бердяєвим, з одночасною неприпустимістю *диктатури світогляду*, та європейський контекст поняття *інтелектуал*).

Стосовно сучасного стану українського суспільства, то вироблення і поширення ідеологем здійснюється в основному представниками науково-інтелектуальної еліти і творчої інтелігенції. Поширення ідеологем політичними лідерами відбувається за рахунок власного творчого потенціалу та засобів масової інформації. Партійна еліта України також усвідомлює необхідність акцентування на раціональному спектрі політичних ідеологій. Адже скорочення ідеологічного балансу, концентрація на суттєвих темах, ідеологічному мовленні, загальних проблемах, відповідних соціальних групах є рушієм внутрішньопартійної реорганізації на засадах демократії (апеляція до конкретної ідеології з урахуванням вагомості загальних для суспільства цінностей).

Вдалою вважається класифікація еліти за організаційними рівнями [540, с. 342]:

- макростратегічна еліта — встановлює обмеження чи параметри для всіх організацій: великих і малих, приватних, державних та неприбуткових — і характеризується домінуванням в управлінській сфері;
- макро-мікроуправлінська еліта — великі організації, але вони не мають достатньо сильного і широкого впливу на інші організації. Її можна назвати *зв'язковою елітою* з огляду на роль у формуванні системи взаємодій для організації стратегічних елітних груп і для оперативного рівня еліти всередині організаційної ієрархії;
- мікрооперативна еліта — обрані й призначені члени управлінської еліти окремих організацій та власники менших за масштабом організацій. Во-

ни є фактично представниками інтересів управлінської еліти з набуттям її якостей і форм.

Щодо управлінської еліти, то вдосконалення механізму впровадження державної політики в життя вимагає висококваліфікованих фахівців державної служби.

Основне завдання державних службовців полягає в забезпеченні найефективнішого, найрезультативнішого, найшвидшого впровадження у життя державно-політичних рішень. Для цього слід відмовитися від принципів сприйняття тимчасовості держави та спрощеного розуміння державного управління, визнання доцільності та необхідності професіоналізації державної служби, цілеспрямованої підготовки, відбору й використання з цією метою корпусу компетентних фахівців, здатних адекватно вирішувати державні справи.

Проблемою визнання і визначення управлінської еліти є специфіка своєрідного сприйняття *державного управління (public administration)*, яке за змістом та багатьма аспектами, зокрема за цілями, відрізняється від *бізнес-управління (business administration)* та загального менеджменту як майже тотожних понять.

Отже, управлінський державний фахівець для керівної посади повинен мати інтегровану міждисциплінарну підготовку, обізнаність і багатий практичний досвід, тобто бути не вузьким спеціалістом, спроможним вирішувати конкретно технічні (переважно стандартного характеру) питання державного управління, а *генералістом*, який має справу з широким спектром складних управлінських проблем.

Узагальнена характеристика змодельованого *елітного портрета* є такою:

- особистість до 40 років (без політико-стереотипно-ностальгічного менталітету);

- пройшла становлення в новій системі суспільних координат і стосунків;
- легально багата людина;
- з напрацьованим (вистраждано-нажитим) професійним досвідом;
- високий рівень особистої культури, морально-етичних норм (які не суперечать суспільному середовищу і мають внутрішню гармонію).

Окреслюючи сукупність критеріїв, за якими обирається людина до вищих сфер управлінської системи, зазначимо, що вони майже однакові як у приватному бізнесі, так і в державному управлінні. Передусім це:

- рівень освіти: якісна економічна, юридична або в цілому загальноуправлінська освіта. Перш за все людина має постійно займатися самоосвітою;
- належна професійна підготовка, практичні знання, вміння застосовувати теоретичні знання на практиці. Владна еліта має поєднувати в собі якості фахівця конкретної галузі й навички загального державного управління;
- усіляка підтримка владною елітою формування в Україні бізнес-еліти. Адже протягом останніх двох років в Україні припинило свою діяльність 150 тис. малих і середніх приватних підприємств (їх у нас тільки 90 тис., тоді як у Польщі вже 2 млн.);
- орієнтація на людину успіху, яка вже досягла високих практичних результатів не лише особисто, а й для суспільства загалом;
- орієнтація на людей, які вже мають серйозний досвід управління і пройшли певні щаблі управління (сьогодні, на жаль, сюди потрапляє чимало людей з периферійною системою мислення, з містечковим комплексом, які перестрибують че-

рез кілька управлінських шаблів і потім яскраво демонструють свою некомпетентність, непідготовленість);

- здатність елітного управлінця до розвитку системи, до нормального сприйняття хаосу, до саморозвитку;
- вміння виробляти стратегічні рішення й реалізовувати їх, незважаючи на опір;
- постійна ротація;
- духовний інтелект, висока етичність, орієнтація на християнські цінності;
- патріотизм;
- культурогенезні складники;
- внутрішня гідність людей і здатність говорити правду, навіть якщо це шкодить власним інтересам;
- почуття внутрішньої свободи (без комплексів матеріального раба і меншовартості).

Поділ еліти на відкриту й закриту допомагає краще зрозуміти принципи її формування. Для відкритого типу характерне поповнення своїх рядів «з низів». Репродукція еліти сприяє її оновленню, є гарантом стабільності. Відкриті еліти відносно молоді (за віком), їхні лідери амбіційні, ініціативні, здатні йти на ризик, частіше максималісти, легко схиляються до силових методів.

Закриті еліти поповнюються свої ряди повільно, цей процес досить ієрархізований і складний. У своїх діях така еліта є консервативною і ортодоксальною, повільно змінює свої стереотипи, майже не пристосовується до нових умов.

Еліти також поділяють на легітимні й нелегітимні, але цей поділ досить складний для характеристики (формально легітимними були політичні режими Мусоліні, Гітлера, Сталіна). Реально, за Л. С. Саністебаном, «...легітимною є така влада



еліт, яку приймають маси, а не та, яку їм нав'язують» [140, с. 105]. Відповідно, нелегітимною є еліта, що панує без згоди широких мас, нав'язуючи за допомогою інструментів впливу вигідні для неї інтереси. Звичайно, поняття легітимності еліти досить відносне, у зв'язку з постійною трансформацією суспільства та циркуляцією в ньому еліти, яка відбувається за двома способами: шляхом заміни одних елітних груп іншими або заміни не-елітою. Ця своєрідна трансформація, за В. Гофман-Ланге, є наслідком того, що «...еліти, як правило, утворюються з відносно вузького прошарку суспільства, тобто тих, хто має вищий рівень освіти та досвід роботи у складних організаціях. Після певної зміни режиму багато членів нової еліти звичайно рекрутуються із запасу, до якого входять ті, хто досягнув помітних позицій за старого режиму. Коли ж розглядати таких індивідів тільки як частину старої еліти, як це роблять особливо критично налаштовані спостерігачі, тоді термін *елітної трансформації* не має сенсу» [320, с. 51].

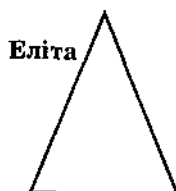
Загалом основою виокремлення (кристалізації) політичної еліти є необхідність управління суспільством або владарювання. Її діяльність ґрунтується на принципах ієрархічності й розмежування компетенції та рутинності державного управління. Окрім цього, сама еліта ієрархізована, вона завжди має своє місце в загальній піраміді влади, незалежно від політичного режиму (див. схему 18).

Елітна теоретична модель прийняття державно-політичних рішень передбачає такі положення:

- еліта — це нечисленна група, яка, на відміну від маси, наділена владою;
- еліта не репрезентує все населення, а є ієрархізованою структурою з власним «способом життя»;

## СХЕМА 18

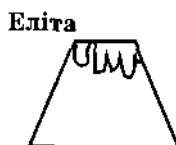
Ієрархізоване суспільство  
з чітко визначеною політичною елітою  
**ТОТАЛІТАРНИЙ РЕЖИМ**



Ієрархізоване суспільство  
з визначеною політичною елітою  
**АВТОРИТАРНИЙ РЕЖИМ**



Слабо ієрархізоване суспільство  
з визначеною політичною елітою  
**ЛІБЕРАЛЬНИЙ РЕЖИМ**



Слабо ієрархізоване суспільство  
з нечітко визначеною політичною елітою  
**ДЕМОКРАТИЧНИЙ РЕЖИМ**

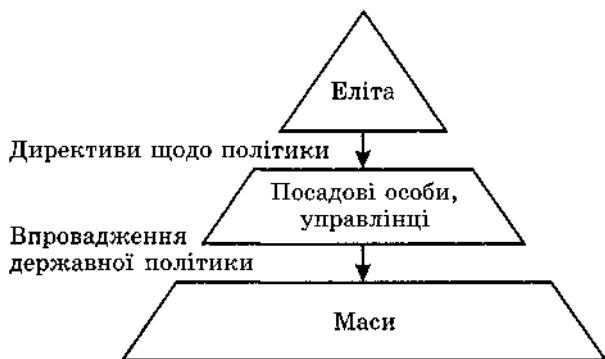


- процес набуття елітарності має своєрідні критерії і процедури та вимагає підпорядкування цим критеріям;
- серед членів елітних груп існує згода щодо базових цінностей: розподіл благ, роль уряду, права особи та соціальної мобільності;
- еліта здатна робити стратегічні прогнози, здійснювати планування і приймати правильні, а головне — своєчасні рішення із залученням відповідних ресурсів;

- еліта може систематично й ефективно реалізовувати силу політичної влади;
- еліта використовує принцип *невирішення* як ефективний засіб державної політики;
- державна політика реагує на цілі й інтереси еліти, а не маси;
- еліта впливає на сприйняття масою державної політики, а не маса впливає на еліту.

Графічне зображення елітної моделі:

### СХЕМА 19



### Раціональна модель

Розглянемо раціональну модель як базову в сучасних підходах до аналізу державної політики. Зазначимо, що раціоналізм присутній майже на всіх етапах політичного процесу. Характеризуючи раціональну (від латин. *rationalis* — розумний) модель аналізу державної політики як найбільш застосовувану, зазначимо, що вперше її було розроблено в 1930-х роках у США (інженерні програми для гребель та річкового басейну). Концепція раціонального вибору в політичних науках була репрезентована вченими під назвою *теорії суспільного вибору*, передумови якої містяться в працях дослід-

ників XVIII—XIX ст. (Кондорсе, Бурда, Лаплас, Л. Керол). Інтенсифікація застосування теорії суспільного вибору розпочалася з кінця 1940-х років (Д. Блек) і активно розвивається та вдосконалюється. Сьогодні ж спостерігається повсюдне її застосування як у політиці, так і в державних програмах. Завдяки формальним способам чіткого, системного й раціонального, проводиться узагальнений аналіз вигід і витрат будь-якої політики [19, с. 25].

Зазначимо, що раціональність — це передусім доцільність, логічність, протилежність ірраціональному. Суперраціональність передбачає поєднання етичного, естетичного й пізнавального, цілісність людського досвіду, здатність до мотивованого вибору з певним обмеженням, співвідношення норм і цінностей, взаємозв'язок міркування й розуму, псевдосоціальне, псевдопредметне, псевдометодологічне поняття, проблема — симптом.

Ця модель дає змогу ефективно задіяти економічні та кількісні критерії. Фактично це результат застосування методів економічної науки в дослідженні державно-політичних процесів. Адже й економічні, й політичні процеси містять важливий складник — *раціональне* (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних обмежень і значної конкуренції. Визначальним критерієм раціональної моделі є критерій максимуму соціальних переваг для суспільства, тобто політичний вибір такого державно-політичного рішення, яке внаслідок втілення сприятиме цьому максимуму, багатократно перевищуватиме витрати на його розробку і впровадження та змушуватиме утримуватися від раціонально не вигідних (витрати перевищують або дорівнюють вигодам) рішень (див.: [51, с. 316—319]).

Для раціональної моделі характерні дві позиції:

- жодне державно-політичне рішення не повинне бути прийняте (незважаючи на зацікавленість

будь-яких суспільних сил чи їхнє лобіювання), якщо витрати на розробку і впровадження відповідного напрямку державної політики перевищують суспільні прибутки;

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

Загалом же напрям державної політики вважається раціональним, якщо різниця між досягнутою вартістю й не врахованою вартістю максимально позитивна порівняно з будь-яким іншим напрямом [534, с. 449—465].

Суттєвим складником раціональної моделі є одиниця виміру раціональності. Зрозуміло, що максимум соціальних переваг не можна виміряти лише грошми, оскільки в такий спосіб нівелюються базові соціальні цінності. Реальний раціоналізм обраховує всі соціальні, політичні, економічні, культурні цінності, якими нехтують чи яких досягають внаслідок втілення напрямку державної політики, а це не вимірюється тільки матеріальними показниками (престижність, стратегічний суспільний розвиток, суспільна довіра тощо).

Спираючись на раціональну модель у розробці стратегії державної політики, аналітикам-експертам необхідно:

- знати всі пріоритетно-базові суспільні цінності та їхнє реальне значення для стабільно прогресивного розвитку суспільства;
- вміти оцінювати альтернативні варіанти державно-політичних рішень;
- усвідомлювати наслідки вибору того чи іншого державно-політичного рішення;
- вираховувати коефіцієнти прибутків та збитків від того чи іншого вибору політики;
- знати напрями дії лобістських та пріоритети елітних угруповань;

- мати політичну волю у виборі найдоцільнішого (найвигіднішого) державно-політичного рішення.

У цілому раціональний підхід передбачає вираженість усіх ціннісних орієнтацій суспільства. Це не означає, що аналітик-експерт бере до уваги значущість лише впливових суспільних сил і груп. Оцінюється вагомість усього комплексу суспільних цінностей (навіть, на перший погляд, малоефективних чи й другорядних). Також потрібно мати інформацію про альтернативні варіанти напрямів політики, бути спроможним передбачати наслідки впровадження альтернативних варіантів та інтелектуальні вміння коректно обрахувувати витрати й прибутки. Раціональна модель використовує систему прийняття рішень для полегшення процесу формування державної політики (див. схему 20).

Раціональна модель як «максимум соціальних прибутків» часто використовується в аналізі оптимальності урядових програм, наприклад, бюджетної системи програмного планування (БСПП), яку розглядають крізь призму досягнення максимального чистого прибутку і найменших витрат, а також методів аналізу рентабельності (витрати й прибутки) вироблення і впровадження державно-політичних рішень.

Процес застосування раціональної моделі передбачає:

- здійснення порівняльного аналізу виокремлених проблем;
- чітке визначення кінцевих цілей та завдань за порядком їхньої пріоритетності;
- визначення всіх можливих методів досягнення цілей;

## СХЕМА 20

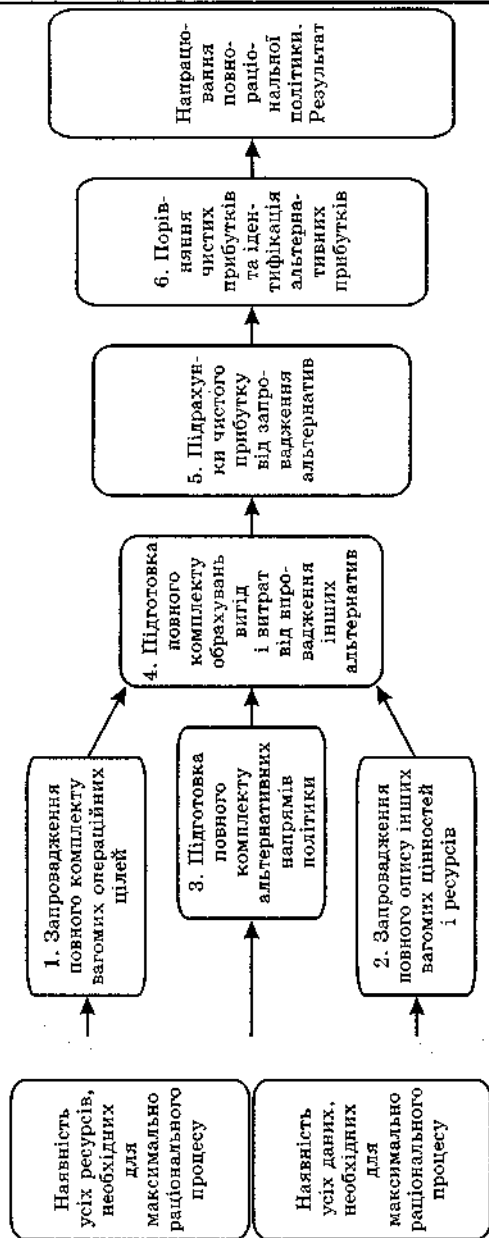


Схема раціональної моделі прийняття державно-політичних рішень

- прогноз усіх можливих наслідків альтернативних варіантів розв'язання проблем;
- порівняльний аналіз усіх альтернативних варіантів та їхніх наслідків;
- вибір найкращого варіанта, що сприяє досягненню поставленої цілі (див.: [355; 534, с. 133—134]).

Оцінка ролі фактора часу при розробці й реалізації державно-політичних рішень є складною. Особливо це стосується узагальненої характеристики термінів взаємодії різноманітних суб'єктів господарської системи. Як виміряти втрати часу, пов'язані з нерішучістю підприємців, що бояться ризикувати власним капіталом, незважаючи на те, що держава створює для них сприятливі умови? Або термін роздумів споживачів, які очікують найвдалішого корисного моменту для здійснення закупівель?

Особи, котрі, спираючись на раціональну модель, розробляють державну політику, змушені мати справу з узагальненими показниками, які характеризують цілі, інструменти, та, на жаль, не враховують часового фактора. Проте, наприклад, бюджетні видатки не є однорідними, а для кожного їх виду існує свій лаг, що необхідно враховувати при розробці державної політики.

Навіть приблизний розрахунок має велике практичне значення, дає державі можливість класифікувати інструменти за їхньою ефективністю і швидкістю дії, оскільки цілком зрозуміло, від яких інструментів варто чекати негативних результатів, а які запрацюють лише у віддаленій перспективі. Це дає змогу передбачати розвиток суспільства, розробляти довготривалі стратегії, обирати правильне державно-політичне рішення, давати обґрунтовані обіцянки й домагатися їх виконання.



Розглядаючи раціональну модель, зазначимо, що на шляху втілення державної політики як досягнення максимуму соціальних переваг існує чимало перешкод. Хоч вони й не є загальними для всього процесу врядування, але цілком суттєві на шляху досягнення мети. Ідентифікація цих перешкод допоможе дати відповідь на запитання, чому процес вироблення і впровадження державної політики не є максимально раціональним.

- Не існує соціальних переваг, які завжди узгоджені, існують лише прибутки соціальних груп, індивідів, які постійно конфліктують.
- Багато цих конфліктуючих прибутків і витрат не можуть бути порівняні чи «зважені». Наприклад, неможливо порівняти чи «зважити» значення індивідуальної гідності та зростання податків.
- Творці державної політики не мають достатньо мотивів для розробки і впровадження державно-політичних рішень на основі соціальних цінностей, натомість вони зумовлюють свій «мінімальний максимум винагород»: влада, статус, переобрання, гроші тощо.
- Творці державної політики не мають мотивів у розгортанні мережі соціальних вигід, а просто задовольняють вимоги прогресу; не шукають «найкращого шляху», а зупиняють пошук на рішенні, яке «працюватиме», навіть не даючи максимуму соціальної користі для суспільства.
- Великі інвестиції в наявні програми й чинну державну політику («неокупні капіталовкладення») запобігають перегляду альтернатив та права користуватися попередніми рішеннями.
- Існує велика кількість перешкод у збиранні інформації, необхідної для аналізу всіх можливих альтернативних напрямів розробки державно-по-

літичного рішення і наслідків від упровадження того чи іншого рішення, враховуючи вартість збирання інформації, доступність її та час внесення цього питання до порядку денного.

- Соціально-психологічні та фізико-біологічні науки не можуть гарантувати точність прогнозованих переваг і витрат при втіленні того чи іншого державно-політичного рішення.
- Навіть застосування аналітиками-експертами сучасних комп'ютерних технологій не дає змоги точно обрахувати всі вигоди і витрати, позаяк великій кількості соціальних, економічних, політичних і культурних цінностей загрожує нівелювання.
- Невизначеність щодо наслідків упровадження різних варіантів (альтернатив) державно-політичного рішення примушує аналітиків-експертів діяти в традиційно близькому полі державної політики (як це робилося раніше, за аналогією чи загалом нічого не змінюючи), щоб запобігти ймовірним непередбаченим наслідкам.
- Сегментація природи державно-політичного рішення в бюрократичному полі робить його важким для координації та ефективного реагування на шляху його формування — впровадження [354, с. 30—33].

Отже, характеристика перешкод як невід'ємного елемента раціональної моделі переконує, що вона суто аналітична, а економічна раціональність є основою для прийняття державно-політичного рішення. Вагомим здобутком цієї моделі вважаємо спробу розмежувати конфлікти у сфері суспільних цінностей і в процесі прийняття рішень.

***Інкрементальна (нарощувальна) модель***

Альтернативним варіантом раціональній моделі є інкрементальна (нарощувальна) модель як одна із моделей аналізу державної політики, що репрезентує консервативні суспільні погляди (охарактеризована П. Брауном [40, с. 63—70]), яка, з точки зору її прихильників (і критиків раціональної моделі як неідеальної та нереалістичної), здатна краще описати емпіричну реальність. Вперше її представив американський дослідник Ч. Ліндблом, який назвав основу процесу політики «наукою взаємного пристосування» [548, с. 79—88].

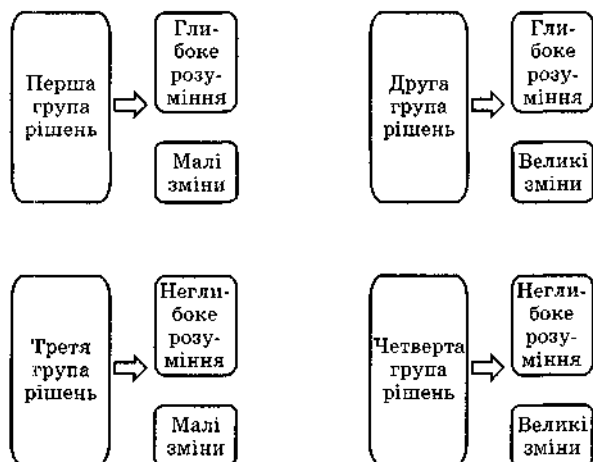
У межах цієї моделі було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення політики й запропоновано більш консервативний процес її вироблення. На сьогодні раціональна і нарощувальна моделі вважаються збалансованим інструментом розробки державної політики. Це була своєрідна відповідь на заклики «повірити в можливість» раціональних методів і найактивніше використовувати доцільність під час прийняття державно-політичних рішень. Загалом прихильники раціонального процесу політики розглядають рішення у вигляді двоспекторної матриці (за Ч. Ліндбломом):

- перший спектр стосується розуміння (усвідомлення) проблеми, яку слід вирішити;
- другий — діапазон змін, які ці рішення можуть викликати в суспільстві.

Матриця містить групи рішень і має схематичне зображення (див. схему 21).

Характеризуючи матрицю, зазначимо, що перша група рішень передбачає глибоке усвідомлення проблеми, але малі зміни, що пов'язано з поточною діяльністю державних органів. (Такі рішення приймаються на нижчих рівнях влади, можливо, експертами політики, а не вищими посадовими особа-

## СХЕМА 21



ми, у зв'язку з тим, що для них вимагається опрацювання значної кількості інформації та глибокого розуміння невеликої за масштабом проблеми.) Для впровадження таких рішень слід зосередитися на державному регулюванні, дорученні про виконання, ухваленні відповідних проектів.

Друга група рішень перебуває за межами компетенції державних службовців. За суттю ці рішення вимагають найглибшого розуміння і призводять до кардинальних змін у суспільстві. (Фактично, як свідчить історичний досвід, такі рішення загалом не можна прийняти через їхню надскладність та недостатній розвиток знань і техніки.)

Щодо третьої групи, то вона містить рішення неглибоких проблем, які не спричиняють значних змін. Такі рішення приймаються щодня в державному секторі й мають широкий діапазон вибору з альтернатив, оскільки для їхнього вирішення можна легко застосувати логічну раціональну модель. Ця модель ефективна для третьої групи рішень,

оскільки її застосування у випадках, коли «час обмежений, а грошей, що їх треба виділити на розв'язання певної проблеми, бракує, більш ніж безглузде» [548, с. 79—88].

До четвертої групи віднесено рішення, які вимагають неглибокого розуміння, але викликають значні зміни (приймаються швидко, але досить рідко). До такої групи слід віднести рішення стосовно війни, стихійного лиха, надзвичайного стану тощо.

Як бачимо з короткої характеристики матриці рішень, третя група стосується інкрементальної (нарощувальної) моделі прийняття державно-політичних рішень. Інкрементальні методи фокусуються на:

- цілях (вибір оцінок) та емпіричному аналізу, що тісно переплетені й розглядаються разом;
- аналізу засобів і цілей, який є недосконалим чи обмеженим;
- запереченні аналітиком категорії *досконала політика*;
- обмеженому аналізу політики через нехтування можливими визначальними результатами, можливими суттєвими альтернативами політики, важливими впливами оцінок політики;
- незначному чи обмеженому посиланні на теорію.

Цей метод ще називають методом *дуже залежного вибору* через залежність рішення від інтересів зацікавлених груп, лобіювання, бюрократичних перешкод тощо. Найсуттєвішими елементами цього методу є:

- розгляд обмеженої кількості альтернативних варіантів рішень;
- розгляд обмеженої кількості результатів;
- постійне здійснення коригування цілей та засобів з метою їх взаємного пристосування;

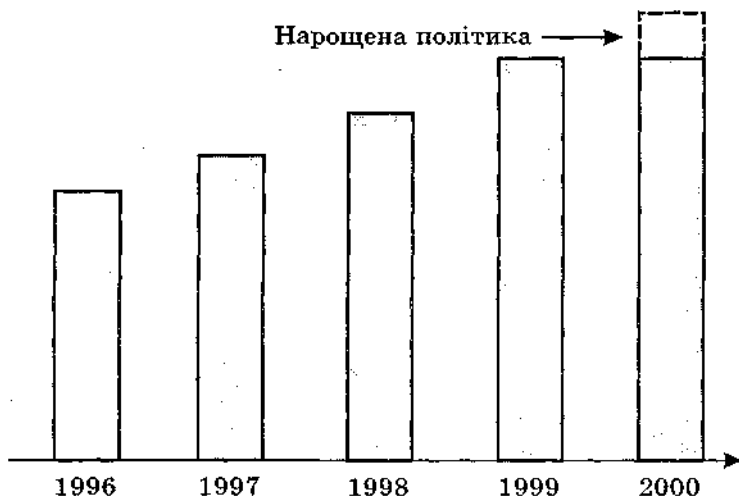
- системний аналіз та оцінювання політики є «ланцюгом», до якого щоразу додається нова ланка;
- аналіз та оцінювання прив'язані до вирішення виключно однієї проблеми, а не до досягнення позитивного результату;
- існування соціальної фрагментації аналізу та оцінювання.

Згідно з інкрементальною (нарощувальною) моделлю, розробники політики в цілому визнають легітимність чинних програм і погоджуються продовжувати попередню політику з таких причин:

- брак часу, інформації та грошей для дослідження всіх наявних альтернатив поточної політики;
- визнання легітимності попередньої політики (ефективність не береться до уваги) через недостатню визначеність наслідків нової політики;
- існування серйозних незворотних витрат у рамках чинної програми, що перешкоджає будь-яким радикальним змінам;
- політична доцільність, оскільки до згоди доходять швидше в разі, якщо йдеться виключно про модифікацію існуючих програм, а не про суттєві зміни політики;
- прагматичний підхід, оскільки людина рідко прагне досягти максимального результату і задовольняється окремими вимогами;
- дії уряду в умовах плюралістичного суспільства, де набагато легше продовжувати існуючі програми, ніж втягнутися в тотальне узгодження політики під тиском специфічних суспільних інтересів.

Схематично інкрементальну модель можна зобразити так (див. схему 21):

## СХЕМА 22



Відзначаючи переваги інкрементального методу, назвемо декілька суттєвих характерних ознак.

- Аналітик має справу з політичною реальністю, враховуючи, що знання про неї обмежені інтелектуальними здібностями, інформація про неї недостатня, а ресурси владних органів завжди обмежені.
- Значне полегшення прийняття рішень завдяки скороченню процесу аналізу, що допомагає аналітикові швидко ухвалювати рішення щодо альтернативи чи відкидати альтернативний варіант.
- *Ненарощувальні політики* — це ті, що не мають політичної перспективи.
- Деякі важливі наслідки цієї політики спричинені необмеженими оцінками наявних рішень.
- Містить цілі, які досягаються не традиційно.

- Репрезентує всі аспекти альтернативних варіантів політики та їхні можливі наслідки.
- Використання обмеженої інформації і «необтяження» аналітика зайвою інформацією.
- Уникнення багатостороннього оцінювання.
- Акцент на «косметичному» розгляді ситуації.
- Дотримання звичної схеми роботи без нових ініціатив.
- Пасивність до вирішення серйозних проблем.
- Не прийняття рішучих дій, а очікування подальшого розвитку ситуації.
- Наголос на конформістському підході до проблеми.
- Виховання консервативного мислення, за принципом «це вже було раніше».
- Зменшення можливості шкоди від помилок, які можуть бути дуже просто виявлені.
- Забезпечення аналітичною фрагментацією — все стосується кожного, але ніхто не бере всього.
- Визнання факту, що люди знають, чого вони не хочуть, навіть якщо не знають, чого вони хочуть [548, с. 79—88].

Для повноти характеристики зазначимо, що цей метод непозбавлений практичних недоліків в аналітичній роботі, серед яких дослідники називають декілька умов, необхідних для його ефективного застосування. Передусім це специфічні умови:

- наявність статус-кво;
- незмінність природи проблеми;
- усталені засоби, що сприяють вирішенню проблеми;
- відносне узгодження оцінок.

Деякі критики інкрементальної (нарощувальної) моделі вважають її невдалою через значну кількість недоліків:



- вирішення виключно усталених проблем (через погляд аналітика в минуле, а не в майбутнє) та ретроспективна перемога політика;
- використання недостатньої кількості та застарілої інформації;
- неналежна увага до фундаментальних цілей, кардинальних змін та нових починів (порушення статус-кво);
- можливість зацікавлених груп лобювати, гальмувати, протистояти або відкидати рішення;
- в умовах, коли необхідно розпочинати рішучі зміни, нарощувальний метод може призвести до катастрофічних результатів політики.

До того ж експерти для полегшення процесу аналізу все частіше застосовують сценарії, схеми та логічні структури. За умови збільшення доступних альтернатив маємо протилежні наслідки. При цьому слід враховувати індивідуальні особливості аналітиків-експертів та інтуїцію як суттєвий чинник «відчуття» проблеми для найшвидшого застосування добре знайомих поведінкових моделей. Тобто навички, набуті в процесі наполегливої роботи, та власний досвід істотно впливають на процес об'єднання ізольованих фрагментів для всебічного аналізу державної політики. Це також є своєрідною оцінкою всіх моделей аналізу (минаючи глибинний аналіз, діяти в аспекті адекватного вирішення проблеми). Багато політиків і керівників довіряють більше інтуїтивним методам, які ґрунтуються на власному досвіді практичної політики, ніж стратегічним підходам, але досить часто при виборі альтернатив стратегічні підходи, завдяки своїй формальності, дають суттєвіші результати й запобігають особистій зацікавленості у відповідному напрямі політики.

Існує чимало підстав вважати, що інкрементальна модель роз'яснює державну політику. Вона є

консервативним підходом, а отже, всі попередні програми, політика та заходи не підлягають перегляду, що неможливо з точки зору стабільності суспільних цінностей. Ця модель могла б стати базою для докорінних змін у політичному процесі й порушити баланс інтересів, представлених у суспільстві. Це відбувається не часто і є однією з причин того, чому дехто з експертів вважають, що інкрементальна модель дає змогу краще зрозуміти процес прийняття рішень. Отже, лише незначні зміни вносяться з часом до чинної стратегії політики. Інкременталізм також висвітлює той спосіб, у який приймаються рішення. Такий підхід більш практичний і доцільний, оскільки не можна володіти всією інформацією і знати всі можливі варіанти розв'язання проблем.

Таким чином, інкрементальна (нарощувальна) модель має як переваги, так і недоліки. Приймаючи рішення, інкрементальні в своїй основі, за умов обмеженого обсягу доступних знань, інкрементальний метод незначних змін у політиці забезпечує більшу послідовність і стабільність у межах політичної й соціальної систем, якщо представлені всі суспільні інтереси. Протиставлення її раціональному методу (або—або) призводить лише до конфронтації і не дає позитивних результатів для суспільного розвитку. Можливо, комбінація цих двох методів (спрощення раціональності та стратегування) буде найкращим варіантом аналізу державної політики.

### **Сценарний метод**

Нині широкого застосовування набув *сценарний метод* (уперше застосований Г. Каном),— метод підготовки уявлень щодо проблеми,— який передбачає їх письмовий виклад. Сценарій передбачає не тільки вербальний опис, а й результати техніко-економічного та статистичного аналізу з певни-

ми висновками. Загалом цей метод дає змогу оцінити найімовірніший напрям розвитку подій та можливі наслідки рішень. Реалізація цього методу має на меті:

- отримання узгодженої думки;
- процедуру незалежних сценаріїв;
- використання матриць взаємодії.

Загальна методологія сценаріїв складається з:

- виключного відбору змінних, що безпосередньо стосуються розвитку даної системи;
- аналізу розвитку ситуації з використанням прогнозів експертів;
- установлення для кожної змінної відповідної вербально-числової шкали;
- визначення всіх значень парних взаємовпливів між змінними (в матричному вигляді);
- переходу (в разі потреби) до подання сценарію у вигляді змістового опису, зручного для підготовки звітів;
- розгляду за схемою кількох альтернатив можливого розвитку ситуації, що дає змогу повніше оцінити критичні ситуації стосовно прийняття рішень [149, с. 142—145].

Загалом сценарій є попередньою інформацією, на підставі якої здійснюється подальше прогнозування та планування. Він дає можливість уявити розвиток проблеми і розпочати процес формалізації її опису із застосуванням експертного опитування та інших заходів системного аналізу.

Підсумовуючи характеристику моделей аналізу державної політики, зазначимо, що жодна з них не є універсальною та всеохопною, оскільки пропонує свій підхід, набір інструментів, специфічне аналітичне поле й осмислення проблеми. Загалом же ці теоретичні моделі допомагають певною мірою про-

аналізувати процес політики, виявити причини й наслідки того чи іншого напрямку державної політики.

Активізація державної політики відбувається не тільки в традиційних сферах державної діяльності (зовнішня політика, суспільний добробут, регулювання бізнесу та праці, транспорт, контроль за дотриманням законодавства тощо), а й у таких сферах, яким раніше приділялася незначна увага: економічна стабільність, захист споживачів і довкілля, рівність можливостей, медична допомога, ядерна енергетика тощо. Будь-яка державна політика певною мірою сприяє одним групам за рахунок інших, це є внутрішньо притаманна риса, адже не існує політики, що задовольняє всіх без винятку.

Типологія й використання моделей в аналізі державно-політичних процесів та інформаційно-аналітичних технологій допоможе правильному оцінюванню симптомів проблеми для її успішного вирішення. Адже моделювання спрощує і робить зрозумілою ідею та ціль державної політики, визначає найважливіші аспекти суспільної проблеми й суттєві риси державно-політичної діяльності, спрямовує зусилля на важливі складники державної політики і пояснює державно-політичне рішення та наслідки його впровадження.

Отже, характеристика взаємозалежності державної політики й соціально-економічних умов суспільного розвитку зумовлена уточненням підстав для державного втручання. Середовище аналізу і впровадження державної політики суттєво впливає як на сам процес, так і на результат, оскільки політика є відповіддю (реакцією) на суспільні негаразди. Взаємовплив державної політики й суспільного середовища, звичайно, потребує більш ґрунтовної і детальної характеристики, що є перспективним напрямом дослідження аналізу державної політики.

Щодо стратегічних підходів в аналізі державної політики, то вони пов'язані з необхідністю визначення стратегії розвитку суспільства на перспективу. Розмежування понять *планування, прогнозування і програмування* сприятиме чіткому усвідомленню місця і ролі України в глобалізаційних процесах сьогодення. Інтернаціоналізація та інституціоналізація цивілізованих суспільств має визначальний вплив на державну стратегію України.

Таким чином, *визначення типів державної політики та модельний аналіз державно-політичних процесів є надзвичайно актуальними як для наукового дослідження, так і для суспільного сьогодення.* Перелік моделей для аналізу не вичерпаний. Позитивні й негативні сторони процесу моделювання наочно характеризують їхні потенційні можливості, оскільки завданням аналітиків-експертів є оцінка проблеми й уміння створити придатну для аналізу модель, спроможну продемонструвати досяжність цілі державної політики.

## Розділ 3

# УМОВИ Й ДИНАМІКА ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ

---

---

### 1. Державно-політичне рішення та його роль у вирішенні суспільних проблем

Вирішення назрілих проблем у суспільстві проходить через кілька етапів процесу політики. До феномена *державно-політичне рішення* не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема має специфічні особливості та вимагає індивідуального вирішення. Не застосовуються й критерії часу (як індикатор ефективності) до кожної проблеми або кожного етапу. Адже один вид проблем постає під час кризової ситуації й вимагає від державно-політичного апарату концентрації уваги (енергії, ресурсів тощо) на вирішенні їх за короткий період.

Проблеми міжнародної політики та оборони завжди привертають особливу увагу, але кількість учасників (активних) процесу прийняття рішень тут, як правило, обмежена. Інші суспільні проблеми можуть чекати на своє вирішення досить тривалий час (декілька років). Це передусім соціально-політичні проблеми (якщо не стануть у центрі політичної уваги, або не будуть використані лобістськими групами, або не призведуть до серйозних політичних конфліктів серед населення). В етнічних проблемах чи громадянських правах дуже важко знайти ефективне тривале вирішення. Чим глибший конфлікт, тим більший інтерес до його загострення з боку різних лобі (з використанням

усього спектра соціально-політичного впливу), тим більше часу потрібно для чіткого формулювання та початку політичного процесу, метою якого є припинення цього конфлікту.

Державно-політичні рішення стосуються значної частини суспільства (окремих груп, індивідів) або найважливіших сфер його життєдіяльності та спрямовані на врегулювання суспільних процесів. (Наприклад, А. А. Воронков називає такий тип рішень — *державні рішення* [56, с. 9]. В. Я. Матвієнко *державне рішення* визначає як «акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення регульованих суспільних відносин» [169, с. 247].) Системний аналіз прийняття державних рішень характеризується такими принципами:

- Врахування зовнішнього середовища як рівнозначної сторони розгляду.
- Розгортання мети від моменту висунення до кінцевого результату, до якого призводить її реалізація.
- Ієрархічний (багаторівневий) спосіб висунення мети (цілі), аналіз взаємозв'язків між цілями на всіх рівнях управління.
- Чітке структурування управлінської ситуації за ступенем наявної в ній невизначеності.
- Прийняття рішення як результат вибору, у зв'язку з чим виявляється якомога більша кількість альтернативних варіантів управлінських гіпотез.
- Кількісна оцінка витрат ресурсів та ефективності результатів кожної альтернативи.
- Багатокритеріальний підхід до оцінки того варіанта, який може бути визнаний найкращим, тобто оптимальним [169, с. 243—244].

Державно-політичні рішення урізноманітнені, багаторівневі, мають широкий спектр владного застосування. Реалізація на практиці державної політики здійснюється шляхом впровадження державно-політичних рішень та їх моніторингу як першорядного чинника суспільного розвитку. Розумінню місця й ролі державно-політичних рішень сприятиме спрощена ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державної політики:

### СХЕМА 23



Рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів політичного процесу і спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Слід обов'язково розмежовувати державно-управлінські рішення як поєднання двох компонент: державної та управлінської — «...соціальні акти, в яких відображені впливи державних управлінських органів або посадових осіб на суспільну систему (управлінські об'єкти), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні» [30, с. 24]; «акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення управлінських відносин» [169, с. 247], — і державно-політичні рішення. Адже не кожне управлінське рішення можна кваліфікувати як юридичне (як сукупність норм), проте кожне державне рішення слід розглядати як юридичний акт, що приводить у дію механізм правового регу-



лювання. Одне державно-політичне рішення потребує системи управлінських рішень для ефективного впровадження його в життя, а сукупність управлінських рішень становить основу механізму впровадження державно-політичного рішення в життя. Окреме державне рішення ще не є політикою, але їх сукупність (у межах стратегії) визначає напрям державної політики, тому аналіз і оцінювання цілеспрямованості та ціледосяжності рішень сприяє вдосконаленню державної політики країни. Таким чином, кожне державно-політичне рішення представляє напрям політики, а сукупність їх, загалом, визначає державну стратегію.

Технологічно-процесуальні аспекти прийняття і впровадження державно-політичних рішень саме й визначають їхні функціональні особливості та суспільну специфіку. Зараз нагальним питанням є визнання й застосування на практиці державно-політичних рішень та їх юридичного оформлення. Один із підходів до цього питання визначає їх як відповідь на ситуацію, тенденцію (невдоволення чинною політикою чи відсутністю її). Ситуативний характер рішень підкреслюється й поширеним визначенням їх як процесу вибору з альтернатив-стратегій. Класичний процес прийняття рішення містить в собі виявлення ситуації, її аналіз (діагноз), формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування (виявлення) і оцінка альтернативних варіантів рішень та остаточний вибір варіанта рішення. Державно-політичні рішення є важливим складником ланцюга:

Держава → державна влада → → державно-політичні відносини → → державна політика → → державно-політичні рішення → → державно-владні дії → суспільство
--

Прийняття й реалізація державно-політичних рішень фактично є основним результатом для оцінювання ефективності державної політики, а визначальним чинником є якість рішення (не технологія впровадження засобами владного механізму).

Як зазначає Л. Пал, рішення у сфері державної політики — «це визначення державних проблем, які потребують державної реакції» [195, с. 198]. Державно-політичні рішення мають державне значення, а їх суттєвими особливостями є: масштабність об'єкта впливу, спрямованість на вирішення державних проблем, прийняття певними державними інституціями, забезпечення виконання їхніми наявними ресурсами, високий ступінь ризику, залежність від політичної та соціально-економічної ситуації в суспільстві, вигідно-витратна й нематеріальна їх оцінка.

Дослідження державно-політичних рішень як основи державної політики потребує ретельного аналізу наукових досягнень у цій сфері, серед яких вирізняються:

- концепції, теорії, ідеї, що безпосередньо впливають на їх розробку та прийняття;
- закономірності, чинники вибору й принципи здійснення політичних процесів та прийняття рішень;
- узагальнені підходи й методи прийняття рішень.

Загалом державно-політичні рішення є соціальними актами, в яких відображаються впливи державних інституцій, посадових осіб, груп інтересів, цінностей на суспільну систему і які необхідні для досягнення поставленої мети, забезпечення інтересів та задоволення відповідних суспільних потреб.

Враховуючи ці підходи, можемо визначити основні вихідні умови та вимоги до дослідження розробки державно-політичних рішень.

1. Системний та ситуативний підхід на всіх етапах досліджень із широким застосуванням структурно-логічного моделювання та досягнень суміжних наук у межах концепцій теорії багаторівневих систем.
2. Аналіз держави як широкомасштабної соціальної системи, а державної політики як відповідної підсистеми — суб'єкта, об'єктом політики якого є все суспільство.
3. Аналіз та синтез рішень як складників державно-політичного процесу й відносин.
4. Покладення теоретичних моделей в основу досліджень розробки державно-політичних рішень (відносини «суб'єкт—об'єкт»).
5. Врахування при розробці рішень цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-політичної діяльності.
6. Дотримання концепції розвитку аналітичних технологій шляхом типізації державно-політичних ситуацій, виокремлення найхарактерніших процедур і операцій.
7. Врахування впливу на ефективність прийняття рішень численних чинників і відсутності загальних порад-рекомендацій для вирішення проблем.

З огляду на те, що будь-яка типологія є умовною, розглянемо класифікацію державно-політичних рішень згідно з напрямками державної стратегії розвитку та за формами її реалізації: державотворення, державна політика, аналіз та оцінювання державної політики.

Відповідно, рішення можна класифікувати за такими ж напрямками.

Як зазначає дослідник В. Бакуменко [30, с. 24], за формами реалізації рішення можна класифікувати на: програмно-цільові, нормативно-правові, організаційно-розпорядчі.

Загальна класифікаційна схема державно-політичних рішень показана в табл. 11.

ТАБЛИЦЯ 11

Форма державно-політичних рішень	Напрями державно-політичних рішень		
	Державотворення	Державна політика	Аналіз та оцінювання державної політики
Програмно-цільові	Програмно-цільові, державно-політичні рішення з проблем державотворення	Програмно-цільові, державно-політичні рішення з проблем вироблення державної політики	Програмно-цільові, державно-політичні рішення з проблем аналізу та оцінювання державної політики
Нормативно-правові	Нормативно-правові з проблем державотворення	Нормативно-правові з проблем вироблення державної політики	Нормативно-правові з проблем аналізу та оцінювання державної політики
Організаційно-розпорядчі	Організаційно-розпорядчі з проблем державотворення	Організаційно-розпорядчі з проблем вироблення державної політики	Організаційно-розпорядчі з проблем аналізу та оцінювання державної політики

Розробка програмно-цільових державно-політичних рішень передбачає: визначення головної мети (місії), формування дерева цілей, розподіл пріоритетів, визначення структури програми (відбір основних завдань) та етапів її виконання (терміни).

Нормативно-правові державно-політичні рішення мають на меті конкретизацію (визначення) нормативно-правових актів (шкала потреб, послідовність, оновлюваність тощо), тобто головним чинником їх є системний розвиток правового забезпечення шляхом удосконалення планування та прогнозування нормотворчості в різних сферах державної політики.

Стосовно організаційно-розпорядчих рішень, то вони є одним з найскладніших елементів для аналізу й оцінки через системну неврегульованість та структурну невизначеність змістового контексту. Якщо поняття *розпорядження* є загалом узгоджене (наприклад, акти Кабінету Міністрів з оперативних, організаційно-розпорядчих питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень [8, с. 60]), то поняття *доручення* не зовсім узгоджено-визначене.

У рамках *діяльного підходу* державно-політичне рішення визначається як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій та має імперативне значення для їхньої компетентності.

Основними ознаками державно-політичних рішень є:

- цілеспрямованість на вирішення проблем державного значення й рівня;
- прийняття їх державними інституціями;
- оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, політичних заяв, проєктів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, інструкцій, регламентів тощо);

- належність до державно-політичних відносин (як складники);
- формування на основі суспільно-політичних впливів — відповідь на проблему;
- обов'язковість для виконання;
- першочерговість забезпечення ресурсами;
- оцінювання результативності й ефективності.

Концептуальні засади формування державної політики мають широкий та вузький підходи до визначення меж процесу прийняття державно-політичних рішень. Щодо першого, то процес прийняття рішення обмежений лише теоретико-аналітичними процедурами й мисленнєвими операціями, що закінчуються вибором оптимальної моделі рішення та його досить жорсткою формалізацією.

Для другого підходу характерне розширення меж цього процесу з введенням до нього практичних, технологічних заходів з реалізації. Остання позиція, власне, відображає увесь процес управління й механізм державної політики з усвідомленим прийняттям і здійсненням державно-політичних рішень. Це, в свою чергу, усуває з управлінського процесу спонтанні та стихійні регулятори політичного життя.

Сучасні дослідники вирізняють такі напрями, за якими інтерпретується процес прийняття державно-політичних рішень, — описовий (дескриптивний) та нормативний (прескриптивний).

Перший зосереджує свою увагу на принципі емпіричного дослідження й дескриптивного аналізу політичної поведінки осіб, що приймають державно-політичні рішення, а також взаємодії суб'єктів політики у конкретній ситуації. В межах дескриптивного підходу можливий опис діяльності окремого політичного лідера, пов'язаний з мотивами й причинами прийняття того чи іншого індиві-

дуального рішення (психологічні, етичні чинники тощо).

Щодо специфіки нормативних теорій прийняття державно-політичних рішень, то загалом можемо підкреслити їхню концентровану увагу до розробки оптимальних правил і процедур, алгоритмів і формалізованих моделей, відповідно з якими повинен будуватися цілісний процес прийняття рішень. Ця концепція зорієнтована на раціоналізацію державно-політичних рішень, оскільки стандартні алгоритми, що розробляються в її межах, спрямовані на підвищення ефективності вибору цілей і засобів їх досягнення, сфокусованих на нормативній формулі оптимального для заданої політичної ситуації рішення. Недоліком нормативного підходу є перебільшення ролі *ідеальних типів* раціональних моделей рішення, що відволікають від самих суб'єктів управління, їхніх інтересів, цінностей та установок осіб, які приймають рішення, а також існування ієрархічних відносин між ними.

Взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами державної влади, відповідність суб'єкта об'єктові; зворотний зв'язок між ними та взаємодія і кореляція у процесі прийняття державно-політичних рішень сприяє правильному встановленню їх у складній суспільній системі. Перший принцип тісно пов'язаний із зоною легітимних повноважень і владної компетенції (парламентський комітет із соціальної політики має діяти у сфері підготовки й проведення законопроектів щодо соціальної політики, не впливаючи на специфічно-функціональне поле комітету з оборонної політики чи безпосередньо на оперативне управління на регіональному рівні). Обсяг владних повноважень і відповідальності державного суб'єкта, що приймає рішення, повинен відповідати характеру інтересів та пріоритетів керованого ним соціального об'єкта. Принцип зворотного зв'язку й самокорекції рішень визначає порядок, за якого органи, що приймають рішення, ма-

ють постійно взаємодіяти із своїм об'єктом управління (молодь, безробітні, малий бізнес тощо), періодично коригувати окремі державно-політичні рішення, а якщо виникає необхідність, то й усю державну стратегію, залежно від успіхів чи невдач у здійсненні урядом соціальної чи економічної політики.

Стосовно останнього принципу, то він тісно пов'язаний з ієрархією суб'єктно-об'єктних рівнів у державній політиці, а також із проблемою класифікації державно-політичних рішень, критерії якої зумовлені роллю суб'єкта прийняття рішення та об'єктом керування, щодо якого це рішення приймається, а також самим характером їхньої взаємодії. Серед значної кількості типологій рішень виділено типологію, обґрунтовану польським політологом Т. Клементевичем [87, с. 165—167]. Загалом він поділяє рішення за двома ознаками:

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

Окрім того, державно-політичне рішення може бути колегіальним чи індивідуальним. Зведений варіант цієї типології подано в табл. 12.

Становлення в суспільному житті державно-політичних рішень як визначальної ланки аналізу державної політики вимагає підвищення ефективності їх прийняття, впровадження й оцінки. Адже в ланцюгу «держава — державна політика — державно-політичне рішення — суспільство» вони є головним складником аналізу державної політики та мають вирішальний вплив на суспільну життєдіяльність. Використання досягнень сучасної науки управління загалом і державного управління зокрема сприятиме ліквідації низьковартісного підходу до аналізу державної політики, адже, як зазначав Д. Форестер, «більшу частину досліджень процесів прийняття рішень починали люди, мало



ТАБЛИЦЯ 12

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

ознайомлені з практикою управління та політичного керівництва» [71, с. 288].

## 2. Аналіз процесу й технологія прийняття державно-політичних рішень. Аналітичні ролі та вимоги щодо вироблення і надання порад-рекомендацій

Аналіз процесу прийняття державно-політичних рішень зосереджується в основному на його складниках, які є невід'ємними з огляду на те, що «...добрий аналіз політики визначається здатністю висвітлити проблему і, можливо, вказати надійні способи її вирішення» [195, с. 387].

Загалом аналіз проблеми складається з трьох головних етапів.

### 1. Аналіз проблеми:

- розуміння (усвідомлення) проблеми — оцінка важливих для замовника обставин, окреслення їх як неспроможностей ринку чи державної влади та моделювання зв'язку між обставинами, що викликають стурбованість, та змінними, якими можна маніпулювати через державну політику й визначення масштабу проблеми. Складником цього є збирання інформації;
- вибір та пояснення придатних цілей політики та наявних обмежень;
- вибір методів вирішення.

Передовсім зазначимо, що збирання інформації — це такий вид діяльності в аналізі державної політики, який є невід'ємним складником усіх його етапів та елементів. Можемо виокремити такі цілі збирання інформації: оцінка природи та масштабу проблеми, визначення специфічних рис і особливостей конкретної проблемної ситуації, вивчення накопиченого досвіду проведення аналізу політики в подібних умовах та ситуаціях.

Інформаційний бум сучасного світу вимагає від аналітика-експерта вміння швидко й результатив-

но добирати потрібну інформацію та ефективно її використовувати, тобто працювати в *економному* режимі з найбільшою віддачею. Адже «ключ до економії при збиранні інформації полягає в тому, що слід намагатися збирати лише ті дані, які, можливо, стануть *інформацією*, котра, в свою чергу, можливо, буде перетворена на *доказ*, що має якесь відношення до вашої проблеми» [366, с. 46].

Щодо першого пункту слід зазначити, що правильна постановка питання для усвідомлення (розуміння) проблеми має містити такі положення:

- визначення симптомів самої проблеми, а не їхніх причин;
- визначення стратегії вирішення проблеми, а не саму проблему.

Для цього слід точно й чітко сформулювати проблему та її масштаб на початковій стадії роботи, адже добре сформульована проблема — це напіввирішена проблема. Коли проблема усвідомлена й опрацьована, вона фактично є розв'язкою вихідної проблеми.

До цього слід додати важливість ефективного та вчасного обговорення проблеми, тобто вміння пояснити *чорнову*, технічну роботу зрозумілою мовою (лаконічно й переконливо). Важливе значення має вчасність постановки й вирішення проблеми.

2. Аналіз вирішення проблеми містить у собі:

- обрання критерію оцінки;
- визначення альтернатив-стратегій;
- оцінка — передбачення впливу альтернативних політик та їх оцінка з точки зору обраного критерію;
- надання порад-рекомендацій.

3. Обговорення аналізу: кваліфіковане пояснення суті поради замовникові.

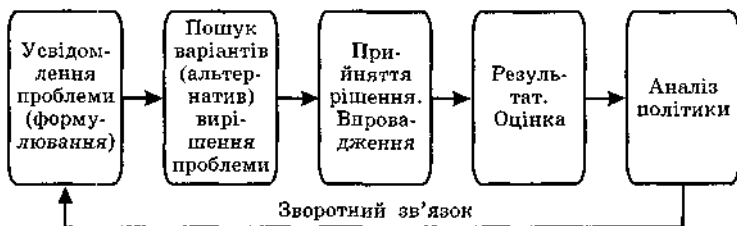
Для всіх трьох етапів необхідне вивчення й систематизація даних, теорій та фактів, використання фактів для обґрунтування майбутніх наслідків даної та альтернативних стратегій, адже, перефразовуючи слова Б. Клінтона, зазначимо, що прийняття рішення є своєрідною мініпрезидентською кампанією.

Для найефективнішого аналізу політики аналітик повинен мати такі навички:

- вміння зібрати, класифікувати й обговорити інформацію за умов існування жорстких термінів виконання замовлення та обмеженості доступу до людей, що володіють інформацією;
- здатність розглядати вивчені соціальні проблеми в контексті загальних суспільних явищ;
- технічні вміння, що дають змогу передбачити й оцінити наслідки альтернативних політик;
- розуміння політичної та організаційної поведінки в суспільстві, аби передбачити реакцію щодо прийняття та успішного впровадження політики і можливий вплив на неї.

Розглядаючи процес вирішення суспільних проблем, виділимо кілька етапів:

#### СХЕМА 24



Слід відзначити, що існують й інші класифікації. Наприклад, М. П. Браун [40, с. 82] вирізняє:

- формулювання проблеми;
- визначення критеріїв оцінки;

- визначення альтернативних варіантів;
- оцінка альтернативних варіантів;
- порівняння альтернативних варіантів;
- оцінка результатів.

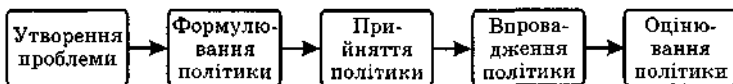
К. Портней [608, с. 6], розглядаючи специфіку взаємовпливу етапів аналізу, вважає найважливішим *формулювання політики*:

СХЕМА 25



Він же вирізняє такі *кроки процесу вироблення політики* [608, с. 5]:

СХЕМА 26

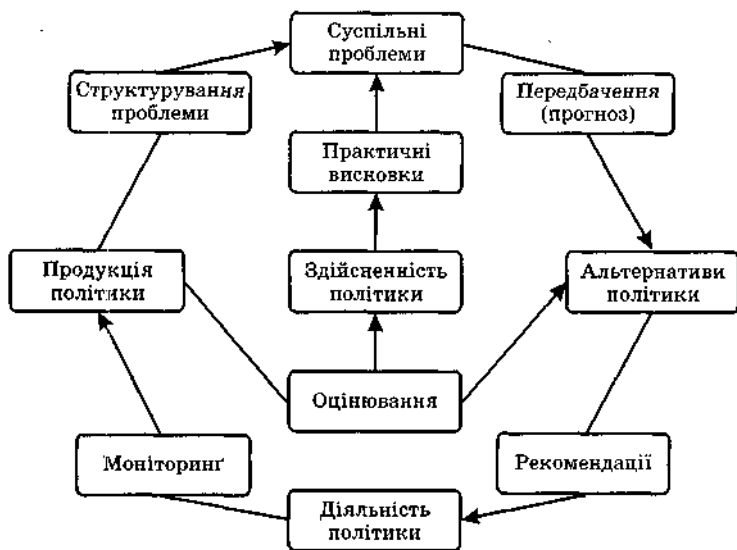


Процес аналізу державної політики за В. Даном [432, с. 48] подамо схематично (див. схему 27).

Типові етапи аналізу політики (запропоновані О. Кілієвичем [104, с. 378—380]) містять такі складники:

- визначення проблеми чи питання для аналізу;
- передумови;
- консультації;
- моделювання проблеми;
- встановлення критеріїв оцінки розв'язку;
- альтернативні шляхи розв'язання;
- рекомендації;
- впровадження.

СХЕМА 27



Підсумовуючи схематичну характеристику процесу аналізу державної політики, зазначимо, що цей процес являє собою замкнений цикл. Тобто заключний етап — оцінювання політики — фактично є етапом усвідомлення нової проблеми, і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми. Адже вирішення проблеми є джерелом нових проблем. Докладніше процес аналізу політики описаний у табл. 13.

Наведена таблиця дає змогу докладніше й ретельніше охарактеризувати процес аналізу державної політики. Чіткість взаємозв'язку цих етапів також можемо проаналізувати за табл. 14.

ТАБЛИЦЯ 13

<i>Етапи діяльності</i>	<i>Питання</i>
1. Усвідомлення — визначення	Яка проблема?
2. Узагальнення (суспільний інтерес)	Скільки людей вважають цю проблему важливою?
3. Організація: суспільні групи; політичні лідери; засоби інформації.	Як добре організовані ці люди?
4. Презентація.	Як здійснюється та підтримується доступ до політиків, службовців?
5. Формулювання альтернатив.	Які варіанти вирішення проблеми запропоновано?
6. Внесення до порядку денного.	Чи є проблема пріоритетною з точки зору уваги громадськості?
7. Набуття законного статусу.	Як досягнуто підтримки більшістю запропонованого варіанта?
8. Складання бюджету.	Скільки потрібно грошей та які джерела фінансування і ресурси?
9. Впровадження.	Яка організація впроваджуватиме прийняте рішення і в який спосіб надаватимуться послуги? Які інструменти?
10. Оцінювання.	Чи досягла політика бажаних результатів і чи було її впровадження ефективним?
11. Коригування: вирішення проблеми.	Які зміни треба внести до політики, чи проблему було вирішено цілком?
12. Аналіз.	Яка проблема?

ТАБЛИЦЯ 14

<i>Етап процесу політики</i>	<i>Етап діяльності</i>
1. Етап усвідомлення проблеми.	Усвідомлення: визнання, визначення; формулювання, структуризація, узагальнення, організація; презентація
2. Етап пошуку варіантів вирішення проблеми.	Вироблення й аналіз альтернатив; формулювання; внесення до порядку денного; набуття законного статусу
3. Етап прийняття рішення.	Складання бюджету; визначення структури і впровадження
4. Етап аналізу політики.	Оцінка; коригування; закриття проблеми; визначення проблеми

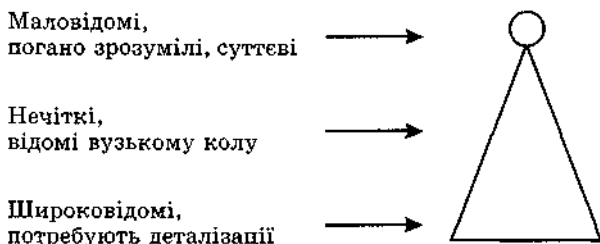
Загалом же, на нашу думку, узагальнений вигляд процесу аналізу державної політики є більшою чи меншою мірою всеохопним. Розглянемо його поетапно докладніше.

### *Усвідомлення (формулювання) проблеми*

Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже добре сформульована проблема — це напіввирішена проблема. Спочатку суть і наслідки проблеми зрозумілі для обмеженого кола осіб (аналітичні центри, аналітики-експерти, що проводять дослідження, теоретики та творчо-аналітичні групи), які виявляють ознаки, тенденції, факти, що свідчать про зародження, розвиток чи існування проблеми. Існує своєрідна *піраміда суспільних проблем*, яка має таке схематичне зображення (див. схему 28):



## СХЕМА 28



Цілком можливе розуміння освітніх проблем через проблеми охорони здоров'я чи іншої сфери. Як зазначав Н. Мак'явеллі, «...розрізняючи здалеку майбутнє лихоліття, що дано, звісно, лише мудрому, можна швидко йому зарадити, але якщо, не зрозумівши його вчасно, дозволити злу розростися до того, що його узнає всякий, тоді ради більше нема» [162, с. 400]. Проблеми, які існують на *стику* декількох напрямів державної політики, на даному етапі не мають достатньої кількості інформації й зацікавленості у вирішенні. Процес пошуку реальної проблеми інколи призводить до відмінного від початкового бачення й розуміння суті змісту проблеми. Визначення проблеми — це пошук *ядра* соціально-економічних, політичних, культурних та інших чинників проблеми. Цей процес подібний до свердління чи буріння — тобто поступове заглиблення, занурення у проблему шляхом проникнення крізь товщу поверхових фактів, знань, бачень тощо та подолання реальних і штучних перешкод. Глибина *занурення* зумовлена подальшими етапами аналізу і багато в чому залежить від здібностей, досвіду, інтуїції, чутливості та стратегічного мислення аналітика-експерта. Вкажемо п'ять різнотривалих своєрідних стадій уваги до проблеми.

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

2. Раптове відкриття — ентузіазм вирішення, ейфорія, *запальність*.
3. Усвідомлення вартості — фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми, *холодний душ*.
4. Поступове згасання інтересу — втрата громадського інтересу до проблеми через складність і вартість, *затухання*.
5. Постпроблема — мало уваги громадськості, відповідна програма, малоцікава діяльність інституцій, *байдужість*.

Слід зазначити, що до цих стадій не потрапляють проблеми, які впливають на значні соціальні групи (бідність) чи містять соціальні домовленості, що вигідні більшості або впливовій меншості і характеризуються відсутністю пов'язаних з проблемою подій.

Суттєвим елементом цього етапу аналізу є вирішення проблеми та **проблемної ситуації** — сукупність турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю. Окрема проблема є складником проблемної ситуації, і для перетворення у проблему її слід розглянути з погляду придатності для дій державних інституцій. Адже, якщо проблема не має ефективного й результативного вирішення, підтримки груп інтересів, тиску, лобювання тощо, то вона не має перспектив для аналізу політики. «Лише тоді проблема є проблемою, якщо стосовно неї можна щось зробити» [354, с. 94]. Окрім того, слід враховувати глобальні процеси в світі та міграцію проблем. В. Я. Матвієнко [169, с. 295] визначає такі критерії відбору подій для аналізу (див. табл. 15).

Проблеми завжди супроводжуються активним процесом **визнання й визначення** (див. схему 29).

СХЕМА 29



ТАБЛИЦЯ 15

Своєчасність	Чим ближче настання події, тим важливіше значення розгляду цієї події
Ймовірність	Чим вища ймовірність події, тим важливіший її відбір для аналізу
Значущість як тенденція	Чим впливовіша подія як головний показник суспільної зміни, тим важливіша вона для аналізу
Величина впливу	Чим вища ймовірна величина впливу певної події, тим важливіша вона для аналізу

Стосовно визнання, дослідник державної політики Дж. Кінгдон [537] стверджує, що проблеми можна визначити за допомогою трьох складників:

1. Зміна загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо).
2. *Сфокусована* подія, яка належить до категорії «непередбачуваних подій», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію і яка може призвести до дій (офіційних чи неофіційних).
3. Нормальний зворотний зв'язок під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо.

Отже, після визнання проблеми, тобто усвідомлення реальності її існування (навіть латентно, невиразно), слід переходити до стадії визначення. Точніше, це одна стадія, що складається з двох частин. Початкова стадія визначення проблеми ґрун-

тується на відмінності між тим, що є нормою, і тим, що є проблемою. Тому проблема репрезентується як можливість для поліпшення існуючого стану речей (політики) шляхом творчого осмислення й початкова стадія вирішення проблеми ще до її остаточного виокремлення.

Як зазначає Л. Пал, все, що ми визначаємо як проблеми, ділиться на дві категорії:

- перешкоди для наших бажаних дій або цілей;
- образа нашому розумінню того, що означає правильне [195, с. 197—198].

Загалом будь-яка перешкода бажаній дії чи цілі стає проблемою. В аналізі державної політики досить часто зустрічається парадокс: наполегливе прагнення зацікавлених осіб чи груп визнати існування проблеми навіть за умови, що таке визнання й рішучість стане перешкодою для прагнень унаслідок, наприклад, підвищення податків (для вирішення проблеми потрібні витрати). Це стає можливим через усвідомлення образи того, що вважається справедливим чи пристойним. Тому визнання проблеми залежить від певного поєднання об'єктивних спонук та суб'єктивного сприйняття, які перетворюють ситуацію з *нормальної* на таку, що заважає чи ображає.

Підкреслимо, що визначення проблеми у сфері державної політики — це визначення державних проблем, які потребують державної реакції. Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є існуюча державна політика [195, с. 198].

Отже, узагальнюючи, визначимо проблему, придатну для аналізу державної політики, як ситуацію, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування державної влади.

Процес усвідомлення (визначення, формулювання) проблеми ще визначають як структурування суспільної проблеми, що є найскладнішим, найважливішим і ключовим етапом всього процесу аналізу політики, оскільки визначально впливає на всі подальші етапи аналізу (хоча метою всього аналізу політики є вирішення проблем). До того ж у процесі аналізу неодноразово доводиться повертатися до структурування проблеми через прагнення обрати найдосконаліший варіант формулювання.

Дослідники виділяють декілька причин архіважливості процесу усвідомлення (визначення, формулювання) проблеми [40, с. 88].

- Суспільні проблеми виникають у вигляді тенденцій, ознак, натяків, фактів і т. ін., що не дає можливості їх швидко й легко вирішити. Таку ситуацію ще називають неусвідомлюваними сигналами занепокоєння, первинними ознаками напруження в системі, розчаруваннями, нервуванням тощо. На даному етапі особливо важливим є відчуття невдоволення, інформаційних негараздів та увага до *сфокусованих подій* як виразників негативних тенденцій (досить часто ці ознаки виявляються через порівняння умов де-факто до *стандартів* — як має бути).
- Суспільні проблеми нерідко погано сформульовані чи структуровані. Необхідність усвідомлення невизначеності, тенденції тощо як проблеми (як правило, невиразної, важко пояснюваної чи реально невідчутної) є визначальним для процесу аналізу (аби знати, що аналізувати). До того ж різнобачення експертами одного й того самого явища та неможливість досягнення консенсусу є перешкодою для координації дій аналітиків чи

аналітичних структур, тому важливо аналізувати блоки проблем, рішень, концепцій тощо для виокремлення проблеми й дослідження її в тісному зв'язку з іншими позиціями. Інша перешкода — неможливість застосування шаблонів чи апробованих сценаріїв через необхідність постійного перегляду та повторних визначень проблеми, тому дослідники аналізу державної політики схиляються до положення, що безпосереднє вирішення проблеми — це не накопичення фактів чи оцінка альтернатив, а доцільний, ретельний відбір проблеми для аналізу. Повторимо, що **добре сформульована проблема — це напіввирішена проблема.**

- Зважаючи на те, що державно-політичне рішення є реакцією (відповіддю) на проблему, сам характер і форма проблеми глибоко впливають на сутність цієї відповіді. Процес виокремлення, локалізації, визначення, структурування проблеми зумовлює реалії державно-політичного рішення, і тому професійні аналітики досить часто кардинально впливають на процес визначення проблеми. На цій стадії завданням аналітика є спроба сформулювати проблему для чіткого розуміння її замовником і можливості її *виміряти*. Процес формулювання проблеми має жорсткий соціопсихологічний вимір (пошук аргументів і переконання інших), і все це в межах творення політики [590, с. 69—99].

Як свідчить практика, спершу проблема визначається занадто вузько, і тільки в процесі аналізу її масштаб поступово розширюється (особливо за умови виникнення нових, перспективних пропозицій). Загальноприйнятою практикою вважається схема, за якою на ранніх стадіях підготовки аналізу її масштаб визначається аналітиками, а під час дослідницьких робіт уточнюється відповідними представниками замовника аналізу. Досить часто під-

ставою для визначення масштабу проблеми є результати аналізу споріднених проблем.

Важливим складником процесу визначення проблеми є з'ясування позиції різних індивідів, зацікавлених груп, груп інтересів, груп тиску, причетних до неї, які вбачають свій інтерес, мають владу, ресурси, силу й інші чинники впливу на процес прийняття рішень. Успішність виявлення впливу зацікавлених груп прямо пропорційно залежить від відкритості та прозорості політичного процесу загалом і процесу вироблення державної політики зокрема.

А. С. Васильєв для етапу аналізу процесу усвідомлення проблеми (для державного управління) рекомендує застосовувати такі методи: теорію вибіркового методу, кореляційний і факторний аналіз, експертні оцінки, фізичне й математичне моделювання, лабораторні експерименти [47, с. 104].

З-поміж наявних і можливих методів та підходів до процесу усвідомлення проблеми виділимо ті, що є пріоритетними для фахівців, котрі спеціалізуються на аналізі державної політики.

Підхід Я. Потера [609] передбачає визначення:

## ТАБЛИЦЯ 16

Хто?	Основні дійові особи: зацікавлені групи або окремі особи, залучені до проблеми, й ті, хто найбільше зазнає впливу
Що?	Як виникла проблема? Тривалість її: виникла нещодавно чи є довготривалою
Де?	Межі проблеми: на яку частину країни це впливає?

Підхід Л. Пала [590] — фактори масштабу:

**ТАБЛИЦЯ 17**

<i>Фактор</i>	<i>Ключове питання, що потребує відповіді</i>
Причиновість	Визначення причин виникнення проблемної ситуації: результат індивідуальних рішень чи поза компетенцією окремих індивідів
Жорсткість	Відсоток населення, причетний до проблеми чи ймовірно причетний
Чисельність	Широта впливу та які визначальні елементи цього впливу щодо всього населення
Новизна	Проблема нова, передбачена чи повторна

Підхід В. Дана [432, с. 137—184]:

**ТАБЛИЦЯ 18**

<i>Фаза структування проблеми</i>	<i>Опис аналітичного завдання</i>
Проблемний пошук	Визначення кількості респондентів, що формулюють або аргументують проблему
Формулювання проблеми	Застосовуючи умовні межі, які походять від поширеного ідеолого-популярного міфу, конкретне визначення проблеми в основні та через найзагальніші ознаки



Технічні особливості проблеми	Подання проблеми в математичних символах, якщо це можливо, але має бути гарантія, що проблема конкретно відображає різноманітність поглядів, виявлених у процесі досліджень політики
Осмислення проблеми	Аналіз інформації про наслідки політики, коли її буде запроваджено, враховуючи, що будь-які проблеми є сигналом поширення тривоги й першими ознаками потрясінь

Узагальнюючи процес усвідомлення проблеми, зазначимо, що структурування має суттєвий вплив на коректність її аналізу й визначається такими чинниками:

ТАБЛИЦЯ 19

Причина	Існування проблеми, впливу об'єктивних чи суб'єктивних чинників, стурбованості людей
Новизна	Нова, несподівана, повторна
Нагальність і масштабність	Коло й частка охоплених проблемою, потенційність охоплення, складники впливу на населення, визначення її основними зацікавленими сторонами

Отже, методичні підходи до процесу усвідомлення проблеми презентують широкий методологічний спектр і сприяють виробленню плюралістичності та утвердженню науково обґрунтованої системи дослідження державної політики.

Щодо питання структуризації проблеми, то В. Дан вирізняє три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані, погано структуровані.

Структура кожної з них визначається рівнем її відносної складності, який, у свою чергу, варіюється відповідно до характеристик та взаємовідносин між такими складниками:

- виробники рішень;
- альтернативи;
- цінності;
- результати;
- ймовірність результатів [432, с. 145—147].

Спираючись на дослідження В. Бакуменка [30, с. 92], наведемо варіанти базових типів проблем та відповідні підходи з аналітичними методами їх вирішення (див. табл. 20).

Добре структуровані проблеми мають у собі один чи декілька центрів прийняття рішень, невеликий набір альтернатив політики, консенсус щодо цінностей та повну обізнаність стосовно результатів впровадження кожної з альтернатив. Аналогом такої проблеми є комп'ютеризована система прийняття рішень.

Помірно структуровані проблеми охоплюють одного чи кількох виробників рішень, мають незначну кількість альтернатив, консенсус щодо цінностей та невизначеність щодо наслідків кожної альтернативи. Наприклад, ігрова теорія моделювання прийняття рішень в умовах невизначеності, коли *раціональний* особистий вибір сприяє колективній ірраціональності в малих групах, організаціях чи суспільстві загалом.

Слабо структуровані й неструктуровані проблеми, як правило, містять велику кількість виробників рішень та конфлікт стосовно цінностей, альтернативи політики, і їхні наслідки майже невідомі. Окрім того, цей тип проблем потребує активної участі аналітика у визначенні природи проблеми як такої, оскільки вирішення проблеми є лише частиною процесу аналізу політики.

ТАБЛИЦЯ 20

Тип проблеми	Характеристика проблеми	Основні методологічні підходи	Аналітичні методи, що використовуються
Добре структурована	Кількісне відображення суттєвих залякностей між елементами проблеми	Дослідження операцій: <ul style="list-style-type: none"> <li>• програмовані рішення;</li> <li>• нормативна теорія рішень;</li> <li>• модель поведінки економічної людини</li> </ul>	Мережеві методи. Графічні методи. Лінійне програмування. Нелінійне програмування. Динамічне програмування. Методи теорії масового обслуговування.
Помірно структурована	Малопомітна залежність елементів якісного й кількісного характеру проблеми	Системний аналіз: <ul style="list-style-type: none"> <li>• програмовані рішення;</li> <li>• моделювання;</li> <li>• теорія ігор;</li> <li>• моделі поведінки як економічної людини, так і адміністративної людини</li> </ul>	Математичне моделювання. Нелінійне програмування. Методи теорії ігор. Імітаційне моделювання. Методи теорії масового обслуговування. Аналіз витрати—вигоди.

ТАБЛИЦЯ 20 (продовження)

Слабоструктурована	Містить елементи якісного й кількісного характеру проблеми	Системний аналіз: <ul style="list-style-type: none"> <li>• непрограмовані рішення;</li> <li>• моделювання;</li> <li>• моделі поведінки як економічної людини, так і адміністративної людини</li> </ul>	<p>Математичне моделювання.          Методи оптимізації.          Методи теорії ігор.          Імітаційне моделювання.          Аналіз витрати—вигоди.          Аналіз витрати—ефективність.</p>
Неструктурована	Якісний опис лише найважливіших елементів проблеми, кількісна залежність між якими не визначена	Аналіз політики: <ul style="list-style-type: none"> <li>• непрограмовані рішення;</li> <li>• програмний аналіз;</li> <li>• оцінювання;</li> <li>• модель поведінки адміністративної людини</li> </ul>	<p>Аналіз чутливості.          Статистичні методи аналізу.          Методи соціології та соціальної психології.          Написання сценаріїв.          Соціальні експерименти.          Евристичні методи.</p>

Слід зазначити, що суспільно-політичні проблеми переважно слабо структуровані або зовсім неструктуровані. Щодо структуризації проблем, то, спираючись на дослідження В. Дана [432, с. 136], зосередимо увагу на таких складниках цього процесу (див. схему 30):

СХЕМА 30



Розглядаючи методологічний підхід до вирішення слабо структурованих проблем, зазначимо, що він ґрунтується на системному аналізі (планування, програмування, фінансування) і складається з трьох етапів:

- визначення функцій системи та шляхів їхнього забезпечення (планування);

- виокремлення систем і підсистем (програмування);
- розподіл фінансів (фінансування).

Різновидом системного аналізу є структурно-функціональний аналіз, що ґрунтується на аналізі організації як системи й складається з елементів і підсистем та їхніх структурних взаємовідносин.

Метод ситуаційного моделювання — це ще один метод аналізу слабо структурованих проблем і один з перспективних засобів створення моделей прийняття рішень, що дає змогу використовувати змістові відомості про конкретні ситуації й відображати реальну динаміку процесів функціонування систем. Цей метод ґрунтується на:

- можливості класифікації ситуації для широкого класу великих систем (кожному класові відповідає оптимальне рішення з точки зору критерію функціонування даного об'єкта);
- такому описові об'єкта, що забезпечує достатню формалізацію проблеми управління ним (використовуються мови ГХ-кодів і синтагматичних ланцюгів);
- розробці моделі об'єкта на основі навчання прийняттю рішень; розробка здійснюється або експертом, або на основі досвіду вирішення завдань управління, що накопичується самою ситуаційною моделлю в процесі функціонування (навчання полягає у формуванні моделі об'єкта, а після цього — моделі прийняття рішень).

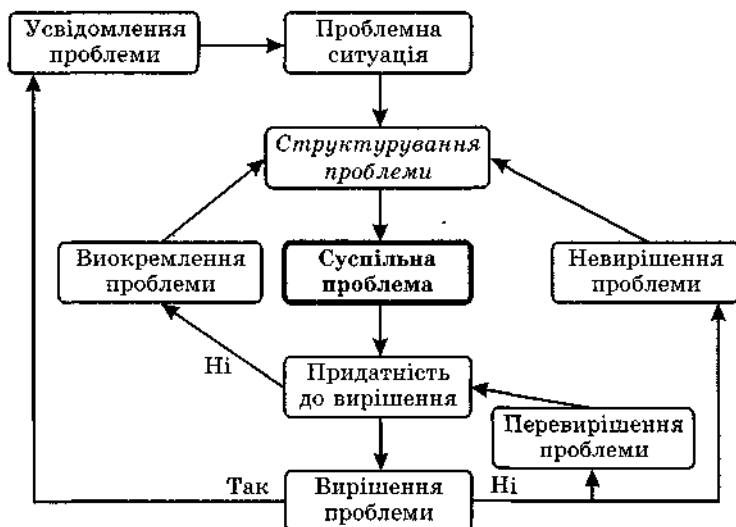
Метод імітаційного моделювання або системної динаміки передбачає створення для певної системи такої моделі, яка адекватно відображає внутрішню структуру цієї системи, а також перевірку поведінки моделі в часі з використанням сучасних комп'ютерних технологій. Імітаційна модель також може бути використана для оцінки результатів передба-

чуваних рішень і можливого розв'язання різноманітних державно-політичних проблем.

Як уже зазначалося, для суспільно-політичних проблем характерна неструктурованість, і вони не зосереджуються на вузько визначених математичних чи імітаційних методах, а є значно ширшими. Під час аналізу більша увага приділяється дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожної альтернативи, а не побудові чіткої методичної схеми [30, с. 90].

Пріоритетність структурування проблем для аналізу політики має таке схематичне зображення:

### СХЕМА 31



Також існують аналітичні технології для конкретизації (розосередження) проблеми у вигляді окремих деталей, які допомагають пошукові найадекватнішої відповіді на постаду проблему. Визначають такі аналітичні методи конкретизації проблеми (за В. Даном [432, с. 137—184]):

- класифікаційний аналіз;
- аналіз припущень;
- ієрархічний аналіз;
- синектичний аналіз.

Основою цієї класифікації є ґрунтування методів на евристичному визначенні проблеми, тобто на постійному процесі формулювання проблеми (спрощення термінології).

Слід зазначити, що класифікаційний аналіз в аналізі політики відіграє роль засобу очищення поняття. (Визначення або поняття, які використовуються для структурування проблеми, достатньо вичерпні (враховують всі можливі випадки), послідовні й відповідають суспільно-політичній проблемі, що розглядається). Також за допомогою класифікаційного аналізу можна виокремити явища і факти, тобто він, як зазначає В. Дан, є гарантією структурування суспільно-політичної проблеми відповідно до ситуації й логіки дотримання процедурних правил [432, с. 137—184]. Назвемо основні з них (див. табл. 21).

Дуже корисним для структурування проблеми є аналіз припущень, завдяки сприянню аналізу суперечливих припущень щодо проблеми, ідентифікації й оцінці або відкиданню чи синтезу її. Також аналіз припущень сприяє:

- урівноваженню домінуючих перспектив у ключових чинниках;
- унеможливленню систематичного розгляду альтернативних підходів до суспільно-політичної проблеми;
- урівноваженню інституційних переваг підрозділів державних інституцій чи субуряду (наприклад, тіньовий кабінет);
- стабілізує тенденції до переважного оцінювання підходів щодо вирішення проблеми за поверховими характеристиками (логічна послідовність) замість основних припущень.



ТАБЛИЦЯ 21

<i>Правило</i>	<i>Вимоги до класифікаційних категорій</i>
Доречність	Категорії мають відповідати суті проблемної ситуації: аналітик повинен спочатку чітко визначити суспільно-політичну проблему, потім зібрати факти щодо неї. Найпродуктивнішим шляхом класифікації є визначення відсутності (наявності типів необхідних) потрібних елементів для розширення можливостей вирішення проблеми
Вичерпність	Категорії мають охоплювати кожен тип явища, пов'язаного з проблемною ситуацією (кожен тип одиниць)
Винятковість	Категорії мають бути взаємозаперечними
Послідовність	Кожна категорія чи субкатегорія має ґрунтуватися на єдиному класифікаційному принципі
Ієрархічні відмінності	Категорії та субкатегорії мають чітко розмежовуватись. (Важливо не допускати переходу висновків з одного рівня на інший)

Надзвичайна доречність цього аналізу припущень викликана неможливістю досягнення консенсусу (конфлікт) між аналітиками політики, творцями державно-політичних рішень та іншими суб'єктами процесу політики щодо формулювання проблеми. Подаємо, за В. Даном, фази аналізу припущень при структуруванні проблеми [432, с. 137—184] (див. табл. 22).

ТАБЛИЦЯ 22

Фаза	Опис діяльності
Визначення суб'єктів	Визначення суб'єктів соціальної політики, тобто <i>субуряд і зацікавлену громадськість</i> , та їхні позиції
Визначення припущення	Шлях від політичних рекомендацій до припущень, на яких вони ґрунтуються
Окреслення припущень	З'ясування, чи припущення, які стали основою для рекомендацій, є точними й послідовними, та визначення їх <i>чистоти</i> (чи не приховують вони інших (латентних) припущень)
Об'єднання й визначення послідовності припущень	Складання списку припущень і впорядкування їх за взаємозв'язком і значенням для різних суб'єктів
Синтез припущень	Створення композиції прийнятних припущень з одночасним відкиданням деяких припущень. Завдяки елементам ризику можливе створення нової концепції проблеми

Ієрархічний аналіз, пов'язаний з проблемою причинності (причинно-наслідкові зв'язки), дає змогу побудувати ієрархічну послідовність трьох випадків (див. табл. 23).

ТАБЛИЦЯ 23

Можливі	Незначні, але здатні стати причиною <i>руйнування сподівань</i>
Ймовірні	Можливі, але їх зв'язок важко довести
Дієві	Наявність відомих взаємовідносин між випадками (причинний зв'язок)

Специфіка ієрархічного аналізу в його недостатній точності, оскільки тут велике значення має випадковість, але через можливість систематизувати значну кількість випадків у концептуальних рамках він є доцільно-доречним для процесу усвідомлення проблеми в ході аналізу державної політики.

Щодо значення синектичного аналізу для структурування проблем, то він допомагає проаналізувати погано структуровані проблеми. Основою його є здатність усвідомлення однакових або подібних зв'язків між проблемами (перетворення відомого на невідоме, і навпаки), що суттєво збільшує можливості для вирішення проблеми. Тобто йде пошук подібності взаємозв'язків між двома і більше проблемними ситуаціями (застосування минулого досвіду для дослідження й вирішення проблем сьогодення; *старі* проблеми є потенційним засобом вирішення нових, оскільки нові проблеми досить часто виявляються видозміненими старими).

Погоджуючись, що структурування суспільно-політичних проблем є інтенсивним процесом політики з визначення пріоритетних цінностей на основі співставлення різних цінностей, зазначимо, що усвідомлення, деталізація і оцінювання проблем можливе лише у зв'язку з визначенням сповідуваних цінностей зацікавлених груп та індивідів. Окрім того, процес структурування проблем за своєю суттю евристичний, тобто існує ймовірність помилки та повторне визначення проблеми (навчання на помилках). Повторне структурування інколи є гарантом від неправильного визначення проблеми першого разу, але досить часто воно відбувається через зміну світогляду або через владну ротацію.

У процесі структурування проблем аналітики й творці державно-політичних рішень змушені *придушувати* власні упередження й пріоритети (амбіції, інтереси тощо) через необхідність створення концептуальних рамок. Адже аналіз (справжній) — це *занурення*, участь у проблемі. Тобто

власні вигоди й переконання стають другорядними й незначними через концептуальну спрямованість процесу структурування проблем.

Для гарантування правильності структурування проблем необхідно:

1. Упевнитись, що сама проблема була правильно визнана й визначена. Досить важливо, щоб усі учасники аналізу правильно зрозуміли й усвідомили проблему (могли сформулювати правильні питання щодо неї) та унеможливили появу нових рішень через невдале визначення проблеми. Трапляється також неоднозначність трактування суспільних цінностей та понять (усі правильно визначають проблему — і всі по-різному).
2. Переконатися, що визначена проблема робить досяжною й чіткою ціль. Класифікаційний аналіз досяжності поставленої цілі через правильне визначення (структурування, усвідомлення) проблеми є гарантією її вирішення.
3. Критично дослідити обмеженість різноманітних формулювань проблеми, оскільки світоглядні позиції в суспільстві постійно зазнають видозмін.
4. Окреслити схеми політичного поля, тобто для гарантування максимального охоплення всіх можливих граней проблеми потрібно визначити межі політичного поля. Для цього:
  - з'ясувати межі *політичного суспільства*, на яке впливає (стосується безпосередньо чи опосередковано, цікавить) проблема, державні інституції, групи тиску, наукові інституції, представники преси, окремі аналітичні центри та осіб, що мають інтереси в цьому полі та намагаються на нього впливати;
  - встановити головних суб'єктів гри й перешкоди, які вони створили щодо формулювання проблеми та її перевизначення;

- визначити нормативні завдання (основні упередження чи переваги) й політичну мету (упередження й переконання конкретних суб'єктів) [40, с. 101—102].

Як вказує П. Браун, складниками аналізу процесу визначення проблеми (проблемного аналізу) є аналітичні підходи [40, с. 102—108]: S-CAD (Гок Лін Ленг) і ACIDD (К. Тейлор).

Основним завданням підходу S-CAD є перевірка на послідовність—суб'єктивність, відповідність і взаємозалежність, тобто спроба поєднати потребу в систематичності й реальності володіння різними суб'єктами різною (за обсягом) інформацією, сподіваннями, упередженнями й можливостями. Загалом цей підхід складається з трьох тестів, описаних в табл. 24.

ТАБЛИЦЯ 24

Послідовність	<b>Визначення:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• належності цілі до сфери відповідальності й компетенції;</li> <li>• сумісності цінностей, цілі й альтернатив;</li> <li>• сумісності й послідовності інформації та припущень щодо:             <ul style="list-style-type: none"> <li>— формулювання проблеми;</li> <li>— альтернатив;</li> <li>— наявних ресурсів;</li> <li>— очікуваних результатів;</li> </ul> </li> <li>• достовірності інформації й логічної (емпіричної) перевірки припущень;</li> <li>• сумісності з поставленою ціллю передбачуваних чи фактичних наслідків політики;</li> <li>• негативних наслідків і побічних ефектів даної політики та сумісності їх з метою політики;</li> <li>• вимог змін до існуючої організаційної структури через стратегію політики</li> </ul>

Відповідність	<p><b>Визначення:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• кількості цілей (більше ніж одну) політики для досягнення певного блага (чи інші державно-політичні рішення обслуговують ті ж самі блага);</li> <li>• кількості (більше ніж одна) альтернатив для виконання кожного завдання (чи є необхідними всі ці альтернативи та інші державно-політичні рішення, що мають таку ж мету);</li> <li>• відповідності альтернативи до цілі (чи є додаткові альтернативи в цій політиці або в інших політиках);</li> <li>• необхідної кількості ресурсів, оцінки достатності наявних для здійснення альтернатив;</li> <li>• наявності в організації управлінського й адміністративного потенціалу та можливостей для здійснення політичної стратегії;</li> <li>• достатності й необхідності наслідків як ознак досягнення певної мети (наслідки є необхідним і достатнім виправданням використання ресурсів)</li> </ul>
Залежність	<p><b>Визначення:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• окремих політичних дій, залежних від об'єднання або співробітництва з конкретними особами чи групами;</li> <li>• сприйняття й можливості цих осіб чи груп;</li> <li>• сили впливу цих осіб чи груп на успіх політики;</li> <li>• можливості обійтися без співробітництва з цими особами чи групами;</li> <li>• можливих випадковостей і необхідності повторюваних дій;</li> <li>• сумісності з політичною метою альтернативних стратегій, випадковостей і повторних заходів та їхньої здатності діяти з передбачуваними проблемами</li> </ul>

Метою послідовності є гарантування, що упередження, ціль, стратегія вирішення й наслідки мають логічний зв'язок, оскільки найпоширеніша проблема — невідповідність (несумісність) між метою і стратегією.

Відповідність складається з двох частин: необхідності (виявлення доречності й необхідності мети) і достатності (адекватність узгодження мети з конкретними цінностями або їх переліком) — та є тестом на економічну узгодженість між метою і стратегією, враховуючи інструменти й ресурси:

- матеріальні;
- людські (здібності, кваліфікація, підготовка і досвід);
- політичні (добра воля, політична влада, політична підтримка);
- інформацію;
- час.

Залежність розуміють як тест щодо політичних та практичних взаємозв'язків (генерування політичної підтримки і нейтралізація опозиції). Залежність політики від багатьох суспільних чинників очевидна, тому законодавчо-урядова підтримка — це необхідна умова для позитивного сприйняття політики в суспільстві чи мінімізації опору їй. Взаємозв'язки найтісніше простежуються під час запровадження державно-політичних рішень або впровадження політики.

Щодо недоліків, то слід відзначити концентрацію уваги на сумі індивідуальних інтересів при оцінці цінностей чи переваг всупереч суспільному інтересу. Окрім того, за обмеженості часу й ресурсів важко охарактеризувати всі ключові суб'єкти (що мають вплив і розвиток), виокремивши їх від решти. Насамкінець, найбільшою вадою цього тесту є труднощі погано структурованих проблем та проблем, пов'язаних з управлінням ситуацією (діє

багато цінностей і завдань формування суспільної політики).

Підхід ACIDD містить чотири квадранти процесу вироблення державно-політичного рішення (див. схему 32):

### СХЕМА 32

Аналіз	Здійснення
Альтернативи	Обговорення й дебати

Цей підхід створює рамки, які одночасно й цілісно враховують усі складники процесу розвитку політики та їхній вплив на вироблення рішень, у зв'язку з чим на практиці можна давати цінні політичні поради, успішно управляти процесом і досягати бажаних результатів політики. Перевагою цього підходу є постійні дебати й обговорення як невід'ємні складники проведення аналізу та необхідності залучати зовнішні інтереси. Найбільше досягнення підходу ACIDD — формальні та неформальні консультації під час аналізу й у визначенні та вирішенні проблеми, що є показником участі суспільства у вирішенні його власних проблем.

Ще один складник цього підходу — збільшення політичного простору як запобігання концентрації виключно на одному квадранті чи тесті.

Найоптимальнішим варіантом вважається використання надбань обох підходів для повноцінного аналізу політичного процесу — тобто в умовах обмеженого інтервалу часу, нечіткого визначення головних питань та неповноти інформаційної бази можна було б забезпечити ефективну методику дослідження політичного процесу.

Таким чином, увага до всіх цих положень сприятиме врахуванню упереджень учасників політичного процесу та більш досконалому визначенню (усвідомленню, структуруванню) проблеми, оскільки:



- суспільно-політичні проблеми є погано структурованими;
- пошуки вирішення цих проблем повинні обов'язково бути евристичним процесом, бо на помилках навчаються так само, як на досягненнях;
- абсолютну частину аналізу політики займає визначення проблеми, адже як проблема визначається, так і політика здійснюється.

### **Формулювання напрямку державної політики**

Це етап пропозицій, вивчення й оцінювання різних варіантів вирішення проблеми. Передусім увага концентрується на обговоренні самої природи проблеми, її обсязі та потенційній небезпеці, яку вона створює, і філософському обґрунтуванні державно-політичної діяльності щодо цієї проблеми. Але основним моментом для проблеми є визначення центру її вирішення, яким може бути державний чи приватний сектор. Якщо ж проблема вирішується винятково державно-політичним рішенням, то обговорюється набір управлінських інструментів, створення фондів, стягнення податків, заходів регулювання тощо.

Спершу визначимо можливі *ресурсні центри*, які допомагають ідентифікувати альтернативи-стратегії:

- структури державних інституцій та адміністративних установ, які спільно із замовленням аналізу можуть визначати базові альтернативи-стратегії;
- персонал адміністративної установи, діяльність якої безпосередньо чи опосередковано пов'язана з проведенням аналізованої політики;

- індивіди та групи поза державними інституціями, громадяни й недержавні організації, групи інтересів, ЗМІ;
- аналогічні підходи інших установ до подібної проблеми, які також можуть бути досліджені через зустрічі фахівців, конференції, публікації, семінари, спеціальні групи інтересів тощо;
- варіації однієї й тієї самої альтернативи-стратегії, які можуть утворитися в результаті її *розширення* або *стиснення*;
- комбінації окремих альтернатив-стратегій, які можуть бути визначені як нові альтернативи-стратегії;
- *брейн-стормінг*, як поширений та ефективний метод для альтернатив-стратегій;
- сам процес аналізу, під час якого можуть з'явитися нові варіанти та ідеї, здатні нівелювати очевидні й латентні слабкості базових альтернатив-стратегій;
- пілотні програми-проекти нових підходів, які здійснюються до початку повномасштабного впровадження;
- ґрунтовне обмірковування — осмислення-усвідомлення проблеми.

Процес розробки альтернатив-стратегій вимагає творчого підходу та відмови від *шаблонування*. Загалом існує чотири основні джерела для їх розробки:

- 1) наявні пропозиції політики;
- 2) загальні (універсальні) варіанти;
- 3) *модифіковані* загальні (універсальні) рішення;
- 4) рішення *на замовлення*.

Наявні пропозиції політики слід сприймати серйозно, оскільки вони, з точки зору інших аналітиків, придатні для вирішення проблем. Ці пропозиції є вже опрацьованими, обґрунтованими продук-

тами попередніх аналізів та презентують спроби зацікавлених груп (груп інтересів) привернути увагу до проблеми з рекомендацією вирішити питання на користь зацікавленої сторони. Окрім того, вивчивши пропозицію політики, можна зробити висновок щодо уявлень і цілей її авторів, а це є своєрідним різновидом нелінійного мислення або так званим *оберненим плануванням* для опису такого процесу (див.: [447, с. 18—35]). Універсальні рішення є хорошим вихідним продуктом, і тому конкретні технічні, інституційні, політичні та історичні особливості проблеми можуть обмежити пряме застосування універсальних рішень та стати основою для утворення і класифікації складніших альтернатив.

Загальні (універсальні) варіанти політики містять певну кількість стандартних підходів до вирішення проблеми. Універсалізація альтернатив має свої позитивні й негативні сторони, зумовлені процесом узгодження позицій щодо кожної альтернативи. Доцільніше було б розглядати загальні рішення щодо кожної проблеми, зосередившись на питаннях доступу до ресурсів та обмеженнях.

Розглядаючи *модифіковані* загальні рішення щодо альтернатив-стратегій, зазначимо, що, сформувавши набір загальних рішень, можна відразу їх модифікувати, щоб вони відповідали конкретним умовам проблеми. Модифікацію можна зробити за рахунок комбінації елементів загальних рішень чи пропозиції нових варіантів альтернатив-стратегій.

Окрім того, під час аналізу є можливість виявити унікальну, або створену на замовлення, альтернативну політику. Рішення *на замовлення* передбачають здатність розробити унікальну альтернативу-стратегію, яка ґрунтується або на економічних засадах, або є продуктом уяви. Ця сфера аналізу політики вимагає уявного мислення, творчості в оцінці варіантів (здатність позбутися недосконалих альтернатив) та суперечливості альтернатив як ва-

ріантів кристалізації аналізу з точки зору досягнення компромісу або і встановлення істини.

У зв'язку з цим намагання запропонувати творчу альтернативу є своєрідним стимулом у змаганні на кращий варіант. виправленню помилок сприяє послідовне порівняння її варіантів, тобто — порівняльне оцінювання. Суперечливість альтернативних варіантів рішень сприятиме вдосконаленню процесу вироблення державної політики.

При цьому не варто штучно зменшувати кількість альтернатив (для полегшення вибору), а потрібно розглядати (без критицизму й скептицизму) велику кількість варіантів (краще всі запропоновані підходи). На цьому наголошують багато дослідників державної політики (К. Петон, Д. Савіцкі, Я. Потер, П. Браун) [601; 609; 40]. У кінцевому варіанті найприйнятнішою кількістю є 3—7 альтернатив (але не менше двох як нижньої межі, через необхідність робити вибір між новим напрямом і чинним курсом, не зосереджуючись на виключно радикальних альтернативах). Найоптимальнішим (ідеальним) числом є 4 альтернативи. (Дж. Мілер називає *магічне* число 7, плюс—мінус дві альтернативи [566].)

Досить частим явищем аналізу державної політики є процес підтримки заздалегідь визначеної політичної позиції шляхом збирання найширшої інформації (інформаційного забезпечення мотивів замовника). Це «процес обґрунтування політики» [40, с. 139] аналітичним шляхом, тобто заміна аналізу процесом обґрунтування. Значно складніше рекомендувати напрями вироблення реальних альтернатив (відповідної кількості), тому оптимальним варіантом аналізу державної політики в цьому питанні є рекомендація розробляти кількість варіантів, не меншу за кількість основних учасників (замовників, груп, на які впливатиме ця політика).

Ще одне досить часте явище, коли пропонувані альтернативи є результатом минулого аналізу, тоб-

то слід враховувати пошук аналогій альтернативам — запозичення (пропозиції минулого). Хоча не слід сліпо чи занадто покладатися на пропозиції, висунуті в минулому. Намагання ж модифікувати (*підлатати*) чинну політику є серйозним конкурентом усім іншим пропонованим альтернативам і привертає увагу до проблем політики та загострює політичний процес у суспільстві.

Альтернативою бездіяльності називають раціональне підтримування й екстраполяцію наявних тенденцій та альтернатив на суспільство. Але вона має відмінність від підтримки політики статус-кво в суспільстві.

Ситуація, коли аналітикові ставлять завдання оцінити й порівняти наявні пропозиції (вирішення суперечки про вибір альтернативи), а не творчо сформулювати нові альтернативи, називається підходом даної альтернативи.

Ще одним варіантом виокремлення альтернатив є *брейн-стормінг* — обстеження й кількісне дослідження наявних альтернатив. Це досить ефективний засіб, враховуючи відкритість та глобальне мандрування суспільних проблем. Специфіка конкретної суспільно-політичної проблеми потребує мозкового штурму аналітиків для практичного виокремлення альтернатив.

Враховуючи, що процес вироблення альтернатив-стратегій є творчим процесом, який вимагає від аналітика-експерта органічного поєднання теоретичних знань і мистецтва застосування їх на практиці, слід зазначити, що не існує універсального способу чи методу вироблення альтернатив-стратегій. Розмаїття альтернативних варіантів політики залежить від конкретної ситуації аналізу, від об'єктивних і суб'єктивних його чинників.

При розробці варіантів альтернатив аналітикам та аналітичним структурам потрібно уникати практичних пасток (конфліктних ситуацій, *глухих кутів* тощо) аналізу державної політики. Практика

формування альтернатив політики виробила декілька правил, які сприяють уникненню протистояння і конфронтації, досягненню компромісу під час узгодження альтернатив (див.: [560; 664; 451]).

- Не варто шукати домінуючий чи найдосконаліший варіант політики — універсальну альтернативу-стратегію. Малоімовірно, що якийсь один варіант буде ідеально придатним для всіх цілей, охоплюватиме всі сторони й аспекти проблеми, яку слід вирішити. Найкращий варіант досить рідко буває домінуючим і очевидним з першого погляду. Сучасне плюралістичне суспільство демонструє розмаїття ідей, груп, інтересів, поглядів тощо, не залишаючи шансів аналітикові-експертів для вироблення альтернативи-стратегії, яка б влаштувала всіх учасників процесу політики.
- Недоцільно створювати штучне протиставлення варіанта, якому ви протегуєте, лобіюєте, з вигаданими, *сфабрикованими* (бутафорськими, фіктивними), непривабливими варіантами. (Створення штучних умов для підкреслення ваги одного варіанта майже завжди має зворотний ефект дії, не відповідає основоположним принципам аналізу політики та підриває авторитет і довіру до розробників протегованого варіанта політики.) Загальною нормою для цього правила є: неоднозначна реальність краща, ніж штучна визначеність, тобто краще мати багато творчого хаосу (сам процес аналізу політики), ніж упорядкованої імітації діяльності. Як засвідчує правило точності Мерфі, «при вирішенні проблеми великою допомогою є те, що відповідь уже відома». Найкраще запропонувати справді найвдаліший варіант (хоча й уже відомий) альтернативи-стратегії.

- Не варто вибирати пріоритетну (домінуючо-привабливу, фаворитну) альтернативу-стратегію до того моменту, поки не зробили оцінку всіх можливих варіантів досягнення визначених цілей. (Досить поширеним явищем є упереджене, зарозуміле відкидання альтернатив-стратегій ще до того, як вони були по-справжньому оцінені.) Слід бути об'єктивним при оцінці кожної альтернативи й максимальні зусилля вкладати в процес аналізу, а в конкретні поради-рекомендації — лише залишки.

Альтернативи-стратегії мають відповідати змістові поняття альтернатива, тобто бути взаємовиключними. (Альтернативи не є такими, якщо вони взаємодоповнюють одна одну, наприклад, можна поєднати всі складники альтернативи А з компонентами альтернативи Б й отримати альтернативу В.) Окрім цього, завжди існує нескінченна кількість можливих варіантів альтернатив, що є небезпекою концентрації уваги виключно на процесі. Альтернативи-стратегії мають створювати справжні варіанти вибору [45, с. 352].

- Необхідно уникати альтернатив-стратегій під загальною назвою *робіть усе*, або *кухонних альтернатив*. Оскільки це нездійснений варіант, то треба з'ясувати справжні наміри, *підтекст* такого варіанта: обмеження, бюджетні, адміністративні та політичні ресурси. (Можливо, це штучний варіант альтернативи або штучна конкуренція, — про це вже йшлося.)
- При формулюванні альтернатив-стратегій слід завжди йти від *абстрактного до конкретного*. Альтернатива-стратегія подається в *розгорнутому вигляді*, тобто є прозорою і обчисленою.
- До переліку альтернатив-стратегій слід обов'язково вносити альтернативу *статус-кво*, тобто таку, що не передбачає ніяких змін. Можливо, про-

блема не настільки серйозна, щоб результативно виправдати витрати часу, ресурсів тощо. Застереженням до обстоювання альтернатив-стратегій *статус-кво* є можливість звинувачення аналітика-експерта й замовника в бездіяльності чи консерватизмі. Тому важливим є аналіз цього варіанта політики як альтернативи згідно з усіма процедурами та оцінка можливості досягнення визначених цілей.

- Альтернативи-стратегії повинні відповідати наявним ресурсам, у тому числі мати юридичні повноваження й контролювані змінні. За відсутності необхідних ресурсів, для впровадження альтернативи політики слід запропонувати схему дій для отримання цих ресурсів. Такий варіант найприйнятніший з огляду на матеріально-технічну й кадрову обмеженість, особливо в країнах з перехідною економікою.

До того ж існує «пастка збиткового обстоювання» (визначення В. Дана [432]). До неї потрапляють, коли:

- 1) замовник і аналітик швидко узгоджують природу проблеми та способи її вирішення (все є цілком зрозумілим і безпроблемним);
- 2) аналітик не здатний надати поради-рекомендації, що вимагають від замовника прийняття складного чи непопулярного рішення (спрощення вирішення проблеми);
- 3) аналітик залежить від одного джерела інформації (інформаційна обмеженість).

Загалом для безпосереднього процесу вироблення альтернатив характерні декілька ознак.

- По-перше, це неформальний обмін думками, значно швидший, достовірніший і об'єктивніший, ніж формальний. У неофіційній обстановці люди говорять про справи, про стосунки, й відтак непомітно і надійно поширюється відповідний



тип стосунків. (Неформальний шлях інформації активніший, ніж офіційний, крім цього, обговорюється зворотний, прихований бік справи, про що офіційно не повідомляється.)

- По-друге, усна інформація та обмін думками завжди ефективніші, ніж письмові оголошення, циркуляри, навчальні плакати тощо. (Те, що остаточно сформульоване й нарешті віддруковане, стає практично непотрібним, оскільки справа вважається вже зробленою.) Загалом офіційний та неофіційний обмін інформацією прищеплюється завжди і всюди, коли для цього є нагода.

Таким чином, процес узгодження альтернативних варіантів на практиці презентується як система ціннісних орієнтацій, норм, писаних та неписаних законів. Розробнику відповідної альтернативи варто враховувати такі правила:

- сприймати людей такими, якими вони є;
- погляд має бути спрямований тільки вперед. На помилках минулого можна вчитися, але не жити старими промахами й розчаруваннями (зайва витрата енергії);
- довіряти іншим; ціна недовіри, ціна постійного перебування напготові занадто висока;
- працювати навіть тоді, коли відсутні *аплодисменти* з боку інших.

Вирішального значення набувають результати, а не віра, що ви постійно мусите надавати послуги іншим.

Окрім того, варто нагадати й інші методи:

- концентрувати енергію на досягненні успіху, а не на запобіганні невдачам (існування позитивної мотивації);
- відмовитись від саботажу — до помилок, поразок і промахів ставитися поблажливо. Невдачі слід

аналізувати, але без істерик. Невдача — це своєрідна можливість чомусь навчитися: після поразки зосередитися на тому, щоб наступного разу виграти, а не на тому, щоб *не програти*; невдача є школою навчання (збитки від невдачі потрібно відпрацювати);

- працювати з людьми, залучаючи їх до справи, а не шляхом примусу.

Насамперед слід звернути увагу на підвищення якості альтернативних варіантів державно-політичних рішень, оскільки досить часто ми є свідками пропозиції альтернатив за аналогією — старих, непривабливих, безальтернативних варіантів (чи створення штучно непривабливих альтернатив). Для цього слід створити теоретичне підґрунтя аналізу державної політики та механізму вироблення державно-політичних рішень.

Зважаючи на підходи і критерії у виробленні альтернатив-стратегій, можна виокремити кілька їхніх характерних типів, що дають загальне уявлення про можливості у виробленні напряду державної політики.

- Намагання пролонгувати чинну політику на основі наявних ресурсів, що забезпечує базову лінію для порівняння з іншими альтернативами-стратегіями. За таких умов витрати, як правило, прямі й відкриті, оскільки бюджети державних інституцій уже передбачають видатки на поточну політику. Недоліком такого типу альтернатив-стратегій є складність у розрахунках їх ефективності, оскільки вони спираються на минулу діяльність і відштовхуються від *досягнутого*.
- Намагання пролонгувати діючу політику на основі іншого рівня (вищого чи нижчого) ресурсних витрат. Такі дії мають вплив на вартість і ефективність політики, оскільки питання скорочення

фінансування спричиняє опір зацікавлених груп і державних службовців.

- Інші варіанти існуючої політики — мінімальна модифікація чинної політики без зміни на рівні діяльності. Незначні зміни в напрямі політики не дають достатньо матеріалу для аналізу, а отже, важко підрахувати витрати й ефективність політики.
- Новий напрям політики відповідно до традиційних концепцій: значні зміни без варіацій існуючої політики. Відносно безпечний шлях інновацій з притаманними їм ризиками. Розрахувати вартість та ефективність можна завдяки використанню в минулому базового концепту політики.
- Нова політика з новими концепціями — найменш прийнятний тип альтернативи-стратегії, оскільки завдає значних труднощів при обрахуванні витрат та ефективності. Незважаючи на ризик, що є засторогою до частого її застосування, така політика може бути найкращим шляхом досягнення значного прогресу або радикального зменшення витрат чи суттєвого підвищення ефективності. Втім, витрати й ефективність важко підраховуються через новизну й значну кількість *непередбачуваностей*.

На завершення — підсумуємо, що **альтернатива-стратегія політики** — це набір конкретних чітких, зрозумілих, грамотних дій, *виписаних* з уникненням абстрактних узагальнень. Тільки за таких умов замовник може зрозуміти її суть і значення переваги перед іншими варіантами тощо. *Сценарії* має містити докладні інструкції з описом необхідних ресурсів, гарантією їх надходжень та контролем, тобто шлях від початку до кінця — від концепції до реальності.

Вироблення набору альтернатив досить часто сприймається як закінчення аналітичного процесу, що є грубою помилкою аналітиків-початківців чи *аматорських* аналітичних структур. Адже наступною стадією є прийняття рішення на основі порад-рекомендацій, що вимагає застосування комплексу методів конструктивізму й професіоналізму та відмови від профанації аналізу державної політики.

### **Внесення до порядку денного**

Важливий етап процесу політики є узаконення проблеми або внесення її до порядку денного. У цей час громадськість, політики та інші зацікавлені суспільні групи усвідомлюють необхідність розв'язання даної проблеми шляхом прийняття державно-політичного рішення. Доволі часто політичні діячі, засоби масової інформації та суспільні групи спеціально зосереджують громадську увагу на певній проблемі як пріоритетній, з їхнього погляду, для державно-політичної діяльності. Процес встановлення порядку має таке схематичне зображення:

#### **СХЕМА 33**



Системний порядок денний має переважно дискусійний характер, коли відбувається обговорення як першочергових, так і другорядних проблем. Інституційний містить конкретніший зміст: не всі проблеми широко обговорюються, привертається увага владних інституцій, і це є певна стадія активного (позитивного чи негативного) вирішення. Слід зазначити, що існує своєрідна конкуренція в бо-

ротьбі за право першочергової уваги з боку громадськості, а отже, і процес домінування статусу проблеми на шляху її внесення до порядку денного, що є специфічною перешкодою в процесі політики, бо, залежно від активності й структурованості лобістів, увага може зосереджуватися на другорядних цілях.

Канадський дослідник державної політики Л. Пал спочатку розглядає встановлення порядку денного, а потім визначення проблеми, об'єднуючи це в один розділ [195, с. 176—202]. Подібний підхід властивий і американському вченому П. Гаю [487, с. 41—66]. Враховуючи, що проблеми державної політики розвиваються потоками або циклами, вони не виникають раз і назавжди, тож протягом кожної фази аналізу проблеми спостерігається намагання утвердити (забезпечити) проблемі найпомітніше місце в порядку денному. До того ж погляд на проблему урізноманітнюється під час вибору інструментів та під дією механізму втілення рішення в практику. Зауважимо, що Л. Пал вважає встановлення порядку денного й визначення проблеми головними елементами «переднього краю» процесу політики, незважаючи на суб'єктивність та випадковість під час визначення [195, с. 178].

Для аналізу державної політики вирішальним є порядок денний засідань уряду, який, окрім інших важливих чинників державно-політичного процесу, утворюється внаслідок злиття кількох перехресних потоків. Враховуючи досить широкий владний діапазон цілей, порядок денний є настільки широким, що охоплює всю сукупність суспільно-державних пріоритетів. Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, його порядок денний складається з трьох розділів:

- Концептуальні засади реалізації урядової політики (проекти концепцій нормативно-правових актів).

- Проекти нормативно-правових актів (Законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів).
- Інформація, звіти [8, с. 54].

На процес встановлення порядку денного впливають структурні тиски, адже кожна країна має свої специфічні історичні, економічні, політичні структурні умови існування. Так, наприклад, соціально-економічні чинники історичного розвитку України серйозно й глобально впливають на встановлення порядку денного державної політики. Передусім це пострадянське минуле: зіткнення та конфлікти у визначенні генерального напрямку розвитку країни (хоча останні вибори та парламентські події свідчать про домінування загальноєвропейського шляху).

Іншим структурним тиском є трансформаційні суспільні процеси в Україні: стратифікаційне розшарування населення, приватизаційні моменти, енерго-продовольчі проблеми, ринок робочої сили, безробіття, антагонізми й протистояння (видимі й латентні). Наступним структурним тиском є територіально-демографічна ситуація в Україні, а саме — відмінності в поглядах на напрям державної політики між сходом і заходом та специфіка Криму. Не менш важливим структурним тиском є соціально-економічні й політичні взаємовідносини з Росією. Найболючішими питаннями залишаються питання мови, культури, економічної та військової безпеки. До цього слід додати регіональні особливості українського суспільства, що також розглядається як своєрідний структурний тиск.

Загалом кожній політичній спільноті притаманні певні інституційні, економічні та соціальні особливості, які виходять за межі політичної системи, тому мистецтвом вироблення політики називають уміння визначити ці особливості та перевизначити (якщо необхідно). Специфіка визначення порядку

денного така, що жодна державна інституція не є цілком вільною в його встановленні через необхідність відповідати на значно ширші й глибші запитання (навіть якщо вони не мають пріоритету на даний час).

Наступним пунктом визначення порядку денного є інституційні процеси. Державні інституції будь-якої країни досить часто стають свідками повторюваних невідконтрольних процесів (специфіка парламентської системи).

Передусім це вибори. Для врядування цей інституційний процес пов'язаний з невизначеністю, ускладненням завдань, змінами тощо. Прикладом може бути часта змінюваність українського уряду, змінюваність пріоритетів політики та кадрові перестановки. Вибори чинять значний тиск на державні інституції й досить часто є вихідним моментом для нових пріоритетів у встановленні порядку денного та визначенні проблем, зважаючи на нові ціннісні орієнтації виборчого процесу.

Іншим інституційним процесом є бюджет і все, що пов'язане з його прийняттям та виконанням. Так, процес фінансового планування вносить досить серйозні й суттєві корективи до порядку денного. Лобізм і тиск груп інтересів та інших інституцій впливає на бюджетний процес і загалом на встановлення порядку денного. Початок (відкриття) парламентської сесії також вносить корективи до порядку денного зовнішніми чинниками. До цього слід додати урядові слухання (день уряду) з будь-якого питання. Звіт Рахункової палати України — суттєвий чинник інституційних процесів.

Офіційна платформа уряду (партії-фундатора з офіційною партійною платформою) сприяє оформленню порядку денного, але часті кадрові зміни та зміни пріоритетів у партійній діяльності не дають змоги проаналізувати цю інституцію. В цілому інституційні процеси значно впливають на встановлення порядку денного, але загальна тенденція чи

генеральна лінія у розвитку завжди зберігається й передбачається (непередбачувані події не вносять кардинальних змін до процесу встановлення урядового порядку денного, інакше це мало б хаотичний вигляд і не підлягало б аналізу). Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, — «до оголошеного на засіданні порядку денного за пропозиціями членів Кабінету Міністрів можуть бути внесені зміни» [8, с. 55].

Непередбачуваність також є чинником впливу на встановлення порядку денного. Прагнення утримати контроль над порядком денним — це сфера жорсткої боротьби: опозиційні сили, зацікавлені групи, групи інтересів, групи тиску провокують процес відставки уряду, який, у свою чергу, намагається контролювати суспільне життя (*тримати руку на пульсі*). Враховуючи непередбачуваність як норму суспільного життя, зазначимо, що урядова точка зору щодо порядку денного зосереджена на консервуванні його пунктів (згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, остаточний термін подачі пропозицій до порядку денного встановлюється за 24 години до початку засідань, крім термінових випадків непередбачуваного характеру [8, с. 55]), а увага громадськості (ЗМІ) до непередбачуваних подій викликає кризові настрої щодо порядку денного. Взагалі ця ситуація триває, доки питання не буде вирішено або громадськість втратить інтерес до нього (*втомиться*). Намагання ж уряду стабілізувати порядок денний (наприклад, презентація питань порядку денного на web-site) є природним та обґрунтованим, але непередбачувані події (які неможливо систематизувати й осмислити) завжди вносять свої корективи. Тому вміння управляти порядком денним полягає у здатності швидко оцінювати загрозу й шкоду непередбачуваності та у витримці, а також раціональному аналізі. Складником вдалого управління є неекзальтова-

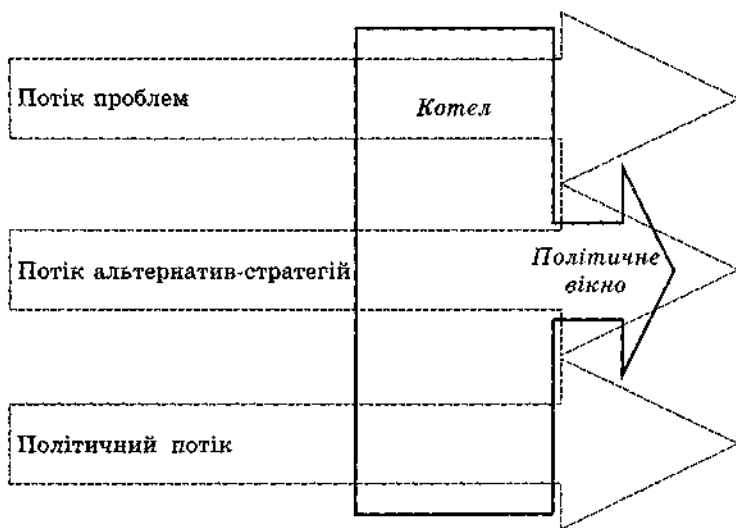


на увага до непередбачуваних подій і подача їх без сенсаційності та заангажованості.

Розглядаючи процес встановлення порядку денного, зосередимося на моделі, яка передає закономірності й випадковості цього процесу (деякі елементи розроблені Дж. Кінгдоном [537] та П. Гаєм [487, с. 41—66]). Основним завданням моделі є спроба описати непередбачуваний вплив, швидкі зміни і одночасно вимірювати консервативний, нормальний процес вироблення політики.

Згідно з моделлю, процес політики розглядається за трьома напрямками (потоками):

### СХЕМА 34

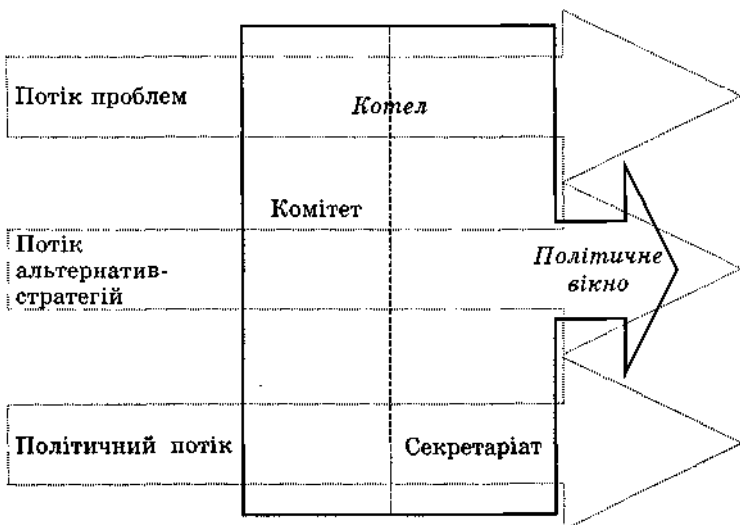


Коли ці три напрями (потоки) зустрічаються в котлі, вони спільно відчиняють політичне вікно, яке використовується для встановлення порядку денного. Якщо ж цього не вдається зробити, значить, дії були неправильними, і потоки *прямуватимуть* далі, а вікно не відчиниться. Невнесення до порядку денного можливе за умови: існування

зустрічного напрямку (потоків), дискредитації одного з потоків, застосування сили (особливо на місцевому рівні), конфліктів з цінностями, переконаннями політичної культури спільноти, спрямування напрямів (потоків) на управління конфліктами.

Згідно з Тимчасовим регламентом діяльності Кабінету Міністрів України, процес внесення до порядку денного має такий узагальнений схематичний вигляд:

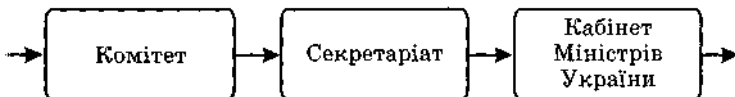
СХЕМА 35



Тобто, на відміну від попередньої моделі, *комел* складається з двох частин. Перша — комітет — фактично є своєрідним *фільтром* для очищення потоків тисків, тобто відфільтрування неякісного. Зараз налічується п'ять урядових комітетів. За висловами урядового секретаря, секретаріат намагається передати до комітетів вирішення найбільшої кількості питань організаційного характеру. Такий підхід повністю відповідає концепції *урядової машини*, яка формує оптимальну процедуру порядку

денного. Спрощена схема формування порядку денного має такий вигляд:

### СХЕМА 36



Розглядаючи класичну схему формування порядку денного, зазначимо, що потік проблем існує постійно, і, як уже зазначалося під час характеристики питань, пов'язаних із визначенням (структуруванням) проблеми, зважаючи на мігрування проблем, зменшення їх кількості не передбачається.

Потік вирішень-альтернатив постійно перебуває в центрі уваги як аналітичних структур, так і громадськості. Інколи здається, що альтернатива існує ще задовго до визначення проблеми та визнання її наявності спільнотою. Досить частим явищем є пропозиції, рекомендації тощо стосовно вирішення проблем окремою групою тиску та велика втрата часу на переконання в існуванні проблеми й правильності вибору альтернативи її вирішення. Ця ситуація є можливою через:

- дійсне існування проблеми;
- пов'язаність властивостей проблеми з групою тиску;
- наявність альтернативи, запропонованої групою тиску (мета, бажання, зобов'язання і відповідальність).

Політичний потік охоплює деякі структурні тиски та інституційні процеси щодо зміни порядку денного, прикладом чого є вже згадувані вибори (наявний набір: новий уряд, комітети, групи тиску, лобювання тощо). Всі три потоки рухаються відносно незалежно і змішуються непередбачуваним

чином, утворюючи *вікна* або можливості для встановлення порядку денного; цим можуть скористатися представники політичних сил: керівники груп тиску, політики, державні службовці, журналісти та інші — за умови певної нагоди. Тобто вибір оптимального часу (*дозрілого моменту*) є необхідною умовою для ефективного використання *політичного вікна*.

Ця модель досить ефективна в поясненні та усвідомленні процесів установаження порядку денного, оскільки вона зачіпає два важливих питання для аналізу державної політики:

1. Як альтернативи-стратегії *потрапляють* до порядку денного?
2. Як вони *звідти зникають (випадають)*?

Проблеми *потрапляють* до порядку денного завдяки:

- підтримці макроструктурного рівня сил, які чинять тиск на державну інституцію через конкретизацію проблеми чи їх сукупності. Слід зазначити, що великі сили концептуально не визначають проблеми, а лише чинять (створюють) тиск, запускають механізм встановлення порядку денного за умови певного збігу обставин, тобто вирішальне значення має концептуальне визначення стосовно проблеми;
- простій інерції. Діючий напрям політики досить важко скасувати чи нівелювати, адже фінансові зобов'язання та інші ресурсні показники забезпечують існування політики та, відповідно, посади й статус у суспільстві тих, хто задіяний у ній. Офіційні суспільні інститути, організовані для впровадження політики чи програми в життя, беручись за нову програму або пункт порядку денного, не здатні ефективно її вирішити чи запропонувати досконаліший спосіб її розгляду;

- згоді учасників процесу політики щодо належної якості чинної політики, тобто визнання політики як *нормальної й необхідної*.

Зникнення (*випадання*) проблеми з порядку денного, за Л. Палом, котрий вважає його першим елементом аналізу політики, є «дзеркальним відображенням того, чому вона залишається в ньому» [195, с. 195]. Зникнення проблеми також можливе завдяки втраті інтересу чи стимулів до неї основних політичних сил або нівеляції цих сил як політичних гравців, тобто вона перестає бути актуальною через *достатню* кількість рішень. Крім того, проблема може здаватися вирішеною — голослівне, декларативне порушення проблеми на високому рівні (*відкриття клапана чи випускання пари*) без подальшого внесення реальної альтернативи-стратегії до порядку денного. Тобто запланована бездія як напрям політики. Втрата статусу порядку денного відбувається, коли *вирішено*: не приймати нормативно-правовий акт або нічого не робити для вирішення проблеми. Нарешті, аналітики можуть контролювати процес злиття політичних потоків і запропонувати нові способи усвідомлення старих проблем.

Таким чином, процес установалення порядку денного має свої позитивні й негативні якості та риси. Усвідомлення їх під час аналізу державної політики на даному етапі сприятиме ефективнішому його проходженню та швидкому переходу до наступних стадій аналітичного процесу.

### ***Процес набуття законного статусу***

На цьому етапі політика набуває чинності (вступає в силу). Політичні лідери шляхом переговорів, компромісів досягають певної твердої домовленості (угоди), яка втілюється в напрям політики (оперуванням управлінським інструментарієм, наданням ресурсів і послуг для ефективного розв'язання про-

блеми). Напрямок політики набуває конкретного вигляду: нормативно-правового акта, постанови, розпорядження. У Тимчасовому регламенті діяльності Кабінету Міністрів України виокремлено параграф «Оформлення рішень, прийнятих на засіданнях» [8, с. 55—56]. Специфікою цього етапу є широке поле діяльності політики, що дає змогу виконавчим органам конкретизувати програму в руслі загальної концепції державно-політичного рішення. Докладніше процес формулювання політики розглядається в аналізованні процесу й технологій прийняття державно-політичних рішень та процедури політичного вибору альтернативи-стратегії.

### *Механізм впровадження політики в життя*

На цьому етапі свою ефективність доводить адміністративний апарат, тому що це традиційна сфера державного управління. Виникає потреба в розробці детальних інструкцій для адміністративного апарату (також можливий варіант створення специфічних організацій чи органів для забезпечення ефективного процесу вирішення проблеми та нагромадження ресурсів, фінансів і кадрового добору). Основою механізму впровадження політики є бюрократична структура. Найбільша небезпека цього етапу полягає в тому, що існує можливість виникнення непорозумінь та конфліктів (з урахуванням власних інтересів політиків, державних службовців та різних недержавних структур) щодо найкращих шляхів впровадження політики. Докладніше шляхи й механізми впровадження державної політики в Україні буде розглянуто в наступному розділі.

### *Оцінювання результатів політики*

Це завершальний етап схеми, де визначаються результати й наслідки політики (від прийняття до впровадження). Аналізу підлягають такі питання:

які проблеми були вирішені й скільки це фактично коштувало (матеріально-моральні переваги); ефективність витрачання фондів, ресурсів; компетентність апарату й досвід вирішення подібних проблем; можливість невирішення проблеми (*глухий кут*); варіант вирішення спричинив поглиблення (ускладнення) ситуації, шляхи виходу із ситуації після вирішення проблеми тощо. Оцінювання також намагається ідентифікувати чинники, які сприяють або, навпаки, заважають ефективності політики.

Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики для виявлення її фактичних результатів, які є завершеними чи перебувають на стадії завершення. Загалом розрізняють оцінювання виконання й оцінювання наслідків [56, с. 89—97]. Оцінювання виконання спрямоване на виявлення того, що відбувається в межах політики, та охоплює оцінку *входу* (дані про необхідні та наявні ресурси) і оцінку *виходу* (дані про безпосередні результати політики). Оцінка наслідків спрямована на виявлення всіх кінцевих результатів політики, і незапланованих також. Докладніше про оцінювання йдеться у четвертому розділі.

Отже, аналіз державної політики передбачає застосування систематичного процесу й містить кілька неузгодженостей і застережень:

Процес аналізу не може бути в чистому вигляді систематичним, як це пропонує раціональна модель. Раціоналізм передбачає всеосяжність (пошук альтернатив) процесу аналізу й неможливість оцінювання та порівняння найпридатніших альтернатив через надмірне використання кількісних методик (грошові й часові затрати).

Викликає сумнів чітка усталеність у послідовності етапів аналізу. Слід зважати на можливість отримання додаткової інформації під час аналізу і зміни поточної ситуації, а також на зміну цілей як

наслідок поліпшення розуміння її суті. Перешкоди, що спочатку здаються непереборними, можуть виявитися незначними, а окремі елементи вибору альтернативи змінюватися під впливом поточної ситуації чи теорії. Тобто вказані етапи є інтерактивними й інтегрованими (можливість для експерта повертатися до попередніх етапів чи проходження знову вже пройдених).

На етапі встановлення критеріїв оцінювання проблема може набувати зовсім іншого змісту, що на практиці означає конкретизацію цілей і завдань ще на початку дослідження. З досвіду ми знаємо, що переважна більшість обраних політиків (державні службовці високого рангу також) намагаються уникати точних формулювань своїх справжніх намірів і цілей через страх відповідальності за неефективну роботу. Тому раціонально визначити критерії оцінки аналізу практично досить складно.

Аналіз державної політики не є раціональним у розумінні виокремлення цінностей із сценарію прийняття рішень. Адже відомо, що загалом не існує такого поняття, як абсолютно неупереджений аналіз, оскільки державна політика — це офіційний розподіл цінностей, зокрема розподіл ресурсів і повноважень. Отже, факти для процесу аналізу є лише важливою вихідною точкою для серйозного аналізу зі встановлення зв'язку між цінностями, окремими цілями й завданнями. Пропонується варіант раціональної моделі з визначенням цінностей (цінності всіх учасників політичного процесу — від політиків до маргіналів) як ключових критеріїв:

- формулювання питань і визначення цінностей;
- трансформація цінностей у цілі політики;
- розробка стратегій і мобілізація необхідних ресурсів для досягнення цілей;



— оцінка втілення політики з урахуванням визначених цілей [40, с. 84].

Невідповідність процесу аналізу державної політики раціональній моделі з точки зору, що успіх на кожному окремому етапі не означає автоматично перехід до наступного етапу. Адже загалом процес аналізу передбачає набуття знань, які допомогатимуть формулювати й вирішувати проблеми. Ми є свідками постійної зміни політичних поглядів, пріоритетів, орієнтирів чи ситуацій у суспільстві (особливо це характерно для сьогоденної України), що на практиці означає призупинення чи переорієнтацію (зміну цілі) процесу аналізу на будь-якому етапі (незалежно від кількості та якості аналізу і значення вихідного матеріалу — порад-рекомендацій). Але це ще більше підтверджує нагальність ретельного аналізу державної політики на будь-якому етапі розвитку суспільства та узгодження цінностей, завдань і дій політики в цілому. Тільки опанувавши науку аналізування, можна вирішити проблеми державно-політичного значення.

### ***Концептуальні засади реалізації урядової політики***

Схвалені Кабінетом Міністрів концепції розроблюються згідно з порядком вироблення концептуальних засад реалізації урядової політики. Концепція (розділ 5 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України) має містити такі розділи:

- Проблема. Формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та пояснюється, чому це питання є пріоритетним для вирішення Кабінетом Міністрів.
- Суттєві чинники. Наведення статистичних, аналітичних та інших даних, які мають бути взяті до уваги під час прийняття рішення.

- **Альтернативи.** Ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення розглядуваного питання, їх аналіз та порівняння за такими критеріями:
  - ефективність втілення відповідної стратегічної цілі урядової політики та вплив варіанта пропонованого рішення на її інші важливі напрями;
  - суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта,— такі як фінансово-економічні (в тому числі вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо.
- **Узгодження.** Чітке визначення будь-яких протилежних точок зору та розбіжностей у позиціях зацікавлених органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення.
- **Оптимальний варіант.** Рекомендація прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, подання переліку аргументів на його користь.
- **Впровадження.** Надання вичерпного переліку заходів для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо) [8, с. 58—59].

Ще однією трудностю процесу прийняття рішення є потреба визначити пріоритетні завдання і віднайти засоби для їх виконання. Для того, щоб політика *спрацювала*, необхідні певні передумови, вважає П. Браун [40, с. 61]:

- наявність зовнішніх умов для реалізації можливостей і задоволення потреб;

- наявність внутрішніх ресурсів: фінансових, людських, інформаційних (сучасних), часових — та надійної моделі політичного процесу.

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

Слід враховувати, що будь-яка типологія є умовною через неможливість враховувати всю багатогранність проблеми. Наприклад, ознаку *індивідуалізм—колективізм* у реальному житті слід розглядати крізь призму державних (і національних) відмінностей. Традиційно прийнято вважати, що західноєвропейська організаційна культура характеризується індивідуалізмом, а українська — колективізмом. Проте в голандських, японських організаціях ми знаходимо яскраво виражені колективістські тенденції при виробленні рішень, тоді як у нас традиційно управлінські рішення приймаються керівником одноосібно, що інколи має тенденцію переходу в культ. На Заході поширений горизонтальний колективізм індивідуалів. При цьому кожен усвідомлює себе більш незалежним, ніж у нас, де панує зрівняльно-пасивний колективізм та вертикальний патерналізм з принципом «не висувайся». Відповідно, існують суттєві відмінності не тільки між індивідуалізмом і колективізмом, а й між колективізмом як засобом мобілізації людських ресурсів організації через систему участі та колективізмом як засобом соціального контролю над персоналом.

Такі відмінності спостерігаються й у змісті параметра *дистанція влади*. У західній культурі скляні перегородки й двері кабінетів, вільний вхід до керівника та взаємоповажна форма спілкування свідчать про коротку дистанцію влади в організаціях. Для нашого культурного стилю характерною є велика кількість наказів від першої особи (адресація їх на 2—3 ієрархічних щаблі нижче), і в такий спосіб владна дистанція стає меншою. Адже в такій вертикальній діловій культурі скорочення владної дистанції відбувається згори вниз — за вибором керівника і всупереч організаційному порядку (цінність якого й так невелика, оскільки суворість наших нормативно-правових актів пом'якшується необов'язковістю їх виконання). У підсумку ми опиняємося в ситуації: коли західний працівник користується правилами, ми звертаємось до керівництва. Для горизонтальної культури характерне взаємне скорочення дистанції.

### *Гендерний аспект і дотримання прав меншин в аналізі політики*

Суттєвим чинником впливу на наслідки аналізу є гендерний аспект. Аналітики-експерти під час проведення аналізу державної політики часто ігнорують факт впливу гендерних чинників на його результати й наслідки, і тому він не є достатньо ефективним.

Гендерна демократія — це система волевиявлення двох статей, чоловіків і жінок, у громадянському суспільстві як рівних у можливостях і правах, що законодавчо закріплені й реально забезпечені в політико-правових принципах, діях, розбудові суспільних і державних структур з урахуванням гендерних інтересів і потреб. Основою гендерної демократії як реальності є принцип рівності жінок і чоловіків, згідно з якою щодо кожного з них має бути встановлена соціальна справедливість. Ураху-

вання аспектів гендерної демократії в аналізі державної політики є внутрішнім принципом, що пронизує всю систему реальної демократії. Особливо це актуально при розбудові громадянського суспільства. Тільки суспільство, побудоване на парадигмі гендерної демократії в організації та функціонуванні, може забезпечити людські й громадянські права, розбудовувати гуманістичну політичну систему та економіку на принципах справедливості.

Гендерна демократія призводить до змін у традиційному підході до цінностей чоловіка й жінки. Статеворольові особливості є визначальними детермінантами суспільних цінностей. Акцент переноситься на особистісний чинник у суспільстві, на виявлення можливостей чоловіка і жінки, на їхню самоорганізацію стосунків в організаціях, що будуються на нових принципах взаємовідносин у всіх суспільних сферах. Розвиток суспільства загалом і напряду державної політики зокрема впливає на стабільність чи деформацію суспільства. Однією з базових цінностей цього процесу є гендерна демократія. Адже колективізм чи індивідуалізм потребують самоідентифікації особистості, в тому числі й гендерних визначень.

Критерій *маскулінізація—фемінізація* відображає мотиваційну спрямованість його на досягнення мети. Результати аналізу, дослідження впливу політики на окремі категорії та роль у державно-політичному процесі характеризуються за ознакою відмінностей чоловічої та жіночої ролі. (Сама назва пов'язана з осмисленням традиційних уявлень про сімейні ролі чоловіка й жінки.) Чоловік, як правило, демонструючи силу, повинен забезпечити життя сім'ї, а жінка — поліпшувати якість життя. Відповідно, чоловіча роль — *життя для роботи*, тобто орієнтація на досягнення мети, а жіноча роль — *робота заради життя*, тобто орієнтація на виконання завдання (див. табл. 25).

ТАБЛИЦЯ 25

<i>Чоловіча культура</i>	<i>Жіноча культура</i>
Чоловік повинен заробляти гроші, жінка — виховувати дітей	Чоловік не обов'язково повинен заробляти на життя, він може виховувати дітей
Чоловік повинен домінувати за будь-якої ситуації	Статева відмінність не впливає на зайняття владних позицій
Успіх — єдине, що має значення в житті	Якість життя є важливим моментом
Життя заради роботи	Робота для життя
Важливим є гроші та пристойні матеріальні умови	Важливими є чоловіки й оточення
Потрібно намагатися завжди бути кращим	Орієнтація на рівність без намагання бути кращим за інших
Незалежність	Заохочується солідарність
Максимальна реалізація своїх претензій	Орієнтація на надання послуг
Повага до тих, хто досягнув успіху	Потрібно співчувати невдахам
Добре те, що є великим і життєздатним	Добре те, що є маленьким і ніжним
Рішення приймаються на основі раціонального мислення	Рішення приймаються з опорою на інтуїцію

Цінність використання парадигми гендерної демократії полягає в тому, наскільки вона забезпечує політичний та правовий ефект для саморозвитку жінки й чоловіка як особистості, як індивіда, впливає на розуміння та реалізацію людських прав у

контексті перетворень українського суспільства, наповнює новим, позитивним гендерним змістом практичне застосування прав людини, є інструментом утвердження рівності, рівноправності, свободи й справедливості та людської гідності.

Основні гендерні компоненти розбудови громадянського суспільства такі:

- можливість вільного вибору жінками й чоловіками будь-яких форм соціальної діяльності;
- сприйняття громадської критики, толерантне ставлення до неї;
- незалежність міжстатевих відносин індивідів від ідеологічних впливів;
- утвердження в суспільстві принципів свободи і правової рівності жінки й чоловіка;
- дотримання гендерної демократії як загальногромадянської цінності;
- цілковита залежність життєдіяльності суспільного організму від соціально важливих рішень його членів, об'єднаних в організаційні структури, незалежно від статі та інших соціальних параметрів;
- доступність світових цивілізаційних надбань у розвитку гендерних проблем тощо.

Участь жінок у суспільному житті привела до появи нової форми гендерного співробітництва, тобто виведення сфери державної політики й демократії загалом з маскуліністської до загальнолюдської на основі гендерної демократії. Збалансована ціннісна орієнтація людей, причетних до вироблення і впровадження політики, підвищить якість її аналізу через знання власних цінностей та цінностей середовища політики, розуміння, як це впливає на прийняття рішень, і чутливість до гендерних питань у цілому.

Аналіз політики, що ґрунтується на врахуванні гендерних питань — це процес, який дає оцінку різних впливів запропонованих і/чи існуючих напрямів політики, програм та законодавчих актів на жінок і чоловіків. Це сприяє прийняттю напряму політики з визнанням гендерних відмінностей, природи стосунків між жінками й чоловіками і різниці їхніх соціальних реалій, життєвих планів та економічних обставин. Це знаряддя для розуміння суспільних процесів і для реагування шляхом поінформованих і справедливих варіантів. Аналіз порівнює, як і чому політика впливає на жінок і чоловіків. Аналіз, що базується на врахуванні гендерних питань, ставить під сумнів припущення, що на кожную особу, незалежно від гендеру, однаково впливають політика, програми і законодавство. Таку концепцію часто називають *гендерно нейтральною політикою*.

Основні принципи гендерної рівності й демократії ґрунтуються не на констатуванні статистичних показників (кількості жінок за місцями і посадами), а врахування гендерного аспекту на всіх стадіях аналізу — від поняття чутливості аналітика-експерта до суспільних негараздів і до оцінювання гендерних впливів та наслідків як для окремих груп, так і для суспільства в цілому. Також слід проводити гендерну експертизу вибраного напряму політики та оцінювання результатів його впровадження в життя. Питання гендерної рівності є суспільною цінністю й істотно впливають на політичний процес. Широке залучення жінок-експертів, експертів з жіночих питань сприятиме підвищенню ефективності аналізу державної політики.

Ще одним суттєвим елементом аналізу державної політики є дотримання прав меншин (група, яка усвідомлює себе носієм спільної для цієї групи культури і вважається такою з погляду іншої частини суспільства [261, с. 306]). Адже при виборі напряму політики, яка дає відчутні вигоди при не-



великих витратах, можна завдати значної шкоди невеликій групі населення. Звідси такі цінності, як справедливість (чесність розподілу сукупного суспільного блага) та ефективність (отримання найбільшої кількості його з доступних ресурсів), відображають реалії суспільного життя. Права меншин досить часто ігноруються при виборі альтернативи напряму політики. Історичний досвід існування Радянського Союзу й проведення партійного будівництва в ньому яскраво свідчить про постійне неврахування цього ціннісного складника при аналізі державної політики. Американський континент зараз має проблеми з аборигенними меншинами, тобто аспект прав меншин суттєво впливає не тільки на проведення аналізу політики, а й на оцінювання результатів впровадження її в життя.

Для полегшення процесу аналізу експерти все частіше застосовують сценарії, схеми та логічні структури (інкрементальна модель). За умови збільшення доступних альтернатив, маємо протилежні наслідки. При цьому необхідно враховувати індивідуальні особливості експертів-аналітиків та інтуїцію як суттєвий чинник *відчуття* проблеми для найшвидшого застосування добре відомих поведінкових моделей: навички, набуті в процесі наполегливої роботи, та власний досвід значно впливають на процес об'єднання ізольованих фрагментів у всебічному аналізі державної політики. Це також є своєрідним оцінюванням моделей аналізу (обходячи глибинний аналіз, діяти в напрямі адекватного вирішення проблеми). Багато політиків і керівників більше довіряють інтуїтивним методам, які ґрунтуються на власному досвіді практичної політики, ніж стратегічним підходам, але при цьому слід зважати, що досить часто під час вибору з альтернатив стратегічні підходи завдяки своїй формальності дають суттєвіші результати й запобігають особистій зацікавленості у відповідному напрямі політики.

### *Процес і технологія прийняття рішень*

Українські дослідники термін *прийняття рішень* (стосовно державного управління) вживають у редакції *ухвалення рішення* [23, с. 30; 158, с. 10], але при цьому слід мати на увазі, що процес *«ухвалення рішень»* не є тотожним рішенням. Останнє — результат ухвалення рішень» [230, с. 126]. Загалом прийняття рішення (вибір альтернативи) є ключовим моментом усього процесу аналізу державної політики, оскільки це і результат, і матеріал для подальшого аналізу. На результат цього процесу впливає багато суспільних сил.

Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління подає чотири індивідуальні біхевіористські чинники, які впливають на процес прийняття рішень:

- цінності — основні принципи й переконання, використовувані тими, хто ухвалює рішення в ситуації альтернативного вибору;
- особистість — інтелектуальні особливості індивіда та їх виявлення на кожному етапі прийняття рішення. Напрямок участі в цьому процесі особистості (аналітика, замовника, представників груп тиску тощо) може змінюватися залежно від таких чинників, як стать, соціальне походження;
- схильність до ризику — незважання на небезпеку ризику в процесі прийняття рішення має відмінні цілі, інструменти, вибір альтернатив від ситуації, коли є ризикові застереження;
- потенціал для розбіжностей — стурбованість, зважання на конфлікт між переконаннями людини й суспільними реальностями. Істотні розбіжності можуть мати згубний характер для ефективності в державній політиці [23, с. 30].

Процес прийняття державно-політичного рішення та його впровадження — це два складники непе-

рервного процесу аналізу державної політики (тре-тім є збір, накопичення, опрацювання, збереження та передача необхідної інформації для подальшого аналізу і владного механізму впровадження рішень. Це ще один факт визначення особливого місця й ролі державно-політичних рішень у суспільному житті.

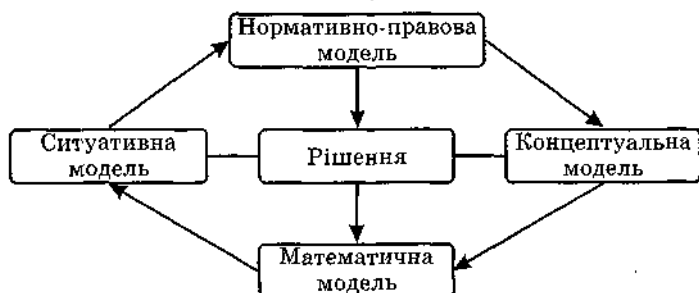
Досить часто громадськість звертає увагу (обговорення, ЗМІ, громадська думка тощо) лише на результат — державно-політичне рішення та його суспільну оцінку, а процес аналізу державної політики (складники цього процесу, *чорнова робота* висококваліфікованих спеціалістів та часові затрати) лишається поза увагою й викликає нерозуміння важливості й уваги до нього. В літературі, як правило, цей складний процес називають підготовкою рішення (прийняття рішення у вигляді програми чи документа й, відповідно, — проект програми чи документа. Але це спрощений і не аналітичний підхід до суспільних проблем).

Проблема державно-політичних рішень сучасного суспільства загалом і українського зокрема полягає в якості альтернативних варіантів, що є визначальним чинником усієї державної політики, а не в технології реалізації основних функцій управління. Основне — це аналітична робота з розробки альтернативних варіантів та вибір політики.

За словами В. Я. Матвієнка, «механізм прийняття державних рішень являє собою систему, що містить дві підсистеми, одна з яких функціонує як закрита, а друга — як відкрита» [169, с. 258]. Модель інформаційного механізму прийняття державного рішення (з деякою абсолютизацією математичної моделі) має такий схематичний вигляд (див. схему 37).

Деякі дослідники [316, с. 16] визначають технологію прийняття рішень як відповідь на низку запитань: що, кому, де, як робити; хто буде робити; за який термін; в якому обсязі; який результат; які

СХЕМА 37



наслідки? Узгодження цих запитань у просторі, часі, щодо ресурсів та виконавців передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, здобута за допомогою відповідей на ці запитання. Модель передбачає наявність:

- ситуації прийняття рішення;
- часу для прийняття рішення;
- необхідних для реалізації рішення ресурсів;
- наявних ресурсів;
- системи управлінських параметрів;
- системи зв'язку між контрольованими й неконтрольованими параметрами;
- альтернативні варіанти рішень;
- систему критеріїв (оцінна система) для оцінки очікуваних результатів від впровадження рішення [149, с. 52].

При вирішенні проблем шляхом прийняття державно-політичних рішень слід *володіти прийомами* спрощення проблеми, зведення її до логічної моделі. В процесі аналізу застосовуються такі прийоми:

- зведення до відомих класів ситуацій;
- спрощення аналізу ситуації;

- неврахування малозначущих параметрів;
- скорочення термінів планування [122, с. 75].

Застосування методів теорії оптимальних рішень сприяє ґрунтовнішому аналізу та відповідає концептуальному напрямку спрощення проблеми та її формалізації. За цією теорією, проблеми поділяються на:

- закриті — чіткі завдання, до яких можна застосувати формальні методи пошуку оптимальних рішень;
- відкриті — погано визначені завдання, щодо яких недостатньо даних для застосування порівняльних оцінок альтернатив [148, с. 97].

Загалом же оптимальні рішення — це ефективні рішення. Практика прийняття державно-політичних рішень в Україні та інших країнах свідчить про прийняття їх зазвичай за принципом вимушеної раціональності, а не оптимальності. Тому визначальним критерієм для технології прийняття рішень є якість вирішення проблеми та кількість якісно вирішених проблем державною інституцією. Аналітичні ж методи залишаються оптимальними для технологічних процесів прийняття державно-політичних рішень.

Процес вироблення державно-політичного рішення складний і багатогранний. Як зазначає П. Тай, у його структурі можна виокремити своєрідні *залізні трикутники (iron triangles)* [487, с. 21—44]. Перший означає зацікавленість групи чи фракції. Така зацікавленість, або інтерес, виявляється в бажанні провести через урядування вигідне рішення та спроби вплинути на інститути суспільства для їх відповідної реакції у потрібному для зацікавленої групи напрямі. Є своєрідні *групи тиску*, які не мають ексклюзивного впливу на парламент чи вико-

навчу гілку влади, але їхнє втручання і незначний тиск на дію політики досить відчутні. Тому аналітики-експерти завжди мусять враховувати силу зацікавленості тієї чи іншої групи.

Другим компонентом цих *трикутників* є парламентський комітет чи підкомітет. Члени цих комітетів відіграють вирішальну роль, коли переглядають пропозиції для внесення до порядку денного діяльності законодавчого органу та вироблення для нього цінних порад-рекомендацій. Завданням комітетів (і підкомітетів) є також перегляд рекомендацій на витрати від президентських структур та вироблення власних компетентних рекомендацій, експертизи щодо рівня витрат на прийняття того чи іншого державно-політичного рішення. Комітети й підкомітети мають *комбінований* реальний вплив на законодавство завдяки своєму специфічному розміщенню в процесі розробки та впровадження державної політики. По-перше, члени підкомітетів постійно задіяні в роботі над експертизами і дуже уважно ставляться до поняття компетентності у виробленні політики, що відповідає стратегічному розвитку. Норми, якими керуються підкомітети, також повинні постійно оновлюватися, щоб рекомендації були найраціональнішими. Слід зауважити, що, якби комітети зробили ретельну ревізію рішень підкомітетів, такий перегляд призвів би до втрати деякими підкомітетами їхньої могутності та сили впливу на державну політику загалом. Але ця сила впливу дуже важлива для окремого парламентарія як політика, і тому він зацікавлений у розбудові власного *силового базису*. Обмеженість у часі від вражень проголошених державно-політичних рішень, які розроблялися й визнавалися підкомітетами щороку, можливо, і є раціональною думкою щодо зменшення загального тягаря роботи на кожного законодавця.

Слід зазначити, що підкомітети складаються з людей, які люблять відповідні інтереси й навмис-

не тримають під контролем необхідні рекомендації (заангажованість). Це дуже поширено пояснюється піклуванням про представництво, втілення інтересів виборців, яких, у свою чергу, хвилюють суспільні питання. Тому члени підкомітетів не діють некомпетентно — вони завжди підтримують чийсь інтереси (адже, виступаючи проти якогось рішення, політики одночасно захищають інше рішення і навпаки). Багато в чому діяльність таких політиків залежить від їхніх здібностей та вміння співпрацювати з користю для виборців. Члени підкомітетів також розробляють моделі (шаблони) взаємодії з виконавчими органами, над якими вони здійснюють нагляд. Політик та посадові особи виконавчого органу можуть обговорювати державно-політичне рішення у неформальній обстановці. І ця взаємодія може бути досить тривалою, що має як позитивні, так і негативні наслідки. Правдивість і поважність або простота (фамільярність у стосунках) і є основою майбутнього співробітництва між членами комітетів та персоналом виконавчих органів.

Третім кутом *залізних трикутників* є виконавчий орган як засіб впровадження державно-політичного рішення. Виконавча структура, як і зацікавлені групи, лобіює свій інтерес через процес вироблення політики. Найбільша її принципова зацікавленість, звичайно, зосереджується на *виживанні через бюджет* або достатньому фінансуванні власної повноцінної діяльності. Найчастіше виконавчі структури не прагнуть до розширення бюджетної сфери (подрібнення обов'язків серед великої кількості споживачів призводить до розпорощення зусиль та зменшення коефіцієнта зацікавленості), але вони завжди концентрують зусилля на підтримці тих часток *бюджетного пирога*, де кошти швидко обертаються. Виконавчі органи мають політичні ідеї, які вони хотіли б упровадити через оперативні програми, й тому потребують взаємодії з парламентськими комітетами й підкомітетами.

Вони також домагаються підтримки у процесі реалізації своїх інтересів.

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

Таким чином, тісний взаємозв'язок трьох кутів *залізного трикутника* сприяє процесу ефективної розробки, прийняття і впровадження державно-політичного рішення, адже взаємна зацікавленість та механізм противаг, що міститься в цій інтеракції,



спрямований на функціональну координованість найоптимальнішої державної політики.

Стосовно технологічних особливостей прийняття державно-політичних рішень, то можемо окремо виділити корпоративний процес їх прийняття, ключовими елементами якого є:

- доречність інформації;
- альтернативні варіанти рішення;
- процес вибору рішення.

Доречність, або кристалізація необхідної інформації — володіння посадовими особами (за винятком аналітиків, помічників, експертів тощо) інформацією лише для прийняття рішення (враховуючи часову обмеженість), — є одним з головних чинників технологічно правильного процесу прийняття рішення. Документація має бути правдивою та розкривати суть і зміст питання. При цьому слід враховувати, що документ повинен бути стислим, зрозуміло викладеним, а його зміст має забезпечувати висування *специфічних альтернатив*, тобто охоплювати весь діапазон варіантів.

Окрім того, зміст інформації не повинен бути хаотичним, а стосуватися виключно рішення, тобто документи мають містити інформацію, яка сприятиме прийняттю рішення (без змістового спрямування на одну з альтернатив). Для цього слід мати декілька каналів надходження інформації до аналітиків та експертів — багатоканальність. Визначально впливають на інформаційне забезпечення як інформаційно-аналітичні відділи в органах влади, так і недержавні аналітичні центри, ЗМІ, вузи тощо. Адже «інформація має відповідати всім вимогам ефективної комунікації, яка фокусує увагу не тільки на передачі (інформуванні як такому), а й адекватності сприйняття інформації (в тому числі ідей, емоцій, ставлень тощо)» [118, с. 444].

Відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, під час розробки проекту постанови «головний розробник отримує інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали» [8, с. 63]. Специфікою інформації, що подається на засідання Кабінету Міністрів, є високий ступінь її формалізації. Враховуючи критерії оцінки альтернатив для найкращого варіанта порад-рекомендацій, зазначимо, що вони також стосуються й інформаційного забезпечення. Адже дієвість вирішення проблеми пропонованою альтернативою залежить від дієвого змісту інформації. Витрати й корисність для середовища мають враховувати справедливність щодо різних поколінь при прийнятті політичного рішення. З'ясування непропорційності впливу на різні групи чи регіони та питання сприйняття громадськістю враховує критерій реальності політики. Економічні вигоди й витрати свідчать про ефективність, а відповідність державно-політичним пріоритетам, комплексності й вибору часу для впровадження — про придатність до адміністрування. Окрім того, існує своєрідний стереотип щодо прочитання однієї й тієї самої інформації політиками і державними службовцями (кожен департамент чи відділ також має свій погляд на однакову інформацію). І це слід враховувати. Отже, інформація має відповідати всім цим критеріям, щоб дотримуватися вимог ефективної розробки курсу політики.

Ще однією важливою вимогою є врахування фінансових наслідків пропозицій та можливий вплив на державну службу загалом і державні інституції зокрема.

При прийнятті рішення, виходячи з наявної інформації, слід зважати на ціннісні орієнтації учасників процесу вироблення і впровадження політики та етичні норми аналізу.

**Ціннісні орієнтації  
та етичні норми аналізу  
і впровадження політики**

Ґрунтування етичних норм аналізу політики на суспільних цінностях вдосконалює не тільки сам процес аналізу, а й сприяє вибору кращого варіанта політики. Розгляду питань аналізу політики з погляду суспільних цінностей присвячено чимало досліджень [351, с. 711—723; 481; 377, с. 325—340; 462; 350, с. 573—591; 663, с. 37—61; 385].

Суспільство зберігає цілісність завдяки інтегруючій ролі соціальних норм і цінностей, тобто зі згоди більшості громадян сповідувати визначену культуру з її суспільними нормами й цінностями. Цінності не лише потребують обґрунтування, а й самі можуть бути обґрунтуванням. Вони визначають норми або очікування та стандарти, які реалізуються у взаєминах людей.

Цінності → Норми (правила) → Санкції

Цінності, норми (правила), санкції та реальні знання створюють структуру соціальної регуляції, в якій наступний елемент містить більш загальний характер і може бути обґрунтуванням попереднього. Головним змістом цих складників є:

- за Гегелем — правові відносини;
- за Кантом — моральні відносини;
- за Марксом — економічні відносини;
- за Вебером — цілісні типові переконання, що виражають потреби й інтереси;
- за Дюркгаймом — колективна свідомість.

Цінності можуть об'єднувати, інтегрувати, а також і диференціювати через протилежність системи цінностей. Загалом у суспільстві виокремлюють такі цінності:

- існуючі цінності (робота, сім'я, повага до людей, багатство тощо);
- цільові цінності (ідеали, цілі, ціннісні бажання);
- нормативні цінності (соціальні норми, ролі, настанови).

Соціальні норми виконують функції оцінки та орієнтації особистості, спільноти, суспільства і здійснюють регулювання та соціальний контроль за поведінкою. Норми мають вольовий характер і виявляють типові соціальні зв'язки, подають типові масштаби поведінки, оцінюють, орієнтують і диктують свій тип поведінки. Соціальні норми встановлюють межі, умови, форми поведінки, характер відносин, цілі та способи їх досягнення.

У посланні Президента України до Верховної Ради пріоритетними цінностями визначено такі:

- державність;
- добробут населення;
- національна безпека;
- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям;
- права та свободи людини.

Серед загальновідомих цінностей, характерних для аналізу процесу й технології прийняття і впровадження державної політики, найважливішими є: конституційні, консультативні, стратегічні й політичні цінності. Головне питання щодо цього переліку — міра поширення інформації про них у суспільстві.

Основою конституційних цінностей є права людини і владна відповідальність. До того ж конфіденційність і правові обмеження державної інституції також мають суттєвий зміст і значення. Документи повинні містити чітко сформульовану й зрозумілу позицію розробників курсу політики,

яка відповідає визначальним суспільним цінностям. Не менше значення має принцип конфіденційності: незаангажована можливість консультування всередині інституції без остраху розголошення подробиць і можливості чинити громадський тиск. (Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, його засідання стенографуються; стенограма є робочим документом і має конфіденційний характер. Окрім того, учасники засідання не можуть без згоди Прем'єр-міністра оприлюднювати будь-яку інформацію про хід засідання та про персональні оцінки і позиції, що висловлювалися його учасниками) [8, с. 55, 56]. Це принцип взаємозалежності з колективною відповідальністю, тому доступ до інформації при підготовці порад-рекомендацій обмежується виключно стосовно питання, яке розглядається, та певним колом людей — така об'єктивна необхідність (але без перетворення на загальну таємницю).

Консультативні цінності в аналізі державної політики є визначально впливовим і необхідним компонентом процесу розробки політики як на корпоративному, так і на рівні окремих міністерств. Проведення консультування — одна з обов'язкових адміністративних процедур, що має тенденцію до постійного зростання її впливу на державну політику і частіше застосовується (ширша аудиторія й ширше коло учасників). Консультації є спробою дістати інформацію з питання пропозиції щодо політики або з'ясувати реакцію на неї. До того ж вони закладають фундамент для деталізації пропозицій щодо політики.

Загалом можемо вирізнити внутрішньоурядові (міжміністерські), владно-політичні (між різними органами влади) та публічні консультації. Публічні консультації відбуваються з різними *організованими* групами (визначені суспільні інтереси), державними й незалежними, громадськими організаціями, науковими закладами, академічними уста-

новами тощо. Окрім того, згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, за рішенням Кабінету Міністрів України, проект його постанови може бути винесений на публічне обговорення шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведений до відома громадян іншими шляхами [8, с. 63]. Консультації мають спрямування як на досягнення абсолютної згоди й відповідного прийняття спільного рішення, так і на відносне порозуміння на основі поінформованості. Важливою умовою цього є ініціювання консультування різними учасниками, а сама участь реалізується за бажанням сторін, до того ж сторони повинні мати можливість впливати на сам процес консультування [406, с. 3—12].

Однією з головних вимог до консультацій є проведення їх на всіх етапах прийняття рішень, особливо на початкових стадіях. На кожному етапі консультування має свої специфічні завдання і в цілому повинне відповідати стратегічній меті. Так, на стадії стратегічного планування консультування має з'ясувати характер, природу потреб та стимулів прийняття рішень, визначитися з пріоритетами. Аналітична фаза передбачає виявлення та спілкування із зацікавленими сторонами, тими, кого стосується означене рішення, з тими фахівцями у відповідних галузях, хто має досвід у певній сфері, із тими, хто поділятиме відповідальність за рішення, тими, хто фінансуватиме необхідні заходи тощо. На етапі прийняття рішення також необхідне консультування, що передбачає дискусії, роз'яснення та анонси рішення. На стадії впровадження рішення, як правило, консультації сприяють передачі рішення до виконання, здобуттю публічної підтримки та мотивації специфічних впливів.

Консультування слід проводити за умови чітко поставлених завдань, інформаційної обізнаності сторін щодо головних проблем і мети, обміну об'єктивною інформацією, врахування повноти інформації,

реалістичної оцінки позицій та адекватного ресурсного забезпечення. Визначальними критеріями є відкритість, відвертість, довіра і прозорість мети та процесу. Наприклад, 89 % рішень Кабінету Міністрів України в 2000 р. було прийнято колегіальним шляхом, і, за словами урядового секретаря, на порядку денному стоїть питання про широкі і швидке впровадження громадських слухань у практику діяльності Кабінету Міністрів України.

Консультації здійснюються у різних формах (різні технології, механізми тощо). Зокрема, консультації передбачає підготовку дискусійних паперів та специфічних документів, адресованих громадськості, в яких презентувалися б ідеї, проекти рішень, обґрунтовувалися альтернативи, перспективи та дієві рішення. Консультації охоплюють проведення політичних колоквиумів, неформальних презентацій на зразок дня відкритих дверей, публічних слухань (виступи посадових осіб), зустрічей з громадськістю (форуми), організацію зустрічей-навчань (групи 5—20 чоловік під керівництвом фахівця). Консультаціям можна назвати апробацію рішення через обговорення в межах створення фокус-груп (8—10 чоловік) та серії робочих *круглих столів* (з метою досягнення консенсусу). Доречними також є поради й коментарі спеціальної ради (обране чи призначене членство), висновки та прогнози фахівців (результат декількох етапів прямих опитувань).

Отже, консультації відіграє визначальну роль у гарантуванні зваженості, всебічної обґрунтованості певного рішення, успішної його реалізації, контролюванні побічних впливів, аби досягти балансу інтересів і бажаного результату. Як писав Мак'явеллі, «...розумний владар мусить триматися золотієї середини: оточивши себе мудрецами, дозволити говорити правду в вічі самим їм, та й то лише про справи, які його цікавлять... Отож владар повинен постійно звертатися за порадою, але тільки

коли цього хоче він сам... саме добрі поради, хто б їх не давав, породжуються мудрістю владаря, а не мудрість владаря породжується добрими порадами» [162, с. 455—457].

Стратегічні цінності є певним віддзеркаленням чутливості державної політики до стратегії розвитку суспільства (докладніше про стратегічні підходи в аналізі державної політики говорилося в розділі 2). Важливо враховувати пропозиції щодо політики в перспективі довготривалих змін і пріоритетів, тому перспективне планування діяльності Кабінету Міністрів України, згідно з Тимчасовим регламентом [8, с. 52], заслуговує на увагу й потребує чіткішого структурування відповідно до стратегічних суспільних цінностей.

Політичні цінності є своєрідним обмежувальним чинником (фільтром) щодо напряму державної політики. Адже політичні обмеження при підготовці корпоративних документів істотно впливають на процес управління проблемою під час проходження нею аналітичної процедури. Окрім того, обговорення у ЗМІ питань державної політики (ракурс, спосіб подачі, коло висвітлюваних питань тощо) має суттєве значення для їх подальшого існування та діяльності офіційних осіб, тобто політичні чинники суспільного розвитку можуть змінювати хід аналізу державної політики.

Окремо слід сказати про роль і значення політико-кон'юнктурних чинників у технології прийняття державно-політичних рішень. На формування державних пріоритетів впливає велика кількість чинників, у тому числі й кон'юнктурні внутрішньополітичні обставини. Теоретичні підходи не висвітлюють повною мірою різницю між прийняттям рішення і впровадженням його в життя та характерні складнощі для процесу вироблення державної політики (проблема полягає в нечіткості, неконкретності завдань з одночасною вимогою прийняття рішень на інших щаблях влади). До уваги не бе-



руться також закономірні дії опозиції. Оскільки фаза впровадження у життя — це низка прийнятих рішень, розробники державної політики, використовуючи інтереси й цінності тих, хто зацікавлений у співпраці в потрібному напрямі, можуть упевнено сподіватися на конкретний, бажаний вплив цієї політики на спільноту й не допустити, щоб державна політика перетворилася на голослівну й декларативну.

### ***Соціолого-психологічні аспекти роботи аналітика-експерта***

Праця аналітика-експерта має багато суттєвих психологічних аспектів, які інколи визначально впливають на суть і зміст аналізу. Погляд на роботу експерта в аналізі політики як на ремесло, мистецтво й науку одночасно знаходимо в багатьох дослідженнях (див.: [707, с. 385—406; 45, с. 28—30; 51, с. 22—30]). Експерти-практики політики працюють у різних організаційних структурах (державних і недержавних), на різних рівнях владних і бізнесових структур. Щодо аналітичної діяльності, при розробці та впровадженні відповідного курсу державної політики слід визначити змістове поле аналізу державної політики.

Завданням аналітиків-експертів є:

- упорядкування й передача інформації за обставин, коли слід суворо дотримуватися часових термінів, а доступ до *потрібних* людей обмежений, — тобто розробка стратегії швидкого розуміння природи суспільних проблем і діапазону ймовірних вирішень. До того ж слід уміти обраховувати можливі витрати й вигоди альтернативних варіантів;
- бачення шляху систематизації усвідомлених суспільних проблем у певний контекст (за яких умов державні інституції можуть втручатися у приватні справи);

- технічні навички, які дозволяють краще передбачити і надійно оцінити наслідки альтернатив політики;
- розуміння політичних реалій як індивідів, так і організацій для прогнозування прийняття впровадження відповідного курсу державної політики.

Найсуттєвішим елементом ціннісних орієнтацій аналізу державної політики є баланс між суспільними цінностями. Особлива увага приділяється аналітичним ролям та конфлікту між конкурентними цінностями. Вигоди-витрати (раціональна модель аналізу) — це не універсальна цінність, адже захист людського життя, гідність тощо є досить суттєвими чинниками впливу на вибір альтернативи політики.

Баланс між цінностями сприятиме зменшенню конфліктності й поліпшить розуміння природи цінностей та обставин, за яких вони набирають ваги і впливають на аналітичні ролі аналітика-експерта [562, с. 18—49; 524, с. 88—100]. Концептуально розглянемо ролі аналітика-експерта в аналізі (див. табл. 26).

Об'єктивні фахівці дотримуються аналітичної чесності як своєї визначальної цінності. Власні аналітичні знання вони вважають джерелом законності свого існування. В роботі намагаються спиратися на наукові дисципліни, а власну роль визначають у поданні об'єктивної інформації про наслідки пропонуваної політики.

Суб'єктивні фахівці дотримуються аналітичної чесності заради задоволення амбіцій аналітика-експерта і, відповідно, мають сумнівну ефективність. Для них характерне абсолютно суб'єктивне бачення альтернативності напряму політики. Окрім того, клієнти мають відповідати виключно принципам процесу аналізу.

У свою чергу, прибічник клієнта на перше місце ставить свою відповідальність перед клієнтом. Законне право брати участь у формуванні політики

ТАБЛИЦЯ 26

Аналітична чесність	Відповідальність перед клієнтом	Заангажована відповідальність	Вірність власному ухваленню про добро
<p>Аналіз говорить сам за себе. Головну увагу слід приділити передбаченню наслідків альтернативних політик</p>	<p>Клієнти — неминуче зло; їхня політична доля має стояти на другому плані. Триматися на певній відстані від клієнта; якщо це можливо, вибирати інституційних клієнтів</p>	<p>Об'єктивне збалансування співвідношення позитивних і негативних сторін аналізу, відповідно до умов замовлення</p>	<p>Відповідні цінності слід визначити, але вибір компромісу між ними залишити клієнтам</p>
<p>Аналіз заради задоволення власних амбіційних уподобань. Суб'єктивна аналітична ефективність</p>	<p>Відстоювання власної методики й результатів аналізу як остаточної істини для клієнта. Нехтування думкою опонентів і прихильників та нав'язування клієнтові свого варіанта напряму політики</p>	<p>Вірність власним (сповідуваним) суб'єктивним аналітичним принципам (концепціям)</p>	<p>Особистість — основа розвитку суспільства, ціннісні орієнтації безпосередньо впливають на процес аналізу. Клієнти мають відповідати принципам аналізу</p>
Об'єктивний фахівець	Суб'єктивний фахівець		

ТАБЛИЦЯ 26 (продовження)

Прибічник клієнта	Аналіз рідко має остаточної висновок. Скористатися його неодноразово значення на користь клієнта	Клієнти наділяють експертів законним правом на діяльність. Слід відповідати лояльністю за доступ до політичного процесу	Відпрацювання матеріально-фінансових та інформаційних ресурсів, прихильність, лояльність і відповідальність перед клієнтом	Вибирати клієнтів із співмірними системами цінностей; використовувати довготривалі стосунки для зміни уявлення клієнтів про <i>добро</i>
Прибічник проблеми	Аналіз рідко має остаточної висновок. Наголос на неоднозначності й неврахованих цілностях, якщо аналіз не підтверджує бажаного результату	Клієнт надає можливість захищати його. Вибирати клієнтів з вигодою для себе; змінювати їх заради власних політичних цілей	Аналіз заради аналізу без остаточного результату й оцінювання. Біра в неоптимальності системи й методи дикого аналізу	Аналіз має бути засобом прогресу для власного уявлення про <i>добре</i> суспільство

він отримує від замовників, що є виразниками політичних інтересів. Основні правила — *не зашкодити* та обстоювання інтересів свого клієнта. Стосовно аналітичної чесності, то вона трактується крізь призму відповідальності перед клієнтом. Має місце нівеляція й відсування своїх уподобань на другий план.

Прибічники проблеми вважають аналіз знаряддям поступу в реалізації їхньої концепції *доброго* суспільства. Наголос робиться на цінностях, які ведуть до політичних здобутків. Такі аналітики вважають себе повноправними гравцями в політичному процесі й намагаються вибирати клієнтів, котрі *сприяють* власній концепції експерта. Основна надія покладається на аналітичну невизначеність.

Отже, аналітичні ролі суттєво впливають на результати аналізу державної політики. Як зазначає Л. Пал, аналітик-експерт має «вигляд трохи святого, трохи судді і трохи вченого» [195, с. 391]. Головна проблема полягає у виробленні кодексу етичної поведінки аналітика-експерта. Адже попередній погляд на експерта-аналітика як на людину, яку *найнято* для конкретної роботи, втрачає свою актуальність, оскільки слід розмежовувати поняття *життєво необхідної і комфортної послуги*. Вимогою сьогодення є утвердження культури й моралі аналітичної роботи. Окрім того, потрібно зважати на конфлікт цінностей аналітичної роботи, бо всі ці визначення ролей є прийнятними (за винятком крайніх радикальних форм). Проблемою етичного вибору є співвідношення у відсотках участі кожної частини цінностей в аналітичній роботі (яким відсотком можна пожертвувати в умовах конфлікту). Межі етичної поведінки аналітика-експерта окреслюються мінімальним значенням, яке він надає кожній із цінностей. Схематичне зображення цього співвідношення має такий вигляд (див. схему 38).

Визначаючи конфліктні поля аналітичної роботи, зазначимо, що найпіковішою точкою є супереч-

## СХЕМА 38



ність відповідальності перед замовником з іншими цінностями. На це впливають такі чинники: статус аналітика-експерта як найманого працівника; постійне перебування *в проблемі*; особиста довіра замовника; репутація експерта тощо. Передовсім потребує визначення поняття *клієнт*, тобто замовник аналізу. Він може бути індивідуальним чи організацією, заангажованим державною структурою чи приватною особою, безпосередній начальник чи високопоставлений службовець тощо. Існує ціла низка характерних типів *клієнтів*, а саме:

- психосоціальний — рішення приймається методом виключення, постійно потребує підтримки, найкраще знає, чого він не бажає, є прихильником пошуку альтернатив, гнучкої, творчої роботи з аналітиком-експертом;
- рішучий — поспішні рішення без остаточного розгляду й оцінки наслідків усіх варіантів, завжди має якусь мету; недоліком є якість рішення;

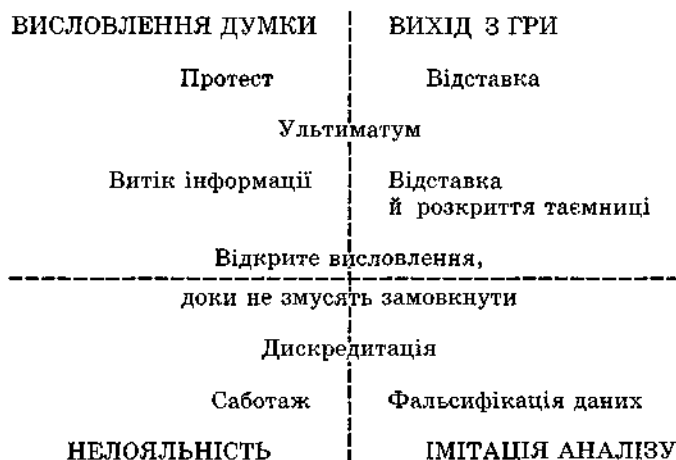
- мисленневий — аналіз—наслідки—дії (*готується—цілься—вогонь*), схильні досягати цілі, відмінної від проголошеної; мають здібності зберігати відстороненість;
- екстравертний — рішення приймається зі значною вербалізацією проблеми та повторами, має здатність не слухати й не чути думки інших, але *голосно* думати; недоліком є — *стій, дивися й слухай*;
- інтровертний — повільне прийняття рішення з *пропусканням* його через внутрішні *фільтри*, без витрачання зайвої енергії, схильний запобігати несуттєвим рішенням; недоліком є загальмованість;
- сенсорний — формулює проблему в реалістичний, критичний термін, схильний наполягати на достовірності фактів; недоліком є нехтування подробицями й деталями;
- інтуїтивний — для розгляду більшої кількості альтернатив спирається на уяву, схильний *відриватися* від реальності; недоліки — як у попереднього типу;
- емоційно-чутливий — звертає увагу на процес і зміст рішення, схильний досягати умов, за яких рішення приймається без втрат для взаємопорозуміння групи; недоліком є домінуюче значення гармонії стосунків.

Ідеального клієнта, як і аналітика-експерта, не існує, і ми можемо лише приблизно визначити межі поля їхньої діяльності. Наприклад, Е. Квейд розглядає професійну етику з точки зору реальності замовника [634, с. 273—275], існування якого в суспільстві закладає підґрунтя для відносин *замовник — аналітик-експерт*. Основою цих відносин є постійний конфлікт між ними. Конфліктні поля взаємовідносин визначаються такими поняттями (своєрідний погляд знаходимо у [501; 45; 51]):

- висловлювання думки (принципова позиція) щодо аналізу та результатів;
- вихід з аналізу та відмежування від наслідків впровадження політики;
- неояльність з позиції «учасної неучасті» чи «підриву» політичної ситуації;
- імітація аналізу.

Цілком можлива комбінація цих типів у певному відсотковому співвідношенні. Зображуючи графічно логічну схему, зазначимо, що в такий спосіб можна вирізнити кілька варіантів поведінки аналітика-експерта (див. схему 39):

### СХЕМА 39



У такій комбінації досить вагомим аргументом є особиста позиція аналітика-експерта, ціннісні орієнтації, інформація про сам аналіз та про його наслідки, загальна ситуація навколо аналізу тощо. Наприклад, необов'язковість як складник культурного середовища суттєво впливає на взаємовідносини замовника й аналітика-експерта. Орієнтація експерта на висловлення власної думки щодо аналізу (з конкретними пропозиціями чи без них, на-



лаштованістю на компроміс чи конфлікт), з погрозами припинити аналіз (реальними, з можливістю мати місце роботи після втілення погрози в життя), може призвести до усунення його від аналізу шляхом недопущення інформації та ігнорування його позиції і думки або переведення на нижчу посаду — виштовхування з системи. Така ціннісна орієнтація аналітика, як виняткова дія, можлива лише за певних умов:

- вичерпання всіх наявних способів протесту в межах організації та прийняття рішення про винесення інформації до ЗМІ, опонентів, інших груп інтересів тощо;
- визначення, наскільки порушено процедурні, політичні, моральні або юридичні норми;
- переконання, що це порушення призведе до безперечно шкідливих наслідків для громадян, груп, суспільства, держави;
- здатність підтвердити звинувачення конкретною інформацією, фактами тощо.

Суттєвими елементами конфлікту ціннісних орієнтацій аналізу й аналітиків-експертів є позиція замовника аналізу, оскільки він може:

- вимагати штучно створеного (сфабрикованого) аналізу;
- сфальсифікувати результати аналізу (інтерпретація даних, «бачення під кутом», штучне «виривання» потрібних даних тощо).

Досягнення консенсусу щодо аналізу шляхом обговорення й укладання компромісних угод сприяє як самому аналізу, так і суспільному розвитку — тобто дискусії й консультації, відкрите обговорення позицій (без латентного підтексту), прозорість інформації запобігатиме конфліктам і неузгодженням та суспільним негараздам.

## Аналітична чутливість

Отже, аналітик-експерт має бути передбачливим, тобто чутливим, що підтримується власною системою збирання даних, інформації, пильністю й увагою до взаємозв'язків у політичній дійсності та готовністю до сприйняття нових політичних чинників у суспільстві. Окрім цього, внутрішній моніторинг аналітика-експерта сприяє запобіганню упередженості аналізу. Чутливість та розбудова інформаційної бази, придатної до аналітичних завдань, є найголовнішими вимогами для аналізу і впровадження державної політики. Для цього слід:

- розробити зручну й ефективну систему відбору і систематизації фактів, яка сприятиме швидкому й легкому доступу до інформації у потрібний момент. Зважаючи на те, що аналіз політики в суспільстві ніколи не буває індивідуальним завданням та вимагає спільної роботи професіоналів, слід створити команду (список спеціалістів завжди є складником аналітичної мережі) й використовувати інформаційну мережу. Ще одним чинником є тісні взаємини з опозицією, що загалом сприяє виробленню консенсусу в галузі політики та збереженню відчуття *суспільного пульсу*;
- бути в курсі всіх суспільних новин (телебачення, радіо, преса тощо), які повинні обов'язково надходити з різних джерел, бути неупередженими й довільними, адже проблеми мандрують як всередині суспільства, так і в глобальному масштабі. У зв'язку з тим, що політика з усіх сторін тісно взаємопов'язана, найкращим варіантом є аналіз проблем в інших країнах та екстраполяційне моделювання механізмів для вирішення подібних проблем усередині своєї країни;

- позбутися відчуття нижчевартісного аналітика-експерта. Не слід ставати на позиції другорядного експерта-аналітика, оскільки більшість державно-політичних рішень мають незаплановані наслідки через реальне бачення їх тільки на практиці (коли контактуєш із людьми, на яких спрямоване конкретне рішення, відбувається дослідження рішеннєвого поля);
- не зосереджуватися виключно на кабінетній роботі. Постійні консультації, перевірка того, як державно-політичне рішення працює в «польових» умовах, аналіз громадської думки, поради рядових працівників тощо сприяють незаангажованості та результативній ефективності державної політики. До цього слід додати аналіз взаємодії рішення з іншими рішеннями та установами, уникнення бюрократичної процедури оцінювання й можливості знищення нових поглядів. Все це загалом поліпшує результативність і достовірність аналізу;
- залишати простір для маневру. В умовах досить частой необхідності повторного визначення (формулювання) проблеми, що впливає на дослідницьку стратегію, не варто тісно і щільно структурувати її навколо головного завдання. Найкраще почати з обговорення альтернативних варіантів формулювань проблеми й побудувати дослідницьке завдання на кількох домінуючих визначеннях (а не на одному).

Важливо також не зосереджуватися на одному визначенні як єдино правильному чи найпривабливішому з погляду уподобань аналітика (стереотипному підході). Адже метою визначення проблеми є приведення аналітика до пункту надання порад-рекомендацій (при цьому визначення проблеми й вибір інструментів тісно пов'язані між собою і є необхідною умовою досягнення мети). Загалом же сам

процес визначення проблеми — питання контексту проблеми та вияву творчості й таємничого мистецтва політики. Дослідник державної політики Д. Дері характеризує проблеми як «можливість для поліпшення», оскільки найглибшими є проблеми, які найважче описати або емпірично продемонструвати [420].

Орієнтуючись на позицію Л. Пала, який вважає, що «добра робота має свій ритм та архітектуру якості» [195, с. 387], сформулюємо вимоги до особистих якостей аналітиків-експертів політики.

- Позитивне критичне мислення, передумовою якого є впевненість у можливості вирішити будь-яку проблему, тобто оптимістична налаштованість до результату: якщо суттєво не поліпшить, то й не погіршить ситуацію. Цей оптимізм ґрунтується на критично-раціональному підході щодо суспільних проблем та відсутності побоювання змін.
- Уміння збирати, організовувати, систематизувати й аналізувати значні обсяги різноманітної інформації в умовах жорстких часових обмежень. Загалом інформація — це валюта демократії, й ті, хто нею володіє, володіють світом. Адже від її достовірності, повноти, швидкості та різноманітності джерел надходження визначально залежить результат аналізу. Володіння навичками пошуку потрібної інформації (відкритої, закритої, латентної, неупередженої, ніби не потрібної чи всім відомої тощо) в національній та міжнародній системах інформаційного обміну і вміння визначати оптимальний її обсяг для прийняття рішення є цілком необхідним.
- Для визначення і встановлення бажаних цілей потрібно *помістити* проблему в ширший соціально-політичний та економічний контекст, тобто уникати вилучення проблеми із загального суспільного змісту. Адже така небезпека постійно

існує через бажання детального дослідження складників і втрату уваги до головної мети.

- Оперувати дослідницькими методами: опитування, інтерв'ювання, анкетування тощо. Кожен такий соціолінгвістичний метод має свої переваги й недоліки, які слід обов'язково враховувати під час планування роботи. Важливим є також застосування методів економіки, статистики для прогнозування й оцінювання.
- Розуміти політичну ситуацію та перспективи її розвитку, тобто враховувати динаміку змін і стратегію розвитку.
- Спроможність презентувати результати аналізу політики: чітка, лаконічна й зрозуміла форма викладу поради-альтернативи. (Інколи ефект Га-ла має вирішальне значення для представлення результатів аналізу.) Фактично це заключно-головний етап, від ґрунтовності якого багато в чому залежить остаточний вибір альтернативи.
- Здатність і вміння працювати в команді, бути членом команди, членом колективу з усвідомленням відповідних вимог.
- Бути обізнаним у формальних і неформальних процедурах діяльності державних інституцій та специфіці взаємовідносин, ієрархії підпорядкування, тонкощах діяльності апарату й «кадрової логіки». При цьому слід відзначити існування специфічної термінології: *парламентська політологія, урядова політологія*,— об'єктом яких є аналіз і прогноз дії політичного процесу та відстеження проходження законопроектів, державно-політичних і державно-управлінських рішень, постанов та інших рішень шляхом вивчення динаміки змін партійно-політичної структури, структурних тисків і впливів, кулуарних переговорів, кадрових змін тощо.

Несхожість професії аналітика з іншими, навіть спорідненими (аналіз є настільки ж мистецтвом, наскільки й ремеслом), зумовлена її специфікою та поступовістю в суспільному утвердженні. Виникає необхідність постійного пошуку консенсусного рішення, яке є водночас морально прийнятним та ефективно корисним для суспільства. Окрім того, інтелектуальний потенціал аналітика відіграє вирішальну роль як в аналізі проблеми загалом, так і в презентації альтернатив та вимагає постійного самовдосконалення, тренінгу здібностей і зміни форм діяльності чи місця.

Враховуючи поради для підвищення ефективності проведення аналізу, запропоновані Л. Палом, наводимо деякі необхідні рекомендації.

- «Занурення» в проблему. Справжній аналіз — це «занурення», необхідна участь у самій проблемі та глибоке історичне розуміння суті і змісту її контексту; це вивчення еволюції проблеми, її історичних коренів, трансформаційних змін, потенційних учасників, що не відображається в остаточному результаті (враховуючи лаконічність викладу альтернативи-пропозиції та брак часу), але має непересічне значення для якості самого аналізу та престижу аналітика; спокуса неякісної роботи (швидко і брудно) має бути відкинута, якщо це справжній аналіз і його виконує фахівець.
- Вивчення законів. Справжній аналіз потребує глибокого вивчення нормативно-правової бази стосовно проблеми; це єдиний несхибний шлях для кристалізації практичних виявів політики, адже риторика проголошення намірів не є реальною політикою та реальним її аналізом.
- Обрахування позицій. Враховуючи, що будь-яка політика має контекст виграшу матеріально-моральних цінностей та інтересів для одних і пораз-

ки для інших, намагання точно обрахувати позитиви й негативи («зважити» інтереси й оцінити їхню значущість) є досить важливим чинником уникнення непорозумінь і негараздів. Інколи апеляція до етично-моральних норм, правил чи принципів — це своєрідне декларативне прикриття корисливих інтересів (латентних цінностей), але досить часто — це справжні суспільні цінності, не пов'язані з короткотривалими меркантильними вигодами. Тому справжній аналіз намагається врахувати цю специфіку й особливості сприйняття політики в дійсності.

- Уявлення цілісної картини. Не слід обмежуватися вузькими рамками певного рівня аналізу й не звертати уваги на довготривалі суспільні тенденції. Широкий контекст суспільного розвитку сприятиме утвердженню реальності аналізу. До того ж він буде менш заангажованим і в ньому буде менше ознак «хутірської психології» та контекстних характеристик «моя хата з краю». Досить часто широкий суспільний контекст призводить до перевизначення проблеми, переструктуризації її аналітиком.
- Обережна скептичність щодо аналітиків. Професія аналітика дуже специфічна (про це вже йшлося), а тому справжні аналітики, окрім досліджень своєї сфери, допомагають чіткішому її формулюванню й визначенню у складній суспільній мережі. Потяг до «заробітчання» з дослідження сприяє виробленню упередженості поглядів та переконань, виробленню своєрідних стереотипів та відкиданню нових підходів і можливостей. Тому праця в команді й дотримання правил поведінки (своєрідного *кодексу аналітика*), принципів формування команди сприятиме всебічності аналізу й пошуку врівноважених альтернатив-рекомендацій.

- Розсудлива повага до здорового глузду. Самовпевненість представників сучасних наук і поглядів та зневага до здорового глузду зменшує реальність аналізу та ефективну результативність альтернатив-рекомендацій. Досить часто аналіз політики страждає від самовпевненості щодо уподобань спільноти (знання «чого хоче народ») та ставлення до здорового глузду як до «спрошенства». Адже люди де-факто є однаковими у своєму суспільному розвитку, і зневажливе ставлення чи позиція «найрозумнішого», «найхитрішого» щодо інших заганяє в глухий кут аналітика із завищеною самооцінкою.
- Прихильність до «малих розв'язків». Не слід братися за вирішення привабливих «епохальних» проблем заради дешевої популярності, адже це завдасть лише збитків для суспільства та нівелює справжність аналізу. Також «поліпшення заради поліпшення» є зайвою витратою часу, енергії та матеріально-фінансових ресурсів для задоволення амбіційних уподобань. Слід дотримуватися правила: *ремонтувати речі, які зламалися, і не псувати «ремонт» решту*. Тому «малі розв'язки» не є насправді виключно консервуванням політики, а виконують роль цілеспрямованої (конкретної, вузької) дії та спираються на менш примусові інструменти впровадження політики. Цей шлях також дає змогу експериментувати з новими ідеями в старих формах, тобто дотримуватись еволюційності та спадкоємності в державній політиці.
- Контрольованість цілей. Цілі треба вибирати такі, які можливо проконтролювати. Генеральна мета будь-якого напрямку державної політики полягає в зміні чи підтримці певного типу поведінки за допомогою засобів, які можна проконтролювати й відстежити. Цілі необхідно переформулювати й зробити більш придатними для реалістичності втручання політики.



- Уміння сформулювати вибір людей у вигляді політики. Під час надання послуг державні інституції намагаються скоротити чи зменшити діапазон вибору, адже це підвищує рівень бюрократичного контролю і зменшує витрати. Такі дії викликають приховану недовіру громадян до компетентності й кваліфікованості, оскільки найдосконаліша і найкомпетентніша бюрократична система не здатна повністю й повноцінно задовольнити вимоги громадян. Тому вміння оптимально сформулювати людські уподобання у вигляді політики є одним із головних правил справжнього її аналізу.
- Врівноважене врахування інтересів з акцентуванням уваги на широких і розмитих інтересах, а не на зосереджених і організованих. Адже загалом «державна політика — це, зрештою, вираз уявлення спільноти про справедливість» [195, с. 390]. Тобто, з одного боку, моральність політики є незаангажованою цінністю її аналізу. При цьому універсальність політики як категорії завоювання, втримання й використання влади залишається її другою стороною. Соціальна стратифікація та відображення соціально-політичними системами інтересів домінуючих спільнот також є суспільною цінністю аналізу. Упередженість щодо привілеїв та пільг, достоїнств і домінувань сприятиме реальності оцінки, обґрунтованості та визначенню своєкорисливості їх. Тобто прихильність до «слабших», до «незахищених» є вірним, але не абсолютно безпомилковим правилом.
- Врахування впливу панівної ідеології. Повністю відсторонитися від впливу суспільної ідеології практично неможливо. Процес аналізу можливий лише за умов ефективного функціонування політичної системи, прихильності політиків, відстоювання певних суспільних цінностей тощо, які водночас обов'язково мають ідеологічне забар-

влення. Тому для аналітика важливим є уникнення тотального підпорядкування, беззастережної віри та абсолютизації ідеологем. Це вкрай необхідно для процесу становлення української аналітичної спільноти, оскільки потребує вкорінення інструментарію критичного мислення, незаангажованості в підходах, консенсусної гнучкості та перспективності бачення.

- Неупереджена упередженість. Слід уникати наявних заздальгідь упереджених ідей (не таких широких і систематизованих, як ідеології). Упередження може бути ненавмисним (відсутність інформації) і навмисним (заангажованість). Тому неупереджена упередженість є невід'ємним складником об'єктивності аналітика, оскільки сам аналіз, як уже зазначалося, настільки ж ремесло, наскільки й мистецтво.

### *Процес надання порад-рекомендацій*

Заключним етапом процесу аналізу є надання порад-рекомендацій. Для цього слід конкретно й чітко відповісти на три запитання:

- Що, з точки зору аналітика-експерта, слід робити замовникові?
- Чому він має це робити?
- В який спосіб він повинен це зробити?

Відповіді на перші два запитання впливають безпосередньо з оцінки альтернативних варіантів політики. Щодо третього — це перелік конкретних дій для гарантування прийняття і впровадження в життя рекомендованої політики.

Наведемо декілька правил щодо надання порад-рекомендацій.

- Поради-рекомендації повинні впливати виключно з оцінки альтернатив. (Існує загроза пропону-

вання хороших ідей для державно-політичних рішень, які з'являються під час аналізу, у вигляді рекомендацій. Ідеї мають пройти всі етапи аналітичного процесу.

- Необхідно підсумувати переваги й недоліки рекомендованої політики, а також слід зосередити увагу на наслідках впровадження даної політики.
- Підготовка чіткого переліку інструкцій з послідовною регламентацією дій для успішного прийняття і впровадження рекомендованої альтернативи. (Перелік повинен містити всі варіанти можливих «непередбачених» випадків втілення політики, тобто передбачати дії всіх зацікавлених сторін процесу впровадження.)

Усі види порад-рекомендацій мають містити вимоги щодо реальних дій, а не передбачуваних, запланованих. Наведемо кілька структуротворних характеристик рекомендацій (див. табл. 27).

Всебічне відстоювання вимог розглядається як протилежність погляду, що функція аналізу політики полягає в підтримці заздалегідь визначеної політичної позиції. Принцип відстоювання вимог відображає систематичне порівняння і критичне оцінювання певної кількості вірогідних державно-політичних рішень.

Обговорення аналізу — це кваліфіковане пояснення сутності поради замовникові. Для цього аналітик-експерт має сам чітко розуміти суть і зміст альтернативи, критерії її оцінювання і тактику обґрунтування. Як пояснюють деякі дослідники, загалом принцип надання порад-рекомендацій зводиться до так званого «тесту нью-йоркських таксистів»: рівень розуміння власних висновків і, відповідно, здатність лаконічно пояснити це іншим [366, с. 31]. Це один з найголовніших етапів аналізу державної політики, оскільки слід пристосовуватися до рівня технічної, економічної, куль-

ТАБЛИЦЯ 27

Здійсненість	Вимоги відстоювання порад-рекомендацій фокусуються на заходах, які будуть вжиті виключно для вирішення проблеми. Відстоювання містить аргументи на користь необхідних дій, які задовольняють потреби й цінності та створять сприятливі можливості для їх впровадження. Тобто слід відстоювати цілі, досягнення яких не розходиться з практичними можливостями
Перспективність	Вимоги щодо відстоювання є перспективними, оскільки вони попередньо потребують часу для свого здійснення. Прогнозування й рекомендації — це перспективні, а моніторинг і оцінювання — ретроспективні процедури аналізу політики
Обтяженість цінностями	Однакова залежність вимог щодо обстоювання від конкретних обставин і цінностей. Окрім вимог рекомендацій і передбачень наслідків застосування альтернативи, слід звернути увагу на те, які наслідки є визнаними цінностями для індивідів, груп та суспільства в цілому
Етична складність	Характеристика політичного процесу, яка складається з підпорядкованості вимог щодо відстоювання ними певних цінностей. Цінність може розглядатися як внутрішня — самодостатня — і як зовнішня, що утворює інші цінності

турної підготовки замовника. Практика свідчить, що існують загальноузгоджені характеристики замовників.

- Як правило, вони виявляють бажання брати участь у розробці аналізу в загальних рисах (не зосереджуючись на процесі виконання, «чорновій» роботі).
- Це переважно зайняті люди, і їхній розклад (регламентація) визначається зовнішніми чинниками.
- Виявляють недовіру до неперевіреного аналітика, особливо за умови відповідальності на політичній арені за прийняті рішення.

Стосовно першого пункту — можна ангажувати замовника шляхом втягнення його до процесу аналізу через вироблення попереднього проекту аналізу. І це слід зробити вчасно, щоб була змога скористатися його зауваженнями й порадами-рекомендаціями, але не занадто рано — аби уникнути вияву некомпетентності та непоінформованості. Для цього слід використовувати всі ефективні наявні способи комунікації. Сама підготовка повних попередніх варіантів аналізу через певні проміжки часу протягом терміну виконання роботи виявлятиме «білі плями» та своєчасно їх ліквідуватиме через подання завершених варіантів аналізу замовникові. Письмові звіти мають відповідати двом вимогам:

- аналіз необхідно розділяти на структурні чинники, компоненти;
- зробити викладений матеріал дохідливішим, зрозумілішим, чітким і недвозначним.

Це є доцільним і під час праці на проміжних етапах (зосередження уваги на складниках аналізу). В свою чергу, структурованість і чіткість сприятимуть з'ясуванню спірних питань. На перший погляд, така тактика сприймається як недолік, але насправді виявлення суперечностей на початковій стадії допоможе зрозуміти сильні й слабкі сторони альтернативи (положення, які можна змінити шля-

хом переконання замовника, і ті, які залишаються незмінними через його непохитність) та зменшити ймовірність виникнення непередбачуваних ситуацій на завершальній стадії.

Перш за все структурувати аналіз за схемою від початку до кінця (всі стадії аналізу). Не потрібно розміщувати всі структурні частини попереднього аналізу в чіткому порядку (на початкових стадіях доцільніше «виписувати» кожен структурну частину найкраще для з'ясування необхідної інформації щодо найефективнішого остаточного варіанта).

Загальним принципом структурування є розміщення найважливішої інформації (стисло й чітко викладеної) на початку, а додатків — у кінці, як вияв інформаційної пріоритетності. Це буде доцільним для безпосереднього переходу від проблеми до аналізу вирішення й усуне небезпеку докладного опису існуючої політики та поверхового аналізу альтернативних варіантів політики.

Проблемою аналізу політики є привернення уваги замовника, оскільки, як правило, замовники — дуже зайняті люди, а описаний аналіз — лише один із видів діяльності, тому брак часу є суттєвим чинником для пояснення їхньої неуваги. Вчасність має вирішальне значення для впливу на прийняття рішення, тож поради-рекомендації слід надавати заздалегідь.

Для оптимізації процесу надання порад-рекомендацій аналітик-експерт має порадити замовникові:

- альтернативу-стратегію, яка найточніше відповідає найбільшій кількості найважливіших цілей для вирішення проблеми;
- зробити вибір серед двох чи більше альтернатив-стратегій, кожна з яких є корисною, за критерієм: відповідність визначеним цілям та ризик негативних наслідків процесу впровадження.

Досить часто виникають обставини, за яких аналітикові необхідно подати всі альтернативи-стратегії. Це можливо, коли існує хороша ідея, яку замовник оцінить інакше з позиції вигід-витрат, ніж аналітик-експерт, а тому він стоятиме на позиції вибору іншої альтернативи-стратегії. Справжній аналітик-експерт, розуміючи й передбачаючи критерії та принципи вибору замовником альтернативи-стратегії, скористається нагодою рекомендації реально кращої альтернативи-стратегії.

Працюючи над виробленням порад-рекомендацій щодо політики, слід мати на увазі, що це завершальна, фінальна частина результатів аналізу. Тож уміння гарно *подати* альтернативу-стратегію є необхідною умовою успішності політики (досить часто запізнілі аналітичні звіти мають виключно академічну цінність). Отже, правило: «*Бути в потрібному місці з потрібним товаром у потрібний час*», — має незаперечну актуальність для процесу надання порад-рекомендацій. Тобто порада-рекомендація повинна надаватися вчасно: не запізно й не зарано. (Загалом культура співпраці замовника і аналітика-експерта виробляється протягом тривалого часу практичної роботи, а український ринок аналітичних послуг тільки розбудовується.) При цьому слід враховувати *шкалу вдячності* замовника, оскільки вона є майже класичним варіантом співпраці аналітика-експерта і замовника (див. схему 40).

Щодо письмових порад-рекомендацій, то вони, як правило, подаються у вигляді меморандуму-пам'ятки. Класичною вважається така схема побудови меморандуму-пам'ятки (див. табл. 28).

Розгорнута меморандум-пам'ятка максимально має 4—5 сторінок тексту. Основний текст зосереджено навколо обговорення альтернатив-стратегій. Окрім того, до меморандуму-пам'ятки бажано внести рішення-пропозиції у вигляді матриць чи таблиць спрощеної форми.

## СХЕМА 40

<i>Вдячність</i>	<i>Значення</i>	<i>Внесок</i>	<i>Незамінність</i>	<i>Співпраця</i>	<i>Недоліки</i>	<i>Гроші</i>
Буду вдячним за згоду виконати цю роботу	Ваша робота має для нас важливе значення	Ваш внесок є вирішальним	Не знаю, що б ми без вас робили	Ваша участь у нашій спільній праці була вагомою	Свою роботу ви могли б виконати краще	Не розумію, за що мушу платити?

Ще одним видом подання результатів аналізу є звіт. Фактично більша за 4—5 сторінок меморан-

## ТАБЛИЦЯ 28

Кому	Прізвище та посада замовника
Від кого	Прізвище та посада аналітика-експерта
Дата	Дата завершення меморандуму-пам'ятки
Тема	Тема (одним рядком)
Зміст	Стислий виклад проблеми
Рекомендації-альтернативи	Що потрібно зробити (альтернативи-стратегії вирішення)
Обговорення	Чому це слід зробити, і, якщо можливо, вказати інші альтернативи-стратегії
Поради щодо можливих дій	Як, що, коли повинен робити замовник (якщо згоден із запропонованою тактикою)



дум-пам'ятка має вигляд звіту й структурується як доповідь, тому що готується для численної аудиторії. Слід дотримуватися правил підготовки й подання звітів.

- Доречним є роздати присутнім резюме на півтори сторінки (стиглий виклад без нової інформації), яке підготовлене й оформлене як повний звіт.
- Особливу увагу слід приділити змістові звіту, оскільки це сприяє структуризації документа й полегшує його розуміння.
- Діаграми, таблиці, малюнки, складні підрахунки тощо варто подати в додатку. Це сприятиме зосередженню уваги на висновках і рекомендаціях.

Загалом не існує єдиного зразка підготовки звіту, оскільки це творчий процес, і кожен аналітик-експерт особисто вирішує проблему презентації, залежно від суспільних впливів і структурних тисків.

Все ж існує декілька загальних (враховуючи соціопсихологічний аспект) порад.

- Слід застосовувати дедуктивний метод: уявити себе на місці людини, яка читатиме меморандум-пам'ятку чи звіт, враховуючи, що аналітик-експерт обізнаний з проблемою більше, ніж замовник чи аудиторія.
- Завжди й обов'язково вказувати джерела інформації (посилання, цитування тощо) — підтвердження надійності інформаційних джерел аналітика-експерта.
- Порядок подання матеріалів має відповідати вимогам законів лінійного мислення (його можна дещо порушити виключно для короткого меморандуму-пам'ятки).

- Використані таблиці, схеми і матриці мають бути зрозумілими без звернення до змісту тексту, не переобтяженими зайвою інформацією та не викликати двозначності тлумачення. Головне ж правило — це максимальне спрощення.
- Текст меморандуму-пам'ятки чи звіту має «відлежатися» і «устоятися» у викладі. Його потрібно відредагувати (підготувати для доступного, зрозумілого читання) відповідно до прийнятих у діловодстві стандартів. Необхідною умовою є стилістична й граматична вправність, адже це норма культури ділового спілкування.

Існує декілька простих загальних правил поліпшення ефективності співпраці з замовником та вміння презентації порад-рекомендацій.

- Підготовка виконавчого резюме та списку розділів. Рекомендації мають подаватися на початку документа. Резюме містить короткий і чіткий виклад найважливіших елементів аналізу та основних рекомендацій.
- Подання змісту. Структурування тексту допоможе виокремленню суті аналізу та полегшенню сприйняття і концентрації на специфічних аспектах аналізу.
- Використання заголовків і підзаголовків поліпшує сприймання тексту. Заголовки повинні відповідати етапам процесу аналізу та бути короткими і змістовними, психологічно послідовно розміщеними.
- Застосування технічних засобів у презентації аналізу (курсив, великі літери, нумерація тощо) для привернення уваги замовника. Проте слід уникати довгих переліків, які гублять зміст і важливу інформацію, а також не зловживати «акцентуванням» (на що обов'язково слід звернути увагу).

- Використання графіків, діаграм і таблиць для ілюстрації, підсумування та виділення інформації. Такий стиль оформлення можна використовувати для винятково важливої інформації.
- Лаконізм. Увагу слід приділяти логіці аналізу (цікаві опосередковані факти потрібно зберігати окремо й подавати додатками чи примітками).
- Не варто вживати специфічну термінологію. Краще обмежитися загальноживаною технічною термінологією, придатною для даного рівня аналізу.
- Якщо роботу виконала аналітична група, то її презентацію має проводити найбільш досвідчений, авторитетний, з ораторськими здібностями та обізнаний з дидактичними прийомами представник (не обов'язково керівник). При цьому слід враховувати психологічну сумісність аудиторії і доповідача та фіксувати реакцію (недоліки й переваги) представлення.
- Висловлюватись треба чітко й послідовно. Думку починати з головної інформації, виклавши її лаконічно, просто для розуміння, з активним внутрішнім компонентом сприйняття. Грамотний текст має більше шансів на успіх.
- Зважаючи на здатність аудиторії до уважного сприйняття, максимальний час повідомлення має бути не більше 15 хвилин. Категорично заборонено перебирати час виступу та зловживати технічними засобами й матрицями, таблицями (максимум 1—2) тощо.
- Відповіді мають бути дані на всі запитання, усні й письмові (при цьому відстежуйте їх напрям — не сходьте на манівці проблеми), і вони мають бути лаконічними, з дотриманням дидактичного методу та основних правил подання матеріалу. Окрім того, не слід «дратувати» замовника й аудиторію своєю зарозумілістю (демонстрація обізнаності з усіх питань). Ви виконуєте чітке за-

вдання щодо конкретної проблеми, а не читаєте лекцію. Керівник-менеджер переадресує запитання членам групи, і якщо доповідач не знає відповіді на запитання, то не слід «викручуватися» й демонструвати загальну обізнаність, — краще спільними зусиллями швидко підготувати додаткову інформацію для відповіді.

- Оптимальним варіантом є рететиція презентації, особливо для масових аудиторій, з урахуванням організаційних моментів (наявність технічних засобів, зручність, розподіл ролей, часу, сценарій тощо). Критична, ділова, з ретельною увагою група із зауваженнями-пропозиціями сприятиме поліпшенню основного представлення і уникненню його недоліків.

Для завоювання доброї репутації слід здійснювати всі етапи аналізу серйозно і якісно. Окрім того, варто переконатися в чіткості й повноцінності цитування першоджерел інформації (для цього доречно зберігати чорновий матеріал), чітко зазначити всі теорії, дані, факти чи прогнози. Неточності або неоднозначності — так званий «баланс свідчень» — є дезорієнтацією замовника. Необхідно також зважати на взаємозв'язок рішення і поради-рекомендації. У випадку великої залежності рекомендацій від конкретного рішення варто сформулювати всі передбачувані наслідки прийняття всіх можливих рішень. І на завершення — чіткий виклад аргументів на користь обраних пріоритетів. Адже чітке визначення важливих цілей і пояснення аргументів на їхню користь сприятиме не тільки підтриманню статусу й іміджу аналітика-експерта, а й узгодженому відповідно до суспільних цінностей прийняттю і впровадженню державно-політичного рішення. Найкращою порадою щодо представлення рекомендацій є набутий у «бойових умовах» практичний досвід та постійне самовдосконалення й самоосвіта.

Таким чином, презентація порад-рекомендацій, як завершальна і головна ланка державної політики, має непересічне значення для української дійсності, оскільки досить часто кваліфікований аналіз втрачає свій зміст через неграмотність подання. Прислів'я говорить: «Вміла готувати, та не вміла подавати». Вибір поради-рекомендації для державно-політичного рішення багато в чому залежить від уміння її подати. Тому результати модельного аналізу та визначення домінуючого типу державної політики можуть нівелюватися невмінням їх сформулювати й подати. Окрім того, слід зважати на критерії вибору альтернативи-стратегії, які впливають на процедуру аналізу та стратегічно-тактичні умови подання.

### **3. Параметри, критерії та процедури вибору політики**

У суспільстві постійно існує значна кількість напрямів політики. Проблема вибору найкращого актуальна для всіх людських спільнот, адже вибір завжди є. Вибір альтернативи-стратегії — це вибір курсу держави, за який відповідають політики та який є полем запеклої боротьби груп інтересів, груп тиску, лідерів, політичних об'єднань та державних службовців.

Загалом процес аналізу державної політики передбачає постійний вибір, тобто все обертається навколо вибору (альтернативи, методу, рішення, поради тощо). Складність і суперечливість вибору дозволяє дійти, за П. Брауном, висновку, що в наступному тисячолітті вирішальною потребою керівництва державного сектора стане компетентний аналіз проблем державного управління й вироблення рекомендацій щодо дій, спрямованих на вирішення цих проблем [40, с. 88].

Проблема вибору тісно пов'язана з визначенням проблеми та вибором інструментів для її вирішення. Адже вибір напряму політики передбачає порівняння специфічних альтернатив-стратегій (вибір з декількох). Тому передусім слід:

- простежити процес вироблення альтернатив;
- точно визначити кількість чітко сформульованих альтернатив.

Специфікою альтернативного вибору є легітимність його варіантів. Досить часто привабливі варіанти альтернатив потребують суспільної легітимності (додаткові дослідження, консультації, опитування чи звернення до громадськості), що на практиці сприяє зменшенню діапазону варіантів та полегшенню остаточного вибору (обрахування наявних ресурсів, повноваження, юрисдикція, законність, контрольованість тощо). Одночасно можуть бути запропоновані нові варіанти альтернатив-стратегій чи нове формулювання проблеми з точки зору суспільної значущості.

Осмислення наукового доробку, концептуальних підходів, парадигм суспільствознавців сприятиме утвердженню аналітичних доктрин у виборі напрямку державної політики.

А. С. Васильєв для етапу аналізу вибору альтернативи-стратегії рекомендує застосовувати такі методи: економіко-математичні й евристичні, оптимізаційні, лінійного програмування та моделювання, теорії ймовірності та статистичні [47, с. 105].

Найвідомішими (вирішальними) правилами в аналізі процесу вибору альтернатив-стратегій Б. Г. Литвак називає: принцип Парето, метод пакетів, правило максимуму, лексикографічний вибір, функцію корисності альтернативного варіанта рішення [149].

Важливу роль у процесі вибору альтернатив відіграють дві групи стратегій:

- алгоритмічні — системи алгоритмічних правил, які чітко визначені і дають змогу вибрати альтернативу за кінцевою кількістю кроків;
- евристичні — набір правил, принципів та прийомів інтуїтивного характеру, які не завжди допомагають віднайти оптимальні рішення, але сприяють спрощенню завдань. Розрізняють внутрішні (розгляд ситуації як єдиного цілого і порівняння інтенсивності її властивостей) і зовнішні (порівняння аналогічних властивостей двох чи більше ситуацій) евристичні стратегії.

### *Вибір специфічних критеріїв*

Аналіз вирішення проблем починається з вибору специфічних критеріїв, тобто перетворення загальних цілей на завдання та обмеження з бажаними варіантами політики. Критерії можна визначити як завдання чи обмеження — певні примусові заходи. Правильно обрані критерії є підставою для досягнення встановленої цілі. Проте не кожна ціль окреслюється єдиним завданням чи обмеженням. Слід визначити критерії, які стосуються всіх важливих аспектів цілі.

Виконання завдань, спрямованих на досягнення встановленої цілі, вимагає ранжування критеріїв з визначенням важливості кожного з них як показника досягнення визначених цілей. Окрім того, при відборі критеріїв їх слід класифікувати залежно від необхідності для досягнення мети, оскільки постійно існує можливість відбору лише тих критеріїв, які легко виміряти. Водночас легковимірювані критерії не завжди охоплюють всі аспекти встановленої цілі.

Велике значення для вибору критеріїв має зовнішнє середовище політичного процесу. Акцентування уваги політичними діячами на сконцентрованих, помітних, надійних, матеріальних та швидких результатах, а не розпоршених, нечітких,

мінливих та уповільненої дії результатах спонукає до вибору легковимірюваних критеріїв, тобто до асиметричного набору. З іншого боку, складність цілей дозволяє аналітові визнати їх за критерії. До того ж обмеженість часу, інформації та ресурсів також може спонукати до дотримання великомасштабних цілей як критеріїв. Пропозиція критеріїв, які забезпечують найповнішу оцінку наслідків, є нагальною необхідністю оптимального вибору їх. Головним правилом при виборі критеріїв є те, що їх набір має охоплювати всі найважливіші аспекти визначених цілей. Найоптимальнішими вважаються кількісні показники, та коли вони не сприяють адекватній оцінці, вибір зосереджується на якісних критеріях, що повністю відповідають цілі.

За умови існування набору альтернатив-стратегій політики та критеріїв оцінювання можлива їх систематизація для полегшення й оптимізації вибору між ними. Для цього (за Д. Веймером і Е. Вайнінгом) слід здійснити:

- передбачення або прогноз впливів альтернатив;
- оцінку впливу з позицій обраних критеріїв;
- порівняльний аналіз альтернативи за докорінно різними критеріями [45, с. 353].

Виконання цих завдань сприятиме з'ясуванню припущень, притаманних аналізу, оскільки, на противагу рутинним, повсякденним, прийнятим за спрощеною процедурою рішенням, вирішення складних суспільних проблем вимагає належного підходу до визначення альтернатив-стратегій та впливу їх на обрані цілі. Інакше аналітик-експерт ризикує нагромадити невизначеності наслідків аналізованої політики.

Перед початком оцінювання альтернатив слід спрогнозувати (передбачити) їхній вплив, тобто провести «самоаналіз або метааналіз» [45, с. 312—314]. Передбачення потрібне для прогнозу суспільного розвитку на майбутнє, бачення наслідків держав-



ної політики в перспективі. Для цього необхідна модель проблеми: розуміння й пояснення ситуації з передбаченням майбутнього за умови втілення певної стратегії політики.

Альтернативи-стратегії майже завжди мають найрізномісний вплив на модель, тому завданням буде спроба передбачити всі наслідки, а для цього слід вжити певних заходів.

- Використання моделі, конкретизація альтернативи і здоровий глузд — основа для визначення найбільшої кількості впливів. Кожен такий вияв має стосуватися хоча б одного з критеріїв оцінки. Якщо ж маємо зворотний ефект, то було застосовано «обмежений» набір критеріїв.
- Потрібен ретельний аналіз критеріїв для передбачуваності за кожним з них. Якщо політика не впливає на відповідний критерій, то в передбаченні буде сформульовано, що ситуація не змінюється за умови здійснення теперішньої політики. Слід перекопатися, чи було передбачено всі можливі наслідки впливу альтернативи-стратегії на кожен критерій.

Наступним пунктом оцінювального процесу є оцінка впливів. Матриця зазвичай відображає впливи в одиницях, які неможливо одразу порівняти. Хоча їх можна безпосередньо порівнювати шляхом запровадження загальної системи виміру для кількох впливів (зведення критерію впливу до спільного знаменника, зберігаючи зв'язки з поставленими цілями). Прикладом є аналіз вигід-витрат як крайній випадок оцінювання, оскільки тут використовується грошовий еквівалент. При виборі легшого і зручнішого варіанта (поєднуючи порівнянні критерії впливів, можна визначити найзручніший набір критеріїв оцінювання) потрібно ретельно слідкувати за непорушністю зв'язків критеріїв з цілями, які є основою цього. Мета аналізу є визначальною.

Порівняння альтернатив за несумірними критеріями. Кожна альтернатива відповідає різному набору критеріїв, і досить рідко якась одна з них є оптимальною за всіма критеріями. Тому завдання на цьому етапі аналізу полягає в безпосередній демонстрації взаємних змін у різних критеріях як наслідок відповідного рішення (переваг і недоліків різних критеріїв, пов'язаних з різними варіантами вибору). Аналітикові необхідно довести переваги обраної ним альтернативи, продемонструвати операційні показники процесу оцінювання (цінності завершальної фази оцінювання).

Стосовно критеріїв оцінки альтернатив-стратегій для поради-рекомендації, то погляди авторів розходяться щодо їх часу й місця. З точки зору дослідників аналізу державної політики [432; 601; 609; 705] розробляти критерії оцінки альтернатив слід на таких стадіях аналізу:

ТАБЛИЦЯ 29

Д. Макрей і Д. Вайтінгтон	На ранніх стадіях аналізу
В. Дан і Я. Потер	На пізніших стадіях, коли вже сформульовані аналітичні цінності
К. Петон і Д. Савіцкі	На другій стадії аналізу

Загалом критерії є шкалою для передбачення впливів альтернатив політики щодо цілей, їх можна систематизувати та звести до:

1) оцінних:

- дієвість-результативність;
- ефективність;
- справедливість;

## 2) практичних:

- адекватність;
- прийнятність;
- політична здійсненність;
- придатність до адміністрування;
- технічна раціональність;
- вимірюваність.

На практиці не існує такого способу, який зміг би задовольнити всі суспільні вимоги до державних інституцій. Критерії не однакові за своєю важливістю, й аналітик має виявляти серед них найбільш відповідні проблеми. Зведену характеристику деяких критеріїв подаємо в табл. 30.

Таблицю складено на підставі джерел: В. Дан, К. Кернаган, К. Петон і Д. Савіцкі, Л. Пал, П. Браун [432; 533; 601; 195; 40].

Загалом найоптимальнішим варіантом є застосування всіх критеріїв, але вони нерідко суперечать один одному. Досить частим явищем є змішування критеріїв, адже все поєднується для розробки варіантів, вибору і порад-рекомендацій.

### **Вибір політики: базові підходи**

Зважаючи, що аналіз вигід і витрат є гібридом кількох методів, узятих з менеджменту, економічних та інших суспільних наук, і він зводить усе до стандартних одиниць (грошові одиниці) для того щоб їх можна було безпосередньо порівнювати [19 с. 26], його найчастіше застосовують в аналізі державної політики. Історичний розвиток свідчить про намагання широкого використання поняття *вигід-витрат* у виборі політики та обґрунтуванні відповідного напрямку політики. Загалом дослідник вирізняють п'ять базових підходів до аналізу політики (на етапі вибору політики):

## ТАБЛИЦЯ 30

Дієвість-результативність	<p>Дієвість-результативність визначає здатність і ступінь впровадження однієї з альтернатив-стратегій для досягнення мети. Вона розглядається як технічна раціональність чи забезпечення здійснення роботи, досягнення цілі, тобто технічна здійсненність. Оцінюється кількістю продукції чи послуг або вартістю в грошовому еквіваленті. Розглядають недієву політику — внутрішньо неузгоджену (за винятком штучно створеної).</p> <p>Різновидом дієвості-результативності є критерій здійсненності:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• технічна здійсненність;</li> <li>• ґрунтування альтернативи-стратегії на сучасних теоретичних і технічних підставах;</li> <li>• докази досягнення бажаних результатів за допомогою даної альтернативи в інших випадках (з поправками);</li> <li>• теоретичне підтвердження очікуваного причинно-наслідкового зв'язку між діями і результатами.</li> </ul> <p>У разі існування єдиної мети для досягнення дієвістю-результативністю будь-якої альтернативи є діапазон-шкала, де ця мета буде досягнута. Вирізняють такі поняття:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• шкала дієвості-результативності — ступінь досягнення мети;</li> <li>• результативність — точка на шкалі результативності, якої досягла кожна з альтернатив.</li> </ul>
---------------------------	--

<p style="text-align: center;">Дієвість- результативність</p>	<p>За умови існування перед політикою значної кількості цілей, які неможливо представити єдиною шкалою, доцільніше використовувати поняття «вигоди альтернатив». Вигоди — це впливи чи наслідки, що вважаються сприятливими чи позитивними, беручи до уваги поставлені цілі, на противагу витратам, які розглядаються як несприятливі або негативні впливи.</p> <p>Визначимо перешкоди у вимірюванні результативності та вигід:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• вимірювання вигід є швидше концептуальною, ніж технічною дією, оскільки неможливо автоматично визначити всі вигоди, наприклад, соціальних програм;</li> <li>• невміння знайти «вимірник» через відсутність інформації, брак даних чи невміння зібрати й використати їх. Це особливо стосується соціальних програм (індикатори зміни життя людей);</li> <li>• «неринковість» виміру вигід, тобто непрямі вимірники водночас є необхідними й невизначними: вигоди та витрати адресуються різним людям</li> </ul>
<p style="text-align: center;">Ефективність</p>	<p>Це забезпечення виконання роботи з найменшими витратами (оптимальність, за Парето). Доцільним буде системне застосування комплексного методу аналізу вигід і витрат, основою якого є оцінка. Тобто оцінювання в одиницях грошової вартості специфічних вигід і витрат кожної альтернативи або монетаризація впливів, а також нематеріальних вигід і витрат, за умови домінування вигід.</p> <p>У процесі оцінювання ефективності постають проблеми, пов'язані з:</p>

- можливим розмаїттям товарів і послуг;
- існуванням значної кількості проміжних продуктів, на які також може поширюватися аналіз ефективності;
- різною якістю товарів і послуг [28, с. 30—31].

Вимірювання витрат і вигід в однакових одиницях.

Слід також оцінювати майбутні вигоди й витрати та враховувати чинник часу. Багато наслідків і ефектів матимуть місце в майбутньому, тобто необхідне застосування поправочного коефіцієнта (коефіцієнт окупності — умова вкладення коштів до приватного сектора за рекомендації державних програм). Потрібно також оцінювати вірогідність (ризик і невизначеність) та альтернативу, що приводить в дію критерії. Загалом аналіз вигід-витрат ефективніший для оцінки довготривалих програм.

Недолік — поняття нематеріальної корисності. Аналіз з'ясовує і уточнює, хто (групи, особи) має вигоди й користь та за рахунок кого і чого. Недоліком є виділення ефективності як єдиного домінуючого критерію (політичний вибір — це відповідь на політичний тиск, що здійснюється політичними діячами і своєрідно нівелює економічну ефективність).

Аналіз чутливості — невизначеність, пов'язану з аналізом вигід і витрат, слід зробити прозорою (вирішити проблему невизначеності прогнозу й показати ризик недооцінки й переоцінки).

Застосовуються й інші критерії: етичної конкуренції, гіпотези причиновості, інтуїції та *fortiori* (*Fortiori*) аналіз (В. Дан), але одночасно з аналізом вигід-витрат

Справедлива політика — ефекти чи зусилля розподілені чесно і справедливо. Вирізняють три типи:

- горизонтальну справедливість;
- вертикальну справедливість;
- справедливість між поколіннями.

Державні службовці відіграють головну роль у реалізації критерію справедливості (увага до етичних норм: державно-політичні рішення мають етичний вимір). Тісний контакт з вибором інструментів політики.

Завданням критерію є визначення максимізації добробуту суспільства загалом, а не окремого індивіда. Для цього, за В. Даном, слід:

- максимізувати індивідуальний добробут громадян шляхом намагання максимізувати добробут усіх індивідів одночасно;
- захистити мінімальний добробут громадян через поліпшення добробуту деяких індивідів, одночасно не погіршуючи добробуту інших;
- максимізація чистого добробуту — збільшення чистого добробуту за умови, коли прибуток може компенсувати витрати (критерій Калдора—Гікса);
- максимізація добробуту, що підлягає перерозподілу серед вибраних суспільних груп [432, с. 287].

Недоліком цього критерію є складність розуміння поняття *справедливість* (рівноправне й недискримінаційне ставлення до всіх членів суспільства (окрім спеціальних випадків) — це питання про цінності). Для України є суттєвим цей критерій через неоднозначне розуміння його за шкалою від патерналізму до крайнього раціоналізму

Адекватність	<p>Адекватність — це своєрідний спадкоємець дієвості-результативності як критерію оцінки відносної цінності альтернативних курсів політики. Вона виміряє можливість досягнення мети з наявними ресурсами. Адекватність вимірюється як рівень дієвості-результативності, відповідає потребам, цінностям і можливостям та силі зв'язку між альтернативами політики і бажаними наслідками. Вирішальне значення має зв'язок між рівнем дієвості і обсягом затрат (складність при фіксованих витратах). Суспільна практика свідчить швидше про схильність до збільшення витрат, аніж до відмови від обіцяної мети (престиж політики)</p>
Прийнятність	<p>Визначення несуперечності завдань програми та її основних положень цінностям суспільства загалом. Критерій прийнятності розглядає проблему притаманності (потребності) вирішення суспільних проблем, і для цього аналітикові слід звести всі критерії разом, тобто відобразити відносини між численними видами раціональності та використати метакритерії, які логічно випереджають критерії результативності, ефективності, адекватності, справедливості й відповідності</p>
Політична здійсненність	<p>Точне усвідомлення ситуації (внутрішньої, оточення тощо) і проблеми, яка потребує вирішення, є найважливішим моментом процесу прийняття рішення і процесу аналізу загалом та рекомендації зокрема. Оцінювання політичних ризиків (характер підтримки і опозиції, прозорість для громадськості, можливість поразки). Наголос на політичному аспекті:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• для кар'єри політика і для ресурсного потенціалу значення мають наслідки від дії політики;</li> </ul>



- досягнення навіть альтруїстичних цілей вимагає розрахунку і витрат.

Відчуття політичного контексту та вміння пояснити прогнозований вплив альтруїстичних варіантів на частину суспільства. Особлива увага до власної чутливості аналітика як чинника прийнятності і здійсненості.

**Прийнятність** — легітимність і підтримка. Тобто чи є прийнятною дана політика для задіяних у політичному процесі і чи сприймається новий варіант політики. Окрім того, завжди існує можливість підтримки політики об'єктивними стандартами чи експертними висновками. Різновидом прийнятності є критерій комунікабельності — здатність обґрунтовано пояснити вибір головним учасникам чи громадськості в цілому.

**Доречність** — узгодженість цілей політики з уявленням громадськості і суспільства загалом про цінності. Головне — доречність мети (переважно етичне питання: уявлення про цінності, права, перерозподіл тощо) та існування зовнішніх критеріїв, які зумовлюють справедливість і доцільність пропонованої політики.

**Відповідність прагненням суспільства** (визначається як вищий критерій) — відображення пропонованим варіантом потреб і преференцій та уявлень про цінності окремих груп. (Часто політика є ефективною і дієвою, але такою, що не відповідає потребам і бажанням суспільних груп, на які вона спрямована.)

**Політична здійсненість** аналізується з огляду на:

- дійових осіб (групи, особи; опозиція чи підтримка);

<p>Політична здійсненність</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• переконання і мотивації (групи, особи; потреби і рішення);</li> <li>• ресурси (влада, авторитет, фінанси; наявні, можливість використати);</li> <li>• місце прийняття рішення (установа, організація; де і коли).</li> </ul> <p>Складання політичної карти (для вдосконалення політичної здійсненності):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• карта сприйняття — спрямування політичних зусиль на описання методів політичного сприйняття відповідними групами, особами;</li> <li>• карта позицій — опис підтримки чи неохвалення або впливу, що очікується від груп і осіб, та визначення сфер консенсусу, компромісу чи коаліції</li> </ul>
<p>Придатність до адміністрування (залежність)</p>	<p>Один з основних критеріїв оцінки альтернатив — адміністративні витрати, простота здійснення й інтенсивність використання ресурсів, тобто залежність (значення осіб, груп, організацій для легітимувannya і здійснення політики). Придатність визначається завдяки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• можливості практично здійснити пропонувану стратегію або програму в політичному, соціальному й адміністративному контексті;</li> <li>• необхідному кадровому забезпеченню;</li> <li>• необхідним навичкам і здібностям;</li> <li>• готовності до співпраці при виконанні робіт та наданні послуг;</li> <li>• наявності ресурсних потужностей;</li> <li>• реальності визначених термінів</li> </ul>

1. Стандартний аналіз вигід і витрат.
2. Якісний аналіз вигід і витрат.
3. Модифікований аналіз вигід і витрат.
4. Аналіз економічної ефективності.
5. Багатоцільовий аналіз політики.

Схематичне зображення процесу обрання способу вирішення проблем, за Д. Веймером і Е. Вайнінгом [45, с. 339], має такий вигляд (див. схему 41).

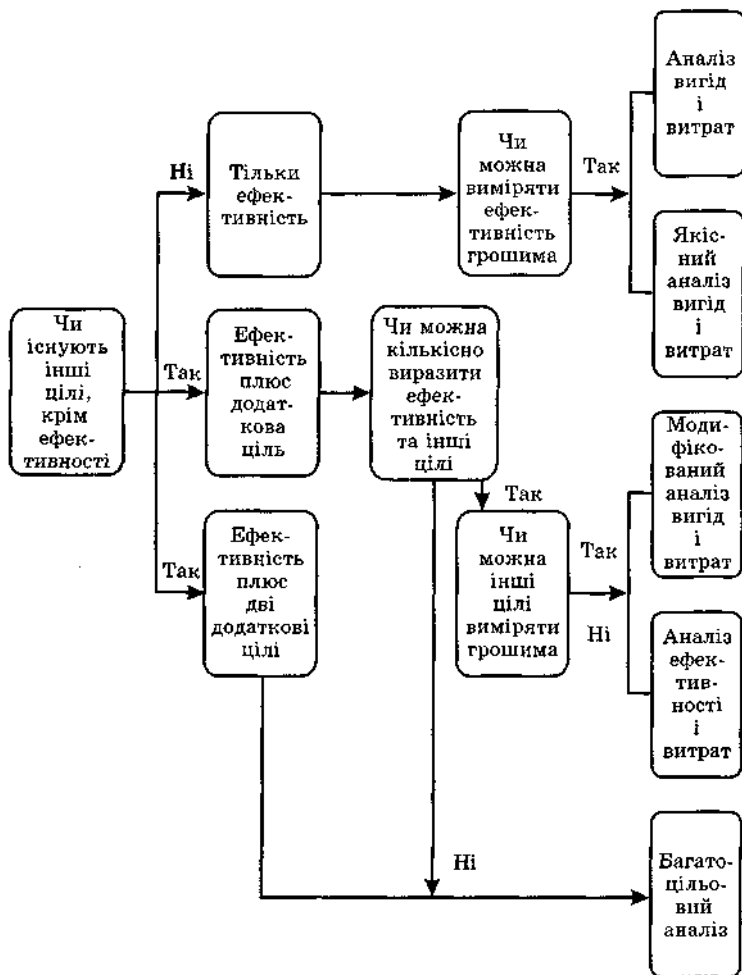
Перший підхід слід застосовувати у випадку аналізу виключно з позицій ефективності. Найбільші проблеми суспільного вибору виникають унаслідок зусиль представників певних політичних сил служити вузьким інтересам (округ, клан, партія тощо). Представники часто змушені ухвалювати рішення, наслідки яких виявляються не відразу, а лише згодом. З точки зору економічної ефективності, представники повинні вибрати політику, яка забезпечує перевищення поточної цінності вигід над поточною цінністю витрат. Загалом аналіз вигід і витрат є раціональним методом, що містить такі моменти:

- виявлення альтернатив-стратегій;
- визначення альтернатив таким способом, який дає змогу коректно їх порівняти;
- коригування в ситуації, коли витрати й вигоди припадають на різні проміжки часу;
- підрахунки вартості в доларах речей, які зазвичай так не оцінюються;
- з'ясування невизначеності в даних;
- представлення витрат і вигід у підсумковому комплексному форматі, яким можна керуватися при прийнятті рішень. (Докладніше див.: [19, с. 25]).

Д. Веймер і Е. Вайнінг визначають чотири стадії аналізу вигід і витрат в оцінюванні альтернатив [45, с. 338—344]:

1. Визначення впливу.
2. Монетаризація впливу.
3. Врахування часу і ризику.
4. Вибір варіанта стратегії.

СХЕМА 41



В. Дан пропонує десять стадій як адекватне відображення системного характеру цього аналізу [432, с. 405]:

1. Структурування проблеми.
2. Визначення цілей.
3. Визначення альтернатив.
4. Опрацювання даних для прогнозування.
5. Визначення груп, на які націлено політику і які матимуть користь від неї.
6. Оцінка вигід і витрат.
7. Застосування поправки до оцінки вигід і витрат.
8. Оцінка ризику й невизначеності.
9. Вибір критеріїв рішення.
10. Вироблення порад-рекомендацій.

Загалом визначають таку логічну послідовність етапів проведення аналізу для вибору альтернативи-стратегії:

- вивчення проблеми, врахування обмежень і формулювання завдань і цілей;
- визначення варіантів у такий спосіб, який дасть змогу аналітикові коректно їх порівняти;
- аналіз нарощувальних ефектів і збір даних щодо витрат і вигід;
- зведення величини витрат і вигід до прийнятих стандартних одиниць вимірювання;
- запуск детермінованої моделі з уведенням щоразу одних величин витрат і вигід у такий спосіб, ніби ці величини є визначеними;
- аналіз чутливості (для визначення змінних, які матимуть найбільший вплив на чисту поточну вартість);
- аналіз ризику, використовуючи відомості про діапазони та ймовірності величин витрат і вигід та шляхом моделювання очікуваних результатів інвестиційного проекту;

- визначення варіанта вибору, який дасть бажаний результат розподілу доходів;
- враховуючи всі аспекти кількісного і якісного аналізу чинників (які не можна виразити в доларах),— зробити виважену рекомендацію [45, с. 27—28].

Завдяки аналізу вигід і витрат можна порівняти результати різних альтернатив-стратегій і отримати чисту грошову віддачу від них. Отже, аналітик-експерт може рекомендувати таку альтернативу-стратегію, яка дає найбільші чисті прибутки. Недоліком цієї системи є те, що ринкові ціни досить часто не відображають справжньої вартості через викривлення, спричинені невиконанням своїх функцій ринком, або через втручання державних інституцій. З іншого боку, досить важко виразити всі результати в грошовому еквіваленті на підставі безпосередніх ринкових спостережень. До того ж слід мати відповідні навички для оцінки дії чинників способу вирішення проблем.

Інший вид аналізу визначають як якісний і починають зі стандартного прогнозування впливів. Його застосування зумовлене ситуацією, коли вплив альтернативи-стратегії не вдається оцінити тільки грошима, хоча ефективність є основною метою. (Досить часто грошовий вимір неможливий через природні чи технічні обмеження — часові, інформаційні та інші.) За умови, коли неможливо виміряти грошовим еквівалентом чисті прибутки, слід визначити, які саме альтернативи-стратегії матимуть найбільший якісний вплив порівняно з іншими. Водночас потрібно охарактеризувати якісні аргументи впливів, не виражених у грошах. Особливо це стосується суспільних проблем, коли можливе покладання на теоретичні аргументи визначення ступеня впливу на ефективність.

Коли ж неможливо класифікувати альтернативи-стратегії за ознакою вигід-витрат, слід зосередити

тись на результатах, що виражені не в грошових величинах, а у вигляді окремих цілей, тобто багатопільового аналізу. Перед тим як ставати до цього, слід з'ясувати, які цілі є придатними для аналізу. Загалом кількість цілей і визначає найоптимальніший метод вирішення проблем.

Наступним підходом є модифікований аналіз вигід і витрат. За умови, коли потрібно ще досягти іншої мети — справедливості, це призводить до деяких чистих втрат (які слід мінімізувати) і підтверджує, що аналіз ніколи не пов'язаний тільки з однією метою (за винятком ефективності). При цьому необхідно зважати на втрати і вигоди всіх соціальних груп суспільства, і таким чином матимемо «розподільчо зорієнтований аналіз вигід і витрат» [484].

Перевагою модифікованого методу аналізу вигід і витрат вважають можливість ранжування альтернатив-стратегій за єдиною системою, тобто одержання єдиного показника для класифікації альтернативних стратегій за ступенем їхнього впливу. (Це можливо за умови порівнянності таких понять, як справедливість і ефективність.) Недоліком модифікованого методу аналізу є здатність поглинати розподільчі цінності в сукупному показнику чистої вигоди через їх уніфікацію, що потребує конкретного врахування цінностей.

Аналіз економічної ефективності застосовується за умови, коли ефективність та інша мета є кількісно вимірними, але цю іншу мету неможливо оцінити в грошах. (Стратегія спрямована на досягнення обох цілей, які неможливо оцінити за допомогою єдиного показника.) Вирізняють два способи здійснення цього аналізу:

- метод *фіксованого бюджету* — вибір певного рівня витрат і пошук найприбутковішої альтернативи-стратегії (найбільші вигоди);

- метод *фіксованої ефективності* — визначення певного рівня вигід і подальший вибір альтернативи-стратегії, яка забезпечить досягнення цього рівня з найменшими витратами.

Оцінювання ефективності політики завдяки застосуванню конкретної альтернативи-стратегії є досить складною справою через майбутню невизначеність. Перелічимо низку характерних методів оцінювання.

- Використання даних оцінювання, зроблених у попередніх аналізах. Зважаючи на незначну кількість інформації щодо існуючих програм та необхідність припускати, що умови для альтернатив-стратегій з часом не змінилися, цей метод (незважаючи на зовнішню привабливість) має досить обмежене застосування.
- Пристосування підходів минулої діяльності для оцінки майбутніх умов, які впливають на ефективність. Оптимальним варіантом цього методу є аналіз даних за декілька років для розрахунку майбутньої тенденції.
- Застосування даних аналізу реалізації аналогічної політики в інших регіонах. Незважаючи на привабливість, яка досить часто викликана специфікою конкретних умов, недоліком цього методу є неповнота даних через:
  - несистемну й несистематичну оцінку політики;
  - відмінність умов розробки і впровадження.
  - підготовку звіту про політику одразу після її початку;
- Отримання інформації від «продавця», адже він може забезпечити обрахування ефективності використання обладнання. Однак ці дані, як правило, мало враховують людський чинник та є надмірно оптимістичними.



- Здійснення «інженерних» розрахунків. За деяких умов аналітикам-експертам слід синтезувати і використати оцінки відомих фактів і даних про альтернативи-стратегії. Це передовсім стосується тих, які містять нові технології чи процедури і не мають придатних порівняльних даних.
- Залучення техніки математичного моделювання. Математичні моделі застосовуються за таких умов:
  - складнощі взаємозв'язку чинників ефективності політики;
  - наявність даних щодо минулої діяльності та можливість використання кількісних форм (застосування комп'ютерних програм).
- Використання експертних оцінок і заяв як метод доповнення до попередніх. Експертами можуть бути політики, урядовці, державні службовці, що мають необхідний досвід і знання.
- Використання «стимулювання ворожого процесу». Тобто кожна альтернатива-стратегія представляється окремою командою за умови конкурентного вибору. Під час дискусії обґрунтовуються всі «за» і «проти» кожної альтернативи-стратегії.
- Використання інформації щодо пілотного застосування політики для короткотермінових програм з обмеженим масштабом і з невеликими початковими інвестиціями в персонал.

Головною особливістю аналізу вигід і витрат у процесі вибору альтернативи-стратегії є неможливість цього підходу оцінити доцільність використання будь-якої з них, тобто аналіз ефективності витрат не інформує про доцільність того чи іншого напрямку політики, але за умови прийняття рішення про потребу досягнення певної мети аналіз сприяє з'ясуванню найефективнішого способу.

Багатоцільовий аналіз є найкращим методом вирішення проблем, що мають декілька цілей (до того ж одну з них практично неможливо оцінити кількісно). Загалом усі інші способи вирішення проблем є окремими елементами багатоцільового аналізу й показують умови, за яких цілі перетворюються на критерії, завдання чи обмеження, та як можна порівняти альтернативи-стратегії. Отже, багатоцільовий аналіз — це універсальний засіб вирішення проблем (окрім випадків, коли єдиною умовою є ефективність).

Для порівняння альтернатив-стратегій застосовують методи, які ґрунтуються на вивченні *входів* і *виходів* рішення. Найвідомішими є *витрати-корисність*, тобто *витрати-ефективність* і *витрати-вигоди*. Вони передбачають кількісне відображення витрат та порівняння їх з очікуваними результатами. Основною відмінністю є засіб оцінювання результатів. *Витрати-ефективність* оцінюють результати в кількісній формі, метод *витрати-вигоди* використовує умовну грошову оцінку, що дає змогу зіставити витрати і результати не тільки варіантів рішення, а й програм, які розробляються в різних сферах діяльності. Серед інших варіантів порівняння альтернатив можна назвати:

- *витрати-ціль* — дає можливість простежити вплив кількісних змін у результатах на величину витрат для їх досягнення;
- *витрати-обмеження* — допомагає простежити вплив внесення до програми обмежень соціального, економічного, правового або іншого характеру на величину витрат на неї [56, с. 83—87].

Окрім того, в процесі аналізу слід зосередитись на розрахунку конкретних витрат кожної альтернативи-стратегії. Можна виокремити такі фази розрахунку витрат:

- Докладний опис витрат кожної альтернативи-стратегії, тобто розрахунки кількості і якості матеріалів, обладнання, персоналу тощо. Основою цього є оцінка належного обслуговування та необхідних одиниць ресурсів для цього. Успішність аналізу залежить від урахування додаткових витрат для досягнення додаткових можливостей. Загальним правилом є тісна співпраця з персоналом державних установ для врахування всіх важливих суспільних елементів і чинників;
- Визначення витрат, які мають бути враховані в аналізі, тобто визначення витратних відмінностей кожної альтернативи-стратегії. Для цього необхідно:
  - зосередити аналіз на істотних елементах витрат, суттєво відмінних від інших альтернатив-стратегій;
  - визначити для кожної альтернативи-стратегії фіксовані й варіантні витрати (які збільшуються чи зменшуються з часом). При цьому слід мати на увазі, що довготривала перспектива не має фіксованих витрат;
  - визначити інкрементальні (нарощувальні) витрати, які викликані існуванням специфічної альтернативи-стратегії і є не середніми, а релевантними витратами;
  - врахування *безповоротних витрат* (які вже зроблені та є нерелевантними з погляду аналізу витрат). Доречні лише майбутні втрати, хоча слід враховувати політичні причини занепокоєння урядовців щодо попередніх витрат;
  - розгляд і врахування всіх витрат (незалежно від статей і бухгалтерського обліку, джерела тощо), в тому числі й залучених опосередковано в майбутньому;

- оцінка майбутнього доходу альтернатив-стратегій та можливостей залучення грантів (вітчизняних чи іноземних);
- врахування впливу витрат однієї альтернативи-стратегії на інші та суспільні сфери. Це досить складне завдання, зважаючи на широкомасштабність суспільних змін.
- Оцінка витрат, яка охоплює низку підходів:
  - перенесення поточних витрат на майбутнє. Це особливо стосується витрат, які значно змінюються;
  - оцінювання;
  - внутрішні розрахунки (обрахування витрат «місцевими» спеціалістами). Це вимагає значних часових затрат через велику кількість альтернатив-стратегій;
  - оцінка «продавця», тобто оцінка обслуговування, яка встановлена «продавцем» послуг. При цьому слід враховувати інфляцію та витрати на модернізацію;
  - застосування методики, яка вже використовувалася раніше для оцінки витрат інших альтернатив-стратегій, за умови врахування їхньої специфіки;
  - статистичні оцінки, тобто насичення інформації статистичними даними для репрезентативності результатів;
  - чинники і моделі витрат. Попередньо підготовлені розцінки й витрати, які можуть застосовуватися завдяки оновленню.

### ***Методологія оцінок вибору***

Вибір рішення (альтернативи-стратегії), за Й. Кхолом, залежить від очікування (суб'єктивної вірогідності) та корисності (суб'єктивної корисності) мети [148, с. 29]. Сучасні дослідники державної політики одним із основних методів оцінки альтернатив при прийнятті рішень називають метод експертних оцінок (має широке застосування при прогнозуванні, визначенні пріоритетів на всіх етапах програм-

ного аналізу тощо) [30, с. 90]. Загалом цей метод ґрунтується на припущенні, що індивідуальна експертна оцінка відображає досвід і знання аналітика-експерта про об'єктивну дійсність (до того ж думка групи експертів є надійнішою за думку окремого експерта). В цілому експертна оцінка буває: одноетапна, багатоетапна, анонімна, відкрита, з певної проблеми, комплексна, з анкетуванням (інтерв'юванням), змішана.

Вирізняють такі етапи проведення експертної оцінки:

- формування мети експертизи;
- розробка процедури оцінювання;
- формування групи експертів;
- опитування;
- аналіз та опрацювання інформації.

За інформаційним забезпеченням, наявні два основних підходи до експертного оцінювання:

1. Достатня кількість інформації при вирішенні проблеми. Експерт є джерелом великого і якісного обсягу інформації та її вимірювачем, що дає змогу використати формальні прийоми опрацювання експертних оцінок (зокрема шляхом усереднення). Для отримання кількісних експертних оцінок застосовують:
  - метод безпосередньої оцінки;
  - метод середньої крапки;
  - метод Черчмена—Акофа;
  - метод лотерей.
2. Недостатня кількість інформації, що в основному вимагає якісного опрацювання експертних оцінок. Найефективнішим для цього є застосування репрезентативної теорії вимірів. Для отримання якісних експертних оцінок використовують:

- метод експертної класифікації (встановлення та прийняття класів, категорій, рівнів);
- метод парних порівнянь;
- метод ранжування альтернативних варіантів;
- метод векторів переваг (необхідність отримання колективного експертного ранжування);
- метод дискретних експертних кривих.

Метод колективної експертизи має свої переваги (більша надійність поради групи експертів від думки окремого аналітика) і недоліки (створення спеціальних прийомів і процедур, організація обміну інформацією, досягнення консенсусу, вироблення компромісних варіантів тощо).

В Україні для вирішення суспільних проблем широко застосовується метод координації за допомогою комісій. Велика кількість постійних та спеціальних комісій (комітетів, рад, цільових робочих груп тощо) підтверджує широке застосування цього методу для аналізу державної політики.

Наступним методом є *брейн-стормінг* (мозковий штурм, мозкова атака, конференція-ідея, колективне генерування ідеї тощо). При цьому слід наголосити на суворому дотриманні правил проведення брейну-стормінгу (справедливість, рівність учасників та недопущення критиканства й ігнорування тощо).

Різновидом брейну-стормінгу є метод Дельфі, спрямований на підвищення об'єктивності результатів через використання зворотного зв'язку шляхом ознайомлення експертів з даними попереднього туру опитування та врахування цих даних при оцінці значущості думок експертів.

Слід зазначити, що існує простіший спосіб розуміння передбачення впливів на процес вибору альтернативи-стратегії. Для цього треба зробити матрицю *критерій-альтернативи*, яка сприяє ре-

тельному порівнянню альтернатив-стратегій, не усуваючи невизначеності як завади в побудові оптимального варіанта матриці. Оперувати потрібно широким діапазоном значень (від найбільшого до найменшого, для позначення найкращого і найгіршого випадку в кожній конкретній альтернативі), не зосереджуючись на кожному кластері матриці. Невпевненість, яка супроводжує виконання цієї роботи, компенсується ширшим використанням якісних показників на противагу кількісним.

Ще одним застереженням при виготовленні матриці є те, що передбачення значно залежать від певного виду припущень. Тому необхідно створити найрізноманітніші сценарії. Для перевірки чутливості кожного з них до будь-якого припущення слід змінити його, залишаючи решту припущень незмінними, і, як результат, — виготовляється нова матриця передбачень. Таким чином, кожен набір передбачень становить окремий сценарій.

### ***Невизначеності вибору політики***

З'ясування невизначеностей також є невід'ємним складником аналізу процесу вибору альтернатив-стратегії. Якщо передбачення ґрунтуються на статистичній або математичній моделі, то зроблене припущення має відповідати середньому вибірковому і, окрім цього, можна оцінити відхилення (похибку), спираючись на рівень довіри до передбачень. (Часто найкращі припущення й довіра до них ґрунтуються на суб'єктивній оцінці наявних даних.) Коли аналітик-експерт абсолютно переконаний у правильності припущень щодо основних критеріїв оцінки, це сприяє вагомості аргументації під час дискутування про результати й ризики.

Загалом існує низка способів подолання невпевненості. Серед них:

- Створення кількох (резервних) сценаріїв, які враховують усі можливі варіанти. Потім обрання

найкращого варіанта для кожного сценарію. За умови, коли один сценарій найпридатніший для всіх варіантів, він обирається за остаточний. Коли жоден не влаштовує — вибір слід зробити на підставі або кращих результатів від впровадження найоптимальнішого сценарію, або реалізації такого сценарію, що запобігає найгіршим результатам. Стосовно вибору з найгірших (схожість зі стратегією *мінімаксу* в теорії ігор: ранжування та вибір найкращого з найгірших варіантів), то слід мати на увазі, що він доречний лише за умови високого авторитету замовника в суспільстві та відносно спокійного сприйняття поразки потерпілими сторонами. Неодмінним має бути пояснення причин такого рішення (чому воно є оптимальним).

- Коливання у виборі альтернативи-стратегії (декілька альтернатив оцінюються як найкращі; тимчасова впевненість щодо одних і невпевненість щодо інших) передбачає такі дії:

- оцінення найкращого і найгіршого варіанта для кожної альтернативи-стратегії, яка містить невизначеність щодо результатів. Прийняття рішення стосовно найоптимальнішого варіанта (порівняно з іншими);

- створення нового критерію оцінки («ймовірність шкодування»), який зміг би вимірювати, що реальні (фактичні) результати насправді виявляться ще гіршими (несприятливими), ніж найкраще припущення. Цей критерій у майбутньому можна розглядати як ще одну неспівмірну ціль.

Існує правило для полегшення вибору серед альтернатив-стратегій. Його називають: *іти — не йти*. Для його застосування потрібно встановити прийнятний «поріг» меж допустимості для кожного критерію, тоді можна відкинути альтернативи, які не вписуються в межі. (Встановлення «порогів» для всіх критеріїв сприяє усуненню альтернатив,



які не досягають жодного з «порогів».) Якщо залишається одна альтернатива, то вона приймається, — *йти* на кожний критерій. Якщо дві чи більше — увага зосереджується на детальному порівнянні на підставі компромісних критеріїв. Але якщо жодна з альтернатив (і наявна політика також) не дає відповіді *йти* на кожний критерій, — слід або запропонувати нові альтернативи, або знизити деякі «пороги».

Оцінюючи здійсненність політики та засоби впливу на неї, зазначимо, що інформація місцевих аналітиків-експертів — це розумний початковий етап при прогнозуванні політичної здійсненності. (Але при цьому слід зважати, що така інформація досить часто є описовою й застарілою, тож потрібне розуміння теорії поведінки людей для розроблення ефективної стратегії і досягнення бажаного результату.) А. Мелстнер [563, с. 859—867] вказував на мінімальний обсяг інформації, необхідної для оцінювання здійсненності політики.

- Вивчення конкретних учасників: які особи та групи ймовірно висловлять свою думку з цього питання. Визнається два угруповання учасників, між якими немає чіткої межі: ті, кого це питання не стосується, й ті, хто відповідає за прийняття рішень. При складанні списку потенційних учасників слід припустити, що учасником може бути будь-яка дуже зацікавлена сторона — з економічних, вузькопартійних, ідеологічних або професійних міркувань, та додати осіб з офіційними посадами.
- Розуміння мотивів та переконань учасників, які є очевидними, якщо це організовані зацікавлені групи. (Переважно можна обґрунтувати, як ці групи оцінять конкретні пропозиції, порівнявши витрати і вигоди, які врахують лідери цих груп. Якщо ж оцінка лідерів ґрунтується на хибних

переконаваннях, то можливий вплив на їхню позицію через надання відповідної інформації.) Найважче визначити конкретні мотиви й переконання осіб на офіційних посадах. Державні службовці, політичні функціонери і члени громадських організацій мають дуже різноманітні мотиви. Окрім незалежних цінностей, слід зважати й на чинні — професійну належність та бажання забезпечити ресурси для своїх організацій і власного існування, тому важко точно передбачити, який із мотивів буде домінуючим у даному виборі. «Те, що ви обстоюєте, залежить від того, де ви сидите», — цей афоризм є центральним елементом ефективного стратегічного мислення. Так вважають Д. Стокс [675, с. 45—55] і Р. Мілз [567, с. 399—403]. Тому знання про позиції, інтереси конкретних службовців, причетних до рішення, сприятиме вдосконаленню стратегічних розробок.

- Оцінювання потенційних ресурсів учасників. Учасники керують різноманітними політичними ресурсами. Зацікавлені групи можуть заявити, що вони презентують ту чи іншу частину виборців. Вони можуть мати фінансові ресурси для оплати ініціативних груп (лобі), проведення аналізу, оприлюднення своїх цілей через засоби масової інформації та організації збору внесків. Їхні лідери мають добрі стосунки з потрібними урядовцями. Завдяки широкому членству, аналітичним і технічним можливостям в інформаційній сфері вони можуть привернути увагу, справити досить великий вплив (тиск). Але фактична участь у грі залежить від мотивів груп та їхніх лідерів. Офіційні державні службовці мають у розпорядженні ресурси завдяки своїм посадам та зв'язкам. Законодавці можуть голосувати, проводити слухання, а також впливати на порядок денний. Спільні послуги між політичними пар-

тіями, лідерами, групами тощо добре зрозумілі та мають обов'язково враховуватися при аналізі політичної кон'юнктури. Адже політичні партії або їхні представники можуть «продати» свій голос. Якщо частина учасників голосування індивідуально ставиться до винесеного на голосування питання, вони можуть запропонувати свої голоси іншій групі учасників, аби згодом одержати їхні голоси на свою підтримку в інших питаннях. («Ми голосуватимемо на вашу користь сьогодні, якщо ви проголосуєте на нашу користь завтра».) Спільні послуги практикуються в усіх демократичних інституціях [96, с. 99]. Загалом будь-хто з учасників може впливати на інших та на рішення через особисті зв'язки, що ґрунтуються на довірі, прихильності, страхові чи взаємозацікавленості.

- Вибір політичного рівня. Кожен політичний рівень має своє поле прийняття рішень. Основні правила переважно зафіксовані письмово — законодавці затверджують процедурний процес, а установи мають адміністративні процедури. Але неписані традиції, правила та повсякденна практика сприяють розумінню типового процесу вироблення і впровадження державно-політичних рішень. Обізнаність із цими правилами, нормами, так само, як і з неофіційними каналами інформації, дуже важлива при врахуванні кон'юнктури для політичного прогнозування і стратегії державної політики. Загалом слід мати на увазі, що учасники політичного процесу, які програють або відчують свою поразку на одному політичному рівні, намагаються перенести розгляд проблеми на інший рівень. Окрім того, рівень може переміщуватися від однієї гілки влади до іншої [45, с. 478—488].

Вибір альтернативи-стратегії в цілому — це вибір між новим рішенням і *статус-кво*. Поряд з цим альтернатива-стратегія «нічого не робити» обов'язково є об'єктом розгляду. Розглядаючи просту модель вибору, зазначимо, що вона складається з таких компонентів:

- визначення проблеми, яка вимагає дії;
- порівняння наслідків двох чи більше альтернатив-стратегій, які завершують проблему;
- рекомендацію альтернативи-стратегії, яка найбільше задовольняє певні потреби, цінності, можливості.

Зважаючи, що проста модель вибору містить два суттєвих елементи: 1) фактичні передумови та 2) ціннісні передумови, правильний чи неправильний вибір ціннісних передумов неможливо довести шляхом звернення до фактичних передумов, оскільки питання суспільних цінностей вимагає обґрунтованих аргументів (чому вибір відповідної альтернативи-стратегії буде благом для індивіда, групи чи суспільства загалом).

Проста модель вибору альтернативи-стратегії має притаманний більшості ситуацій вибору недолік, який ґрунтується на трьох нереалістичних припущеннях:

1. Рішення приймається однією особою.
2. Рішення є цілковито визначеним.
3. Наслідки політики одразу ж виявляться.

Складна модель вибору адекватніше відображає реалії вироблення державної політики й ґрунтується на таких припущеннях:

- наявність певної кількості зацікавлених учасників;
- існування невизначеності та ризику;
- виявлення наслідків політики з часом.

**Раціональність вибору політики**

Загалом, як свідчить історичний досвід, переважна більшість варіантів вибору є *мультирівневими* й *мультираціональними*. Можна назвати такі типи раціональності (див. табл. 31):

ТАБЛИЦЯ 31

Технічний	Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив-стратегій відповідно до їхньої здатності запропонувати технічно ефективне вирішення суспільної проблеми
Економічний	Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив-стратегій відповідно до їхньої здатності запропонувати економічно ефективне вирішення суспільної проблеми
Юридичний	Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив-стратегій відповідно до їхньої правової відповідності встановленим суспільним правилам і нормам
Соціальний	Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив-стратегій відповідно до їхньої здатності підтримувати чи поліпшувати соціально вагомі для суспільства інститути
Субстантивний	Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив-стратегій відповідно до їхніх різноманітних форм раціональності: технічної, економічної, юридичної, соціальної — для створення найсприятливішого вибору за таких обставин

Характерною особливістю всіх цих форм раціональності є аргументований вибір, що ґрунтується на чітких правилах і таких принципах *теорії вичерпної раціональності*, за якою індивідуальний чи колективний виробник рішень повинен:

- 1) ідентифікувати суспільну проблему як компенсацію для решти учасників процесу;
- 2) ранжувати всі цілі, досягнення яких може подаватися як вирішення проблеми;
- 3) визначити всі альтернативи-стратегії, здатні зробити внесок у досягнення кожної цілі;
- 4) передбачити всі обставини, які виникатимуть внаслідок обрання кожної альтернативи-стратегії;
- 5) порівняти кожну альтернативу-стратегію з точки зору її значення для досягнення кожної цілі;
- 6) обрати альтернативу-стратегію, яка максимізує досягнення цілей.

Прихильники ж *теорії роз'єданого інкременталізму* обстоюють ідею неактуальності вибору політики згідно з вичерпною раціональністю для реалій суспільного розвитку, оскільки вона містить чимало недоліків. Інкременталісти вважають непрактичною природу раціонального вироблення політики і схиляються до консервативнішого процесу вироблення політики (продовжувати попередню політику).

Ще одним критичним поглядом щодо вичерпної раціональності є позиція прихильників теореми неможливості Ероу [361], які вважають неможливим застосування раціональності у виробленні політики в демократичному суспільстві.

*Теорію вичерпної раціональності* критикували також прихильники *теорії обмеженої раціональності* (засновник Г. Саймон), за якою виробники рішень навмисне уникають бути раціональними й обмеженими водночас. (Наприклад, раціональність вибору обмежується практичними обставинами, в яких він відбувається.) Г. Саймон писав: «Для

окремого, ізольованого індивіда неможливо досягти високого ступеня раціональності. Кількість альтернатив, які він повинен дослідити, така велика, а інформація, якої він потребує для оцінки їх, така безмежна, що навіть важко наблизитися до оптимальної раціональності» [673, с. 79]. Таке лімітування вичерпного раціонального вибору через максимізацію поведінки є своєрідним обмеженням, і прихильники цієї теорії пропонують концепцію *задовольняючої поведінки*: спрямування на дії, визнані «досить добрими», а поєднання задоволення та достатності створює «задовольняюче» рішення. Тобто при виборі альтернативи-стратегії не обов'язково враховувати їх усі, а лише «вірити», що найпрозоріші альтернативи-стратегії будуть створювати зростання суспільних вигод.

Окрім того, оптимальна раціональність передбачає розуміння раціональності як процес пошуку розумних доказів вибору, що враховує вартість набутої інформації. Таким чином, задовольняюча поведінка визначається як персоніфікований вибір, що максимізує цінність результату й водночас визначає обмеження, що накладаються цінністю інформації.

Ще одним підходом до раціональності вибору альтернативи-стратегії є *стратегія змішаного сканування* (А. Етзіоні), автори якої критично ставляться до теорії вичерпної раціональності й інших теорій. Вони вказують на обмеження інкрементальної теорії: складнощі з інноваціями; вибір політики, яка користується найбільшою підтримкою груп інтересів (оскільки ці інтереси мають вигоди від політики) і щонайменше відрізняється від статус-кво; вибір напряму політики не вирізняється розмірами, складністю та важливістю. Адже відмінність стратегічних державно-політичних рішень від управлінських не береться до уваги прихильниками теорії роз'єданого інкременталізму.

З точки зору прихильників стратегії змішаного сканування, існує різниця між вимогами стратегіч-

ного вибору напряму політики та вибором управлінського рішення, яке є фундаментом для стратегічних рішень і внеском у їх здійснення. Як результат, змішане сканування намагається пристосувати стратегічний вибір до сутності проблеми, яка постає перед тими, хто приймає рішення. Зважаючи, що такий вибір є раціональним для однієї групи чи індивіда й не може бути раціональним для інших, змішане сканування вибірково об'єднує елементи вичерпного раціоналізму та роз'єданого інкременталізму. Точність поєднання залежить від природи, суті проблеми. Існує залежність: чим більше проблема є стратегічною, тим більше вона прийнятна з точки зору роз'єданого інкременталізму. Таке поєднання логічне й необхідне за будь-яких обставин, оскільки неможливо прийняти виключно один підхід до вирішення проблеми й зовсім відмовитися від іншого.

Ще одним видом раціональності вибору альтернативи-стратегії є *еротетична раціональність* (*erotetic rationality*), яка офіційно не внесена до переліку видів раціональності, оскільки містить елементи предметного опитування, проте входить до змісту індуктивних процесів і викликає несприйняття з боку тих, хто вимагає «добре» визначених критеріїв вибору альтернативи-стратегії.

Визначальним принципом еротетичної раціональності є юридично встановлений принцип за допомогою аналізу вигід-витрат, що має такий зміст: «невігластво є складником раціоналізму», — адже часто аналітики-експерти не знають про зв'язок між політикою, результатами політики та цінностями політики під час оцінки результатів. Тобто «біла пляма» невігластва є передумовою ініціації процесу достатності оптимальних відповідей на запитання, що «виходять за межі встановленого досвіду та інформації, яка вже накопичена» [432, с. 282]. Таким чином, еротетична раціональність тісно пов'язана з проблемою структуризації як головним принципом системи аналізу політики й пе-



ребуває в центрі індуктивного методу, що вважається визначальним у квазіекспериментальному дослідженні політики, діалектичному плануванні, а також у сфері аргументування аналізу політики.

### ***Впровадження як чинник вибору політики***

Впровадження державно-політичного рішення фактично є головним критерієм для державних інституцій як виробників політики, і навпаки, — не визначальним з точки зору аналітиків-експертів. Як зазначають Р. Бен і Дж. Волпел, «жодне рішення в реальному житті не може бути об'єктивним. Оскільки жоден аналіз ніколи не може бути повним, підготовчі рішення про те, що брати до уваги, а чим нехтувати, залежить від низки особистих суб'єктивних суджень. Отже, загальне рішення в кінцевому рахунку залежить від цих суджень також: прийняття рішень в найкращому випадку слід вважати творчим процесом відкриття» [370, с. 23]. Окрім того, очікувані чи наявні проблеми впровадження можуть підвищити цінність альтернативи-стратегії та знизити її ефективність, створити перешкоди на шляху здійснення напряду політики. Назвемо можливі засоби поліпшення процесу впровадження політики:

- реалістична ідентифікація можливих впливів впровадження на доцільність та ефективність політики;
- порівняння впровадження різних альтернатив-стратегій для стимулювання людських ресурсів та мобілізації зусиль на подолання перешкод і підвищення ефективності цього процесу;
- рекомендація засобів полегшення процесу впровадження шляхом перегляду запропонованих альтернатив-стратегій (без відкидання альтернатив лише через труднощі впровадження);

- кількісне вираження головних труднощів впровадження кожної альтернативи-стратегії:
  - ранжування альтернатив-стратегій за критерієм складності;
  - складання рейтингу альтернатив-стратегій із використанням експертних оцінок;
- залучення до команд аналітиків-експертів представників державних установ, які братимуть участь у здійсненні обраного варіанта політики, що полегшить його впровадження й ліквідує проблему розуміння результатів аналізу як «привнесених ззовні»;
- участь аналітиків-експертів на ранніх стадіях впровадження політики, оскільки це сприятиме ефективному зворотному зв'язку.

Окрім того, можемо зазначити низку чинників щодо всіх альтернатив, які впливають на впровадження кожної з них:

- кількість установ, задіяних у впровадженні;
- наявність груп інтересів, на яких безпосередньо чи опосередковано вплине впровадження політики;
- міра загрози альтернативи-стратегії інтересам груп, владі, престижу чи привілеям;
- міра загрози альтернативи-стратегії існуючій кількості й якості робочих місць;
- очікувані вимоги щодо фаховості та навичок персоналу, а також до поведінки державних службовців;
- чіткість визначення фінансових джерел альтернативи-стратегії;
- пропозиція альтернативою-стратегією суттєвих змін чинного законодавства чи наявність у ній фінансових складностей;
- труднощі з отриманням фінансово-матеріальних, людських чи територіальних ресурсів;

- пропозиція нових соціальних чи виробничих технологій, які можуть підвищити невизначеність, витрати та створити додаткові суспільні перешкоди для ефективного впровадження альтернативи-стратегії;
- підтримка альтернативою-стратегією перманентності кризового стану в суспільстві;
- рівень громадського інтересу до альтернативи-стратегії.

Коли державна інституція формулює цілі економічної політики, використовує ті чи інші економічні регулятори, підвищує життєвий рівень населення, вона також турбується й про те, щоб схилити на свій бік суспільну думку, заручитись підтримкою виборців, зберегти владу правлячої партії чи коаліції. Це означає, що існують стійкі взаємні зв'язки (які повинні відслідковуватися) між результатами виборів, коливаннями індексу популярності уряду, з одного боку, та динамікою макроекономічних показників, що характеризують цілі й інструменти політики, — з іншого.

Проілюструємо конкретним прикладом вибір найкращого варіанта стратегії політики. Уявімо, що в результаті обговорення й голосування в законодавчому органі сформувався такий порядок переваги цілей:

$$y=f(i,g,U),$$

де  $i$  — темп інфляції;  $g$  — економічне зростання;  $U$  — рівень безробіття.

Державні діячі виявили найбільшу зацікавленість у вирішенні проблем інфляції, на друге місце вони поставили економічне зростання, на третє — безробіття. Експерти-економісти підрахували чотири можливих варіанти такої політики.

ТАБЛИЦЯ 32

№ варіанта	$i$ (%)	$g$ (%)	$U$ (%)
1	3	5	6
2	3	4	7
3	5	4	3
4	7	2	3

Виходячи з прийнятих критеріїв, потрібно вибрати перший або другий варіант, оскільки вони обіцяють досягнення мінімально можливого темпу інфляції (3 %). Проте перший варіант має перевагу в тому, що його реалізація сприятиме динамічному розвитку економіки (5 %), а саме ця проблема займає друге місце в цільовій функції. Таким чином, з набору опрацьованих експертами рекомендацій виокремлюється перша стратегія, яка краще від інших узгоджується з думкою тих, хто приймає державно-політичні рішення. Вона й реалізується на практиці.

Самі ж варіанти політики шикуються в послідовності 1, 2, 3, 4. Зокрема, третя стратегія краща від четвертої, оскільки вона дає змогу утримати темп зростання цін на рівні 5 %, а не 7 %. У разі ускладнень з реалізацією першого варіанта, урядові слід зупинитися на другому, потім на третьому і, зрештою, на четвертому варіанті.

Дослідження цих закономірностей з використанням сучасного апарату економічної теорії, математичної статистики й соціології на сьогодні є дуже актуальними. Цілком можливо, що ми маємо справу з народженням нового й перспективного напрямку науки про суспільство.

Західним аналітикам-експертам вдалося зареєструвати досить стабільне чергування певних форм економічної політики, яке дістало назву *економіч-*

*но-політичний цикл*. Він зумовлений рухом рейтингів уряду і тим, на якій стадії перебуває боротьба за політичну владу. Наприклад, перші місяці після виборів характеризуються введенням різного роду програм, скороченням бюджетних асигнувань, встановленням грошових обмежень, змінами в складі державного апарату тощо. Особливо часто це відбувається в ситуаціях, коли перемагає опозиційна партія.

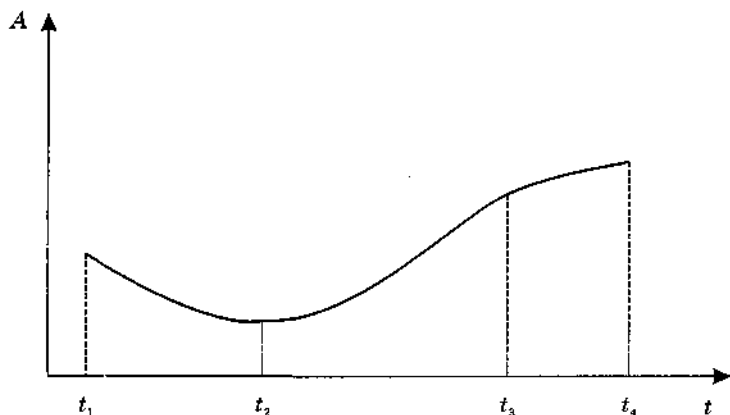
Однією з головних причин таких дій є висока інерція передвиборної боротьби, в ході якої сили, що прагнуть до політичної влади, як правило, набирають бали на звинуваченнях правлячої адміністрації в марнотратстві і невмінні керувати країною. Після виборів нова влада, перебуваючи у полоні передвиборних обіцянок, буде намагатися виправити дійсні та уявні помилки тих, хто пішов у відставку. Рішення нової влади неминуче відображаються на цілях та інструментах державного регулювання економіки.

Зовсім інший сценарій подій спостерігається напередодні виборів. Намагаючись створити для себе сприятливу політичну атмосферу, політики декларативно заявляють про зниження податкових ставок, підвищення видатків на соціальні цілі, використання інфляційних засобів регулювання економіки, спрямованих на тимчасове зниження безробіття. Подібні дії мають місце і в ході виборчого циклу, коли індекс популярності уряду різко знижується. Для оцінки цих явищ розроблена спеціальна термінологія. Так, наприклад, термін *відмітка виживання* означає мінімальний рівень підтримки населення, який не забезпечує (згідно з досвідом минулих періодів) успіх правлячої партії на найближчих виборах. В американській політичній практиці останніх десятиліть цей показник звичайно становить 51—52 % (щомісячна оцінка Інституту Геллапа) громадян США, що схва-

люють діяльність президента, в загальній кількості опитуваних.

Умовно проілюструвати економіко-політичний цикл можна на графіку, де  $A$  — показник економічної активності уряду.

СХЕМА 42



$t_1$  означає момент проведення загальнонаціональних виборів, після завершення яких починається період обмежувальної економічної політики тривалістю до  $t_2$ . З цього моменту уряд починає турбуватися про чергові вибори. Справа в тому, що інструменти економічної політики спрацьовують не відразу, а з певною затримкою. Уряд вступає в експансіоністський період своєї діяльності ( $t_2, t_3$ ), який багато в чому наперед вирішує його долю. Перед самими виборами спостерігається відносно політичне затишшя ( $t_3, t_4$ ): уряд зробив усе можливе, і зараз він займається не вирішенням економічних проблем, а лише пошуком засобів тиску на виборців з метою перемоги на виборах.

Організуючи систематичний контроль над динамікою індексу популярності, своєчасно приймаючи рішення, спрямовані на його підвищення і стабілізацію, уряд чинить обачно й далекоглядно.

Досвід країн із демократичними традиціями переконливо свідчить про те, що погіршення соціально-економічного стану людей неодмінно знижує авторитет політичної влади; підвищити його знову, переломити суспільну думку дуже непросто (саме цей феномен ми спостерігаємо зараз в Україні). Коли в 1981—1982 рр. в економіці США почався спад, індекс популярності президента Р. Рейгана став неухильно знижуватись. До січня 1983 р. він упав до 35 %, за Гелатом. Американській адміністрації тих років довелось чимало попрацювати, аби виправити становище і домогтися стабільно високих оцінок своєї діяльності. Як свідчать соціологічні спостереження, саме в 1983—1984 рр. у рішеннях уряду Р. Рейгана з приводу бюджетних видатків стали спостерігатися не характерні раніше мотиви налагодження контактів з виборцями, намагання дещо послабити нерівність у доходах, спроби короткотривалого регулювання сукупного попиту та зайнятості. Адміністрації було відомо, що в післявоєнні роки троє з кожних чотирьох американців, що схвалювали лінію президента під час опитувань суспільної думки, потім голосували за нього або за його партію на чергових виборах. У той же час дев'ять із кожних десяти учасників опитувань, що виступали проти політики президента, згодом підтримували на виборах кандидата опозиційної партії.

Як оцінити цей бік життя сучасного суспільства, цю яскраво виражену взаємозалежність рішень у галузі економічної політики і кон'юнктурних розрахунків уряду? Звичайно, тут спостерігаються елементи політиканства. Якщо підходити до цієї проблеми суто теоретично, то суспільство наділило уряд значним потенціалом регулювання для того, щоб він використовувався за призначенням, а не у вузькопартійних інтересах. Проте важко уявити собі такий уряд, який зумів би утриматись від спокуси трохи попрацювати на партію, що висунула

його на вершину виконавчої влади. І тут також є певні позитивні моменти. Коли уряд постійно відчуває прискіпливу увагу виборців — це є дієвою формою контролю над виконавчою владою, що працює за принципом зворотного зв'язку. В таких умовах уряд повинен постійно коригувати свою економічну політику, не допускаючи погіршення життєвого рівня населення.

Практична цінність дослідження цих проблем не викликає сумніву. Тому спеціалісти з питань економіко-правового циклу або безпосередньо входять до Ради економічних консультантів президента США, або регулярно співпрацюють з нею. Сподіваємося, що подібні розробки з часом стануть такими ж авторитетними й корисними і в Україні.

Проте не варто й перебільшувати їх значення. Сучасна економічна наука ще не зовсім готова наділити політиків довершеними рекомендаціями, які б могли дозволити з абсолютною точністю оцінити суспільну думку і регулювати нею з метою впливу на результати голосування. Для цього є кілька вагомих причин.

1. Формування поточного рейтингу уряду, процедура національних виборів, розробка цільової функції і варіантів економічної політики настільки складні й різноманітні, що навряд чи можна в них розібратися шляхом простого зіставлення динамічних рядів індексу популярності й рівня безробіття. У Великій Британії, наприклад, ознаки економічно-політичного циклу поки що взагалі не спостерігались. Правлячі партії, політика яких сприяла збільшенню інфляції та безробіття, часто перемагали на виборах, і навпаки. Схоже, що тут спрацьовують інші, не економічні чинники.
2. Як і при аналізі інших макроекономічних проблем, точність оцінок зменшилась через високий рівень агрегованості змінних досліджуваних величин.



Дійсно, на політичні симпатії звичайної домогосподарки, її думку про діяльність державних інституцій впливають не показники середньорічного темпу інфляції, а зміни роздрібних цін у найближчих крамницях. Безробітний цікавиться не загальнонаціональним показником зайнятості, а наявністю вакансій у своєму рідному місті, в регіоні чи в штаті. Для біржового брокера є суттєвим не темп економічного зростання, а індекс Доу—Джонса і т. д. Оскільки структурна неузгодженість ринкового господарства іноді сягає значних розмірів, зниження середньорічних показників безробіття й інфляції, прискорення економічного зростання на національному рівні може супроводжуватись підвищенням цін, падінням виробництва і зайнятості в окремих галузях та регіонах. Якщо виборці відреагують адекватно економічній ситуації в їхніх регіонах, то не виключено, що рейтинг уряду й результати виборів будуть протилежними до очікувань політиків.

3. Виявилось, що дуже складно дати достовірну оцінку ролі фактору часу, хоча саме він займає ключове місце в прогнозі політичної кон'юнктури. Якщо економічні регулятори, що перебувають у руках уряду, спрацюють задовго до голосування, пересічний виборець, передчасно відчувши поліпшення свого становища, встигне забути до виборів про те, кому він зобов'язаний цим благодіянням. Настільки ж мало користі й від зусиль, ефект яких дасть про себе знати через тиждень після виборів.

Політична історія розвинених країн знає багато розчарувань, пов'язаних із подібними прорахунками. Характерний приклад США, де політична система досить стабільна, а економічні орієнтації двох основних партій давно відомі: уряди демократів, традиційно підтримувані профспілками, звично став-

лять у центр уваги проблему зайнятості, тоді як республіканські адміністрації, як правило, вважають першочерговим завданням встановлення контролю над інфляцією. На перший погляд, у такій ситуації передбачити економічний мотив поведінки виборців не складно. Якщо напередодні виборів фіксують високий рівень безробіття, то симпатії виборців будуть на боці демократів. Розгул інфляції, ймовірно, повинен спрацювати на користь республіканців.

Ця економічна логіка неодноразово впливала на внутрішньополітичне суперництво. Проте нерідко все відбувалось інакше [358, с. 173—220; 375—526]. Відомі випадки, коли демократичні уряди, використовуючи інфляційні методи регулювання, домогалися досить низького рівня безробіття й утримували його таким до початку виборів. І це оберталось проти них, бо виборець встигав звикнути до високої зайнятості і, вважаючи проблему безробіття вже вирішеною, пов'язував свої надії з тими, хто здатний впоратися з інфляцією, тобто з республіканцями. Дослідження показали, що подібне зміщення переваг виборців було одним із суттєвих чинників приходу до влади кількох опозиційних адміністрацій.

Отже, проблеми врахування політичної кон'юнктури при розробці і впровадженні державно-політичних рішень закономірні для демократії як суспільної системи. Ще однією особливістю демократії, яка вирізняє її з-поміж інших систем суспільного розвитку, є здатність контролювати зловживання влади, даючи виборцям можливість змінити обтяжливу політику та усунути виробників непопулярних державно-політичних рішень. Саме ця здатність робить демократію самодостатньою суспільною цінністю. Демократія не завжди сприяє розвитку доброї чи найкращої державної політики, але вона спроможна виправляти найприкріші помилки [216]. Врахування цього при розробці, й

особливо при впровадженні державної політики, допоможе уникнути великої кількості помилок та запобігти негараздам у повсякденному житті суспільства.

Насамперед потребує вирішення проблема відповідності української економіки європейським стандартам. Тому державна політика має бути націлена на підвищення добробуту, що сприятиме прискоренню європейської інтеграції. Для втілення реформ у життя необхідні щоденні, підпорядковані узгодженим пріоритетам дії уряду, які забезпечать досягнення суспільних цілей найефективнішим способом. Пріоритетними напрямками трансформації українського суспільства є:

- реформування уряду. Уряд — це ефективний інструмент підготовки і впровадження державно-політичних рішень, що потребує створення нових процедур, функцій та вмінь для аналітичного забезпечення цього процесу;
- стимулювання підприємницької ініціативи. Свобода економічної діяльності за встановлених конкурентних правил гри спрямує енергію людей на створення багатства задля підвищення власного добробуту;
- забезпечення ефективності державних витатків і адресного соціального захисту. Ефективний механізм контролю за державними витатками та виконання зобов'язань щодо соціального захисту;
- кадрова революція. Нові підходи до освіти, забезпечення відповідності між навчальними програмами та знаннями, потрібними в умовах демократії, ринку та глобалізації суспільних процесів [161, с. 6—7].

Для забезпечення контролю за втіленням стратегії необхідно вжити таких заходів:

- зосередити всю увагу на невеликій кількості стратегічних питань;
- приймати рішення виключно щодо пріоритетних завдань;
- установити відповідність урядових заходів визначеній стратегії;
- контролювати порядок денний засідань Кабінету Міністрів;
- створити команду реформаторів, яка не тільки підтримує проведення заходів, а й поділяє погляди щодо пріоритетності завдань реформування;
- доводити стратегію до громадськості, що є найважливішим завданням самої стратегії.

### *Парадокси вибору політики*

Аналізуючи процес прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що він на практиці не захищений від впливу з боку професійних політиків, груп лобі, суб'єктивних інтересів державних службовців, тобто може бути як досконалим урядуванням, так і розгалуженим, забюрократизованим процесом. Оскільки конфлікти, суперечки, неузгодженості, парадокси й проблеми притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного політичного процесу має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди щодо цілеспрямованої політичної діяльності.

Важливим чинником процесу вибору альтернативи-стратегії є домінування групового чи індивідуального способу прийняття рішення. Загально-визнано, що для вирішення складних проблем оптимальніше групове прийняття рішень, а для простих ситуацій — індивідуальне. При цьому залишається актуальним складність визначення простої-складної проблеми та міграційний характер проблем у сучасному світі.

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

1. Засіб консенсусу. Ефективний, коли інтереси учасників прийняття рішення частково збігаються й мають лише незначні відмінності. Через те рішення приймається як компроміс між різними альтернативами, підтримуваний усіма сторонами. (Цей принцип «згоди всіх» використовується для прийняття визначальних рішень у Раді Безпеки ООН.)
2. Більш поширеною є практика, що застосовується в державній політиці, способу ухвалення стратегічних рішень шляхом голосування.

Другий спосіб селекції рішень не обмежується лише формальною процедурою і технікою голосування, до нього належить виявлення сильних і слабких сторін різних варіантів рішення, уточнення позицій осіб, що приймають рішення, а також визначення питомої ваги і пропорцій між більшістю й меншістю.

Реальні державно-політичні стратегії розробляються відповідно до механізмів дії представницької демократії. Вони проходять відповідні парламентські процедури, коли рішення приймається тією чи іншою більшістю голосів. У демократичних країнах голосування є механізмом об'єднання уподобань окремих осіб у суспільний вибір. Щодо остаточного рішення, то на нього має вплив і конкретна форма політичної системи, адже при парламентаризмі найвища влада перебуває в руках парламенту або партії більшості. За президентської системи правління головним є турбота про розподіл влади. Законодавча й виконавча влади чітко розділені, діяльність законодавчої жорстко контролюється Верховним судом, який перевіряє відповідність законів, що приймаються, Конституції краї-

ни. Слід також брати до уваги систему прямої, непрямої чи напівпрямої демократії.

Загалом демократичний механізм голосування не бездоганний, оскільки жоден зі способів голосування не є ні справедливим, ні послідовним (в історії відомо багато схем голосування: за правилом більшості, відносною більшості, на підставі підрахунку очок, методом послідовних парних порівнянь за більшістю тощо). Загалом голосування — це систематичне рішення, яке спирається на індивідуальні погляди і визначається за будь-якої конфігурації переваг, що виражає фундаментальний принцип свободи думок. Окрім того, голосування не допускає компромісу між двома кандидатами тільки для обрання третього. Аксіоматичну формалізацію голосування за принципом більшості розробив К. Мей. Згідно з його положеннями, вибори більшістю голосів є єдиним анонімним (рівноправність виборців), нейтральним (рівноправність кандидатів), монотонним методом [177, с. 310]. Соціально-політична структура суспільства не завжди буває адекватно представлена політичними силами в законодавчому органі. Угрупування, що діють у ньому, мають особливі власні інтереси, які часто відрізняються від інтересів виборців. (Наприклад, прийняття законопроекту А буде мати результат Б. Ухвалення законопроекту А (найімовірніше, завдяки законодавчій стратегії С) зумовить соціальні втрати В та соціальні здобутки З. Переважну частину втрат зазнає суспільна група 1, а найбільше виграє група 2) [234, с. 36].

Механізм багатопартійної парламентської демократії іноді загалом не забезпечує ухвалення державно-політичного рішення (парадокс голосування). Незважаючи на це, демократична процедура голосування має повсюдне практичне застосування.

Всі учасники — партійні фракції або інші парламентські угруповання, об'єднані спільністю інтере-

сів, — повинні точно знати свої цілі, упорядкувати їх, сформувавши власні інтереси. Суспільні процеси містять важливий складник — *раціональне* (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних обмежень і сильного суперництва. Визначальним критерієм раціональної моделі є критерій максимуму соціальних переваг для суспільства, тобто вибір такого державно-політичного рішення, яке в результаті сприятиме цьому максимуму, значно перевищуватиме витрати на його розробку і впровадження та змушуватиме утримуватися від раціонально не вигідних рішень (витрати перевищують або дорівнюють вигодам).

Уявімо, що розробка курсу економічної політики перебуває на початковій стадії, коли встановлюється черговість вирішення народногосподарських проблем.

Якщо число завдань, що підлягають вирішенню, дорівнює трьом: інфляція ( $i$ ), економічне зростання ( $g$ ), безробіття ( $U$ ), — то в принципі можуть мати місце шість комбінацій цілей і стільки ж варіантів функції переваги:

$$a = (i, g, U) \quad (1)$$

$$b = (g, i, U) \quad (2)$$

$$c = (U, i, g) \quad (3)$$

$$d = (U, g, i) \quad (4)$$

$$e = (i, U, g) \quad (5)$$

$$f = (g, U, i) \quad (6)$$

Проаналізуємо поведінку парламентських угруповань. Будемо вважати, що їх три:  $x$ ,  $y$ ,  $z$ , — причому політичні дебати кожної з них поширюються на комбінації цілей регулювання. Зокрема запис  $ar_x b$  означає, що фракції  $x$  альтернатива  $a$  подобається більше, ніж альтернатива  $b$ . Вираз  $er_z d$  вказує, що симпатії угруповання  $z$  будуть віддані скоріше комбінації  $e$ , ніж  $d$ , і т. д.

Визначення переваг, підготовка до колективного вибору і саме його проведення потребують дотримання низки правил (аксіом). Наукова заслуга розробки аксіом виявлених переваг належить видатному американському вченому, лауреатові Нобелівської премії П. Семюелсону. Одна з них — це правило транзитивності: якщо парламентська коаліція  $x$  вважає, що альтернатива  $a$  більш сприятлива, ніж альтернатива  $b$ , а  $b$  вважається кращою за  $c$ , то  $a$  завжди має пріоритет перед  $c$ .

Іншими словами, коли  $ap_x b$  і  $bp_x c$ , то  $ap_x c$ . Ця ж аксіома поширюється й на спільні рішення:  $APB$ ;  $BPC$ ;  $APC$ , де  $APB$ ,  $APC$ ,  $BPC$  — переваги, що з'явилися внаслідок колективного вибору і виражають спільну думку всіх фракцій.

Важливу роль відіграє аксіома універсальної використовуваності, яка означає, що колективний вибір має бути здійснений для будь-якої комбінації переваг його учасників. Важливим є також правило відсутності диктатури: розроблена будь-яким угрупованням функція переваги не може стати спільним (державно-політичним) рішенням незалежно від позицій інших угруповань. Можна назвати ще аксіому незалежності від сторонніх альтернатив:  $APB$  визначається тільки тим, як учасники оцінюють  $a$  порівняно з  $b$ , і ніяк не пов'язано з їхньою думкою з приводу варіанта  $c$ . Природно, що діє правило демократичного вибору, відповідно до якого державно-політичне рішення приймається більшістю голосів. Підтвердженням цьому є «результат виборів (1998),— хоч як парадоксально звучить,— визнання легітимності нового парламенту й органів місцевого самоврядування, що є гарантом дотримання найважливішого конституційного принципу розподілу влади» [307, с. 119].

Хай складені коаліціями функції переваг повністю відповідають вищенаведеним аксіомам. Не розходиться з ними і процедура колективного вибору.



Чи можливо в таких умовах прийняти державно-політичне рішення за будь-якої комбінації переваг?

Для відповіді на це запитання скористаємося моделлю, в якій фігурують три парламентські фракції, що розставляють по місцях три альтернативи, визначаючи в такий спосіб свої функції переваг. Кожна альтернатива — це набір цілей економічної політики. Проаналізуємо процес вироблення колективного рішення для трьох комбінацій функцій переваг (див. табл. 33).

ТАБЛИЦЯ 33

	Комбінації функцій переваг		
	1	2	3
Переваги угруповань	$x: a, b, c$ $y: b, c, a$ $z: a, c, b$	$x: b, c, a$ $y: c, a, b$ $z: c, b, a$	$x: a, b, c$ $y: b, c, a$ $z: c, a, b$
Політичні переваги	A, B, C	C, B, A	

Спільне рішення двох із трьох угруповань забезпечить нам демократичну більшість при голосуванні. В першій комбінації такими рішеннями будуть: *APB*; *BPC*; *APC*. Це дає змогу виробити функцію переваги A, B, C.

Отже, в першій комбінації механізм демократичного прийняття рішень спрацює на користь переваги *APB*, оскільки за неї виступають угруповання *x* та *z*. Вибір останнього формується згідно з правилом незалежності від сторонніх альтернатив (фракція *z* голосує скоріше за *a*, ніж за *b*, незалежно від того, як розцінює варіант *c*). Цей же механізм дасть добро й на перевагу *BPC*, бо такі пріоритети мають угруповання *x* та *y*. Перевага *APC* утворюється відповідно до аксіоми транзитивності.

Все це означає, що для умов, сформульованих у комбінації 1, державно-політичне рішення буде прийняте. Сформована функція переваги виду  $A, B, C$ , яка виражає єдину позицію законодавчого органу й думки всіх учасників голосування. Її економічний зміст полягає в тому, що парламент твердо наполягає на першочерговому вирішенні проблем інфляції, відкладаючи на другий план питання економічної динаміки й безробіття, або, простіше, — вимагає від уряду дотримуватись цільової функції  $a$  (1). Варіанти цільової функції  $b$  (2) і  $c$  (3) займають, відповідно, друге й третє місця в списку державних пріоритетів.

Якщо оцінити другу комбінацію функцій переваги, то виявиться, що розміщення альтернатив  $CPB$  прямо погоджується з інтересами угруповання  $z$ . Враховуючи аксіому незалежності від сторонніх альтернатив, той самий вибір робить коаліція  $y$ . Аналогічні принципи лежать в основі політичної переваги  $BPA$ , а перевага  $CPA$  утворюється автоматично за правилом транзитивності. Розташування парламентських переваг завершено, другій комбінації функцій переваги відповідає послідовність альтернатив  $C, B, A$ .

Якщо ж групі переваги набудуть змісту, вираженого в третій комбінації, події матимуть принципово інший характер.

При такому поєднанні політичних інтересів демократичний механізм дає змогу сформувати тільки окремі переваги:  $APB, BPC$  та  $CPA$ .

Переваги всіх трьох угруповань несумісні, що виключає прийняття єдиного державно-політичного рішення й побудову цільової функції. Комбінації вказаного типу демонструють парадокс голосування. Цей парадокс ставить під сумнів тлумачення результатів виборів як «народного волевиявлення», оскільки, як зазначає К. Ероу, будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних ре-

зультатів [45, с. 180—183]. Отже, механізм парламентської демократії не здатний гарантувати вироблення спільного рішення для будь-яких варіантів групових переваг. Це частковий випадок теореми Ероу, суть якої полягає в тому, що не можна побудувати єдину функцію переваги, яка б відповідала всім без винятку аксіомам колективного вибору. Є два шляхи виходу з патової ситуації, зумовленої парадоксом голосування, подолати яку можна: або запропонувати фракціям переглянути свої переваги, щоб відкрити шлях до згоди, або наділити когось повноваженнями, що дозволяють у таких випадках діяти, минаючи парламент, застосовуючи вольові, диктаторські методи.

Ще одним напрямом подолання патової ситуації є «витончене голосування», тобто «опортуністичне голосування», яке вимагає від людини усвідомлення, що сприятливого кінцевого результату можна досягти, лише голосуючи в перших раундах всупереч своїм уподобанням. Витончене голосування як маніпуляція результатами за допомогою голосування всупереч власним уподобанням притаманне всім справедливим системам голосування. Тому остаточний суспільний вибір залежатиме не тільки від порядку денного, а й від того, наскільки люди втягнуться у витончене голосування.

Теорема неможливості Ероу [361] стверджує, що неможливо встановити правила голосування, які б відповідали таким вимогам:

- не були диктаторськими;
- результат не залежав би від наявності неадекватних альтернатив;
- були б чіткими, зрозумілими й водночас передбачали всі можливі варіанти розвитку подій;
- забезпечували відповідність індивідуального вибору за принципом Парето;
- мали широке коло застосування [96, с. 97].

Реальну парламентську процедуру голосування бажано побудувати так, щоб її учасники заздалегідь були згруповані у фракції, об'єднані спільними інтересами, а не виступами з відстоюванням власної позиції. Вони повинні приходити до законодавчого органу, маючи кілька альтернативних варіантів рішення, заснованих на чітко виражених перевагах. За таких умов демократичний механізм стає ефективним і дає змогу виробити рішення типу А, В, С або С, В, А. Демонстрацією неефективності мажоритарного голосування і предметом дискусій є випадок відсутності будь-якої рівноваги — парадокс голосування, але факту існування однопиковості досить, щоб гарантувати існування рівноваги мажоритарного голосування. Пік не обов'язково має бути «внутрішнім», а може проходити «скраю», отож уподобання також узгоджуються з фактом однопиковості [269, с. 202—204].

Розглядаючи парадокс голосування, слід мати на увазі, що влада не є якоюсь однією особою, хоча дуже часто уявляємо її у вигляді певного індивіда й через те очікуємо від неї послідовних дій як від раціонально мислячої особи. «Проте, згідно з теоремою неможливості Ероу, не слід чекати від уряду таких раціональних та послідовних дій, як від однієї особи, якщо тільки влада не зосереджена в руках диктатора» [269, с. 208].

Отже, поширена в більшості країн світу демократична система прийняття державно-політичних рішень має ваду — парадокс голосування, який теоретично і практично зустрічається досить рідко. Суттєвішим є інший дефект демократичної процедури: можливість прийняття рішень незалежно від їхніх розподільчих ефектів. Є всі підстави стверджувати, що демократичний устрій законодавчої влади в принципі дозволяє урядові проводити політику, не звертаючи ніякої уваги на те, як впливатимуть його дії на добробут окремих груп населен-

ня й посилюватимуть соціально-економічне розмежування. «Стосунки між суспільством і державою, владою й громадянином в умовах демократичної форми їх організації не є бездоганними» [50, с. 39].

Дійсно, перевага *АРВ* стала частиною державно-політичного рішення тому, що відповідала інтересам парламентської коаліції, створеної фракціями *x* та *z*. Чим керувалось угруповання *y*, виступаючи проти? Могло бути так, що прийняте рішення зашкодить соціальним верствам або територіям, які фракція *y* презентує в парламенті. Отже, виборці, що послали в законодавчий орган представників коаліції *x* та *z*, яка домоглася прийняття рішення *АРВ*, збільшили рівень свого добробуту за рахунок меншості, що програла. В результаті відбувається зміна структури суспільного багатства, виникає перерозподільчий ефект, позитивний для переможців і негативний для тих, хто зазнав поразки. Якщо мати на увазі економічний потенціал, який має в розпорядженні держава, та його регулятивні можливості, то потужність подібних ефектів може бути дуже значною. Не меншими будуть і втрати тих, що програли. Механізм демократичного прийняття рішень, як видно з вищенаведеного, може посилити нерівність і соціальну несправедливість, притаманні ринковому розподілу доходів.

Зауважимо, що розподільчі ефекти з'являються навіть тоді, коли державно-політичні рішення сприяють підвищенню добробуту всього суспільства. Наведемо умовний приклад. Хай *x*, *y*, *z* позначають не парламентські фракції, а соціальні групи людей, що стоять за ними. Будемо вважати, що до прийняття колективного рішення розміри їхніх доходів були однаковими й дорівнювали 1000 грошових одиниць. Після того як було прийнято і здійснено рішення типу *АРВ*, сумарні доходи груп *x* та *z* зросли на 500 одиниць кожної, таким же став і збиток, спричинений групі *y*. Добробут суспільства збільшився з 3000 до 3500 одиниць

(3000+500+500—500). Разом з тим посилилась нерівність у його розподілі.

Навряд чи варто спеціально доводити, що розподільчі ефекти дають про себе знати і в тому випадку, коли рівень суспільного добробуту залишається незмінним (здобутки більшості, що перемогла в парламентській боротьбі, дорівнюють втратам меншості). До цього слід додати, що пряма демократія може призвести до тиранії більшості, коли або постійна більшість послідовно перекидатиме витрати на меншість, або тимчасова більшість із корисливою метою перекидатиме дуже високі витрати на тимчасову меншість [45, с. 186].

Звичайно, було б дуже добре приймати державно-політичні рішення виключно на основі консенсусу. Тобто в повному обсязі враховувати психологічний аспект співробітництва з подоланням бар'єрів (домінування значення дрібниць, синдром чужої вини, порушення психологічної дистанції, ефект контрастних концепцій, комплекс відмінності, психологічна несумісність, психологічна сумісність, емоційна сумісність, рольова сумісність, ціннісно-орієнтована чи референтна сумісність тощо) та ефективно застосовувати методи співробітництва (метод звернення до інтересів сторін, до домінуючих цінностей, метод домінуючого впливу, метод екстремальної підтримки, метод об'єктивних пропозицій, метод варіантних пропозицій, метод перехресних пропозицій, метод посередництва, метод співучасті, метод практичної емпатії, метод збереження репутації, метод взаємного доповнення, метод виключної соціальної демонстрації, метод розділення заслуг, метод психологічного налаштування, метод психологічного «погладжування», метод «рятування обличчя», метод відволюючих контрпропозицій, метод ускладнюючих пропозицій, метод об'єктивних обставин, метод залишеного шансу, метод відкладеної відповіді, метод інакомовної відповіді, метод заборони, метод

*придатних засобів, метод посередництва тощо*). Коли всі відповідально голосують «за», збиток стає неможливим, кожний учасник може розраховувати на свою частку виграшу. При цьому розподільчі ефекти відчуваються набагато слабше, хоча не зникають остаточно, оскільки зростання добробуту окремих соціальних груп не є однаковим. Отже, при одноголосних голосуваннях абсолютні втрати виключені, а відносні — цілком ймовірні.

Одноголосні, одностайні рішення, безумовно, більш якісні від демократичних, що приймаються більшістю голосів, оскільки демократичні процеси не завжди дають нам справедливую оцінку суспільних цінностей. І в особливих випадках, коли мовиться про економічні проблеми, що зачіпають інтереси всіх територіальних угруповань, соціальних груп і політичних сил, слід домагатися саме консенсусу. Водночас широке використання цього принципу зробило б парламентський параліч частішим явищем, зумовленим не тільки зіткненням переваг, що викликають парадокс голосування.

### ***Недоліки й переваги демократичної системи виборів***

Отже, демократичні механізми мають ваду у вигляді розподільчих ефектів, а консенсус — у вигляді низького практичного значення. Виходячи з того, що жоден спосіб голосування не є ні справедливим, ні послідовним (принцип рівноваги Ліндала [96, с. 215—218], він передбачає, що лише умови консенсусу гарантують відсутність експлуатації людини й дотримання умов ефективності за Парето. Проте консенсус — це стан, якого досягти дуже важко і застосувати в парламенті практично можливо, лише приймаючи рішення про підвищення заробітної плати для його членів [96, с. 95]. Відзначаючи, що демократичні процеси не завжди дають нам правдиву оцінку суспільних цінностей і прого-

лошене урядом виконання «волі народу» не завжди є добром для цього народу, підкреслимо значення демократії як системи, яка дає змогу визнавати й виправляти найприкріші помилки, адже не помиляється тільки той, хто нічого не робить. Для досягнення успіху колективних рішень законодавчий орган покладається на голосування й процедурні норми, пов'язані з визначенням порядку денного і допущених поправок, які можуть запобігти циклам голосування, але неспроможні стати надійною перешкодою для витонченого голосування і маніпуляцій процедурою. Окрім того, додаткові труднощі, пов'язані з колективним вибором, виникають у зв'язку з неоднорідними уподобаннями (при голосуванні більшістю голосів певні розподіли уподобань можуть призвести до суспільного вибору, який суперечитиме волі більшості всього електорату).

При «наївному» голосуванні (відображення думки виборця) можливе виникнення ситуації, коли результат не задовольняє його інтереси. За таких умов виборець намагається максимізувати «силу» свого голосу. (Реально важко відрізнити «змінене» повідомлення від істинного, оскільки думка виборця юридично є його власністю, а його дії — законними. Це тільки підтверджує тезу, що голосування не є надійним механізмом збирання інформації про справжні (дійсні) думки виборців.)

При багаторівневих виборах вади голосування виявляють ще більшу силу. Коаліція дисциплінованої меншості може мати успіх і легку перемогу над більшістю (див. схему 43).

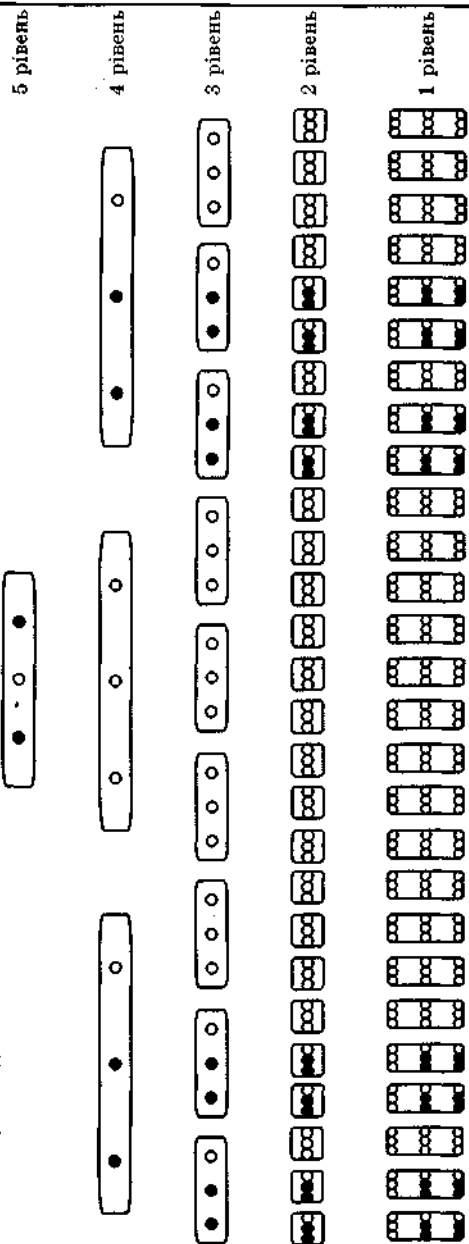
При збільшенні кількості рівнів відповідно зростають можливості перемоги меншості. Підтвердженням цієї тези є історія проведення з'їздів КПРС у колишньому СРСР.

Набагато більші проблеми суспільного вибору виникають унаслідок зусиль представників певних політичних сил служити вузьким інтересам (округ,



## СХЕМА 43

На першому рівні співвідношення становить: 211 білих і 32 чорних.  
 На другому — 65 до 16.  
 На третьому — 19 до 8.  
 На четвертому — 5 до 4.  
 На п'ятому — 2 до 1.



Багаторівневі (п'ять рівнів) вибори

клан, партія тощо). Представники часто змушені ухвалювати рішення, наслідки яких виявляються не одразу, а лише згодом. З точки зору економічної ефективності представники повинні вибирати політику, яка забезпечує перевищення поточної цінності вигід над поточною цінністю витрат.

### ***Принцип колективного вибору в прийнятті рішень***

Загалом науці відомий варіант голосування, за якого усувається хибність демократичного прийняття рішень і який не потребує консенсусу. Цей спосіб колективного вибору спирається на оптимум Парето й на відповідний критерій зростання суспільного добробуту.

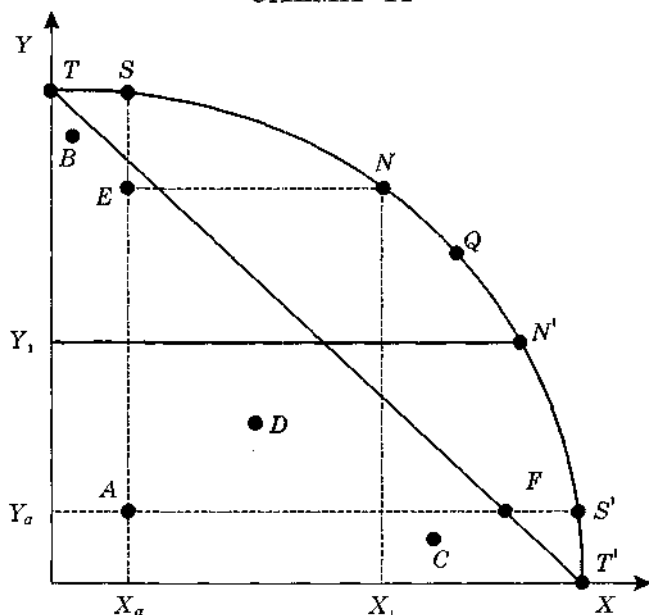
Нагадаємо, що в ситуації, оптимальній, за Парето, неможливо поліпшити становище будь-якого учасника розробки і впровадження державної політики, не знижуючи водночас добробут як мінімум одного з тих, що залишилися. Звідси можемо перейти до формулювання критерію Парето. Критерій — це ознака, за якою можна судити про щось. У нашому випадку йдеться про ознаку, яка б незаперечно давала знати, чи відбувається рух у напрямі оптимального економічного стану. Згідно з критерієм Парето (критерій зростання суспільного добробуту), рух у бік оптимуму можливий при такому розподілі ресурсів, який збільшує добробут щонайменше однієї людини, не завдаючи шкоди жодній іншій людині.

Розглянемо механізм пошуку державно-політичного рішення, оптимального, за Парето. Уявімо, що існують дві соціальні групи ( $x$  та  $y$ ), які мають намір спеціальними зусиллями, використовуючи політичний процес, поліпшити свій добробут, не заподіявши шкоди одна одній і не викликаючи негативних розподільчих ефектів. Будемо вважати, що кожна соціальна коаліція має намір підвищити

свій добробут до максимально можливого рівня, причому в законодавчих органах їхні інтереси адекватно представляють досить впливові парламентські фракції.

Зобразимо ситуацію графічно (див. схему 44).

СХЕМА 44



Позначимо через  $x_a$  та  $y_a$  початкові рівні добробуту, характерні для моменту, коли прийняття колективного рішення ще не почалось. Нехай  $TT'$  — крива соціальних можливостей, яка визначається, наприклад, обмеженістю ресурсів, причому за її зовнішньою межею будь-які комбінації добробуту неможливі.

Ділянку  $ASS'$  можна назвати зоною допустимих державно-політичних рішень відповідно до критерію Парето. Дійсно, будь-які рішення, що викликають зміну добробуту, вздовж ліній  $AS$  та  $AS'$  відповідають критерію Парето, оскільки збільшують

добробут однієї соціальної групи, залишаючи постійним добробут іншої. Ще цікавішим є варіант, наслідки якого відображає точка  $D$ , що лежить всередині зони допустимих рішень: у цьому випадку поліпшується добробут обох соціальних груп.

Рішення, позначені точками  $B$  і  $C$ , є неприйнятними, оскільки ведуть до зниження добробуту представників щонайменше однієї групи, а це не відповідає критерію Парето.

Коли процес політики розвивається у напрямі задоволення інтересів групи  $x$  чи групи  $y$  або підвищення добробуту обох їх, то в результаті досягаються межі можливого, тобто оптимум Парето. Очевидно, що таких оптимумів є досить багато: будь-яка точка на відрізку  $SS'$  кривої  $TT'$  відповідає змістові оптимуму Парето. Дійсно, всяке рішення, що викликає рух кривою ліворуч від точки  $S$  (відрізок  $ST$ ), буде означати погіршення стану коаліції  $x$  ( $x < x_a$ ), а переміщення кривою праворуч від точки  $S'$  (відрізок  $S'T'$ ) — коаліції  $y$  ( $y < y_a$ ), що суперечить поняттю оптимуму Парето.

Сукупність точок, що належать відрізку  $SS'$ , називають множиною Парето. Як вибрати з неї пару значень  $x$  та  $y$ , що характеризує найкраще практичне рішення? Відповісти на це запитання не просто. Найкраще, коли кожна соціальна група має власні, незалежно сформовані уявлення про те, чого вона прагне.

Припустимо, що парламентська фракція, яка виражає інтереси першої групи, бачить своє завдання в підвищенні добробуту цієї групи щонайменше до рівня  $x_1$ ; а для другої групи аналогічний показник дорівнює  $y_1$ . Тоді множина Парето стискається до кількості точок, що належать відрізку  $NN'$ . Одночасно звужується й ділянка допустимих рішень до  $AENN'F$ , з'являються небажані зони  $ESN$  та  $FN'S'$ . У будь-якій точці зони  $ESN$   $x_a \leq x \leq x_1$ , отже,

перша група не може підвищити свій добробут вище рівня  $x_1$ , тоді як друга група його суттєво поліпшує ( $y < y_1$ ). У будь-якій точці зони  $FN'S'$   $y_a \leq y \leq y_1$ , і, відповідно, друга група не може піднести свій добробут вище рівня  $y_1$  у той час, як перша група його суттєво поліпшує ( $x > x_1$ ). Рішення, пов'язане із зонами  $ESN$  та  $FN'S'$ , може викликати рух у напрямі відрізків  $SN$  і  $N'S'$ , що належать множині Парето. Це унеможливить надалі будь-які рішення, що дозволяють досягти параметрів добробуту і знаходяться на відрізку  $NN'$ .

Неважко помітити, що саме на відрізку  $NN'$  зосереджені максимально можливі рівні добробуту, яких прагнуть коаліції  $x$  та  $y$ . Обидві групи вкрай зацікавлені в пошуку компромісу, позначеного, наприклад, точкою  $Q$ , оскільки жодна з них не в змозі потрапити самостійно на відрізок  $NN'$ . Дійсно, при беззастережному дотриманні критерію Парето група  $x$  досягає найкращого для себе результату в точці  $S'$ . Проте варіант політики, ідеальний для  $x$ , виявляється найгіршим для групи  $y$ , зацікавленої не в збереженні свого добробуту на постійному рівні, а в його максимально можливому примноженні. Очевидно, що розгляд поведінки групи  $y$  і рішення, яке відображає точка  $S$ , призводить до протилежних висновків. Сумісна оптимізація інтересів можлива тільки в межах відрізка  $NN'$ , тож, аби вона відбулася, обом коаліціям доведеться чимось поступитися.

Порівнюємо систему прийняття рішень, засновану на критерії Парето, з тими системами, що вже нам відомі. Порівняно з механізмом парламентської демократії, рішення на основі критерію Парето суворіше, разом з тим воно менш жорстке, ніж у системі, побудованій на принципі консенсусу. Використання критерію Парето, який не допускає нанесення збитку, автоматично відсікає кожне рішення, при голосуванні якого хтось виступив про-

ти. У той же час така система не відкидає демократичну процедуру.

Якщо один учасник політичного процесу схвально оцінить проект рішення, а решта утримається, то цей проект стає варіантом, який відповідає критерію Парето і мусить бути прийнятий. Інакше кажучи, через скоригований за Парето демократичний механізм проходять ті рішення, які комусь дають користь і нікому не завдають шкоди, обіцяють часткові вигоди й виключають будь-які втрати. В суспільній практиці подібні наслідки голосування (назвемо їх помірною одностайністю) можуть стати в пригоді, коли приймаються достатньо серйозні довготермінові рішення, хай і менш важливі, ніж ті, що потребують консенсусу.

З критерієм Парето повністю сумісні також позапарламентські рішення, віднесені у своїй більшості до компетенції уряду. Прикладом може бути регулювання зовнішніх ефектів. Уряд застосовує фінансові санкції до підприємств, які починають екологічно небезпечне виробництво, а потім організує бюджетний перерозподіл виручених коштів на користь тих, хто постраждав від забруднення довкілля. Для бізнесу виплата санкцій не є фінансовими витратами, оскільки уряд змушує його заплатити за вигоди, отримані внаслідок безконтрольної експлуатації природних ресурсів. Підприємців фактично змушують купити те, що раніше їм діставалось безоплатно. Ті, хто отримує бюджетні дотації, виграють, збільшуючи свої доходи. Отже, внаслідок дій уряду добробут однієї соціальної групи підвищився, а іншої — залишився незмінним, що узгоджується з критерієм Парето.

Як видно із вищенаведеного, критерій Парето має не тільки теоретичну, а й практичну цінність. Проте економісти продовжують роботу над тим, щоб зробити його більш гнучким для кращого поєднання з механізмом парламентської демократії. Так, згідно з критерієм, розробленим економістами

Н. Калдором і Дж. Гіксом (з точки зору Н. Калдора, політику слід ухвалювати тільки за умови, що ті, хто здобув вигоду, повністю компенсують витрати «потерпілих» і залишаються у вигазі; Дж. Гікс пропонує ухвалення політики, яка не слугуватиме егоїстичним інтересам тих, хто програє, давши хабара тим, хто виграє, щоб вони не ухвалювали її), до рішень, що відповідають вимогам критерію Парето, можуть бути додані також і ті, що прийняті більшістю голосів при полярності думок. При цьому прийняте рішення має сприяти зростанню добробуту більшості, що перемогла, й перевищувати за величиною втрати меншості, що програла. Різниця між виграшем і програшем мусить бути досить відчутною. Одна з її частин становитиме винагороду для більшості. Чим вона вагоміша, тим активніше відповідні парламентські угруповання будуть боротися за прийняття рішення. Друга частина спрямовується в інтересах меншості як компенсація її витрат.

Принципи розробки державно-політичних рішень згідно критерію Калдора—Гікса близькі до того, що відбувається в реальній дійсності. Якщо розміщення вигідного державного замовлення в якомусь регіоні країни поліпшує добробут людей, що там проживають, таке рішення супроводжується відповідним державним чи регіональним регулюванням, перерозподілом доходів і використанням інших соціальних амортизаторів.

Економічні чинники мають значний вплив на суспільне сьогодення, але рівень активності виборців у виборчих кампаніях низький, і причиною цього є те, що низькі вигоди від голосування — можливість впливу на остаточний результат мізерна. Альтернативи мають неістотні відмінності, через те результат не виправдовує сподівань, і хоча витрати на голосування також відносно низькі, вони не є такими порівняно з вигодами. Насправді, якби результат можна було точно обрахувати, — ніхто вза-

галі б не голосував (імовірність того, що голос окремого індивіда матиме якийсь вплив на результат, фактично дорівнює нулеві). Такий своєрідний парадокс демократичної процедури має просте пояснення: не все вимірюється грошима чи має матеріальний еквівалент. Це можна назвати благодійницькою діяльністю чи громадянським обов'язком, а також тим, що дії індивіда можуть не мати власних егоїстичних інтересів.

Стосовно політиків-альтруїстів, то ця теза є досить спірною [430]. З «позаконотомічного» погляду це має досить привабливий вигляд, але слід враховувати таке.

- Прогноз щодо процесу політики виявляється неможливим, якщо він залежить від поглядів певного суспільного діяча або чиновника. (Непередбачуваність позицій — «невидима рука» — не виправдовує себе стосовно розвитку політики й завдає шкоди під час трансформаційних процесів у суспільстві.)
- Існування проблеми вибору. За умови, що не всі особи, які змагаються за керівне крісло, особисто зацікавлені, виборцям слід уміти зробити правильний вибір, незважаючи на обмеженість інформації. (Якщо з погляду виборців краще бути «незацікавленим» державним діячем, ніж егоїстичним політиканом, останній буде видавати себе за першого.)
- На думку деяких дослідників, незацікавленої поведінки в захисті державних інтересів загалом не буває або вона трапляється досить рідко, — з цього практично неможливо вивести досконалу теорію державної політики. Але за таких умов стає неможливим пояснити поняття *суспільні блага*, *суспільний інтерес*, а враховуючи теорему неможливості Ероу, — не існує простого способу послідовно пояснити ці розбіжності.



Теорія суспільного вибору розглядає державну політику як політику колективного вироблення рішень через приватний інтерес індивідумів. Традиційно вважається, що *homo economicus* презентується як максимум приватних вигід, а *homo politicus* — як максимум соціального добробуту. Але крізь призму публічного вибору це розуміється не однаково: дії на ринку різняться від дій в умовах державного сектора, інакше — люди намагаються дбати про свої інтереси і в політичній сфері, і в економічній, але це можливо лише через колективне вироблення рішень, які підвищуватимуть суспільний добробут [434, с. 39—42].

Таким чином, державний інтерес, що є товаром суспільного споживання, має враховувати колективні рішення як державну політику підвищення добробуту суспільства та спиратися на ефективні методики дії політики. На практиці державні службовці не працюють над схемами утилітарних можливостей і не записують функції суспільного добробуту, але намагаються ідентифікувати вплив урядових програм на різні групи населення. Ці процеси практично характеризуються як такі: визначення переліку можливостей і аналіз альтернативних співвідношень ефективності та рівності, досягнення деяких рівноваг — крива суспільної індиферентності (ставлення суспільства до рівності та ефективності). Адже демократія не є гарантією від помилок, парадоксів і проблем, але вона досить ефективна у виправленні недоліків і негараздів, має потенціал суспільного розвитку та намагається не допустити всевладдя бюрократичного апарату.

Щодо технологічних аспектів прийняття і вибору державно-політичного рішення, Н. Мак'явеллі зазначав, що «цікавитися ж думкою своїх радників треба про кожну справу, а вже ухвалювати рішення необхідно самому. Окрім них, не треба слухати нікого і завжди проводити в життя прийняту тобою постанову» [162, с. 455—456].

Отже, вибір альтернативи не є механічним процесом, в основі якого лежить визначення вигід-витрат. Суспільні витрати суттєво обмежують значення ринкових механізмів і все більше підсилюють роль державної політики та сприяють створенню досконаліших методів вимірювання вигід-витрат. Адже дохід державних послуг — це вигоди з точки зору громадян, груп або суспільства загалом. Бюджетні обмеження скорочують перелік альтернатив і встановлюють мінімальну межу прийнятних чистих вигід. Теоретично надання переваги ефективності над чистою вигодою є досить простим і легким критерієм, але на практиці це набагато складніше. Найоптимальнішим результатом вибору альтернативи як ефективної й результативної у більшості випадків є критерій *прийнятної зони терпимості* для напряму державної політики. Демократичним можна вважати таке рішення, яке задовольняє інтереси більшості й одночасно не погіршує інтереси меншості.

Державно-політичні рішення відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві, оскільки є результатом діяльності суб'єктів процесу політики й спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Вони мають свої кваліфікаційні ознаки й характеристики та визначаються як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій, мають імперативне значення для їхньої компетентності. Класичний процес прийняття рішення містить складні механізми взаємодії, критерії та оцінки і є фактично головним результатом ефективної державної політики. Виокремлення спеціальних концепцій, у межах яких інтерпретується процес прийняття державно-політичних рішень, сприяє класифікаційному визначенню та обумовлює необхідність поглибленого їх дослідження.

## Розділ 4

# ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ОЦІНЮВАЛЬНІ ПІДХОДИ Й ДЕМОКРАТИЧНІ ПЕРСПЕКТИВИ

---

---

### 1. Державне управління як владний механізм впровадження державної політики

Враховуючи, що «немає нічого практичнішого за гарну теорію» (К. Левін), зазначимо, що найважливіший етап аналізу державної політики — етап впровадження, оскільки він є найвідповідальнішим та найнебезпечнішим через можливість невтілення політики в життя. Ми свідки того, що навіть раціонально розроблене і вибране за оптимальними критеріями, з дотриманням відповідних процедур рішення не впроваджується, тобто своєрідна дія/бездія є ефективним засобом державної політики. Багато причин впливають на невпровадження ефективно розробленого державно-політичного рішення.

Фаза втілення в життя — це найвідповідальніший акт усього процесу політики. Адже не кожне прийняте рішення зрештою втілюється. На практиці досить частим явищем є проблема прийняття політики без чіткого узгодження її цілей. У зв'язку з цим «втілення в життя не може бути успішним чи невдалим, якщо не порівнювати його з поставленою метою» [610]. Загалом на успішне втілення державної політики рішуче впливають три основних чинники:

- логіка політики;
- природна співпраця;
- кадрове забезпечення процесу втілення (докладніше див.: [580; 610; 658]).

Логіку політики (уточнення прийнятності теорії) схематично можна зобразити як послідовну низку гіпотез. Характерні ознаки певного напрямку державної політики та обставини її втілення визначаються цими гіпотезами, що, в свою чергу, є основою втілення її в життя. (Чим більші повноваження для впровадників політики дає прийнята політика, тим більша її гіпотетична ймовірність. І чим сильніша політична підтримка цієї політики та її цілей, тим більша гарантованість гіпотетичної поведінки.) Однак слід мати на увазі, що політика вважається нелогічною, якщо неможливо визначити ймовірний ланцюг послідовних дій досягнення бажаного результату. (Необхідно враховувати варіант суто декларативної підтримки певного напрямку державної політики з боку політичних діячів та їх фактичного небажання досягти прогнозних результатів. Тобто потрібно брати до уваги ймовірність зміни ланцюга гіпотетичної поведінки.)

У межах *матерії політики* впровадження державної політики в життя слід виділити три логічні рівні.

- Іманентна логіка політики як фрагмент об'єктивної дійсності.
- Логіка проникнення в політичну дійсність — пізнавальний процес і політичні дослідження.
- Логіка в презентації політики через методико-дидактичні прийоми.

Закономірність відображення справжнього субстанціонального аспекту дає можливість логічно зрозуміти основні ланки гіпотетичного ланцюга та з'ясувати активістський аспект суб'єктів дії політики. Мікрополітичні відносини сприяють зрозу-

мінню сутності суспільного життя, виявленню реальних сил і можливостей для логічного втілення політики в життя.

Природну ж співпрацю слід характеризувати як процес «монтажу» державно-політичного рішення з уточненням необхідних елементів, оскільки втілення в життя — «це монтаж, що вимагає зусиль для захисту необхідних елементів від тих, хто їх контролює» [367, с. 57—58]. Кількість потенційних проблем, пов'язаних із втіленням у життя, залежить від кількості різноманітних елементів, які потрібно згрупувати для підвищення ефективності механізму впровадження. Намагання забезпечити оптимальний варіант втілення необхідних елементів на практиці означає політичні махінації. (Ці питання не вирішуються шляхом голосування, проте осіб, які контролюють потрібні елементи, слід переконати в необхідності забезпечити їх, тобто повинен простежуватися ланцюг послідовних ухвалень.) До того ж недвозначні законні повноваження, з одного боку, завжди є цінним ресурсом для тих, хто втілює політику в життя, а з іншого боку, вони не завжди можуть гарантувати співпрацю (можливість виключно формальної побудови механізму впровадження чи окремих його ланок, «законна бездіяльність», трактування положень закону з точки зору корпоративних інтересів, просте небажання виконувати, окозамилювання, вимоги від розробників політики додаткових аргументів на користь втілення, гальмування чи блокування, використання політичної кон'юнктури тощо). Це є ще одним аргументом визначення державної політики як дії чи бездії.

Щодо кадрового забезпечення, то цей аспект аналізується нижче.

Державне управління — це своєрідна форма і засіб практичного втілення в життя державної політики. Політика й управління тісно взаємопов'язані, внаслідок чого політика стає управлінням, а

управління становить найбільшу політику. В. Вілсон зазначає, що управлінські питання не є політичними, але при цьому політика нічого не варта без підтримки управління, тому що управління не є політикою [711, с. 28—29].

Існує два типи державного управління: *застаріле* і *нове*. Прихильники першого вважали кращим для всієї системи управління наявність досвіду і знань. Створення організаційних структур, бюджету організації, методів роботи тощо вважалося головним для досягнення поставленої цілі. Суспільна дійсність спонукала зосередитися й на причинах вибору, оцінювання та аналізу політики. *Нове* державне управління відмовилося від розмежування управління й політики. Прихильники цього напрямку вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на втілення напряму політики в життя. «Нове управління державними органами ставить собі за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше та економніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх» [467, с. 314].

Взаємопов'язаність соціально-економічних умов розвитку суспільства й державної політики з державним управлінням найбільше виявляється через завдання державної політики. Серед них найважливішими є:

- 1) визначення стратегії суспільно-політичного розвитку й завдань державного управління;
- 2) визначення та обґрунтування національного інтересу як чинник консолідації диференційованого суспільства;
- 3) своєчасне виявлення проблем, що постають перед суспільством, і визначення шляхів та механізмів їх вирішення;
- 4) оцінка співвідношення й розстановки політичних сил у суспільстві, встановлення їх сильних

- і слабких сторін та формування на цьому ґрунті стратегії і тактики управління;
- 5) вивчення й аналіз усієї сукупності інтересів і потреб, які панують у суспільстві, а також особливостей соціальних взаємин;
  - 6) науковий аналіз альтернатив, які впливають як із сукупності соціальних взаємин, так і з кожної конкретної ланки цих відносин;
  - 7) аналіз і врахування існуючих суперечностей;
  - 8) визначення союзників при вирішенні конкретних або магістральних завдань розвитку;
  - 9) розподіл характеру й змісту угод, компромісів, на які необхідно йти заради досягнення цілі;
  - 10) винайдення оптимальних форм дії політики;
  - 11) використання всіх реальних можливостей для вирішення завдання;
  - 12) здійснення необхідних заходів для доведення державно-політичного рішення до свідомості конкретного об'єкта управління (див. також: [164; 180]).

Методологічно істотним для дослідження державної політики як управлінського процесу, а також ефективності цього процесу є з'ясування того, в якому режимі він працює. У праці А. С. Васильєва для етапу аналізу впровадження рішень у життя рекомендовано застосовувати *теорію ризику та мережеве планування й управління* [47, с. 105].

### ***Стратегія та ієрархічні рівні в механізмі державного управління***

Загалом державне управління та державна політика асоціюються переважно з усвідомленим регулюванням суспільних справ і колективних ресурсів з боку офіційних державних інститутів, що контролюють основні важелі влади груп інтересів. Управління суспільством, як відзначав американський дослідник Ч. Ліндблом, може бути змальоване як

механізм з вищими бюрократами «нагорі», простими громадянами «внизу» та рештою ланок, які субординовані відповідно до їхніх проміжних рангів. Цей великий за обсягом і складний механізм є багаторівневою системою функціональних фаз і рангових ланок, що перебувають у стосунках координації й субординації. Кожен вищий рівень і ранг, з одного боку, більш інформований, ресурсно та функціонально забезпечений, ніж нижчий, а з іншого — більше відповідальний за підтримку режиму оптимального функціонування підпорядкованих йому ієрархічних рівнів.

У широкому розумінні категорія *управління* досить часто визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування й реалізації програми. Управління — це система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади [86, с. 3]. Соціальне управління відрізняється з-поміж інших керованих систем тим, що в його рамках діють не лише стихійні механізми, а відразу дві взаємопов'язані детермінанти: і свідомий, і спонтанний способи регулювання. Відомо, що в більшості випадків у людини не виникає потреби в спеціальному науковому обґрунтуванні своїх дій, тобто апеляції до науки. Така потреба з'являється тільки тоді, коли рішення має багато варіантів і людині складно оцінити наслідки своїх дій, коли колектив, яким управляють, є досить великим, і від того, як він буде організований, значно залежить результат його діяльності. Державне управління в людському суспільстві організовує, регулює, спрямовує та контролює діяння суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити, що це — підзаконна діяльність органів виконавчої вла-



ди, спрямована на практичну організацію суспільного життя і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їхнього матеріального, культурного та духовного розвитку [94, с. 5—6].

Щодо єдиних принципів державного управління для держав — членів Європейського Союзу, то вони ґрунтуються на Європейському адміністративному просторі (ЄАП). ЄАП складається зі спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності [108, с. 9].

Узгодження та гармонізація стандартів державного управління не означає уніфікації систем і засад державного управління в країнах ЄС. Варто наголосити, що національні системи державного управління, незалежно від свого устрою, повинні визнавати й дотримуватися стандартів, однакових для держав — членів ЄС [108, с. 12]. Спільними принципами державного управління для країн Західної Європи є:

- надійність і можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість і прозорість;
- звітність;
- ефективність і результативність [108, с. 15—25].

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

При аналізі специфіки державного управління слід враховувати і загальну роль конституційного, державного права як системи базових норм, що

від імені народу регламентують (більшою чи меншою мірою, залежно від виду політичного режиму) всі головні сфери активності людей і визначають фундаментальні принципи взаємовідносин між громадянами і суспільними інститутами. Також окремі ланки та елементи механізму державного управління наділені легітимними повноваженнями і владними функціями; універсальною формою з жорсткими регламентами і санкціями; адміністративними засобами й інструментами; комплексом колективних ресурсів, що використовуються від імені та в інтересах народу.

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

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

Загалом державна політика пов'язана з виробленням стратегічного курсу, основних напрямів розвитку держави й засобів досягнення цілей і завдань. В основу механізму сучасної державної політики покладено такі концептуальні положення:

- формування легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики;
- розробку стратегічного курсу та прийняття державно-політичних рішень;
- адміністративні й інші засоби реалізації рішень;

- блок державного контролю й арбітражу, забезпечення самокорекції політичного режиму та зворотного зв'язку з об'єктами державного керівництва.

Характеризуючи засоби представництва й моделі формування самих суб'єктів державної політики, виділимо їх базові типи: елітаристський, корпоративістський, плюралістський, партисипаторний, — які практично охоплюють увесь системотворчий спектр управління, починаючи з гіперконцентрації державної волі в руках однієї чи декількох осіб і до плебісцитаторних механізмів чи партисипаторних засобів формування суб'єктів суспільного волевиявлення.

Прихильники концепції елітаризму вважають, що концептуальні напрями державної політики визначають, розробляють та впроваджують вибрані чи призначені професіонали. Вони добре підготовлені, поінформовані й через те є компетентними, а надмірне розширення соціального представництва і кордонів участі у політиці призводить до кризи та зниження ефективності дії всієї системи державного управління. Суб'єктом державної політики є еліта, якій делегуються основні повноваження з прийняття стратегічних для країни державно-політичних рішень і яка акумулює колективну волю нації.

Корпоративісти виходять з інших передумов: із моделі узгодження в рамках державної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів як через парламентські механізми, так і засобом спеціальних функціональних структур, які складаються з роботодавців і профспілок («тристоронні комісії»), і де державні органи, що виробляють стратегію та керують державою, формуються на підставі вільного, рівного і пропорційного представництва.

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

Спосіб формування носіїв суспільної волі, порядок представництва та участі мас у державному управлінні єднає це з макрополітичним процесом через його складника — виборчий процес. У зв'язку з виборами та зміною вищих посадових осіб чи правлячих партій може змінюватися або виникати зовсім нова державна стратегія. В демократичному суспільстві вибори вищих посадових осіб і представницьких органів влади (від президента і парламенту до муніципалітетів) і є за суттю тим самим легітимним засобом формування інтегральної ролі вираження суспільних інтересів. На референдумах і плебісцитах усі виборці на короткий термін безпосередньо презентуються як колективний суб'єкт державної політики.

Наступною ланкою в механізмі державної політики є розробка державної стратегії та прийняття рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади. Активну участь у виробленні державної політики беруть і законодавчі та виконавчі інститути влади. Залежно від співвідношення владних повноважень між ними, вирізняють дві основні моделі розробки державної стратегії та прийняття рішень: *активна і представницька*. Для активної моделі не характерне формування законодавчими інститутами визначальних принципів і конституційних норм, вироблення стратегії загальнодержавної політики. Водночас практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія

оперативного управління закріплена за виконавчими органами.

Згідно з іншою, представницькою моделлю, законодавчі парламентські органи обмежуються лише формуванням найзагальніших орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень делеговано в структури виконавчої влади.

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

Останній блок у механізмі державної політики забезпечує контроль управлінського процесу й самокорекцію його режиму, тобто вирішення конфліктів, робота системи нагляду й арбітражу, забезпечення дії зворотного зв'язку, пов'язаного передусім з судово-конституційним процесом, та функціонування контрольно-наглядових інститутів (прокуратура, омбудсмен тощо).

У зв'язку з аналізом управлінських засад формування і здійснення державної політики та характеристикою ієрархії функціональних блоків постає проблема субординації між носіями державних повноважень, координації між суб'єктами й об'єктами державного управління. Розглядаючи державу як систему субінститутів, зазначимо, що вони розмежовуються за своїми повноваженнями та функціями на *горизонтальні* (галузі влади) й *вертикальні* (рівні влади) ряди. Процес державного управління (за А. Бентлі) поділяється на групову

активність людей, що діють у межах трьох гілок влади на три *горизонтальних* субпроцеси: законодавчий, адміністративний і судовий. Подібну ієрархізовану структуру має і сам об'єкт державної політики та управлінської взаємодії — суспільство. Структурування громадянського суспільства як сфери державної взаємодії розглядається за такими підходами.

- Як об'єкт державного регулювання, вирізняють сфери суспільного життя, окремі види наявних у суспільстві ресурсів і відповідні їм напрями державної політики: економічна, соціальна, культурна, освітня, інформаційна та інші.
- Підставою для класифікації об'єктів державного управління є поділ на різноманітні соціально-демографічні, професійно-кваліфікаційні чи етнічні групи людей. На зміну соціального стану цих груп спрямований управлінський вплив, відповідно до якого здійснюється специфічна жіноча, молодіжна чи етнонаціональна політика (політика прибутків і зайнятості з диференційованим вираженням для окремих соціально-професійних верств населення).

Характеристика управлінських засад формування і впровадження державної політики складається з таких елементів:

- сукупності субпідпорядкованих дій людей;
- взаємодії управлінських ланок і блоків інституціонального механізму, спрямованих на вироблення й реалізацію стратегічних цілей і рішень;
- управлінського циклу, в якому немає жорсткої послідовності функціональних фаз, оскільки вони можуть йти паралельно, що призводить до нівелювання чіткості їхнього початку й кінця.

Ч. Ліндблом і Е. Вудгауз зазначають: «Будьяка державна політика є комплексним феноменом,

який складається із дій багатьох обраних, призначених чи найнятих чиновників. У той же час до публічної політики залучено й чимало окремих громадян та їхні вчинки» [549]. Центральною ланкою в загальному механізмі державної політики є фаза прийняття стратегічних і оперативно-тактичних рішень.

Аналізуючи управлінські засади формування і впровадження державної політики, розглянемо методи державного управління щодо структури політичного режиму. Ці методи поділяються на: засоби здійснення державних цілей і управлінських рішень; засоби підтримання стабільності політичної системи та відтворення інституціонального порядку в суспільстві; інструменти мобілізації ресурсів і керівництва людьми.

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

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

Ці два «ідеальних типи» створюють двополюсну шкалу «примус-переконання», на якій розміщені всі проміжні інструменти, що застосовуються для керівництва людьми з боку державної адміністрації. Окрім того, на базі цих двох архетипів, залежно від політичного режиму країни, можлива велика кількість комбінацій різних прийомів і методів у державному управлінні. Згідно зі шкалою, можемо охарактеризувати деякі методи державного управління, які застосовуються при впровадженні державної політики. Найрадикальнішим прийомом управління є відкрите насилля й застосування карально-силових засобів (за словами М. Фуко, — «впливу на тіло»). Поєднання насилля з переконан-

ням у необхідності цього насилля діє як своєрідний феномен управління. Переконавання у чистому вигляді не дає бажаного результату, так само як і виключно насилля. Ось чому застосування шкали в повному обсязі сприяє підвищенню ефективності державного управління як владного механізму впровадження державної політики.

Процес формування і впровадження державної політики ділиться на дві фази: прийняття рішень і втілення їх у життя. Загалом прийняття починається з формулювання пропозицій політики і закінчується (якщо взагалі має кінець) офіційним ухваленням певного закону, нормативного акта, адміністративної директиви чи іншої постанови, затвердженої згідно з правилами конкретного політичного рівня. Втілення рішень починається з прийняття певної політики і триває, доки ця політика є чинною.

Теоретичні підходи не висвітлюють повною мірою різницю між прийняттям рішення і впровадженням його в життя, а також характерні складнощі процесу вироблення державної політики. (Проблема полягає в нечіткості, неконкретності завдань з одночасною вимогою ухвалення рішень на інших щаблях влади.)

До цього слід додати, що до уваги не беруться закономірні дії опозиції. Зважаючи на те, що фаза впровадження в життя — це низка прийнятих рішень, та використовуючи інтереси й цінності тих, хто зацікавлений у співпраці в потрібному напрямі, розробники державної політики можуть упевнено сподіватися на конкретний, бажаний вплив на спільноту цієї політики.

Ще одним показником правильності аналізу політики є вимірювання відповідності очікуваних чи фактичних результатів політики її цілям та адекватність пропозицій, адже дотримування керівниками своїх зобов'язань під час вироблення і впровадження політики є нагальною необхідністю



її ефективності. Такий аналіз необхідний для визначення наявності ресурсів (фінансових, людських, управлінських тощо) для здійснення курсу політики.

Завершальним моментом є аналіз залежності сприйняття окремими особами й групами співробітництва щодо впровадження курсу політики. Визначення впливів (офіційних і неофіційних) на впроваджувальний механізм сприятиме прискоренню її здійснення.

### *Підходи й напрями впровадження державної політики*

Визначають два провідних підходи [51, с. 498—512] впровадження політики.

- Орієнтоване вперед відображення — визначення специфічного ланцюга поведінки (конкретизація діяльності для досягнення бажаного напрямку), який зв'язує політику з бажаними наслідками. Для цього слід налаштуватися на негатив: що не відбудеться, не вийде, не вдасться, і хто в цьому зацікавлений. Такий підхід сприяє визначенню «найпрохідніших» альтернатив.
- Орієнтоване назад відображення — радикальний підхід, спрямований на теперішній інтерес клієнта. За основу взято напрям на ефективне надання послуг, а потім структура організації, яка впроваджуватиме напрям політики з метою визначення оптимальності успішності надання послуг. Радикальність підходу виявляється в можливості перевизначення напрямку політики.

Успішність впровадження політики переважно залежить від обставин і необхідності постійного коригування відповідності результатів і сподівань. Суттєвим аспектом успішного впровадження політики є потреба неперервного підтримання курсу по-

літики всім комплексом заходів та передбачуваність негараздів і перешкод.

В. Бакуменко в аналізі державного управління як комплексної системної діяльності вирізняє три основні напрями.

1. Державне будівництво — охоплює визначення та правове закріплення форми і типу державного управління; державного (адміністративно-територіального) устрою (про державний устрій див.: [276]); основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей.
2. Формування державної політики — охоплює розроблення державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначення або корекція цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмування (формування плану дій); розробка сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу й послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів стосовно робіт, що заплановані для досягнення цілей).
3. Реалізація державної політики, яка охоплює здійснення функцій державного управління (оперативне й тактичне управління) [30, с. 22, 24].

Щодо другого напрямку, автор вважає, що віднесення категорії державної політики до системної діяльності державного управління не зовсім коректне, оскільки для державного управління властива концентрація енергії, засобів і методів для найефективнішого впровадження державної політики

в життя, тобто виконання функції владного механізму впровадження державно-політичних рішень. Проте широта завдань державного управління і вплив бюрократичного апарату на специфіку розробки державної політики дозволяє говорити про неоднозначність тверджень та про взаємопереплетення цих понять. Докладніше зосередимося на третьому напрямі.

Перелічимо загальноуправлінські принципи впровадження державної політики.

- Рациональна організація управлінських процесів: пропорційність («пропускна» здатність управлінських інституцій, пропорційне забезпечення ресурсами, інформацією), неперервність, паралельність (сумісність операцій в часі), прямоточність (оптимальність шляху проходження управлінської праці, інформації), ритмічність (рівномірність у часі), концентрація однорідних предметів, гнучкість, згладжування потреб у ресурсах (розпаралелення і зниження інтенсивності), самоорганізація, зворотний зв'язок.
- Ресурсозбереження: універсальний підхід до вирішення проблем з мінімальними витратами ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часу).
- Програмно-цільовий підхід: орієнтація програми на кінцевий результат, побудова програми як комплексу впорядкованих, взаємозалежних видів діяльності різного рівня, визначення програми як одного з елементів системи заходів організації (рівень держава—уряд), зв'язок з іншими програмами, розуміння програми як цілісного об'єкта управління, системний розгляд процесу управління програмою на всіх її стадіях, створення відповідної організаційної системи управління програмою на базі окремого органу (чи

перерозподілу прав і відповідальності), забезпеченість необхідними ресурсами, використання методів аналізу та оцінки обґрунтування рішень на етапі його впровадження.

- Оптимальність — найкращий варіант з можливих. Розрізняють: сувору оптимальність — досягається за допомогою економіко-математичного або соціально-математичного моделювання; спонтанну оптимальність — вибірковість, що ґрунтується на мінімізації економічної діяльності.
- Неповна визначеність меж і умов управлінської роботи. Через відкритість управлінської діяльності значення має особистий досвід управлінської діяльності.
- Обмеженість інформації — неможливість мати повну й точну інформацію щодо об'єкта управління через її обмеженість (за обсягом і точністю). Подоланню сприяє запровадження релевантності інформації та одноразового введення інформації.
- Соціальна відповідальність — оцінка соціальних проблем.
- Первинність стратегії — стратегія визначає структуру (структура будується під стратегію для її реалізації) [30, с. 111—175].

### *Функції, методи та проблеми впровадження державної політики*

Зміст державного управління найповніше виявляється в його функціях (докладніше див.: [164; 182]). Під цим поняттям розуміють:

- стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів призводить до зміни інших;

- роль, що виконується певним елементом соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп;
- залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних;
- стандартна соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами.

Серед визначальних функцій державного управління можемо назвати такі:

- загальні (основні): адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні;
- спеціальні (спеціалізовані): прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивації, управлінсько-контрольна;
- допоміжні: управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові.

Функції є засадничо визначальними для ролі й значення державного управління при впровадженні державної політики. Через функції виявляється суть і зміст, цілі та завдання державного управління. Загалом набір функцій залежить від місця і ролі держави в житті суспільства. Змістом державного управління при впровадженні державно-політичного рішення є діяльність з реалізації управлінських функцій.

Серед методів державного управління як механізму впровадження державної політики можемо виділити:

- традиційні для тоталітарних режимів методи лозунгової демократії;

- загальні, спеціальні та окремі методи на кожному рівні державного управління, зміст яких відображає протилежно спрямовані інтереси окремої особи, соціальних спільнот та держави.

Окремо визначають нетрадиційні методи державного управління: загальні, спеціальні та гуманістичні, соціальні, евристичні, наукові, пізнавальні, організаційні, виховні, валеологічні, геронтологічні, психологічні, комунікативні, інноваційні, аналітичні, прогностичні, діагностичні та інші.

Передовсім слід зазначити проблему комунікації, що впливає із самого процесу формування політики (див. також: [118; 136]), адже розробники політики не завжди точно передбачають її наслідки. Це ще раз підтверджує роль і значення непередбачуваності в політиці. Окрім того, різні варіанти інтерпретації та різнобачення (інакше розуміння суті і змісту понять) також є суттєвим чинником впровадження рішень. Досить ефективним варіантом запобігання цьому є штабна модель державного управління.

Не менш важлива і проблема координації. Складність спільних дій великої кількості людей зумовлює, що навіть чітка програма, викристалізовані цілі, ресурсне забезпечення не гарантують ефективного впровадження рішення в практику. Реальності суспільного життя вимагають досягнення координації, компромісу. Хоча слід зазначити, що компроміс найближче стоїть до поняття затримки, затування (із затратою значних ресурсів: людських, фінансових тощо), тобто бездії у впровадженні рішення. Проблема координації в державному управлінні має два характерні аспекти:

- Міжвідомчий характер координації. Дослідники розглядають її крізь призму прагнення державного службовця до самостійності й автономії при розпорядженні ресурсами та володіння навиками

захисту престижу своєї організації і відстоювання свого бачення альтернативи державно-політичного рішення.

- Бюрократичні перешкоди у просуванні вперед при здійсненні політики. Гальмування координації між людьми, що працюють на політику, можливе й у чітко ієрархізованих структурах, оскільки організації нижчого рівня мають суттєву владу завдяки монополії на інформацію та контактам з клієнтами, розумінню залежності ефективності й результативності роботи конкретної організації для всієї структури. У такий спосіб ієрархії схильні перетворюватися на мережі взаємної залежності (мережа очікувань, відданості й лояльності). Слід звернути увагу на розбіжності в поглядах лідерів зацікавлених груп чи «сильних» політиків. Україна має негативний історичний досвід неузгодженої координації та втрати можливості в проведенні напряму політики. Непоступливість та амбіційність є серйозними вадами навіть ефективно розроблених і раціонально обґрунтованих напрямів державної політики. Менеджментський вплив і організаційна близькість структур сприяють запобіганню організаційної віддаленості та посиленню конкурентоспроможності і конфліктам.

Ще одним аспектом загрози здійсненню політики є зовнішні чинники. Це набуває яскравого вираження, коли зацікавлена група може чинити організований опір змінам, які передбачаються напрямом політики. Це також стосується ситуації, коли група прихильників напряму політики розширюється або поведінка її членів обмежується. За таких обставин на темп здійснення політики суттєво впливають якраз зовнішні зацікавлені суб'єкти. При цьому слід мати на увазі, що можлива ситуація, коли загальна політика стосується великої групи, котра об'єднує декілька груп, що представ-

ляють широкий і суперечливий спектр інтересів. Через те значний час і ресурси витрачаються на переговори та пошук консенсусу.

Дієва координаційна діяльність при впровадженні державної політики можлива за таких умов:

- задіяні сторони мають широке поле співробітництва й мало конфліктів;
- усі задіяні сторони мають можливість часто спілкуватися між собою;
- прихильники напряму політики мають більше влади, ніж опоненти.

Проблеми впровадження державної політики досить часто є визначальним чинником суспільного розвитку. Непоступливість «принципами» зовнішніх груп інтересів чи їхніх лідерів можливо перебороти маленькими цілеспрямованими змінами (мікрозмінами) та обмеженням влади інтересів невеликою цільовою групою. Але цей шлях має дуже багато суттєвих недоліків: від втрати цілі чи перекручування її змісту до неможливості здійснити великі нагальні зміни. Варто додати також напруження, пов'язане з централізованим контролем заради підвищення ефективності та звітності і реакції на справжні потреби людей, а також необхідність проводити політику під тиском громадськості.

Намагання передбачити й уникнути проблем впровадження напряму державної політики є суттєвим елементом всього аналізу державної політики. Дослідники (П. Браун, Д. Мазман'ян, В. Парсонс, П. Сабатьє [40, с. 236; 445; 596; 658]) описують *передбачувально-уникнувальну* модель впровадження політики. Вона містить змінні, при віднесенні яких до колонки позитивних збільшуються шанси успішного здійснення політики (див. табл. 34).



ТАБЛИЦЯ 34

<i>Придатність проблеми для трактування</i>	
<i>Спроможність законодавства структурувати здійснення</i>	<i>Незаконодавчі змінні, що впливають на здійснення</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Інкорпорація адекватної причинової теорії</li> <li>• Однозначні директиви щодо політики</li> <li>• Фінансові ресурси</li> <li>• Ієрархічна інтеграція в межах і між відомствами, що впроваджують політику</li> <li>• Залучення посадових осіб до здійснення політики</li> <li>• Формальний доступ для аутсайдерів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соціально-технічні умови, стан технології</li> <li>• Увага з боку засобів масової інформації</li> <li>• Підтримка громадськості</li> <li>• Ставлення, ресурси груп виборців</li> <li>• Задіяність, уміння посадових осіб керувати</li> </ul>

Найголовнішим моментом цієї системи показників є необхідність розглядати здійснення політики як невід'ємний складник вироблення чи аналізу з метою вибору курсу політики. Р. Г'юїт пише про «здійсненність політики», що є міркуванням виробників політики у процесі відбору політичних пріоритетів і програм щодо бажаності, прийнятності та можливості пропонованої політики [355, с. 302].

### ***Практика сучасного державного управління в Україні***

У практиці сучасного державного управління в Україні використовуються такі нормативно-правові акти:

- Конституція України;
- конституційні закони;

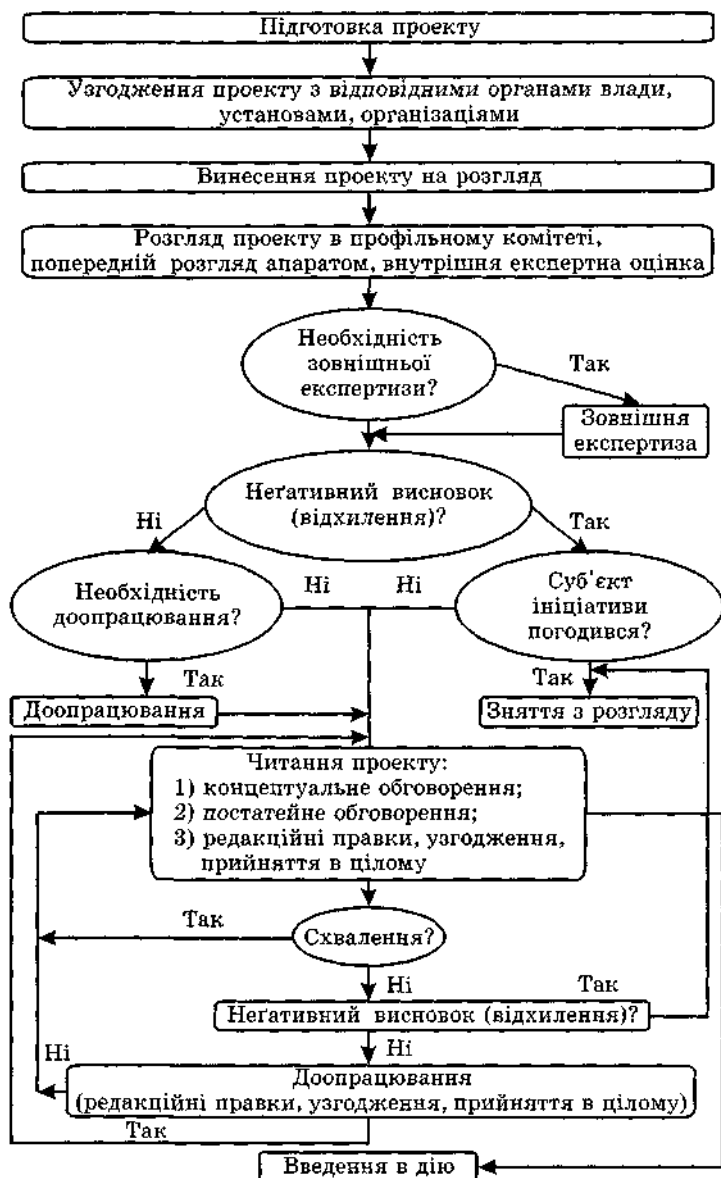
- загальні закони для правового регулювання певної галузі суспільних відносин;
- ратифіковані міжнародні договори;
- нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України);
- нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади);
- розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів;
- інші нормативно-правові акти (статуту, положення, регламенти, інструкції, правила тощо) [30, с. 226].

Конституцією України (ст. 85) визначені широкі повноваження Верховної Ради України, реалізація яких здійснюється шляхом прийняття законів та постанов [1]. У найзагальнішому вигляді модель законодавчої процедури Верховної Ради України подана у схемі 45.

Виключне право внесення законопроекту до Верховної Ради України належить суб'єктам законодавчої ініціативи, перелік яких визначається Конституцією України: Президент України; Кабінет Міністрів України; народні депутати України [7]. (В ініціативному порядку законопроект може бути розроблений фізичними та юридичними особами — громадянами України. Він може вноситися до Верховної Ради від імені та за підписом суб'єкта законодавчої ініціативи, але з обов'язковим зазначенням авторів законопроекту.)

Поданий законопроект розглядається у відповідному профільному комітеті Верховної Ради. На цьому етапі здійснюється експертна оцінка зако-

## СХЕМА 45



нопроекту науково-експертним управлінням Секретаріату Верховної Ради та в разі потреби здійснюється зовнішня експертиза.

Після цього законопроект вноситься на розгляд сесійного засідання в першому читанні (в разі негативного висновку це робиться лише на вимогу суб'єкта законодавчої ініціативи, який вніс законопроект).

Основний зміст процедури першого читання полягає у схваленні або відхиленні законопроекту в цілому, тобто концептуально. (Проекти поправок та зауважень до конкретних положень законопроекту в першому читанні не розглядаються.) В разі схвалення законопроект вноситься на друге читання, інакше він може бути знятий з розгляду або відправлений на доопрацювання. Доопрацювання законопроекту може бути доручене його авторові, суб'єкту законодавчої ініціативи, який вніс законопроект, профільному комітетові або спеціальній комісії, що створюється за рішенням Верховної Ради України.

Підготовка законопроекту до другого читання здійснюється відповідним профільним комітетом Верховної Ради шляхом отримання та систематизації поправок і зауважень до конкретних розділів законопроекту, які вносяться суб'єктами законодавчої ініціативи або від їхнього імені.

На друге читання законопроект оформляється у вигляді порівняльної таблиці, де вказуються початкова редакція документа, пропозиції та зауваження до окремих його частин (із зазначенням суб'єкта законодавчої ініціативи, який їх запропонував), відповідні висновки профільного комітету щодо них, проект остаточної редакції тексту.

За результатами другого читання Верховна Рада може прийняти рішення про схвалення законопроекту і подання його на третє читання, відхилення або доопрацювання з подальшим винесенням на повторне друге чи третє читання. (В разі потреби доопрацювання може бути доручене спеціально створеній узгоджувальній комісії.)

Третє читання законопроекту здійснюється з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин законопроекту між собою та законопроекту в цілому з чинним законодавством. Результатом третього читання є голосування за законопроект у цілому. За наслідками цього голосування законопроект може бути схвалений Верховною Радою, відхилений або направлений на доопрацювання з подальшим поданням на повторне третє читання. Після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін (в тому числі стилістичних) забороняється.

Під час розгляду законопроекту в другому й третьому читаннях рішення ухвалюється більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради. В разі, якщо розглядається конституційний закон, таке рішення ухвалюється більш ніж двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради.

Процедура введення закону в дію визначається Конституцією України, і головний її елемент полягає в підписанні закону Президентом України. (При цьому Президент користується правом відкладального вето, тобто правом повернення закону до Верховної Ради з мотивованими зауваженнями.)

Процедура розгляду зауважень Президента принципово не відрізняється від процедури другого читання. Крім того, Верховна Рада може двома третинами голосів від свого конституційного складу відхилити зауваження Президента (процедура подолання вето), після чого Президент зобов'язаний підписати закон, який набуває чинності з моменту опублікування.

Зміни та доповнення до Конституції України приймаються як конституційний Закон України. Президент у цьому випадку не має права відкладального вето.

Постанова Верховної Ради за своєю юридичною силою поступається перед Законом України. Про-

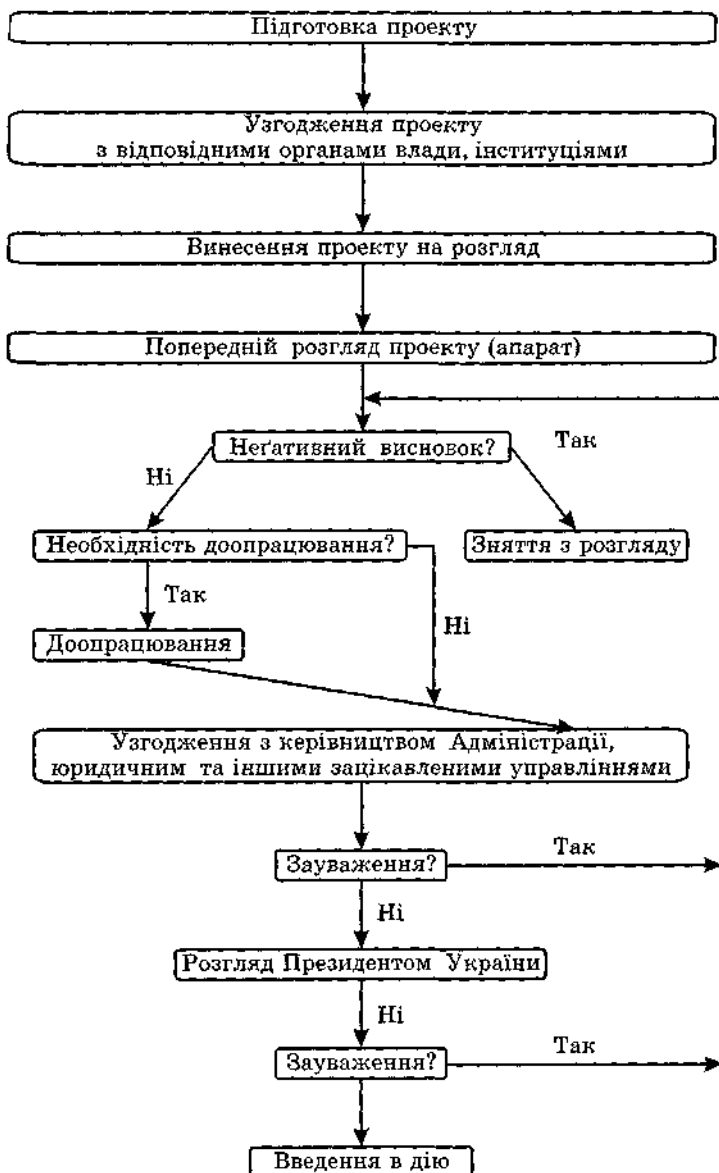
цедура прийняття постанов аналогічна законодавчій процедурі за трьома читаннями, але, на відміну від закону, прийнята постанова підписується Головою Верховної Ради та не надсилається на розгляд Президентіві України.

Владні повноваження Президента України [1] реалізуються у вигляді ухвалення ним відповідних нормативно-правових актів, указів та розпоряджень. На схемі наведена типова модель ухвалення нормативно-правових актів Президента (див. схему 46).

Укази та розпорядження Президента України, які не потребують додаткового узгодження, видаються з таких питань:

- призначення загальнонаціонального референдуму та звернення до народу з посланнями;
- право законодавчої ініціативи;
- одноосібне призначення Президентом України законодавчо визначеної частини складу вищих колегіальних органів (частини складу Ради національної безпеки та оборони України, за винятком тих осіб, що входять до її складу за посадою, половини складу Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення тощо);
- прийняття рішення про відставку Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України;
- скасування актів вищих органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим);
- призначення позачергових виборів до Верховної Ради України в разі дострокового припинення її повноважень;
- накладення відкладального вето на закони, прийняті Верховною Радою України;

## СХЕМА 46



- відзначення державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними;
- здійснення помилування;
- прийняття рішень з питань громадянства;
- оперативні рішення з питань, віднесених до компетенції Президента України.

Розділені повноваження Президента України реалізуються у формі:

- отримання згоди Верховної Ради України;
- контрасигнування рішень Президента України Прем'єр-міністром та відповідними міністрами;
- спільного узгодження рішень Президента України з Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України.

Згода Верховної Ради України на прийняття рішень Президентом України необхідна у випадках:

- ратифікації Верховною Радою України міжнародних договорів України, які підписані Президентом;
- призначення на посаду Прем'єр-міністра України, міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, Генерального прокурора України, голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення й радіомовлення, Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії України;
- оголошення стану війни та укладення миру, запровадження воєнного стану на всій території України або в її окремій частині;
- затвердження військової доктрини України, концепції військового будівництва, пропозицій щодо



загальної структури і чисельного складу Збройних Сил України та інших військових формувань (МВС, СБУ тощо), обсягу бюджетних асигнувань на оборону.

Контрасигнування рішень Президента України Прем'єр-міністром та відповідними міністрами передбачається у випадках:

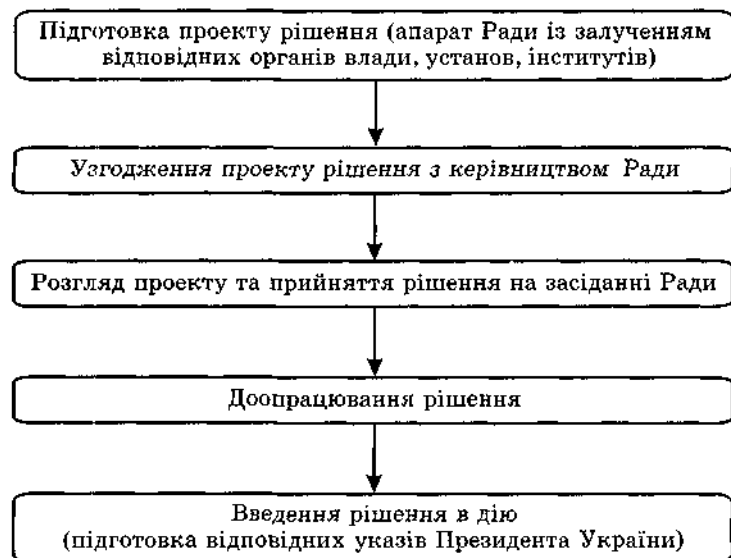
- призначення третини складу Конституційного суду України;
- призначення персонального складу уряду України, створення та ліквідації центральних органів виконавчої влади (на підставі подання Прем'єр-міністра України);
- прийняття Указів Президента, які стосуються оперативних питань державного управління в економічній, соціальній галузях тощо;
- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Одночасне узгодження рішень Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України передбачається у випадку: оголошення надзвичайного стану на всій території України або в її окремій частині (необхідна згода Верховної Ради при попередньому контрасигнуванні Прем'єр-міністром).

Певну специфіку має процедура прийняття нормативно-правових актів Президента України на підставі рішень Ради національної безпеки та оборони України [30, с. 230] (див. схему 47).

Рада національної безпеки та оборони України є координаційним органом, і до її компетенції віднесені стратегічно важливі питання, які потребують оперативного втручання в процеси загальнонаціонального характеру з метою запобігання їх негативному розвитку для України. Такі питання можуть бути ініційовані Президентом України, Го-

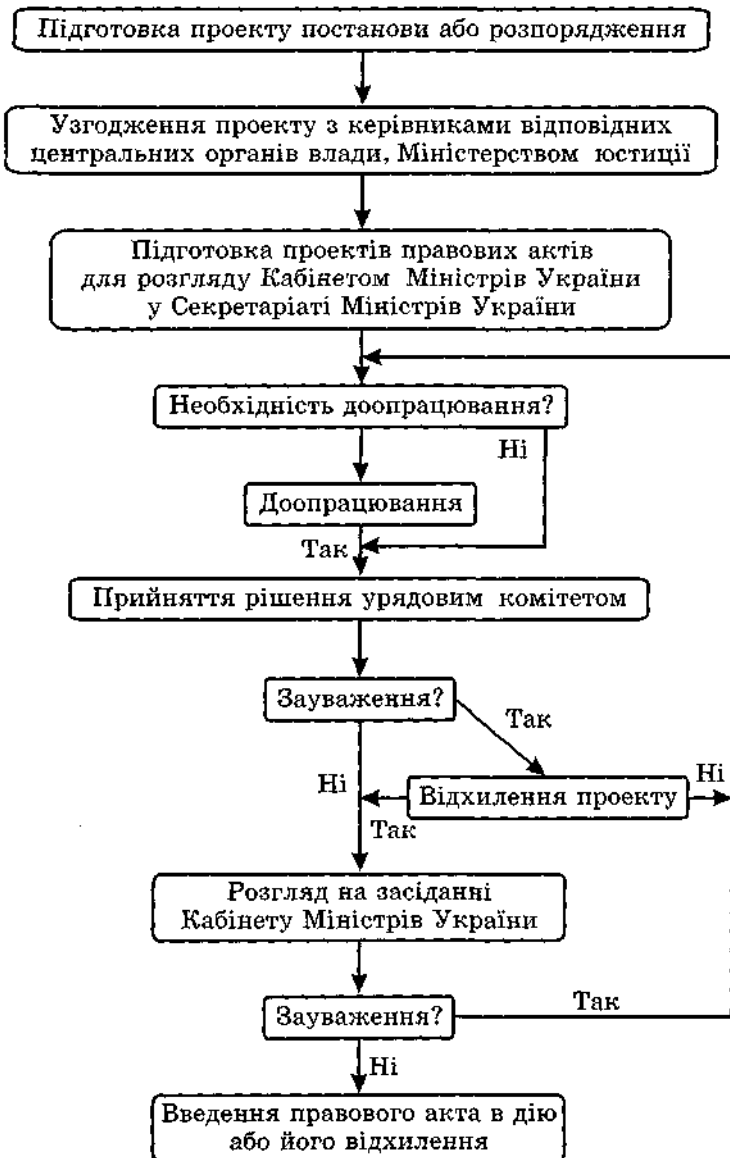
## СХЕМА 47



ловою Верховної Ради, Прем'єр-міністром або іншими членами Ради і розглядатися за планом або в терміновому (невідкладному) порядку.

Нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України є постанови й розпорядження з питань, віднесених до компетенції уряду. Тобто прийняття програм подальшої діяльності уряду на строк його повноважень, проектів прогнозів і планів економічного та соціального розвитку України, проектів Державного бюджету України, найважливіших законодавчих актів і загальнодержавних програм, міжнародних договорів, пропозицій про граничний рівень внутрішнього державного боргу, про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, забезпечення реалізації основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики тощо. Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів докладно висвітлено в розділі 6 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України [див.: 8, с. 60—70] (див. схему 48).

## СХЕМА 48



Акти Кабінету Міністрів України (згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України), що мають нормативний характер, видаються у формі постанов. Суб'єктами їх внесення на розгляд є:

- члени Кабінету Міністрів;
- центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів;
- Урядовий секретар.

Підготовка проекту нормативно-правового акта до розгляду урядом передбачає його обов'язкове узгодження із зацікавленими органами виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями. Окрім того, проекти рішень візуються керівниками зазначених органів і організацій та узгоджуються з Міністерством юстиції України. Особливо важливі проекти, наприклад, Державного бюджету, мають бути узгоджені з усіма центральними органами виконавчої влади, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України приймається на засіданні уряду та підписується Прем'єр-міністром України.

Окремо слід виділити роль урядових комітетів у:

- розгляді й схваленні концепції проектів нормативно-правових актів та інших документів;
- розгляді й урегулюванні розбіжностей та схваленні проектів нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

- розгляді інших питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної політики відповідної сфери.

Враховуючи, що горизонталь управління діяльності уряду спрямована на впровадження державної політики (з ефективним зворотним зв'язком), можемо комплексно класифікувати функції Кабінету Міністрів України за такими критеріями.

1. Часу: стратегічні, тактичні, оперативні.
2. Організаційно-правовою формою управлінського впливу на соціально-економічну сферу: розпорядницькі, регулятивні, організаційно-контрольні, виконавчі.
3. Організаційно-правовою формою управлінського впливу на систему виконавчої влади: керівні, спрямовуючі, координаційні, контрольні.
4. Предметом діяльності: організація системи й процесу управління (загальні питання): управління: розвитком економіки, у сфері соціального розвитку і культури, у сфері економічного і соціального розвитку, у сфері фінансів, кредиту і цін, у сфері праці і заробітної плати, у сфері науки і техніки, у сфері забезпечення законності, у сфері забезпечення безпеки і обороноздатності країни, у сфері зовнішньої політики і міжнародних відносин.
5. Стадією управлінського циклу: планування, організація, прийняття і реалізація рішення, контроль.
6. Формою виявлення: внутрішні (внутрішньоорганізаційні), зовнішні (спрямовані на зовнішнє середовище).

Суттєвим моментом у діяльності уряду є прогнозування, планування та виконання (реалізація державно-політичних рішень). Під державним плануванням розуміємо визначення загальнодержавних цілей та основних напрямів реалізації державних

інтересів, встановлення якісних і кількісних показників державного розвитку. Виключне значення має компетенція уряду з підготовки й представлення на розгляд Верховної Ради України:

- програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- загальнодержавних програм;
- проекту Закону України «Про державний бюджет України».

Отже, Кабінет Міністрів України відіграє надзвичайно важливу роль у процесі впровадження державної політики в життя. Разом з іншими владними структурами реалізує рішення на практиці.

Характерною особливістю наведених вище моделей впровадження рішень у життя є циклічність алгоритму розгляду проекту нормативно-правового акта до його затвердження. Теоретично можливе гальмування процесу розгляду проекту, якщо він і не схвалюється, і не відхиляється, а весь час повертається на доопрацювання [30, с. 236].

У випадку колективного рішення (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України) досить часто процес прийняття нормативно-правового акта стає «багатоциклічним». Відповідний проект неодноразово відправляється на доопрацювання, у зв'язку з чим проблема, що потребує правового регулювання, залишається відкритою тривалий час. Саме тому *інтеграційна* законодавча процедура прийнята в парламентах країн з порівняно стабільними суспільно-економічними процесами, зокрема в країнах Західної Європи, оскільки вона запобігає значним помилкам в умовах колективного прийняття рішень і дає змогу досягти компромісу [330].

Отже, державне управління як владний механізм впровадження державної політики на практиці має широкий спектр застосування й вимагає всебічно обґрунтованого ресурсного забезпечення. Адже сукупність рішень має відповідати стратегічній цілі,

й жодне рішення в процесі впровадження не повинно дисгармонувати із загальною стратегією. Численні поправки, доповнення, корекція опосередковано свідчать про недостатній професіоналізм і обґрунтованість впроваджувального механізму. Особливо це актуально для України. Значна кількість прогресивних напрямів політики зазнали краху через невідале застосування інструментів та непрофесійність кадрів. Відчуття правильного вибору необхідно-адекватного інструменту впровадження в поєднанні з ефективним використанням фахівців завжди дає позитивний результат і рейтингово оцінюється суспільною свідомістю.

## **2. Владні інструменти і проблеми кадрового забезпечення здійснення державної політики**

Знаряддя, чи *інструменти* (з огляду на функціональні особливості, сферу застосування й термінологічні проблеми перекладу доцільніше буде називати їх інструментами) *державної політики* — це *специфічні засоби, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя*, і тому їх слід аналізувати як один з головних чинників вироблення та впровадження ефективної політики. Адже специфічною рисою сфери політики є те, що проблеми й цілі її відносно сталі та й загальнозрозумілі, а знаряддя й механізми впровадження — нечітко визначені.

Відмінності між цілями й інструментами умовні, оскільки їх неможливо чітко виокремити чи розмежувати. Причиною є безпосередня зацікавленість окремих громадян у впровадженні відповідного напрямку державної політики. Виокремлюючи такі інструменти, як податки, регулювання, реклама, бюджетні видатки тощо, маємо на увазі, що всі во-

ни спираються на державні повноваження та владу. До того ж законність як інструмент державної політики — це етичне поняття, що відображає суспільні уявлення про правильне й неправильне та силу (міру) примусу з боку влади щодо ефективного впровадження політики.

Дослідники державної політики К. Петон, Д. Савіцкі [601], П. Гай [487] практично не виокремлюють інструменти, а пропонують схематичну класифікацію (загальну стратегію), що містить монетарні й немонетарні інструменти, які можуть застосовуватися безпосередньо чи опосередковано. Кожна з цих загальних стратегій може бути застосована до певного класу конкретних проблем, тобто американський метод ґрунтується на створенні практичного й системного підходу до здійснення вибору.

На противагу цьому, дослідники Л. Пал [195; 590; 593], П. Браун [40], М. Говлет і М. Рамеш [509], К. Вудсайд та В. Дан [432] зосереджуються на визначенні переліку та класифікації інструментів, які мають (вибирають) державні інституції для здійснення відповідного курсу політики. Це вважається визначним внеском канадських дослідників у теорію державної політики. Адже вибір інструментів політики й управління зі своєїрідної шкали «низький-високий ступінь примусу» і є однією з визначальних ознак класифікаційного підходу до аналізу державної політики. Однак під час розробки класифікаційних моделей виникають труднощі: будь-яка державна політика є регуляторною і спрямована на зміну поведінки особи (групи), що пов'язано з видатками (економічна політика, наприклад, розглядається як перерозподільча). Все це досить проблематично і складно з точки зору ефективного використання та конфліктності.

Дослідники Л. Пал [195], П. Браун [40], В. Бакуменко [30] розрізняють чотири види основних інструментів:



- інформаційний (збирання, зберігання, надання інформації із застереженнями й консультуванням);
- фінансовий (економічні важелі впливу);
- владний (влада, повноваження, здатність держави забороняти і дозволяти);
- структурний (використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя).

Водночас класифікаційний підхід сприяє розумінню суті державної політики й допомагає бути осторонь безпосереднього примусу (розподіл суспільних цінностей органами влади) як основи політики.

Існують інші схеми класифікації інструментів. Наприклад, на основі ідеї «втручальності» [369]. Також можна зробити класифікацію на основі поділу інструментів на сім класів [551]: пряме постачання, субсидія, податок, контракт, повноваження, регулювання, спонукання.

К. Гуд розрізняє чотири головні ресурси інструментів, які застосовуються як засоби виявлення і виконання [504]: центральність, фінансові ресурси, владні повноваження, організація.

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

- технічна ефективність як своєрідна альтернатива найменших витрат;
- політична ефективність — підтримка політичною більшістю відповідного напрямку політики та інструментів для її впровадження.

Звідси, набір інструментів державної політики можна розташувати у вигляді шкали (шкали ін-

струментів), починаючи від низького (добровільність) до високого (силові методи) рівня примусу. Оптимальним буде поділ їх на чотири групи (поділ умовний і не виключає взаємопереходу інструментів) (див. табл. 35).

Найменш примусовим інструментом державної політики вважається переконання, що здійснюється шляхом інформування населення загалом чи окремої групи про певні дії влади, і, відповідно, силові методи — найбільшим.

В діях державних інституцій щодо вибору інструментів аналізу державної політики К. Гуд і Л. Пал [504; 195, с. 211—216] вирізняють дві їхні головні функції (поняття введені з кібернетики або загальної системи управління):

- Ефектор — намагання уряду змусити громадськість (окремі групи, індивідів) змінити свою поведінку через розповсюдження відповідної інформації, переконуючи, радячи. Основним завданням є добровільна згода громадян дотримуватися певних норм чи орієнтирів у своїй життєдіяльності. Невисокі адміністративні затрати і фінансові витрати демонструють легкість і простоту застосування, але з низьким коефіцієнтом ефективності. До того ж з психологічної точки зору переконання (нав'язування поглядів) не є добровільним актом, і тому теза про найбільшу м'якість цього інструменту сумнівна.
- Детектор — друга функція, що передбачає соціологічне обстеження (анкети, інтерв'ю тощо). Це своєрідний спосіб залучення громадян, яких це стосується, до вирішення проблем (визначення проблеми, структурування, пошук шляхів). Опитування, політінг, робота з формування громадської думки тощо мають свої переваги й обмеження, але досить ефективно застосовуються в державній політиці.

ТАБЛИЦЯ 35

<i>Низький</i>		<i>0</i>	<i>Високий</i>
Інформування (загальне, цілеспрямоване)	Видатки	Закони	Інформаційний тиск
Переконання (спонукання, підказка, нормативи)	Добровільні пожертвування	Укази	Державно-приватні підприємства
Пропаганда	Гранти (внутрішні, зовнішні)	Регулювання (визнання, уповноваження, обмеження)	Антимонопольна діяльність
Агітація	Субсидії (прямі, підоймові)	Саморегулювання	Антиінфляційна діяльність
Реклама	Кредити, позички, застави	Стандарти (екологічні, добробут тощо)	Соціальний захист
Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації тощо)	Винагороди	Програми	Приватизація-реприватизація, націоналізація
	Страхування	Альтернативне забезпечення товарам й послугами	Адміністративний контроль над цінами
	Інвестиції	Податки	Адміністративні методи
	Закупівля	Реєстрація	Обов'язок реєстрації
	Уповноважена закупівля (з вигодою для держави, постачальника, споживача)	Система дозволів і обмежень	
	Цілеспрямована підготовка фахівців тощо	Вилучення з комерційного обороту тощо	

ТАБЛИЦЯ 35 (продовження)

Низький	0	Високий
		Обов'язок показувати діяльність (документально)
		Обов'язок звітувати
		Інспектування
		Санкції (припинення чинності, штрафна санкція, адмінпокарання, допит, затримання, ув'язнення)
		Банкрутство (аукціон)
		Директивне планування
		Натуральний обмін (фонди, талони, картки)
		Пряме постачання
		Тотальний контроль (сканування)
		Силові методи тощо

Видатки чи розподіл є інструментом державної політики і підвалиною держави загального добробуту. Загалом це гроші (фінансування), якими влада забезпечує громадян, організації і сам процес урядування. Відповідний відсоток фінансів, зібраних через податки, повертається як зарплата та інші видатки громадянам. Інша частина грошей спрямована на підтримку ефективності самого механізму врядування. (Фінансування соціального захисту та програм зменшення безробіття також мають свою ціну й потребують державних асигнувань.) Слід та-

кож пам'ятати і про державний борг, який потребує відповідного обслуговування.

Використання фінансового забезпечення як інструменту багатоваріантного впливу має на меті багато цілей політики. Асигнування соціального захисту — це необхідний і вигідний процес стабілізації базисних основ суспільного життя (сім'я, діти тощо) і зворотний, негативний бік для розвитку індивідуальних інтересів і здібностей громадян. Зазначимо, що для даного етапу розвитку України зрозумілою є значущість проблеми, пов'язаної з перенесенням основних акцентів державної політики на мікрорівень.

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

Збірна назва поняття «видатки» як інструменту державної політики містить кілька розподільчих моментів. Передусім виділимо гранти як вид видатків, що має такі риси:

- для його одержання пошукувач мусить відповідати певним умовам;
- вони мають достатній мінімальний рівень ефективності;
- вони можуть витрачатися відносно вільно.

Субсидії також є різновидом видатків і, зокрема, характеризуються:

- залежністю від продуктивності їх використання;
- суворішими вимогами щодо надання порівняно з грантами;
- безпосередньо пов'язані з витратами;
- при наданні до приватного сектора переважно вважаються тимчасовими;
- чіткою звітністю й кошторисним витрачанням.

Регулювання широко застосовується в управлінні і можливе за допомогою значної кількості засобів, в основу яких покладено правила, підкріплені штрафами для зміни поведінки людей. Специфікою регулювання є те, що воно:

- не зачіпає приватної власності;
- залишає організацію виробництва за приватним сектором.

Л. Пал [195, с. 224—232] розрізняє такі авторитарні можливості державних інституцій з розміщення суспільних цінностей:

**ТАБЛИЦЯ 36**

Визнання	Схвалення
Дозвіл	Для започаткування діяльності необхідно отримати дозвіл встановленого зразка (до цього часу діяльність заборонена)
Обмеження	Категорична вимога чи заборона діяльності

Слід зазначити, що регулювання як інструмент державної політики вимагає ресурсно-організаційних витрат і часу. Загалом воно є тривалим проце-

сом, подібним до управління державною власністю. Розрізняють економічне й соціальне регулювання та саморегулювання. Регулювання тісно пов'язане з умовами, коли ринок неспроможний повністю задовольнити суспільні вимоги, тобто існують підстави для державного втручання або регулювання. Як вказує П. Браун, можна визначити принципи і критерії для застосування регулятивних заходів:

- застосування регулювання, лише коли проблема «вимагає» втручання;
- переконання, що вигоди перевищать ризики (наслідки від невтручання) — раціоналізм;
- переконання, що вигоди перевищать витрати державних інституцій і сторін, на які впливатиме регулювання, — також раціональний підхід;
- з'ясування всіх реальних альтернатив регулюванню;
- оцінювання потреб регулювання шляхом консультацій із підприємствами, особами, групами, на які воно впливатиме;
- спрямованість на досягнення, а не на деталізованих засобах її досягнення;
- визначення ресурсів, необхідних для дієвого здійснення й виконання;
- спрощення, зведення до мінімуму та намагання уникнути тягаря «паперової роботи» й технічних дій;
- уваги до конструктивних взаємин із замовниками;
- застосування індикаторів ефективності на підставі цілей і результатів;
- визначення термінів завершення чи перегляду політики [40, с. 129—130].

Саморегулювання є досконалішим механізмом суспільної організації й інструментом, за допомогою якого держава делегує свою регулювальну владу якій-небудь суспільній групі, що через нагляд і контроль реалізує загальний суспільний інтерес. Контрольні, кваліфікаційні, дисциплінувальні, наглядові функції саморегулювання є основою ефективності застосування цього інструменту, що менш затратний для суспільства, ніж державне регулювання. Недоліком саморегулювання є недолік інформації для ефективного застосування.

Шкала застосування інструментів досить рухлива, і тому вибір того чи іншого є досить складним процесом (враховуючи тенденцію останніх років стосовно схильності влади до заходів, пов'язаних з примусом) [195, с. 210—242]. Проте цей напрям досить часто призводить до патерналістських дій з боку держави та суспільних невдоволень. До того ж, як свідчить аналіз основних напрямів державної політики, в світі існують альтернативи потужному втручання держави через витрати, регулювання чи безпосереднє забезпечення товарами й послугами.

Щодо альтернативного забезпечення товарами й послугами, то воно має широке застосування в Канаді (його називають специфікою Канади). При цьому слід додати, що альтернативне забезпечення товарами й послугами є приватизаційним принципом (скорочення втручання держави). Наприклад, його розглядають як «важливу частину стратегії уряду, спрямовану на досягнення урядового порядку» [483]. До переліку альтернатив зараховують:

- створення спеціальних структур, орієнтованих на надання послуг і підприємницьку діяльність;
- установа нових форм співробітництва між відомствами, зокрема спільне надання адміністративних послуг на місцевому рівні;
- відкриття державних корпорацій;



- систему переговорів і партнерства з іншими рівнями державного управління і приватним та добровільним секторами;
- передачу програм і послуг в регіони;
- комерціалізацію урядових послуг з метою підвищення ефективності при захисті суспільних інтересів;
- приватизацію урядових програм і послуг, які більше не використовуються для цілей державної політики [40, с. 133].

Загальною характеристикою альтернативних поставок і послуг є скорочення державної присутності (для України — це поступова відмова від патерналістських суспільних тенденцій). Приватизація, збільшення приватного сектора — все це актуально для українського суспільства на даному етапі розвитку, тому застосування цього інструменту значно поширюється (про що свідчать приватизаційні аукціони та плани роздержавлення тощо). Запроваджуючи цей інструмент, маємо на увазі:

- розширення використання ресурсів приватного сектора для вирішення завдань і проблем державного сектора;
- забезпечення більшого ринкового тиску на використання активів державного сектора.

Тому доцільним буде внесення приватизації до шкали інструментів державної політики.

Відкриття державно-приватних або змішаних підприємств також є інструментом державної політики (до речі, з ініціативи державного сектора). З погляду раціональності, зазначимо, що змішане підприємство завжди буде ефективнішим (завжди  $1 + 1 > 2$ ) і означає використання ресурсів приватного сектора для забезпечення потреб державного і загалом для забезпечення товарів і послуг та взаємної вигоди, з одночасним залишенням за урядом влади й відповідальності.

Адміністративні методи як інструменти державної політики також мають широке застосування. Тенденція до зменшення сфери їх використання (наприклад, силових методів у чистому вигляді) не стосується, зокрема, екологічних проблем, захисту довкілля, громадського порядку тощо. Тому однозначно констатувати зменшення чи збільшення використання тих чи інших інструментів державної політики в суспільстві ми не можемо. (Зосередження на одному чи декількох як універсальних знаряддях вирішення проблем призводить до односторонності та тенденційності в суспільному розвитку, про що свідчить історія розвитку СРСР — домінування адміністративно-командних методів та інше.) Шкала рухлива і презентує своєрідний набір інструментів, які мають державні інституції у своєму розпорядженні для здійснення державної політики, і головна проблема, звичайно, полягає у виборі альтернатив та відповідних інструментів (це розглядається у третьому розділі).

Основним завданням найефективнішого врядування є вибір зі значної кількості інструментів, якими регулюються різні сфери суспільної життєдіяльності, найоптимальнішого засобу в найоптимальніший час, з урахуванням суспільних традицій і звичаїв та соціально-політичної ситуації і з найвищим коефіцієнтом віддачі від упровадження державної політики для громадян.

Своєрідним (унікальним і єдиним) інструментом процесу врядування є закон, норма, правило. Адже це не приватна діяльність, а найефективніший інструмент легітимування державної політики. Моніторинг та силове впровадження є індикаторами вирішального значення цього інструменту. Передбачається, що громадяни повинні слухняно підкорятися найшвидшому втіленню законів у часі, але водночас можлива наявність «міліціонера з радаром» для контролю швидкості впровадження. Насправді громадяни реально підкоряються багатьом

законам, нормам, правилам без посиленого осмислення необхідності цієї дії, але навколишнє середовище у вигляді силових структур, виконавчих органів, податкової політики тощо забезпечує ефективність цього процесу.

Існує декілька аспектів використання законів, норм, правил як інструментів державної політики. Передусім закони, норми, правила використовуються як права з точки зору врядування і є важливим продуктом діяльності державної влади, оскільки вони зазвичай фундаментальні та визначальні (Конституція, Декларація прав людини та інші правові акти), хоча дуже багато сфер ще законодавчо не врегульовані.

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

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

Наступним інструментом є поняття *обслуговування*, або надання послуг. Зазначимо, що для глибшо-

го розуміння смислу і значення цього інструменту слід відмовитись від традиційного підходу до врядування як до адміністративно-командної діяльності, адже влада надає населенню велику кількість послуг (соціальні, публічні, державні тощо) — від захисту громадян до освіти і навіть до рекреаційної діяльності. Найяскравіше це виявляється в освіті: підготовка фахівців із потрібних спеціальностей, підвищення кваліфікації і перепідготовка з метою забезпечення зайнятості та зменшення безробіття. Процес надання послуг потребує повноцінного функціонування механізму урядування. Закон «Про державну службу в Україні» визначає «основні напрями державної політики у сфері державної служби» (стаття 6). Хоча «зараз стоїть проблема створення принципово нової державної служби, яка б базувалася на нормах як публічного, так і приватного права» [95, с. 187].

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

Податковий інструмент — відомий дієвий засіб взаємовпливу суспільства і держави. Загалом спрощений механізм його дії має вигляд: уряд дає — уряд забирає. Але найважливішим у цьому процесі є обґрунтування і справжня користь для суспільства другого складника цього механізму — податкової політики (хоча юридичні та фізичні особи знають про податкові «лазівки» чи «правильне» дотримання податкового законодавства). Існує багато варіантів і для субсидування приватного житлового будівництва, і для забезпечення житлом на державному рівні. Використання податкової системи як інструменту політики так само добре, як і використання річного прибутку зі зменшенням трансфертних витрат завдяки спонукальним мотивам громадян. Бажання (і необхідність) мати житло (як і плата за це) — набагато ефективніший засіб, ніж директивні програми будівництва, але при цьому податковий інструмент є порівняно дорогим у грошовому еквіваленті (вартість реєстраційно-контрольних функцій).

Податковий інструмент також може бути використаний для опосередкованого впровадження державно-політичних рішень. Існує один із варіантів опосередкованої заборони, чи регулювання емісії через пропозиції замінити екологічні податки. (Це своєрідний ринок продажу пакета акцій на забруднення довкілля, який регулює продуктивність та економічне зростання бізнесу. Хоча його й називають «ринком смерті», але реальної альтернативи йому в розв'язанні проблем стосунків людини з природою поки що немає. До речі, Україна після закриття багатьох промислових підприємств через кризовий стан могла б ефективно продати квоти на забруднення.)

Не менш важливим для розробки і впровадження державно-політичного рішення є фундаменталізація обґрунтованості спонукальної мотивації в дотриманні податкового законодавства. Деякі полі-

тичні психологи вважають можливим використовувати приватний інтерес для суспільних цілей, хоча наслідки від застосування цього інструменту можна помітити тільки під час «індивідуально-ручного» регулювання (через ліміт і велику вартість управлінського процесу та функціонування в суспільстві зі свідомістю індивідуалізму). Американський філософ С. Гантингтон казав: «Ідеї індивідуалізму, конституціоналізму, прав людини, свободи, влади закону, демократії, вільного ринку, відмежування церкви від держави мають слабкий резонанс в ісламській, конфуціанській, японській, індуїстській, буддистській і православній культурах» [514, с. 76].

Існують і інші економічні інструменти регулювання. Використовуючи кредити та позички (студентські позички, застави та ін.), наприклад, для розвитку аграрного сектора, уряд може бути гарантом позик, що є своєрідним кредитом довіри на активність. Заощаджувально-позичкова індустрія має широку сферу діяльності і досить позитивний потенціал маніпуляцій для стимулювання стабілізаційно-довірчої мотивації громадян. Вплив на витратно-прибутковий процес дає змогу за допомогою потенціалу інструментів державно-політичного регулювання проводити ефективну державну політику в суспільстві.

Коли застосування інструментів упровадження державно-політичних рішень не дає потрібного ефекту, на перший план виходить пропаганда, чи ідеологічний вплив на суспільство. Уряд має вигідну позицію та механізми для задіяння цього інструменту. Можливості опікування суспільно-державними інтересами та використання патріотичної і приватно-зацікавленої (егоїзм) мотивації сприяє найефективнішій ідеологічно-пропагандистській роботі. Багато в чому результативність дії цього інструменту залежить від неформального підходу до його використання (тим триваліше, чим довше лю-

ди асоціюють свої інтереси з процесом урядування). Як говорив Т. Рузвельт, «...президентство — це „проповідницька кафедра“, яка разом із силовим натиском допоможе досягти запланованого результату» [487, с. 10].

Обґрунтування захисту прав громадян, поліпшення їхнього соціально-економічного стану, еко-сестейт, захист від кримінальних і зовнішніх посягань тощо при невмілому використанні цього інструменту спричиняє зворотню дію, тому слід виважено застосовувати його.

Таким чином, для впровадження державної політики в життя ми маємо значну кількість інструментів. Ефект від їх застосування переважно залежить від правильного вибору диспозиції й домінуючого інструменту, залежно від інших чинників впливу на суспільство, оптимального часу для застосування та врахування очікуваних вигід для громадян.

Зазначимо, що влада може надавати послуги й проводити політику через приватні організації, впливаючи на розвиток приватного сектора, скорочення безробіття в суспільстві. Також можна класифікувати тягар (податки, застосування деяких обмежувальних законів, норм, правил тощо) як позитивний результат завдяки вмілій і продуманій політиці та розумній комбінації інструментарію урядування. Велике значення для підняття ефективності державної політики мають чинники навколишнього середовища (соціально-економічна й політична ситуація в суспільстві) та потреба громадян у цьому рішенні. Адже політика не робиться у вакуумі, а є результатом складної взаємодії низки суспільних чинників, тому вибір інструментів має відповідати як критеріям аналізу, так і доктрині суспільного розвитку.

Такі дослідники, як К. Гуд і Ф. Доєрн, зазначають, що вибір інструментів пов'язаний з політичними, етичними й технічними суспільними умова-

ми. До того ж самі інструменти залежні від ступеня примусу [504; 428].

Проблема вибору «кращого» не є виключно механічною, «технічною» дією. Необхідний певний ступінь згоди у виборі цілей та інструментів, адже реальний діапазон вибору ефективних знарядь управління фактично уявний, і розробники політики переважно вдаються до традиційних засобів, обраних емпіричним шляхом. Загалом же, як зазначав Е. Шатшнайдер, «визначення альтернатив — це найвищий інструмент влади» [662].

Кожне суспільство має свій стиль, культуру й характер соціальних конфліктів, і тому це має вплив на вибір інструментів. Досить суттєвим елементом є поняття справедливості, рівності, адже багато державно-політичних рішень мають етичний вимір. До того ж існує таке поняття, як вплив на мікрорівні — специфіка суб'єктивних преференцій розробників напряму політики, що залежать від фахової підготовки, установи та когнітивного складу. Тому ця ситуація обмежує вибір і специфічно впливає на варіант вибору інструменту зокрема і політики загалом.

### *Лагова структура впровадження державної політики*

Як свідчить досвід, у процесі реалізації державної політики обов'язково виникає ефект запізнення, основою якого є розмежування в часі зміни цілі і зміни інструменту втілення державно-політичного рішення. Застосовуючи термінологію економічних наук, назвемо ефект запізнення, притаманний переважній більшості державно-політичних рішень, *лагом*.

Найсуттєвішим змістом процесу вироблення державно-політичних рішень є достовірна оцінка лагу, оскільки уряд завжди повинен володіти інформацією не тільки про найімовірніший результат



(ефект) застосування того чи іншого інструменту політики, а й про тривалість його дії в часі. Слід мати на увазі, що:

- кількість цілей має бути однаковою або меншою за інструменти державної політики (нерівність Я. Тинбергена);
- ефективність впливу різних інструментів політики на результат завжди різна.

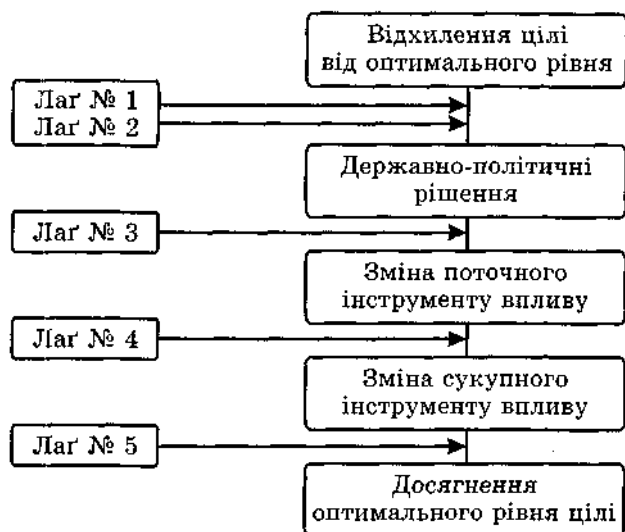
Процес дослідження лагу, або часу, необхідного для досягнення найоптимальнішого рівня цілі державно-політичного рішення, має шість основних елементів, що і є його підґрунтям:

- елементи цільової функції не залежать один від одного, а також від будь-яких інших чинників, що не стосуються інструментів;
- інструменти державної політики не залежні один від одного;
- існує своєрідний «розподіл праці» між інструментами: одна ціль досягається за допомогою одного інструменту;
- ситуація, коли вплив одного інструменту на одну ціль може дати зворотний ефект,— неприпустима;
- врахування мультиплікатора як співвідношення регулюючого впливу та результату фіксованих величин протягом певного часового відрізка;
- дія інструменту на ціль є одиничною з імпульсивним характером.

Слід також враховувати, що за своєю внутрішньою будовою лаг неоднорідний. Схематично *лагова структура* має такий вигляд (див. схему 49):

Характеризуючи схему з п'яти елементів лагової структури, зазначимо:

## СХЕМА 49



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

*Лар № 2* — лар рішення, тобто час між визнанням наявності проблеми і фактом прийняття рішення про введення в дію тих чи інших механізмів регулювання. Окремі інструменти в цьому ларові суттєво відрізняються один від одного (залежно від сфери суспільного життя, впровадження державно-політичного рішення може мати ту чи іншу тривалість). Так,

для бюджетної політики притаманний триваліший лаг, оскільки рішення про бюджет і державні видатки повинні пройти відповідну процедуру в законодавчому органі, а освітня політика потребує коротшого лагу, оскільки зміна навчальних планів і програм вимагає лише інструктивно-рекомендаційного рішення відповідного міністерства [434, с. 161—186; 268—292].

*Лаг № 3* — це час від прийняття державно-політичного рішення до початку втілення його в життя (конкретних дій) відповідними державними органами. Тривалість цього лагу в основному залежить від ефективності роботи державного апарату та вертикально-горизонтальної взаємодії окремих його ланок (ліквідація бюрократії як гальма суспільного розвитку на даному етапі розвитку суспільства поки що не передбачається, і в майбутньому нас чекає розширення бюрократичного простору [261, с. 196]).

*Лаг № 4* — проміжний лаг, тобто час між змінами поточного й сукупного інструментів. Визначальними рисами його є внутрішня побудова інструментів політики. Наприклад, у політиці охорони здоров'я профілактичні щеплення є інструментом протиепідемічного захисту. Але для Міністерства охорони здоров'я, яке відповідальне за епідеміологічну ситуацію, профілактичні щеплення є не інструментом, а метою. Міністерство може впливати на епідеміологічну ситуацію за допомогою управлінських методів. Отже, між кожним таким методом, з одного боку, і масовим запровадженням профілактичних щеплень — з іншого, діє бюрократичний механізм, що спрацьовує через певний час. Проміжний лаг і є тим показником, що вимірює тривалість таких процесів.

*Лаг № 5* — лаг дієвого впливу використовуваних інструментів. Він охоплює час у макрозмінах: від інструменту до мети. Тривалість лагу вимірюється інерційністю бюрократичного механізму, який об'єднує інструмент і мету.

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

Отже, підсумуємо: зміну мети від зміни інструментів відділяє ефект запізнення (лаг), що структурно є неоднорідним. Структура містить 5 лагів, і вони неоднакові як за тривалістю, так і за способом дії. Це виявляється в різних варіантах розподілу в часі потужності мультиплікаторів, тобто потрібен час для досягнення мультиплікатором максимальної величини. Слід також пам'ятати, що поряд із позитивним ефектом регулювання існує його протилежність — негативний результат, і це потрібно враховувати, аналізуючи та розробляючи державну політику.

На теоретичному рівні розмежування між цілями і стратегіями очевидне, але під час практичного аналізу досить частим явищем є нечіткість та розмитість межі. Для її чіткішої конкретизації слід

визначити точні показники вимірювання ступеня просування до абстрактної цілі та відповідність критеріїв головним завданням державної політики.

### *Мультиплікатори впровадження державної політики*

Для визначення кількісних співвідношень між цілями та інструментами державної політики розроблено відповідний математичний апарат. Цільова функція як упорядкована кількість цілей формулюється на основі обраного державними органами стратегічного курсу і прийнятих державно-політичних рішень. Якщо цілі визначені, відомі й підлягають виміру, цільова функція може складатися з  $k$  елементів. Уявімо, що є також  $s$  інструментів економічної політики та  $n$  ринкових чинників, які не контролюються урядом, але впливають на досягнення цілей. Тоді будь-яка ціль  $y_i$  ( $i = 1, 2, 3 \dots k$ ) є функцією множини інструментів політики ( $x_1, x_2, x_3, \dots x_s$ ) і множини ринкових змінних ( $z_1, z_2, z_3, \dots, z_n$ ). Відповідна  $i$ -та цільова функція буде мати вигляд:

$$y_i = f(x_1, \dots x_s; z_1, \dots z_n). \quad (1)$$

Ефективність впливу інструменту політики  $x_j$  ( $j = 1, 2, 3, \dots S$ ) на ціль  $y_j$  відображає мультиплікатор  $m_{ij}$ , який дорівнює частковій похідній цільової функції:

$$m_{ij} = \partial y_i / \partial x_j. \quad (2)$$

Так, якщо йдеться про антиінфляційне регулювання,  $Y_i$  визначає зростання рівня цін, а  $X_j$  — пропозицію грошей. Тоді мультиплікатор  $m_{ij}$  зафіксує ступінь впливу інструментів грошової політики на рівень інфляції. Попит, пропозиція, витра-

ти й інші ринкові характеристики, що перебувають за межами зони прямого державного контролю, будуть належати множині  $n$ .

Система мультиплікаторів характеризує дієвість державного регулювання економіки, відображає перетворення сигналів, що надходять на «вхід» ринкової системи, на зміну цілей політики, що з'являються на її «виході».

Використовуючи вираз (2), можна перейти до поняття еластичності мультиплікатора  $E_x$ :

$$E_{y_x} = \partial y_i / \partial x_j * X_j / y_j. \quad (3)$$

Він показує, на скільки відсотків зміниться значення цілі  $y_j$  при зміні інструменту  $x_j$  на один відсоток.

Цільові функції виду (1) мають бути побудовані так, щоб значення мультиплікатора було статистично визначеним і виражалось певним цифровим символом.

Нехай політикам відомий бажаний рівень цілі  $y_j$ , тоді залишається визначити потрібну зміну інструменту  $x_j$ . Виконавши аналогічну операцію для всіх інструментів, що належать множині  $s$ , можна визначити зміст економічної політики, наприклад, в який бік і як потрібно змінювати податкові ставки, пропозицію грошей, державні видатки тощо.

Для вирішення цього завдання необхідне дотримання нерівності Тинбергена: кількість цілей не повинна перевищувати запас інструментів економічної політики, якою володіє держава:  $K \leq S$ , де  $K$  — цілі;  $S$  — інструменти.

Як приклад цільової функції типу (1), наведемо рівняння валового національного продукту в умовах макроекономічної рівноваги:

$$Y = a + c'(1 - t)Y + I + G, \quad (5)$$

де  $Y$  — валовий національний продукт;

$a$  — постійна величина;

$c'$  — гранична схильність до споживання;

$t$  — середня податкова ставка  $0 < t < 1$ , вважаємо, що вона постійна;

$I$  — приватні інвестиції, в умовах макроекономічної рівноваги дорівнюють заощадженням:  $J = S$ ;

$G$  — державні (бюджетні) видатки на закупівлю товарів і послуг, тобто державне споживання.

Після перетворень (5) отримуємо:

$$Y[1 - c'(1 - t)] = a + I + G \quad (6)$$

У даному рівнянні  $Y$  є метою (зростання ВВП). Бюджетні видатки  $G$  — інструментом політики, за допомогою якого держава розраховує домогтися стабільного зростання ВВП. Ступінь впливу інструменту на мету можна оцінити за допомогою бюджетного мультиплікатора ВВП:

$$m_{YG} = \partial Y / \partial G = 1 / 1 - c'(1 - t). \quad (7)$$

Якщо середня податкова ставка дорівнює 50 %,  $t = 0,5$ , а межа схильності до споживання  $c' = 0,8$ , то  $m_{YG} = 1,67$ . Це означає, що кожна грошова одиниця, витрачена з державного бюджету, повинна стати збільшенням, приростом ВВП на 0,67 грошової одиниці. Такому розвитку подій сприятиме класичний ефект мультиплікації, зумовлений автономними (державними) інвестиціями. Спрацюють також і інші бюджетні механізми.

Із рівняння (5) легко дістати й інші мультиплікатори. Так, аналіз умов макроекономічної рівноваги товарного ринку виявив, що пропозиція заощаджень є наслідком потокового і минулого прибутку. Водночас інвестиційний попит залежить від норми процента. Чим вищі ставки, тим нижче ін-

вестиційний попит, тим менша маса заощаджень перетворюється на капіталовкладення. Тому інвестиції можна подати у вигляді функції прибутку та норми відсотка:

$$I = s'Y - hr, \quad (8)$$

де  $s'$  — межа схильності до заощаджень, частка заощаджень в потоковому й минулому доході;  $h$  — постійна величина;  $r$  — норма відсотка.

Величина  $s'Y = S$ , причому  $s'Y > [1 - c'(1 - t)]Y$ ;

Знак «мінус» означає, що, коли продукт дорожчає, підприємці, зайняті пошуками джерел фінансування інвестицій, залучають все менше збережень.

Підставимо (8) у (5), і після перетворень маємо:

$$Y[1 - c'(1 - t) - s'] = a - hr + G. \quad (9)$$

Попередньої цілі  $Y$  (зростання ВВП) держава може досягти за допомогою іншого інструменту — норми відсотка. Як відомо, зниження норми відсотка стимулює короткотривале збільшення інвестиційного процесу, спричиняє розширення виробництва і зростання ВВП. Вважається, що держава контролює динаміку відсоткових ставок або знає, як на них впливає зміна ставок центрального (міжбанківського) кредиту та інших інструментів грошової політики. Проаналізуємо вираз (9) за  $r$  і отримаємо формулу відсоткового мультиплікатора валового національного продукту:

$$m_{Yr} = \partial Y / \partial r = -h / [1 - c'(1 - t) - s']. \quad (10)$$

Оскільки права частина виразу (10) підлягає статистичній оцінці, величина  $m_{Yr}$  показує зміну ВВП внаслідок державного регулювання рівня відсоткових ставок.



Аналогічно можна розрахувати грошовий, податковий і валютний мультиплікатори за ВВП і за всіма іншими цілями. Окрім цього, в мультиплікаторах можна врахувати торговий баланс, урівноваженість бюджету й інших чинників. Усі мультиплікатори легко оцінити чисельно, використовуючи дані статистики.

Отже, оцінка ефективності державної політики за допомогою формул (7) і (10) може дезорієнтувати посадових осіб, які приймають рішення, якщо вони не будуть враховувати динаміку процесу регулювання та його довготривалі наслідки. У наведеному прикладі державна політика виявиться дієвою, якщо дотримуватися умови: розподілений у часі корисний ефект, що виникає після включення регулятора  $x$ , повинен перевищувати суму негативних наслідків:

$$\Delta = \int_0^3 Myx(t)dt - \int_3^4 Myx(t)dt,$$

де  $\Delta > 0$ .

Сучасна наука має у своєму арсеналі цілий клас моделей динамічних мультиплікаторів, що дають змогу точно здійснювати попередні розрахунки. Особливо це актуально для України, оскільки досить часто вибір інструменту впровадження політики переважно зосереджений на інтуїтивному рівні, без урахування раціональності стратегій.

### ***Проблеми кадрового забезпечення впровадження державної політики***

Державне управління тісно пов'язане з розробкою державної стратегії та проведенням поточної державної політики й займає центральне місце в структурі процесу політики. У державному управлінні, з одного боку, через канали прийняття офіційних рі-

шень акумулюється і має вияв «колективна воля» соціуму, а з іншого — через визначені інституційні механізми і за допомогою інструментальних засобів вона реалізується в державній політиці, тісно пов'язаній з управлінням суспільними справами. За структурою, управління містить у собі два процеси:

- 1) регулювання колективних ресурсів суспільства;
- 2) цілеспрямоване керівництво людьми, підтримка визначеного інституціонального порядку спілкування між ними.

Здійснення державної політики взаємопов'язане з регулюванням ресурсів суспільства, є своєрідним продуктом того чи іншого циклу процесу політики й водночас його кінцевою фазою, результативною стадією.

Окрім того, управління консультаціями і зв'язками є однією з визначальних функцій державного управління. Керівники державного сектора (за П. Брауном [40, с. 28—32]) повинні вміти здійснювати управління зв'язками на трьох рівнях:

- вертикальному — взаємини державних службовців зі своїми керівниками, а також з їхнім вищим політичним керівництвом;
- горизонтальному — взаємини між державними службовцями одного державного органу влади та державними службовцями інших владних структур для вирішення суспільно-політичних проблем, що потребують розширених організаційних заходів;
- зовнішньому — взаємини між державними службовцями та іншими службовцями — посередниками у процесі планування політики.

Ці три типи зв'язків взаємопереплетені та взаємопов'язані між собою.

Вертикальні зв'язки — це взаємини між державними службовцями й політиками в процесі

вироблення та впровадження політики, оскільки завданням державного апарату є пропозиція конкурентних порад державним інституціям та аналітикові, коли визначальними стають питання:

- Чи будуть прийняті запропоновані ним поради?
- Чи можна застосовувати його поради на практиці?

Вертикальні взаємини є умовно вертикальними, оскільки питання зводиться до визначення самої вертикалі (нагорі політики чи державні службовці). Це досить складне питання для державного управління і побудови системи державної служби. Адже сучасний стан української політики свідчить про доволі часте домінування службовців у політичних питаннях і виконання політиками не власних їм бюрократичних функцій.

Розвиток основ для підтримання взаємозв'язків між обраними політиками і призначеними чиновниками запобігатиме можливості зловживання владою з боку державних службовців та проведенню голосливної, декларативної політики в житті. При цьому можемо виділити специфічну роль Кабінету Міністрів при розробці та впровадженні політики. Адже він фактично виконує політичні функції «виконавця політики». При цьому зростає роль його секретаріату та урядового секретаря (див.: [8]).

Враховуючи, що Кабінет Міністрів виконує багато функцій та найважливішу — формування і здійснення політики, західні дослідники вирізняють три його специфічні функції:

- визначення пріоритетів;
- ініціювання політики;
- формування політики і законодавства [705].

Завдяки цим трьом специфічним функціям можемо назвати два основних типи державно-політичних рішень:

- встановлення пріоритетів політики;
- надання ресурсів для здійснення програм і заходів.

Негативною стороною цього підходу є обмеженість його застосування на практиці, оскільки політики повинні тісно співпрацювати з державними службовцями. У зв'язку з цим набуває значення політична роль державної служби, позаяк остання є основою процесу вироблення і здійснення політики та фактично центральною фігурою політичних підсистем. Окрім того, бюрократична культура, як це зазначалося при розгляді горизонтальних зв'язків, суттєво впливає на процес політики. Відділи й управління державної служби виконують дві ролі, які суттєво впливають на державно-політичні процеси в суспільстві:

- аналіз (просіювання) ідей щодо політики, започаткованих політичними спільнотами, групами інтересів. Наслідком цього є або просування ідеї «нагору», або відкидання її;
- завчасне започаткування процесу збирання необхідної інформації для потенційних ініціатив. Завдяки зовнішнім зв'язкам та інформації державні службовці дізнаються про проблемні питання й починають процес збору необхідних даних для того, щоб бути вчасно готовими, коли це питання постане на порядку денному.

Напруженість та невизначеність у вертикальних взаєминах виводить на перший план урядового секретаря як головну дійову особу процесу вироблення і впровадження державної політики. Зрозуміло, що завдяки своєму рангу він має особливі владні повноваження при формуванні курсу політики, а досконале володіння процедурою й навичками управління у невизначених ситуаціях, знання регла-

менту та особисті зв'язки дають можливість уміло маневрувати у складних суспільних ситуаціях. Лозунгом діяльності урядового секретаря може бути: державний службовець здійснює політику, та аж ніяк не утримує її. Ключова позиція його при складанні рекомендацій щодо політики зумовлює його статус в ієрархії владних взаємин. Оптимальним варіантом для довготривалого існування як повноцінно діючого чинника впливу на курс політики є бачення загальної картини, наявність доброго політичного чуття, неупередженість та дотримання деяких правил. Передусім це:

- відмова від участі у виборних процесах;
- облищення арени публічної політики;
- підтримання політичних контактів (запобігання дружнім стосункам);
- толерантне обстоювання інтересів уряду та уникнення конфліктності у відносинах з іншими установами;
- уникнення іміджу особи, що спонукає здійснювати суперечливу, неузгоджену політику.

Всі ці положення сприятимуть розвитку спеціалізації функцій у політиці та ротаційності державних службовців, оскільки відповідальність за курс політики змушує довіряти її виробникам. Ціна недовіри занадто висока і потребує великих ресурсних затрат.

Зовнішні взаємини державних службовців під час впровадження державної політики більше нагадують виконання функцій політичного менеджменту. Тобто увагу спрямовано до зовнішньої політичної спільноти, зокрема на її політичний внесок та її потреби як елемент впливу на внутрішньоурядовий розклад сил. Адже зовнішня політична спільнота завжди відіграє роль посередника при розробці кожного напрямку державної політики.

Окрім того, у процесі вироблення і впровадження державної політики державні службовці встановлюють зовнішні зв'язки як з політико-консультативними групами, так і з іншими консультативними центрами (незаангажованими, з усталеною репутацією). Враховуючи, що зацікавлені групи завжди мають вплив на розробку державної політики, а державні службовці причетні до цього процесу та мають вирішальне значення як для механізму впровадження її, так і завдяки вертикальним стосункам з політичним керівництвом, вони завжди перебуватимуть у центрі уваги зацікавлених груп. Ця складна система взаємин, чи своєрідна мережа, має позитивні й негативні наслідки для відповідного напрямку державної політики. Основне питання полягає у визначенні ціннісних орієнтацій учасників процесу політики: що є «зло» й «добро» для об'єкта, на який спрямована відповідна політика. Існує думка, що держава повинна намагатися обмежити вплив груп інтересів і не допускати домінуючого впливу їх на державних службовців.

Управління зовнішніми зв'язками є однією з важливих функцій управління політикою, оскільки воно передбачає суттєве співробітництво та взаємодію як приватного сектора з некомерційним і державним на кожній фазі процесу політики, так і залежність якості наслідків курсу політики від природи цієї взаємодії. Це, в свою чергу, підносить значення і роль державного управління, оскільки вимагає високого рівня лідерства та чіткості й професіоналізму при управлінні процесом формулювання проблем і виробленні порад з боку державних службовців.

Державна політика і роль держави — фундаментальні питання для суспільного розвитку. Вони важливі з точки зору логіки професійних і традиційних вимог сьогодення та з точки зору вироблення порад консультантами. Адже державна політика і, відповідно, адміністративна реформа — це

нагальні теми суспільного буття. Звідси — є актуальними два напрями внутрішнього розвитку:

- мінімізація бюджетних витрат (розробка бюджету, індикативних планів тощо);
- перегляд і уточнення функцій уряду та виконавчої вертикалі.

Проблема ефективності керівництва політичними змінами і напрямками програм є актуальна для всіх рівнів суспільних відносин. Парадигма глобальних змін нагально вимагає функціонального реформування уряду і творення державної політики на більш високому професійному рівні.

Спеціальною Державною комісією розроблено і затверджено Указом Президента Концепцію адміністративної реформи в Україні та шляхи її реалізації; значних структурних змін зазнав Кабінет Міністрів і його апарат з огляду на обґрунтоване скорочення загальної чисельності й підвищення політичної та координуючої ролі, у тому числі й у здійсненні самої адміністративної реформи; інші центральні органи виконавчої влади розширюють свої директивні повноваження, набувають раніше мало властивих їм політичних функцій, особливо у сфері законотворчості — підготовці профільних законопроектів та розробці галузевої стратегії розвитку.

Стратегічною метою Концепції є створення, згідно з Конституцією України, умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави шляхом реформування системи державного управління.

Як зазначають у вступному слові до тексту Концепції професор В. Авер'янов і народний депутат України І. Коліушко, наявна в Україні адміністративна система гальмує об'єктивно назрілі потреби суспільних трансформацій і здійснення відповідної державної політики. Усі попередні спроби раціоналізувати чинну систему управління виявили

невдалими, і, як показує аналіз, по-іншому їм бути не могло. Адже весь адміністративний апарат, управлінські структури значною мірою зберегли традиційну командно-адміністративну ідеологію і «бюрократичний дух» централізованої влади. В управлінській сфері дедалі більше вкорінювався парадокс: країна стала на шлях демократичного реформування, а разом з тим рейтинг недовіри народу до влади підвищується. «Отже, нинішня адміністративна реформа повинна розглядатися не як новий перерозподіл владних повноважень чи чергова кадрово-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової „філософії“ управління, що потребує проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади» [10].

### *Державна кадрова політика*

Сучасні умови соціально-економічного розвитку потребують все більшої уваги до роботи з кадрами, перш за все з керівниками та спеціалістами, які є головним елементом системи управління. Тому формування та раціональне використання кадрів, організаційно-правове питання кадрового забезпечення виконавчого апарату — це важливе й актуальне завдання.

Управління людськими ресурсами — ширше поняття, ніж адміністрування кадрової служби, й виконує функції планування, залучення, добору, соціалізації, професійного розвитку, оцінювання показників діяльності, оплати праці, мотивації, підтримання стосунків з максимальним використанням потенціалу людських ресурсів. Управління персоналом — це здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних з плануванням, набором, відбором, розвитком, використанням, винагородою, збільшенням потенціалу людських ресурсів.



Кадрове планування тісно пов'язане з оточенням, зовнішніми чинниками (ринком праці, демографічною структурою населення, політичним тиском, змінами в організації) та ставленням до персоналу своєї організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання).

Державна кадрова політика — це вираження нагрітих потреб суспільства, вимог життя, найглибших інтересів народу, важливий складник політики держави, її головна лінія у сфері добору, розстановки та виховання кадрів [57, с. 11]. Кадрова політика будується на принципах добору, розстановки та виховання кадрів, тому концепція довготривалої, орієнтованої на майбутнє кадрової політики реалізується за допомогою кадрового планування. Процес кадрового планування складається з трьох етапів:

- оцінка наявних людських ресурсів, що передбачає перевірку відповідності персоналу організації її меті та цінностям;
- розрахунок майбутніх потреб працюючих;
- вироблення програми забезпечення потреби в персоналі.

Зрозуміло, що кадрове планування тісно пов'язане з функцією навчання й підвищення кваліфікації кадрів. Щодо корпусу вищих управлінських кадрів Центральної і Східної Європи див. [130]. Важливе місце тут посідає система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Формування якісного й кількісного складу персоналу здійснюється за допомогою добору кадрів, правильного кадрового менеджменту, до функцій якого належить:

- визначення мети персоналу і кадрових служб;
- планування роботи працівників;

- організація роботи з персоналом;
- розвиток персоналу;
- аналіз ефективності використання працівників;
- контроль за роботою персоналу;
- витрати на утримання апарату управління.

Політика кадрового добору має ґрунтуватися на принципі системності й наукового забезпечення. План поповнення й добору персоналу та професійний розвиток є складниками цього процесу. Визначення потреб професійного розвитку окремого державного службовця — спільне завдання кадрового планування. Рольову взаємодію розвитку державного службовця див. у табл. 37.

ТАБЛИЦЯ 37

<i>Кадрова служба</i>	<i>Державний службовець</i>	<i>Керівник</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• стратегія розвитку персоналу</li> <li>• професійна оцінка потенціалу</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• інтереси розвитку</li> <li>• оцінка власного потенціалу</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• потреби підрозділу</li> <li>• оцінка потенціалу держслужбовця</li> </ul>

Важливим складником цього процесу є планування кар'єри — визначення мети кар'єрного розвитку та шляхів, які приводять до її досягнення. Кар'єрне планування дає змогу забезпечити:

- реалізацію потенційних прагнень державного службовця з точки зору професійного зростання;
- ефективне використання можливостей держслужбовця тепер і в майбутньому;
- впевненість службовця у власних силах;
- створення дієвого кадрового резерву;

- уважне ставлення керівництва до свого персоналу.

В основу планування кар'єри (основними видами якого є: комплексне довготермінове, перспективне та оперативне) покладено такі методики:

- уточнення цінностей;
- виявлення рівня задоволення роботою;
- персональний розвиток і значимість роботи.

На формування державної кадрової політики впливає низка об'єктивних чинників: політичних, соціальних, морально-етичних тощо. Основними принципами добору, розстановки та виховання кадрів є:

- демократична основа в роботі з кадрами;
- добір за діловими, політичними й морально-етичними якостями;
- постійна увага до розвитку кадрів, їхнього професійного навчання та перспективи;
- піклування про функціонування ефективної системи резерву кадрів;
- спадкоємність у роботі — співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників;
- оцінка їхньої діяльності за досягнутими результатами й методами роботи;
- постійна перевірка кадрів на практиці [57, с. 14].

Концептуальні напрями реформування системи державної служби визначаються в Указі Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» [6]. Широкомасштабна адміністративна реформа має на меті вдосконалити систему адміністративного управління, тож «основними цілями і завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечен-

ня результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах» [6, с. 14].

Пріоритетними напрямками реформування державної служби в Україні є:

- удосконалення класифікації посад;
- оптимізація управління;
- нові підходи добору і просування кадрів;
- нова культура й підвищення довіри до службовців;
- мотивація;
- відповідальність;
- навчання;
- наукове забезпечення.

### *Сучасні тенденції розвитку державної служби*

П. Браун у своїй книзі поділяє державних службовців за ролями, які їм відведено в процесі політики [40, с. 169]:

- 1) *ті, що роблять*, — забезпечують взаємодію при формуванні курсу політики: збирання інформації з конкретних питань шляхом формальних консультацій із зацікавленими групами чи громадськістю;
- 2) *ті, що беруть*, — працюють «на прийом», оскільки на них спрямовані лобістські зусилля об'єднаних спільними інтересами організованих груп, які намагаються вирішально впливати на курс державної політики.

Основним завданням при виконанні першої ролі є принцип дієвого керівництва процесом консультування, оскільки вимагає налагодження чіткої, професійної взаємодії з організованими гру-

пами, об'єднаними спільними інтересами, та громадськістю в цілому. В минулому найпоширенішим засобом цього було створення спеціальних груп (які суттєво не впливають на розробку і здійснення політики, а є своєрідним «громовідводом» і прикриттям). Зараз ми спостерігаємо тіснішу взаємодію через розширення меж формальних консультацій з громадськістю (соціологічні опитування, плебісцити тощо).

Можна вказати дві суттєві тенденції сучасності в основних принципах суспільних взаємин:

- формальні консультації з громадськістю;
- партнерство.

Так, наприклад, основним напрямом політики уряду Канади визначається «прямування шляхом консультацій з канадцами й сприяння таким консультаціям у процесі розробки державної політики і побудови програм і послуг» [40, с. 176].

Консультативний процес починає розвиватися і в Україні. Прикладом цьому є останній референдум щодо політичного устрою держави та обговорення податкового кодексу. Це означає залучення громадян до активного суспільного життя та підвищення довіри до державних установ. Подальшим удосконаленням у цьому процесі має стати розвиток консультативного процесу на регіональному рівні та поглиблення партнерських взаємовідносин центр—регіон. Це означатиме підвищення компетентності в управлінні консультативним процесом та формування політичної культури співпраці.

Можемо назвати такі елементи успішного управління процесом участі громадян у формуванні політики:

- зважання і врахування інтересів, цінностей (субкультур) та стратегічних напрямів груп-учасників процесу політики;

- усвідомлення і ставлення до участі громадськості як до ланки, що зв'язує ці субкультури, узгоджує розбіжності.

Принципи дієвого керівництва при консультуванні мають містити чітко сформульовані цілі й очікування та деталі цього процесу. Тобто, перш ніж започатковувати нову консультативну ініціативу, слід розробити план такого процесу. Це ще раз підтверджує необхідність і важливість стратегічного планування, про що йшлося в другому розділі.

Важливо чітко розробити порядок денний проведення семінарів, зустрічей з громадськістю. Для цього слід завчасно поширювати необхідну інформацію щодо змісту та порядку проведення. Відкритий і своєчасний обмін інформацією, знаннями та позиціями поліпшить консультаційний процес та сприятиме розвитку культури взаємостосунків.

Важливим пунктом дієвого консультування є встановлення і підтримання зворотного зв'язку як чіткої та зрозумілої інформації про реакцію зацікавлених сторін. Для ефективного здійснення зворотного зв'язку слід:

- інформувати про чітко сформульовані очікування (прагнення, наміри, коментарі тощо);
- надавати необхідний час для ознайомлення й розповсюдження документів серед зацікавлених сторін.

Ще одним необхідним пунктом поліпшення дієвості керівництва при консультуванні є узгодження термінів з реаліями зацікавлених сторін. Найбільша проблема стосовно цього пункту — час, він є ключовим моментом для участі кожного учасника. Тому слід залучити громадськість і зацікавлені сторони до встановлення орієнтирів і параметрів, розробити чіткі правила щодо процесу прийняття рішень, адже дієве консультування — це те саме,

що й партнерство. Особливу увагу слід звернути на те, щоб порядок денний і процес були об'єктом переговорів. При цьому слід визнати, що не всі зацікавлені сторони є рівноправними учасниками процесу, оскільки окремі групи мають специфічні інтереси. Передусім це:

- різне розуміння державних інтересів;
- різниця у владі та зв'язок інтересів з питаннями політики.

Наслідком такої диференціації є відсутність консенсусу між учасниками процесу. Тож нагально необхідно встановити рівновагу між учасниками для створення «рівного ігрового поля», незважаючи на фінансові, географічні та інші статуси.

Наступною умовою поліпшення дієвості процесу консультування є заохочення зацікавлених сторін до цього процесу через їхню безпосередню участь. Відчуття присутності у процесі — суттєвий аспект взаємостосунків у державному управлінні. І тут важливі дві умови:

- консультації мають відповідати самому змісту консультування, тобто їх не слід використовувати для повідомлення вже прийнятого рішення. Адже під час консультування виявляються ідеї, які не можуть бути заздалегідь визначені, і консультування доти відповідає своєму принципу, доки варіанти вибору залишаються відкритими;
- відчуття відповідальності за рекомендації, оскільки метою цієї діяльності є досягнення згоди учасників та бачення у прийнятому рішенні свого внеску.

Для забезпечення повноцінної презентації учасників, яким бракує ресурсів чи досвіду, слід залучити зовнішню фінансову підтримку. Загалом фінансування необхідно розглядати чітко, відкрито, з ознайомленням усіх потенційних учасників.

Іншу роль у державному управлінні відіграють «ті, що беруть». Зазначимо, що вони є об'єктом постійної уваги з боку об'єднаних спільними інтересами організованих груп, які намагаються у такий спосіб забезпечити сприятливий для себе напрям курсу політики. Можна назвати такі групи:

- істинні групи, об'єднані спільними інтересами;
- групи, створені спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів та здійснення колективного тиску на розробників курсу політики;
- просто групи, які набувають політичної активності внаслідок втручання державних інституцій до сфери їхньої діяльності.

Спільним для всіх трьох груп є пошук інформації та намагання встановити тісні контакти з державними службовцями. Така діяльність розглядається як своєрідна мережа політики — характерні властивості взаємин між окремими дійовими особами, що формуються довкола важливого питання.

Мережі та спільноти політики вимагають зосередження державних службовців у центрі процесу формування політики, особливістю якого є активна участь організованих груп інтересів, тобто державні службовці — це своєрідна мішень об'єднаних спільними інтересами груп. Окрім того, більшість нових ідей щодо напрямку політики беруть свій початок глибоко в «машині» державної служби.

Слід зауважити, що останнім часом спостерігаються суспільні тенденції до розширення мережі процесу розробки політики й введення додаткових дійових осіб шляхом здійснення своєрідного громадського тиску. Підтвердженням цьому є наукові й науково-практичні конференції з актуальних питань державної політики. Як логічний наслідок — відбувається скорочення внутрішніх потужностей політики та нарощування сили організованих груп



через активізацію проведення відповідного напрямку політики та обґрунтування його в ЗМІ.

Існує точка зору щодо розгляду державних службовців як партнерів процесу політики. Але, враховуючи інтереси й роль організованих груп порівняно з іншими учасниками, зазначимо, що державні службовці й надалі будуть залишатися своєрідною мішенню для груп зі специфічними інтересами.

Проблема взаємин між державними службовцями й спільнотами політики залишається актуальною і для нашого суспільства. Про це багато говориться у ЗМІ, але конкретних розробок з цього питання ще бракує. Зосереджуючись на основних принципах взаємин між держслужбовцями і спільнотами та керівництва цим процесом, передусім слід підкреслити неоднозначну роль держслужбовців у захисті суспільних інтересів: намагання обмежити роль організованих груп і досягти суспільного блага з власного погляду.

Професіоналізм в аналітичній роботі з метою вибору напрямку політики є ще одним важливим пунктом організації інтересів при розробці курсу політики. Професіоналізм передбачає залучення всіх зацікавлених до консультацій для забезпечення дисциплінованої участі організованих груп при формуванні курсу політики. Це ще раз підтверджує необхідність прозорості та відкритості процедури та наголошенні на цінностях процесу політики. Е. Ліндквіст подає дві рекомендації державним службовцям для вдосконалення аналізу й управління зв'язками зі спільнотами політики:

- вдосконалення вміння аналізувати і надавати форми зовнішньому оточенню, не обмежуючись рамками аналізу проблем;
- здатність виходити за межі своїх вузьковідомчих інтересів і діяти в інтересах більших спільнот політики (можливо, стають керівниками цих спільнот) [40, с. 175].

Наступним пунктом аналізу є горизонтальні взаємини між службовцями різних державних інституцій. Горизонтальні перспективи мають вирішальну силу при вирішенні суспільно-політичних проблем. Постійна необхідність встановлення горизонтальних зв'язків — надійний засіб досягнення цілей і загалом перспектива розвитку держави. При цьому слід зазначити, що ця тема є малодослідженою. Наголошуючи, що майбутнє в аналізі державної політики належить горизонтальним зв'язкам, відзначимо їхній генеральний напрям на поліпшення якості курсу політики й рішень шляхом максимізації взаємодії між різними секторами в організації. Та все ж слід акцентувати увагу на недоліках горизонтальних взаємин. Державним службовцям, що зосередили в своїх руках значну владу, особливо високопоставленим, досить багато часу доводиться витратити на латеральні консультації. Інакше кажучи, тут значну силу має корпоративна [286] чи бюрократична культура. Дж. Андерсон називає горизонтальні зв'язки найслабшими в суспільній системі сучасної демократії, оскільки вони пов'язані з фундаментальними характеристиками уряду і системи врядування в цілому [352, с. 469—488].

Специфікою сьогодення є необхідність для політиків мати знання і досвід бюрократії, аби оволодіти суспільною технологією. Адже ступінь залежності розробників курсу політики від бюрократичної культури і фахівців з технологій все більше зростає, як зростає і роль бюрократії в сучасному суспільстві через розширення інтегративно-технологічних процесів у ньому.

Контактування з державними службовцями при виробленні політики є нагальною необхідною умовою для успішного втілення її в життя, оскільки «більшість урядових рішень... беруть початок у бюрократії» [40, с. 171]. Окрім того, політики перебу-

вають при владі значно менше, ніж бюрократичний апарат, і доступ до нього знайти значно легше, ніж до Кабінету Міністрів загалом чи політичних діячів високого рангу. Апарат має найбільший вплив на формування деталей політики, а тому підтримання тісних зв'язків з ним — запорука ефективності розробки і впровадження державної політики.

Важливим положенням у цьому плані є врахування думок та ідей оточення (радіників, помічників, державних службовців тощо). Доречним буде згадати Н. Мак'явеллі: «Щоб судити про розум владаря, треба побачити його оточення. Якщо наближені діловиті й віддані, владаря можна вважати мудрим, бо він зумів розпізнати гідних помічників і прихилити їх до себе» [162, с. 454].

Ще одним суттєвим моментом є вміння політиків добре розбиратися в реакціях населення й розуміти його суспільні пріоритети, тобто здатність відчувати настрої електорату. Тут слід враховувати поради державних службовців, які вони надають політикам. Найперше — це розрахунок серед груп та окремих громадян матеріальних витрат і корисності альтернативних курсів політики і програм та інформація про нематеріальні затрати й корисність. Державні службовці діють відповідно до визначальних засад культури управління, яка, в свою чергу, передбачає:

- планування людських ресурсів органу влади, визначення потреби в кадрах та джерел їх задоволення, розроблення стратегічної кадрової політики;
- процес формування кадрового складу — відбір, приймання на роботу, заміщення посади, скорочення, рух кадрів, звільнення з роботи. Розроблення кваліфікаційних вимог до працівника;
- організація праці — розстановка службовців, створення умов для продуктивної праці, підвищення

- кваліфікації, перепідготовка, самоосвіта працюючих;
- розподіл функціональних обов'язків та складання графіка роботи;
- оцінка діяльності (атестація та переатестація) персоналу, визначення потенційних здібностей працюючих;
- оплата й матеріальне стимулювання праці;
- охорона праці та здоров'я працюючих;
- формування системи комунікації всередині організації. Турбота про соціально-психологічний клімат, виховання, розв'язання конфліктів;
- інформаційно-аналітична робота з персоналом.

Для повноти методології культури управління як виду діяльності наведемо такі основні чинники, що впливають на її рівень:

- загальнокультурний розвиток країни, її матеріальний і духовний стан на певному етапі, що визначає організаційну культуру конкретної системи управління, її суб'єктів;
- розвиток конкретного об'єкта управління, стан його потенціалу, зв'язки із зовнішнім середовищем, стан технології, його конкурентоспроможність, можливість через технологічний порядок впливати на систему управління власним виробництвом;
- стан правового забезпечення виробництва, всіх видів суспільно корисної діяльності, відповідності правових норм країни потребам конкретної організації, можливості спиратись на правовий базис країни й конкретного об'єкта управління;
- система зовнішніх зв'язків, зовнішніх «подразників», які стосуються безпосередньо конкретного об'єкта управління, а отже, і конкретного виду управлінської діяльності організації, її культу-

ри, каналів доступу сторонньої культури управління; ступінь інтенсивності такої доступності, їх об'єктивний чи суб'єктивний характер;

- організаційно-правовий та організаційно-культурний порядок на підприємстві, установі чи в навчальному закладі, рівень його культури, загальні, національні, галузеві, конкретно-виробничі (організаційні) схеми поведінки робітників, що забезпечують запрограмований рівень культури управлінського персоналу;
- програми розрахункової ефективності праці управлінського персоналу, їх місце і роль у підвищенні продуктивності праці через культуру постановки справи, культуру управлінських комунікацій, через систему управлінських рішень, внесених у технологію виготовлення продукту (матеріального чи духовного).

Процес управління має не тільки змістовний, організаційний, а й технологічний бік. Технологія процесу управління вміщує три основні компоненти:

1. Організація інформаційної системи. (Управлінська інформація — це сукупність даних про стан об'єкта й суб'єкта управління.) Комунікаційні процеси супроводжують увесь процес управління (див.: [136]).
2. Документування управлінської діяльності, документообіг у процесі управління.
3. Процедури, що розробляються для всіх видів управлінської діяльності (підготовка перспективного плану, проведення нарад, зборів тощо).

В основі західної культури управління лежить принцип формування організаційного порядку, тобто системи норм, правил, зв'язків, які сприяють створенню видимості автоматично функціонуючої організації. Роль керівника передовсім виявляєть-

ся у розробці, формуванні та вдосконаленні цього порядку за мінімального особистого втручання в роботу підлеглих. У багатьох організаціях одночасно діють декілька програм для вирішення будь-яких проблем. Вони розробляються і втілюються змішаною групою спеціалістів (горизонтальна структура тимчасового типу). Програми забезпечують саморегуляцію найважливіших процесів в організації. Окрім цього, дуже багато вирішується в усній формі, без письмових наказів, завдяки високому ступеню взаємообов'язковості співробітників. Відповідно горизонтальна ділова культура — це культура угод (конвенцій), відпрацьована протягом багатьох років ненасильницької взаємодії, узгодження інтересів і дій.

Щодо наказів, то вони різняться за своїми функціями. У нас вони не тільки головний засіб управління, а й основний засіб інформації персоналу про події в організації, тактичні й стратегічні плани. Для усталеної культури управління («Наказ — це лише метод переконування, він не замінює переконання і не придатний для повсякденного вжитку» [583, с. 25]) характерна другорядна роль наказів через компенсацію їх системою інформації у вигляді інформаційних ресурсів.

Сучасні напрями підвищення ефективності при впровадженні курсу державної політики зосереджені в основному навколо інноваційності. Зміщення процедур політики до рівня міста, району, села має свою специфіку впровадного механізму.

Суттєвим моментом при наданні послуг стають інформаційні технології. Комп'ютеризація й механізація зменшують бюрократичність впровадного механізму та вплив людського чинника. Також стандартизація послуг сприяє максимальному підвищенню відповідальності. В свою чергу, потрібен розвиток стандартів, щоб забезпечувати чіткість напрямку політики. Порадою для державних службовців при впровадженні державної політики було

б намагатися уникати варіантів політики з широкими цілями, бо в таких випадках задіяні розгалужені системи управління, великі організації, що характеризується плинністю кадрів.

Визначальну роль при впровадженні курсу політики відіграє партнерство, оскільки це створює можливість брати участь у політиці більшій кількості людей та організацій і через ринкові механізми мобілізувати ресурси та підвищувати якість і відповідальність.

Технологічний бік культури управління — це культура створення таких інформаційних систем, документів та правил-інструкцій, які б відповідали сучасним вимогам ділового стилю та встановленим нормам. Чітко організовану технологію процесу управління, його культуру можна подати й у вигляді конкретних наборів різних управлінських процедур як організацію самого об'єкта управління.

Також слід зазначити, що приведення об'єкта управління до належного стану — не разова акція, а постійна, щоденна діяльність, насамперед профілактичного характеру, з запобіганням можливих «збоїв» як у технологічному, так і в суб'єктивному плані. Працює не менеджер, а режим, створений менеджером. І в цьому полягає можливість досконалої діяльності персоналу, в якій передбачено все: від надійної технології праці до системи міжособистісних стосунків. І перше, й друге можливе за чіткої регламентації відповідно до внутрішніх і зовнішніх чинників саморозвитку об'єкта. Все це вимагає не просто іншого організаційного порядку в Україні, а й кадрів, здатних працювати справді в демократичних умовах, з новим, досконалішим рівнем політичної культури і управлінського професіоналізму.

Остаточний варіант рішення залежить від Кабінету Міністрів, і коли він приймає несподіване рішення (не враховуючи пропозиції відомств, які подали найдоцільніші, на їхню думку, рекомен-

дації), то це є свідченням збалансованості політичної системи. (Дещо про несподівані варіанти політики говориться при розгляді стратегічного планування.)

### ***ЗМІ як інструмент впровадження державної політики***

Одну з найважливіших функцій при розгляді ролі державної служби в механізмі впровадження державно-політичних рішень виконують ЗМІ.

Потреба в соціальних оцінках доцільності, прийнятності та результативності державно-політичних рішень, експертних оцінках вимагає актуалізації інформаційного забезпечення суспільної життєдіяльності. Оцінка ступеня задоволення населення діями державних органів та посадових осіб дає можливість прогнозувати дії в таких ситуаціях. Сьогодні навіть сфера зовнішньої політики держави втратила свою «недосяжність» для пересічних громадян: «...стара дипломатія з її геометричною мовою була зруйнована й поступилася місцем новій дипломатії — почасти таємній, почасти публічній, почасти пропагандистській, — що створила нові техніки комунікації між урядом та громадськістю» [640].

На сьогодні загальноновизнаним є факт, що ЗМІ — це потужний інструмент впливу як на владні структури, так і на громадськість. (Деякі дослідники [136; 485, с. 51—53] вважають, що його слід зменшити.) ЗМІ віддзеркалюють, формують громадську думку, і через це їх часто називають охоронцями суспільних інтересів. На відміну від груп інтересів, які фільтрують різномірну інформацію, ЗМІ передають значну кількість інформації саме заради інформування з метою залучення якомога ширшої аудиторії і таким чином впливають на визначення сьогоденних пріоритетів, розвиток публічності по-



літики, аналізують події та особистості, викриваючи й критикуючи негативні аспекти.

Називаючи їх четвертою владою, зазначимо, що тенденції сучасного розвитку ЗМІ мають декілька суттєвих аспектів. Передусім це надання переваги сенсаціям, оскільки конкурентне середовище вимагає привернення уваги аудиторії у будь-який спосіб. Наголос на персоналіях, а не на процесах, на оціненні, а не на інформуванні призводить до поверховості в підходах та знижує ефективність преси як засобу впливу на процес розробки і впровадження державної політики. Враховуючи це, державним службовцям слід ділитися з пресою монополюючим впливом на курс політики. Висвітлення подій у ЗМІ є дуже тонкою і специфічною справою. Українські засоби масової інформації тільки починають тернистий шлях становлення як справді реальної четвертої влади.

Завжди доречним буде розповсюдження прес-релізів з актуальних питань, що сприятиме надходженню інформації, адекватної реальним намірам державних органів. Це, в свою чергу, вимагає визнання обов'язку ЗМІ подавати матеріали відповідно до змісту прес-релізів (не заборона критики, а уникнення навмисного викривлення інформації). Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, до обов'язків прес-служби віднесено надання засобам масової інформації офіційної інформації стосовно засідань Кабінету Міністрів і організацію після засідань прес-конференцій (брифінгів) членів Кабінету Міністрів та інших учасників засідань. Окрім того, оприлюднювана інформація не може містити персональні оцінки й позиції, що висловлювалися учасниками засідань [8, с. 56].

### *Культура сучасної бюрократії*

Структура і культура сучасної бюрократії як сукупний чинник унеможливають домінуючий по-

гляд політиків на питання політики. Одночасно бюрократична культура має свої патологічні характеристики.

Застосування бюрократичних перешкод на шляху втілення державної політики є складником бюрократичної, або корпоративної, культури. Характеризуючи етапи процесу політики прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що цей процес на будь-якому етапі не захищений від впливу з боку політиків, груп лобі, суб'єктивних інтересів державних службовців, тобто він може виступати і як досконале врядування, і як забюрократизований процес. Оскільки конфлікти, суперечки та неузгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного політичного процесу має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої дії політики. Як зазначають дослідники М. Говлет і М. Рамеш, «бюрократи дуже часто є наріжним каменем у політичному процесі й центральною фігурою в багатьох політичних квазі-системах» [509].

Як відомо, політика не робиться у вакуумі, а є результатом складної взаємодії багатьох суспільних чинників. Проте навіть глибоко науково обґрунтовані та детально сконструйовані принципи і схеми управління можуть виявитись обмежено дієздатними, якщо при цьому не будуть враховані досягнутий рівень і національні особливості політичної культури, а також культури державного управління. З іншого боку, надзвичайно методологічно важливим є положення про те, що розбудова політики держави, формування сучасної культури державного управління повинні випереджати і гарантувати прискорення перехідних процесів [66, с. 15]. Успішне впровадження державно-політичних рішень значною мірою залежить від рівня розвитку адміністративної культури як важливого чинника підвищення ефективності державного управління

та запобігання «організаційній патології» [312, с. 46—48]. До змісту адміністративної культури можна віднести досягнення в організації та здійсненні процесу адміністрування й управління, організацію управлінської праці, використання техніки управління, вимоги до системи управління й працівників, що зумовлені нормами та принципами суспільної моралі, етики, права тощо. На її характер і рівень суттєво впливають політико-адміністративний устрій, стан економічного розвитку, географічне та геостратегічне розташування країни. Визначальними елементами адміністративної культури деякі дослідники вважають розмір країни, її традиції, способи і принципи підготовки та добору фахівців. Загалом же рівень культури можна визначити за тим, як дотримується система в цілому та її складники моральних, правових, економічних, організаційних, технічних та етичних норм.

Формування системи взаємин в організації здійснюється з урахуванням чинників політико-адміністративної культури, тобто за культурною ознакою. (Наприклад, В. Ребкало розглядає політичну культуру як якісну характеристику політичного життя суспільства, невід'ємну частину загальної культури людини, нерозривно пов'язаної з політичною діяльністю суб'єктів [232, с. 26].) Існує чітка й зрозуміла формула: організація як механізм має культуру, а організація як організм і є культурою. Розшифровуючи цю формулу, зазначимо, що в організації-механізмі можливі лише зовнішні, поверхові зміни, які мають незначний вплив на саму структуру. В організації-організмі сила сконцентрована у ній самій, оскільки ці ознаки є системою спільно вироблених реальних переконань і уявлень про цінності, які відповідають на питання, що важливе для органу влади чи місцевого самоврядування, а переконання допомагають зрозуміти, як повинна функціонувати влада, як потрібно управляти й мати успіх.

Специфікою сприйняття адміністративної культури є те, що пізнати можна лише фрагменти цієї культури, оскільки значна частина культурного надбання залишається в тіні, поза увагою, неусвідомленим і невідомим, але досить ефективним засобом впливу, тобто корпоративна культура (чи влучніше — бюрократична) як латентна сфера є важливим складником суспільного розвитку. В сучасних умовах ми стаємо свідками розширення сфери впливу бюрократії та її культури [261, с. 193—194], яку визначають як сукупність позицій і цінностей щодо напрямів функціональної діяльності адміністрації. До її чинників належать: домінування формальної, регламентованої діяльності над змістовою, творчою; зведення її суб'єктами своїх функцій до «ролі засобу приватного інтересу», прагнення підпорядкувати органи влади цілям самовідтворення й розширення; намагання формувати курс політики, спираючись лише на міжособистісні стосунки (конфлікти, укладання угод, компроміс, переконання, ігри тощо); керування у своїй діяльності неписаними правилами і нормами тощо. Усе це існує реально завдяки нелегітимному комплексу інституційних взаємодій: статистичній маніпуляції, апаратним інтригам, лобіюванню, «телефонному праву», шантажу, належності до клану, корупції і є не лише наслідком недосконалості системи, а й впливу людей, які працюють у цій системі [170, с. 165; 193, с. 7].

Специфіка бюрократичної культури в тому, що вона не сприяє підвищенню своєї репутації в суспільному житті. Учасники не відчують на собі «публічних» успіхів (нічого святкувати, адже немає причин). Для святкового настрою і радісних зустрічей відіграють вирішальну роль не зовнішні успіхи організації, а найважливіші етапи в кар'єрі її співробітників (ювілеї, підвищення по службі, дні народження, навіть звільнення є причиною для святкування, адже в центрі не досягнення мети, а

сам співробітник). Заходи, які здійснюються з позиції бюрократичної культури, не можуть суттєво змінити структуру організації. Це зумовлене тим, що, доки адміністрація діє безперервно, — всі задоволені, але якщо не все гаразд, то починаються розмови про хаос, про погану роботу тощо. Випадки неуспіхів публічно таврують і задоволено узагальнюють. Носії цієї культури змушені постійно жити в умовах своєрідного феномена, коли адміністративна система (не обов'язково її співробітники) має погану репутацію в засобах масової інформації.

Як зазначено в монографії «Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку», «орієнтація на бюрократично-авторитарну систему на деякий час створює видимість стабільності, але й вона швидко розпадається під тягарем структурних суперечностей» [209, с. 318].

«Бюрократична культура» є одним із визначальних напрямів для стратегії всієї системи державної служби й діяльності місцевого самоврядування, оскільки саме така стратегія визначає, у свою чергу, цю культуру. Якщо в системі наявна орієнтована на зазначені соціальні цінності кадрова політика, то ми можемо говорити про існування концептуальних засад культури державного управління. Адже між тривалістю роботи й задоволеністю результатами своєї праці існує безпосередня залежність. Розвиток культурологічних засад організації виявляє й вірність самій організації. Якщо працівники в досягненні кар'єри орієнтуються на неофіційні зв'язки (знайомства, дружні стосунки з керівництвом та інше), це вважається слабким розвитком культури, і навпаки: орієнтація на професіоналізм, на досягнення і здобутки як фахівця в загальній справі організації свідчить про високий рівень її розвитку. На основі сказаного можемо визначити й пріоритети самої культури: сильна культура орієнтується на професіоналізм у роботі, а слабка — на авторитет, силу і самовпевненість.

Повільне підвищення рівня культури в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування пов'язане з орієнтацією на владу і статус, страх, ієрархію, невпевненість, намагання утвердити свою позицію. Швидке зростання — упевненість у професійних якостях, постійне вдосконалення, робота над собою, самовдосконалення, самоосвіта тощо. У бюрократичній культурі паралельно живуть і функціонують несумісні, парадоксальні (з точки зору логіки) ознаки, які виявляються у повсякденному житті (див. табл. 38).

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

Для розшифрування поняття «бюрократична культура» вирішальне значення має те, що сторонній людині, «спостерігачеві», вдається пізнати й зрозуміти «стереотип» установи, людей, які в ній працюють, тобто їхню модель світу, систему сприйняття, мислення й цінностей. Адже головним для цього типу культури є те, що діється на рівні поведінки працівника, установи, а не на рівні керівних документів або формального боку справи. Як людина, так і культура будь-якої організа-

ТАБЛИЦЯ 38

<i>Позитивні ознаки</i>	<i>Негативні ознаки</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Глибина розуміння багатогранності життя людьми, які причетні до управління й становлять його базис.</li> <li>• Широта і глибина стратегічного мислення.</li> <li>• Концентрація енергії на досягненні успіху.</li> <li>• Людність і гуманне ставлення до людей, доброзичливість у стосунках.</li> <li>• Щирість і природність у поведінці, вчинках, здатність будь-що залишатися людиною, праця заради надання послуг іншим.</li> <li>• Правдивість, відвертість, відмова від самотажу.</li> <li>• Толерантність, чуйність, повага і довіра до людей.</li> <li>• Скромність і почуття власної гідності.</li> <li>• Чемність і готовність завжди допомагати іншим.</li> <li>• Розумне і природне дотримання суспільних норм-правил поведінки, поважне й шанобливе ставлення до традицій і звичаїв.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поверховість, зазнайство та верхоглядство і некомпетентність.</li> <li>• Грубість, жорстокість та запобіглива вимогливість до інших.</li> <li>• Словоблуддя, популізм та нечесність.</li> <li>• Непорядність і аморальність у повсякденній поведінці.</li> <li>• Брехливість, підступність та неприциповість.</li> <li>• Зневажливе ставлення до людей і чванливість.</li> <li>• Байдужість та корисливе ставлення до інших (розгляд проблем і людей з позиції власної вигоди).</li> <li>• Зверхнє, формально-поверхове, показне дотримання правил і норм поведінки.</li> <li>• Зрадливість, підлабузництво та заздрощі.</li> </ul>

ції — унікальні. Адже зовнішня поведінка особи піддається тренуванню, але основоположні цінності індивіда залишаються незмінними, вони достовірні й мають безпосередній вплив на процес його життєдіяльності.

Розглядаючи процес упровадження державно-політичних рішень крізь призму бюрократичної культури, зазначимо, що на практиці на його шляху передбачається існування великої кількості гасел і легенд. Стосовно лозунгів слід мати на увазі, що, незважаючи на відображення ними соціальних цінностей даної організації, їх не завжди сприймають буквально, тобто вони неоднозначно сприймаються людьми. Легенди відображають історію або заковані ціннісні орієнтації організації, і центральні теми є підставою для легенд.

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

- ритуали-визнання: ювілеї, святкування успіхів, зарахування до кращих, до резерву, публічні захочення, захочувальні поїздки тощо, — демонструють інтереси організації, які винагороджуються і захочуються. Це своєрідний спосіб наочної демонстрації ціннісних орієнтацій;
- ініціюючі ритуали — при вступі до колективу. Новому членові колективу чітко демонструється, що ціниться в організації, які пріоритети переважають у діяльності.



До негативних сторін ритуалу слід віднести перетворення їх у надмірно пишне, смішно формальне демонстрування нездатності прийняти рішення чи ухилитися від прийняття рішення (цілу ніч боролися і лише вранці змогли досягти мети). Ритуал перетворюється на самоціль, стає баластом у процесі реалізації державної політики (ритуал набуває самостійного існування). Регулярне зловживання ритуалами починається, коли потрібно завуалювати справжній стан речей (нарада з великою кількістю запрошених як платформа для спільного прийняття рішення, але насправді дискусія перетворюється на просте схвалення рішень, оскільки ніхто не зацікавлений заперечувати, адже рішення давно вже прийняте. Присутніх за допомогою ритуалу намагаються «переконати», що нібито вони брали участь в обговоренні та прийнятті рішення). Форма керівництва, яка перетворилася на ритуал, деградує до авторитарності. Таким чином, ритуали у впровадженні державно-політичних рішень займають важливе місце, але обов'язково слід перевірити: чи насправді за допомогою ритуалів передаються ціннісні орієнтації.

Чітка розмежованість або перешкоди кордонів організацій є специфікою спеціалізації у виробленні політики. Вибір варіанта політики переважно залежить від спеціалізованої сфери юрисдикції, і, як наслідок, проблеми, що перебувають на стику організацій і дисциплін, потрапляють у невідгдане конкурентне становище. З цієї точки зору бюрократія гальмує індивідуальну ініціативу, оскільки пропозиції варіантів політики обмежені наявними інституційними умовами — захист корпоративних інтересів. З цього можемо зробити висновок, що корпоративна культура не сприяє консультативній поведінці.

Така двобічна закономірність — зростання важливості горизонтальних зв'язків при розробці політики та звуження меж консультативної поведін-

ки — і є вихідним матеріалом для конструювання механізму управління цими стосунками при впровадженні державної політики. Обов'язковий момент при цьому — фокусування на необхідності співробітництва для управління питаннями горизонтальних зв'язків. Для цього слід зосередитись на «сприйнятті світу» в горизонтальному вимірі, оскільки це підвищить дієвість керівництва при формуванні політики та здійсненні аналізу з метою вибору оптимального курсу. Загалом стратегія управління горизонтальними зв'язками містить чотири аспекти:

- встановлення об'єктів, що потребують керівництва (аналіз усіх — в тому числі незначних і невидимих — зв'язків, контактів для виокремлення категорії тих, хто потребує керівництва);
- виявлення слабких місць керівництва: проблемні місця та люди, які чинять опір співробітництву при здійсненні керівництва;
- визначення знарядь керівництва; встановлення толерантних стосунків з людьми для поліпшення процесу спілкування, переговорів і навчання з метою подолання спротиву співробітництву;
- відвага керівництва — використання ефективних, витончених методів боротьби зі спротивом співробітництву.

При цьому важливим моментом психологічного боку керівництва в горизонтальних зв'язках є врахування обставин, що коли одна частина державних службовців намагається втілити свій план за рахунок іншої, то ця інша частина робить те саме. Тому необхідність для обох частин сприяти просуванню узгодженого плану є нагальною потребою успішного керівництва горизонтальними зв'язками при впровадженні державної політики.

Взаємокористь — це визначальний чинник успішного керівництва горизонтальними стосунками, що потребує врахування як відмінностей, так і спільного у підходах до цих зв'язків. Все це вимагає наявності комплексу навичок. Передусім слід бути стриманим, адже залякування й побудова консенсусу — речі несумісні. Наступний пункт — це усвідомлення того, що горизонтальні зв'язки є мережею напруженості, тож прихильність до неоднозначності, здатність її толерувати стає істотним моментом успішного керівництва. На завершення назовемо демонстрацію оптимізму, навіть якщо він і необґрунтований. Оптимізм сприяє легкій перебудові стосунків при зміні дійових осіб з найменшою затратою енергії та часу. Це також поліпшить особисту продуктивність праці державного службовця та оптимізує сприйняття програшу й витрат.

Для України нагальною необхідністю є розмежування державних і політичних посад як наслідок проведення адміністративної реформи. Як зазначається в Указі Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні», нагальним є «...на основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способом призначення та надання повноважень доцільно законодавчо визначити такі типи посад: політичні, адміністративні, патронатні» [6, с. 14]. Досить результативно в цьому плані діє Кабінет Міністрів України. Мається на увазі виконання узгоджено-визначених функцій секретаріатом (не члени уряду), згідно з Тимчасовим регламентом. Відкритість і прозорість узгодження питань порядку денного демонструє реформаторський напрям діяльності уряду. Особливо актуальним аспектом стають питання міжміністерської координації. Якщо визначення пріоритетів урядової діяльності та загальної стратегії уряду є прерогативою політичної влади, то встановлення спільних норм діяльності різних міністерств належить до

адміністративної влади. Варто подумати про організацію адміністративної служби, відповідальної за міжміністерську координацію. Подібні органи є в деяких європейських країнах. Орієнтовний план реформування українського уряду передбачає виокремлення п'яти стратегічних напрямів:

- ринкова компетентність;
- споживча орієнтація;
- колегіальність, інформативність і знання;
- дерегуляція;
- інноваційність.

Отже, широковживані слова про те, що «кадри вирішують все», актуальні й для нашого сьогодення. Професійність та здатність мобільно й ефективно реалізовувати на практиці політику є головною умовою успішного функціонування державного управління. Суспільна свідомість завдяки стереотипності сприйняття здатна оцінювати ефективність і результативність державної політики безпосередньо за наслідками її впровадження.

### **3. Соціально-економічне й політичне оцінювання державної політики**

Визначення цілей державної політики, узгодження відносин між політичною та економічною сферами, тобто вироблення прозорих і зрозумілих «правил гри», які сприятимуть поступально-демократичному рухові України, є головними завданнями сьогодення.

Проблеми взаємовідносин вільного ринку і держави мають досить складну архітектуру. Тому оцінювання раціональності й ефективності як складника аналізу державної політики є нагальною необхідністю для глобалізованого світу загалом і Украї-

ни зокрема. Оцінювання — це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи політики, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо. Загалом оцінювання, як зазначає К. Вайс, — це «систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики» [45, с. 25]. (Деякі дослідники застосовують термін *моніторинг* як більш технічний для систематичного й послідовного аналізу. Див.: [254; 92, с. 152—195].)

Оцінювання має на меті з'ясувати, чим насправді є політика, а також виявити замовників, рішення яких про те, чи брати участь у політиці (настільки), встановлює обмеження щодо можливостей політики. У випадку інтересу влади до широкого кола проблем експерти, оцінюючи, використовують цілу низку питань, які цікавлять інших людей, здатних впливати на прийняття і впровадження державної політики. Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається як засіб підвищення її раціональності й ефективності.

Оцінювання як раціональне дослідження допомагає визначити спосіб, за яким формуються умови дебатів, що можуть бути розгорнуті учасниками для досягнення своїх інтересів чи цілей. Однак не існує переконливого доказу того, як оцінювання працює «двигуном» суспільних змін. Докази раціонального підходу не підтверджують ідею про те, що відкидання політики є результатом оцінювальної процедури. На думку П. Росі та Г. Фримена, роль раціонального аналізу в процесі прийняття рішень дещо лімітована: «Оцінка є лише складником процесу збалансування інтересів та прийняття спільних рішень. Роль оцінювача полягає в тому, щоб

тяжити до доказів експертів, залучаючи найновішу інформацію, залежно від обставин» [652].

Процес оцінювання державної політики виконує такі функції щодо її аналізу:

- забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо проведення політики, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за таких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);
- сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору цілей;
- допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей).

Оцінювання також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив політики: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її іншою.

Перед тим як розглядати оцінювання з точки зору аналізу державної політики, перелічимо складники цього процесу. Передовсім це:

- встановлення навколишнього середовища оцінювання;
- визначення цілей оцінювання;
- усвідомлення суті політики;
- планування оцінювання;
- визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні;
- розробка вимірників (критеріїв);
- збирання даних, інформаційне забезпечення;
- проектування оцінювання;

- експериментальні підходи оцінювання;
- побудова схеми аналізу;
- аналіз та інтерпретація даних;
- оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики.

Всі ці елементи взаємозв'язані й фактично презентують процес коригування державної політики.

Плануючи оцінювання, слід зважати на комплексність цього процесу (циклічність та інтерактивність) і обов'язкове врахування таких взаємозалежних складників:

- формулювання ключових питань дослідження;
- прийняття рішення про застосування кількісних або якісних методів чи комбінації їх;
- розробка системи вимірів та методів пошуку відповіді на ключові запитання;
- вибір способів накопичення даних, необхідних для забезпечення вимірювань та оцінок;
- розробка проекту дослідження з урахуванням видів порівнянь і часових меж накопичення даних;
- накопичення та аналіз даних;
- оформлення та оприлюднення результатів дослідження;
- розробка плану втілення результатів у політику.

Передовсім слід оцінити саму оцінюваність як спосіб систематичного дослідження політики (теоретичний та емпіричний бік) з погляду її здатності проводити повне оцінювання результатів політики. Для цього вона має відповідати трьом найголовнішим критеріям:

- 1) заплановано функціонувати;
- 2) бути відносно стабільною;

3) репрезентувати досяжність позитивних результатів.

Оцінка оцінюваності як узгодження цілої низки оцінок має два важливих аспекти: можливість проаналізувати припущення, які тісно переплітають дії політики з очікуваними досягненнями (аналіз правдоподібності зв'язків та оцінка ймовірності досягнення цілей); намагання поєднати наявні дані (інформацію). При складанні плану оцінювання слід спиратися на такі критерії:

- графік прийняття рішень;
- відносна частка в дослідженні зацікавлених сторін;
- інтереси «пайовиків»;
- «білі плями» базових знань;
- практицизм;
- припущення теорії політики;
- потенційне використання результатів;
- фахова думка експерта.

Перелічимо способи проведення оцінювання:

- 1) залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- 2) звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- 3) оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- 4) проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

В основі цього процесу лежить усвідомлення експертом своєї «свободи маневру» з огляду на структурні та процедурні обмеження оцінювання, оскільки жоден з варіантів не є ефективно оптимальним з



точки зору абсолютної переваги. Багато залежить від місця і фактичного рівня експерта в структурі організації. Вибір одного з них слід розглядати крізь призму таких аспектів:

- ступінь довіри адміністрації до аналітичного потенціалу експертів;
- об'єктивність (унеможливлення упередженості);
- розуміння політики;
- потенціал для використання;
- автономія.

Досить часто трапляється, що рішення про оцінювання приймається за межами політики. Особливо це стосується інноваційних та представницьких програм (оцінювання є умовою надання коштів). Хоча нерідко розробники політики вважають оцінювання своєрідним ритуалом, створеним для задоволення фінансових органів і абсолютно зайвим. Загалом оцінювання — це раціональний інструмент, який використовується для нераціональних чи неінформаційних потреб. Оскільки оцінювання є елементом політичної гри для обґрунтування або руйнування певного напрямку політики, то, власне, мало зацікавлених у здобутті об'єктивно-незаангажованої інформації. Аналітики-експерти *де-факто* стають виконавцями цієї ролі. Нагальною необхідністю для аналітика-експерта є з'ясування осіб і причин обстоювання потреби оцінювання, а також тих, хто був невпевненим чи заперечував потребу в оцінюванні. Загалом оцінювання має позитивний наслідок навіть за умови невикористання його результатів, оскільки матеріали оцінювання показують напрями і тенденції поліпшення політики, нові проблеми для аналізу, рекламують політику, її виконавців та аналітиків тощо.

### **Оцінювання: цілі та проблеми**

Розрізняють «явні та приховані цілі» оцінювання [45, с. 55—61]. Оцінювання розглядається як здатність дізнатися про речі, що насправді (дійсно) цікавлять розробників та впроваджувачів політики зокрема і суспільства загалом. Серед цілей оцінювання можна виділити оцінювання як бюрократичний хід, зокрема:

- відстрочення прийняття рішення — пошук способу відкласти («затягнути») термін прийняття рішення. Тобто використання оцінювання замість бюрократичного створення комісії та очікування звіту її роботи, але оцінювання нерідко в часі триває довше, ніж передбачають замовники відстрочення;
- уникнення відповідальності — при виборі альтернативи напряму політики оцінювання застосовується для уникнення відповідальності перед групами інтересів чи представниками лобі;
- «димові завіси» — оцінювання як видимість наукового дослідження й засіб надання легітимності «достроково» прийнятому рішення;
- зв'язки з громадськістю — оцінювання є засобом самореклами, тобто пропагування перспективності й успішності якого-небудь напряму політики. Результати оцінювання розповсюджуються серед «перспективно необхідних» клієнтів-замовників;
- «окозамилювання» — спроба обґрунтувати неефективну політику шляхом штучно створених (спеціально дібраного й систематизованого матеріалу) результатів оцінювання;
- «фарбування фасаду» — спеціальне приховування негативних результатів, оцінювання та презентація виключно позитивних наслідків без будь-якої об'єктивності.

Систематичне оцінювання використовується також для:

- виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень;
- відстоювання політики перед спонсорами, громадськістю, виборцями;
- ритуального оцінювання — відповідність умовам «грошодавців»;
- уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів політики.

Окрім того, оцінювання переважно застосовується тоді, коли передбачуваний результат буде позитивним і експерт дасть відповідь на жорстко й точно поставлені питання. Значний обсяг оцінювання здійснюється недержавними організаціями (можемо навіть вказати на своєрідну закономірність: чим більш демократично розвинена країна, тим частіше залучаються дійсно недержавні організації для оцінювання напрямку державної політики). Результати оцінювання оприлюднюються, забезпечують громадськістю інформацією, мають формально-неформальний вплив на політиків та презентують «політичну тінь» — групи лобі, групи тиску, групи впливу, групи інтересів, не представлені групи тощо. До того ж недержавні організації (так звана «індустрія оцінювання політики») проводять оцінювання або з власної ініціативи, або за контрактом з державною організацією.

Слід назвати також несприятливі обставини для оцінювання.

- Політика спрямована на рутину, рух по колу, стагнацію. Відсутність стратегії та планів призводить до імпровізації: постійна зміна зовнішнього вигляду і внутрішнього спрямування політики. Оцінювання практично неможливе, оскільки остаточний вигляд альтернативи чи напрямку

політики не відповідає оціненому. Позитивним буде з'ясування причин і сили впливу на видозміну політики. Окрім того, в процесі впровадження політики можлива суттєва видозміна її напрямку, а також відхилення альтернативи як неприйнятної, без пропозиції іншої.

- Цільова неузгодженість, тобто недосяжність консенсусу щодо цільової орієнтації. Експерт, проводячи оцінювання, не може чітко з'ясувати критерії та напрями результатів політики. Доцільним буде дослідження внутрішніх закономірностей (процесів) політики з постійною загрозою необхідності ігнорування цільових розбіжностей (відмови від оцінювання чи оцінювання повільними темпами).
- Жорсткі рамки оцінювання, встановлені замовниками напрямку політики, що на практиці призводить до ігнорування значної кількості важливих питань. Ця ситуація виникає за умови використання оцінювання як бюрократичного ходу («окозамилювання» чи «фарбування фасаду») з наданням легітимного вигляду сумнівній діяльності експерта.
- Недостатня кількість коштів або фахівців для оцінювання. Оскільки оцінювання — ресурсно-затратний процес (кошти, час, фахівці, вміння тощо), то він може легко перетворитися на простий бюрократичний хід без очікуваних реальних результатів.

Необхідно враховувати, що результати оцінювання неоднозначно сприймаються як у суспільстві загалом, так і для конкретної політики з її розробниками і впроваджувачами. Тобто суттєве значення має оцінка оцінювання з точки зору очікувань: поліпшення політики, відмови від неї, зміни напрямку тощо. При цьому доречно розмежовувати цілі розробників політики, яких переважно цікавлять за-

гальні результати, і менеджерів, основна увага яких зосереджена на порівнянні результатів різних альтернатив (так як і в менеджерських підходах: керівник «знає, як правильно», а менеджер «робить правильно»). Проте ця межа є досить умовною, оскільки в результаті впровадження політики вона практично нівелюється.

Щодо оцінювання на етапі прийняття рішення (вибору альтернативи політики), то воно має на меті кілька цілей: усунення небажаного напрямку політики з переорієнтацією персоналу на інший напрям; наслідки дії політики для клієнтів з висновками про доцільність чи недоцільність упровадження напрямку політики і якими темпами. Всі вони є обґрунтуванням «оцінювання як основи для ухвалення рішень» [45, с. 62]. Загалом вирізняють такі напрями (цілі) оцінювання на цьому етапі аналізу державної політики:

- Поточні коригуючі заходи, тобто з'ясування шляхом оцінювання на ранніх стадіях аналізу дії та наслідків вибору альтернативи політики для внесення коректив і змін. Метою оцінювання на ранніх стадіях є превентивне упередження з мінімальною шкодою для програми. Можливим наслідком цього може бути перегляд критеріїв відбору клієнтів або жорстке застосування правил чи залучення інших аналітиків (позаштатних експертів). Отже, оцінювання на ранніх стадіях (визначення проблеми, формулювання альтернатив) дасть інформацію про «критичні» точки політики і висновки про напрями необхідних змін.
- Продовження, розширення, інституалізація, скорочення, дострокове завершення чи припинення аналізу політики. Оцінювання використовується для з'ясування способу найшвидшого досягнення цілей політики. Тут необхідно враховувати, що оцінювання не є вирішальним елементом і єдиною підставою для прийняття рішення про май-

бутній напрям політики, а лише суттєвим чинником цього.

- Перевірка нових ідей, тобто демонстрація нових проєктів за результатами оцінювання (позитив чи негатив).
- Вибір найоптимальнішого варіанта з альтернатив, тобто наявність інформації про сильні і слабкі сторони кожної альтернативи та різні методички аналізу з визначенням зацікавлених груп інтересів за кожною з альтернатив.
- Прийняття рішення про продовження фінансування. Оцінювання є легітимною підставою для прийняття рішення про продовження фінансування аналізу чи напрямку політики. За такої ситуації можливий тиск чи вплив на результати оцінювання або спростування їх.
- Фіксація історії програми: оцінювання є черговим етапом розвитку альтернативи чи напрямку політики. Небезпека виникає тоді, коли експертів починають розглядати як статистів розвитку політики.
- Зворотний зв'язок у межах політики, тобто оцінювання, є каналом забезпечення, інформацією (канал зворотного зв'язку) для виконавців політики. У цьому випадку багато залежить від досвіду експерта і впевненості працівників у правильності напрямку політики, інакше потрібно буде витратити час і енергію для досягнення позитивних практичних результатів. Окрім того, експерт сприяє виробленню здорового скептицизму у ставленні до напрямку політики (віра виконавця і сумнів експерта — як основа аналізу й ефективної дії політики).
- Підкреслення цілей політики. Експерти, оцінюючи політику, тим самим підкреслюють її значення і важливість. Небезпечним тут є перетво-

рення оцінювання на дисциплінуючий чинник роботи працівників.

- Підзвітність. Систематичне оцінювання сприяє зменшенню тиску і звинувачень у нераціональному використанні коштів. Також це своєрідна реклама і пропаганда напряму політики та її виконавців як адаптованих учасників державної політики.
- З'ясування наслідків соціального втручання, тобто вивчення впливів, зміни напряму, тенденцій, середовища, в якому ці зміни відбуваються, тощо. У такий спосіб можливе створення своєрідної програми ініціатив. Такі цілі більш теоретичні і є змістовим контекстом самого аналізу. Умови оцінювання — це стимул ефективного сприйняття політики. (Деякі дослідники аналізують оцінювання з точки зору методології пошуку «супероптимальних рішень» див.: [337, с. 373—400].)

Оцінювання політики може бути як кінцевим, так і поточним етапом процесу аналізу політики чи програми. За умови проведення оцінювання під час впровадження політики воно має на меті аналіз «простору, в якому програма здійснюється, та умов, які сприяють успішному впровадженню» [355, с. 38—40]. Етап здійснення політики потребує «формуючої» оцінки, яка контролює, як програма організується й керується, та забезпечує зворотний зв'язок, що може поліпшувати процес впровадження. Оцінюванням охоплені всі етапи аналізу і впровадження політики.

СХЕМА 50



Оцінювання впровадження політики озброює її розробників інструментами для оцінки засобу, яким вона представлена. (Інформація, за умови правильного використання, ефективніша в контролюванні процесу здійснення політики. Тобто слід створювати централізовані інформаційні системи, які практикують збирання й опрацювання інформації. Основним методом такого підходу є уявлення про первинне джерело інформації щодо ефективності впровадження політики.) Загалом цей вид контролю не є повністю незалежним або в чистому вигляді технічною моделлю.

По закінченні впровадження політики здійснюється підсумовуюче оцінювання. З його допомогою відбувається пошук вимірів дійсного впливу політики загалом або окремої програми на вирішення проблем, на які вони були спрямовані.

Методи оцінювання використовуються для вдосконалення напряму політики. Адже прийняття рішень означає вибір альтернатив та їх розгляд, і тому оцінювання має сприяти процесу вибору найкращого чи найоптимальнішого (бажаного) напряму дій. Основними елементами раціональної моделі системного прийняття рішень є: цілі, альтернативи, впливи, критерії, моделі.

### *Методологія оцінювання*

Традиційні методи оцінювання в основному належать до певних класів оцінювання (докладніше див.: [652, с. 43—57; 195, с. 71—107]). Подаємо їх в табл. 39.

Планування та оцінювання потреб зазвичай зводиться до збирання інформації про нові потреби дієвої політики. Загалом цей клас оцінювання досліджує організації і їх ринок. Окрім того, цей клас відіграє роль постійного контролю, оскільки переважна кількість суспільних послуг є монопольними, і, відповідно, нові потреби не зможуть задо-



ТАБЛИЦЯ 39

Планування та оцінювання потреб	Оцінювання процесу	Оцінювання впливу	Оцінювання результативності	Оцінювання ефективності
<ul style="list-style-type: none"> <li>• населення, на яке спрямована політика;</li> <li>• поточні потреби;</li> <li>• майбутні потреби;</li> <li>• потреби в ресурсах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• зусилля персоналу;</li> <li>• механізми надання допомоги;</li> <li>• інформаційні системи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• прогноз впливу;</li> <li>• бажаний вплив;</li> <li>• неочікуваний вплив;</li> <li>• пояснення впливів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• передбачувані результати;</li> <li>• непередбачувані результати;</li> <li>• безпосередні ефекти;</li> <li>• небажані ефекти;</li> <li>• пояснення результатів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• співвідношення вигід і витрат;</li> <li>• витрати й результативність</li> </ul>

вольнити альтернативні постачальники (за умови появи нових потреб і відсутності реакції державної інституції на них — це сигнал непридатності (невідповідності) інституцій).

Ще одним суттєвим моментом планування й оцінювання потреб є визнання та визначення проблеми. Деякі дослідники (П. Росі та Г. Фримен) [652]

визначають це як «діагностичну» функцію оцінювання (без функціональних обов'язків обраних діячів або громадян при внесенні суспільно-політичних проблем до порядку денного). Експерти можуть використати свої знання для визначення природи й обсягу нової проблеми, оцінити потребу та (досить рідко) намітити альтернативи (перспективи) вирішення.

Наступним важливим елементом оцінювання є прогнозування. Загалом прогнозування як дослідження майбутнього спирається на цілу низку якісних і кількісних методів. Екстраполяція як один із найпридатніших методів (на перший погляд) може застосовуватися виключно на короткий термін. Застосування інформаційно-аналітичних технологій в прогнозуванні сприяє оптимізації оцінювального процесу, але при цьому слід враховувати, що моделі лише відображають реальність і можуть фальсифікуватися причинно-наслідковими зв'язками, вони обмежено дієздатні у прогнозуванні довготривалих наслідків політики.

Найпростішим методом якісного прогнозування є написання сценарію оцінювання, який містить усі необхідні складники й застосовується у роботі з малою групою. Дельфійський метод — інший метод оцінювання — можна систематично застосовувати до проблем, які не підлягають звичайним системним моделям. Операційна гра має незначну цінність у передбаченні, але налаштовує учасників на співпрацю в процесі оцінювання. Всі ці методи спрямовані на отримання результату у вирішенні проблем.

Ще одним методом оцінювання є опитування громадської думки, де відповіді респондентів — це дані про самих респондентів, а не про шляхи вирішення проблеми (правдивість чи правильність громадської думки щодо проблеми не важлива для самого опитування).

Загалом опитування щодо напряму політики виявляється у двох аспектах:

- загальній підтримці;
- задоволенні замовників.

Оцінювання процесу сприяє поліпшенню управління програмами чи проектами і допомагає зменшити можливу критику. Систематичне й об'єктивне оцінювання на підставі методології суспільних наук також є придатним для вимірювання соціальних ефектів політики чи програми та рівня досягнутості цілей. Систематичне оцінювання вимагає інформації щодо впливу політики на вирішення суспільних проблем (деякі аспекти систематичного оцінювання розглядаються в працях суспільствознавців [18; 30; 39; 55; 70; 107; 110; 139; 166; 172; 234; 248; 336]).

Серед найвідоміших методів системного оцінювання можемо назвати:

- надання звітів;
- громадські чи парламентські слухання;
- інспекційне відвідування;
- кількісне вимірювання результатів;
- порівняння з існуючими стандартами;
- аналіз скарг громадян.

Висновки стосовно політики (її оцінювання) досить часто здійснюються на підставі порівняння «того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби програму ніколи не було здійснено» [434, с. 325].

Оцінювання вирішення суспільних проблем відбувається на кількох рівнях:

- на рівні програмного надання послуг — ретельно аналізує структурні одиниці, розміщення ресурсів, вироблення форм і взаємодії персоналу з клієнтами;

- на рівні державного органу — ці ж сфери розглядаються щодо програм, за якими надаються послуги.

Правильне розуміння результатів впровадження політики часто пов'язане з усвідомленням і оцінюванням процесу (наприклад, учасники політики досягли значних індивідуальних успіхів (різні групи, різна кваліфікація тощо), а політика загалом має досить скромні результати). До того ж досить частим явищем є сам факт відповіді на питання, чи проблема пов'язана з процесом, чи з результатом. Тому важливим складником є систематичне дослідження та оцінювання процесів.

Отже, загалом можемо виокремити три аспекти оцінювання процесу політики:

- ключові питання безпосередньо пов'язані з процесами політики, за умови, коли учасники політики намагаються дізнатися про її реалії;
- ключові питання пов'язані з результатами політики, й основним є виявлення впливів на ці результати;
- взаємозв'язок результатів оцінювання з конкретними елементами процесів, що відбуваються в межах політики (особливі риси політики, пов'язані зі значним чи незначним її успіхом).

Зосереджуючись на оцінюванні процесу, зазначимо, що знання про безпосередню дію (вплив) політики (не все відбувається так, як доповідають і звітують виконавці) є важливим для аналізу політики загалом і виконання рішень зокрема (оцінювання процесу — це нагляд за виконанням програми, спрямований на оцінку зусиль, вкладених у її здійснення). Тобто при оцінюванні результатів особливо важливими є висновки про процес реалізації політики, оскільки реальним підсумком її може виявитися запланований негатив чи неуспіх. Як зазначає М. Петон, оцінювання — «це зосередження уваги на тому, як щось відбувається, а не на здо-

бутих результатах» [603, с. 94]. Оцінювання процесу означає розгляд основних напрямів програми, організації філій, навчання персоналу, системи зв'язків та морального стану працівників для поліпшення якості організаційної роботи. Оцінювання на цьому етапі спрямоване на вдосконалення процесу досягнення цілей (водночас встановлюючи відповідність цілей проблемі). Отже, оцінювання процесу можна визначити ще як удосконалення організаційної структури аналізу державної політики.

Оцінювання політики проводиться у двох площинах:

- негативного впливу політики на заплановані цілі;
- дійсного впливу політики.

Вплив політики не є тотожним «результату (виходу) політики» (згідно з системною теорією Д. Істона [440, с. 129]), оскільки неможливо точно «виміряти» діяльність державної інституції (див.: [28]). Досить рідко міра державної діяльності є мірою результату політики. Частіше йдеться про конкретні дії в тій чи іншій сфері, але це, наприклад, не дає повного уявлення про рівень бідності, злочинності чи досягнення в освіті.

Вплив політики має декілька вимірювань, які, — наголошує Дж. Андерсон, — слід брати до уваги у формальному чи неформальному оцінюванні [355, с. 278—280].

- Політика впливає на окрему суспільну проблему, на яку вона націлена. (Ті, на кого націлена політика, повинні бути конкретно визначені.) Потім має бути визначений бажаний ефект від запровадження політики. (Зазвичай програми виконують тільки частину поставлених цілей і завдань.) Політика може мати передбачені чи непередбачені наслідки (або ті й інші разом).

- Політика може впливати на ситуації чи групи, на які вона не була спрямована (так званий «ефект третьої партії»). При цьому слід враховувати, що цей вплив може бути не тільки негативним, а й позитивним. Більшість результатів державної політики можна розглядати як такі, що поширюються і призводять до витрат чи доходів для третьої сторони.
- Політика має наслідки як для сьогодення, так і для майбутнього (для деяких програм більшість прибутків чи деякі витрати можливі у перспективі). Ці майбутні ефекти можуть бути досить умовними (абстрактними та невизначеними).
- Програми, окрім позитивних ефектів та вигод, призводять і до витрат. Вони мають різні форми: прями, непрямі, обрахування у вигляді грошей тощо. Деякі напрями політики є причиною зниження чи зростання цін. До того ж не слід забувати про втрату можливостей — концепція, яка ґрунтується на тому, що ми не можемо робити все одночасно, тобто ресурси, виділені для однієї мети, не можуть бути використані для іншої.
- Вплив від програм може бути як матеріальним (відчутним), так і символічним (невідчутним). Символічні результати «охоплюють затвердження цінностей елітами, демонстрацію прапорів, військ та військові паради, візити членів королівської родини або вищих чиновників, утвердження політичного курсу чи намір політичних лідерів» [347, с. 199]. І вони «надто залежать від масових надій, відносин та прагнень до їхньої ефективності» [432, с. 405]. Символічні результати політики не так легко призводять до помітних змін у суспільстві.

В основі оцінювання впливу політики покладено два взаємопов'язаних аспекти: використання різноманітних методів розгляду результатів державної політики й програм та використання певного набору цінностей у визначенні важливості цих результатів для окремих людей, груп чи суспільства в цілому.

Оцінювання результатів (кінцевий матеріал на пряму політики), наслідків (заздалегідь передбачених фахівцями) та ефектів (прямих, побічних, небажаних тощо) буде неповним без акцентування на такій дефініції, як *впливи*. Здебільшого їх ототожнюють з результатами, але досить часто застосовують для визначення довготривалих наслідків або в ширшій сфері. Головний акцент оцінювання зосереджується на тому, чи політика або програма змінює становище або ситуацію на краще, а отже, чи має вона вплив. Відповідна оцінка результатів і є вирішальним чинником у визначенні, чи досягла політика цілей. До того ж значення впливів полягає в чистому наслідку програми чи політики з урахуванням того, що б сталося за її відсутності. На практиці це означає переконання в еквівалентності оцінювальних показників.

Загалом розрізняють дві групи результатів оцінювання політики:

- технічний — кількісні результати, пов'язані з виробництвом товарів чи послуг. Оцінюється результативність і, відповідно, економічна ефективність успішного виконання програми;
- ефективність — результати, наслідки державного втручання в межі певної політики. Важко оцінити через наявність непрямих впливів, що виявляються через позадержавних учасників процесу політики.

За допомогою оцінювання результатів можна розділити причини й наслідки (впливи) вирішення проблеми. Переважна більшість методик для виконання цього завдання побудовані на статистичних методах та намаганні взяти під контроль (чи нейтралізувати) сторонні причинно-наслідкові змінні величини. Оптимальним методом вважається метод метааналізу (докладніше див.: [51, с. 312—375]).

Майже ідеальним методом оцінювання є класична експериментальна схема: людей ділять (випадково, як усунення альтернативності пояснень чи причин) на дві групи: експериментальну й контрольну. За умови суттєвої відмінності показників цих груп (після втілення політики) вважається, що політика (вплив) була причиною змін. Ці групи різняться тільки втручанням держави в межах певної політики [576, с. 21—29]. Незважаючи на теоретичні переваги у виявленні наслідків, класичні експериментальні схеми досить рідко застосовуються у практиці оцінювання через значну вартість та кількість часу. Окрім того, виникають політичні й етичні проблеми під час «випадкового» поділу людей на групи та неможливість поділу деяких важливих змінних величин для спостереження різних впливів на окремі групи.

Частіше застосовується метод неперервного (в часі) збору серії даних для порівняння показників до і після впровадження політики. Іншим, менш досконалим методом оцінювання вважається поодиноке спостереження, або передекспериментальна схема. Це основа для вимірювання впливів програми чи політики за допомогою допрограмно-післяпрограмної схеми, в якій намагаються порівняти показники до і після впровадження політики, але виключно для однієї групи людей. Недоліком цього методу є відсутність контрольної групи як показника зміни внаслідок впровадження політики.

Ширше застосування має метод оцінювання впливів політики під назвою «контрастні групи». За



цим методом учасників порівнюють з неучасниками програми. Різниця йде на користь впровадження політики. Загалом же, як зазначає Л. Пал, «оцінювання наслідків — це справа досвідченого вгадування, завжди відкрита для критики та сумніву» [195, с. 88].

### *Критерії та підходи оцінювання*

Аналітики (див.: [432, с. 410]) використовують різні типи критеріїв, щоб оцінити результати політики (щодо критеріїв, то утвердження їх в науковій літературі має часто дискусійний характер). Головною відмінністю між критеріями оцінки й критеріями для вироблення рекомендацій є час, у якому ці критерії застосовуються. Перші використовуються ретроспективно, а інші — стосовно майбутнього.

Окрім того, оцінювання розрізняють за такими відмінностями: вичерпне, неповне, формальне, підсумкове.

Відповідно, вичерпне оцінювання охоплює всі класи, але через брак засобів переважно застосування має другий різновид — неповне. Формальне — отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час процесу розробки напряму політики, що сприяє поліпшенню оцінювання. Підсумкове оцінювання є основою для остаточного вирішення питання про продовження, припинення, схвалення чи відхилення політики. Оцінювання не відкриває шляхів для поліпшення умов функціонування політики, а спрямоване на усунення різноманітних її перешкод.

Воно не містить такого складника, як остаточне визначення долі політики (бути чи не бути), таке завдання й не ставиться перед експертами, оскільки необхідно розрізняти оцінювання процесів і результатів.

Загалом оцінювання здійснюється на підставі критеріїв.

Класифікацію деяких критеріїв оцінювання політики подамо в табл. 40.

З точки зору викладачів курсу дистанційного навчання («Оцінювання. Вступ») найефективнішими критеріями оцінювання є:

- достовірність;
- надійність;
- точність.

У підходах щодо значення оцінювання в аналізі політики, Т. Брус вирізняє:

- псевдооцінку;
- формальну оцінку;
- оцінку теоретичних рішень [41, с. 88—89].

Псевдооцінка — підхід, який використовує дескриптивні методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики без намагання уявити дійсну цінність цих результатів для людей, груп та суспільства в цілому. Головним припущенням псевдооцінки є те, що міри цінностей самоочевидні й не підлягають запереченню. При псевдооцінці аналітик зазвичай застосовує різноманітні методи (квазіексперимент, опитування, випадкова вибірка, статистичні технології тощо) для пояснення варіацій результатів політики в умовах, коли величини її впливу та процесу постійно змінюються.

Формальна оцінка — підхід, який використовує дескриптивні методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики, але оцінює ці результати на основі цілей політики, формально проголошених розробниками і впроваджувачами політики. Головна гіпотеза формальної оцінки — формально проголошені цілі є відпо-

ТАБЛИЦЯ 40

<i>Критерії</i>	<i>Ознаки</i>
Ефективність	Чи досягнуті результати?
Продуктивність	Скільки зусиль було докладено для досягнення результатів?
Адекватність	Наскільки досягнення результату вирішило проблему?
Справедливість	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних груп?
Відповідність	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Результативність	Чи є результати, яких прагнуть досягти, дійсно цінними?
Економічність	Чи мінімізовано вартість ресурсів відповідно до їхньої якості?

відними мірами цінностей курсу політики. Формальна оцінка використовує ті ж самі методи, що й псевдооцінка. Відмінність полягає в тому, що формальна оцінка використовує законні акти, програмні документи та інтерв'ю з тими, хто політику розробляв і виконував, для визначення формальних цілей політики.

Оцінка теоретичних рішень — підхід, який використовує описивні методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики, чітко оцінені багатьма зацікавленими колами. Основна відмінність оцінки теоретичних рішень від псевдо- і формальної оцінки полягає в тому, що вона намагається прояснити та зробити чіткими приховані (латентні) справжні цілі посе-

редників. Одна з головних цілей оцінки теоретичних рішень та, що формально задекларовані, так само як і приховані цілі зацікавлених сторін, є адекватними цінностями напрямів політики.

Оцінювання здійснює деякі види зворотного зв'язку в процесі політики, які можуть призвести до змін у політиці чи програмах. Однак процес політики — це не «раціональна машина» в чистому вигляді. Зміни в політиці рідко можуть статися через вплив раціонального «оцінювання» чи завдяки впливу дослідження.

Продуктивним чинником оцінювання є ефективний зворотний зв'язок з такими наслідками його дії:

- продовження політики;
- законодавчі поправки, спрямовані на посилення чи послаблення політики;
- врегулювання управління політикою чи програмою;
- збільшення, зменшення чи обмеження фондів для підтримання управління політикою;
- тлумачення змісту політики судовими рішеннями;
- продовження терміну дії політики, для якої є обмеження в часі.

Ще одним елементом дії зворотного зв'язку є проблеми скасування-подовження дії політики. Можна відзначити своєрідну закономірність: чим довше існує програма або політика, тим більше вона має можливостей бути подовженою в часі й ресурсах. Поступово до неї звикають, вносять поправки, зміни, корективи, вводяться нові дійові особи, це загалом сприяє її виживанню. (Виняток становить спеціально створена програма в умовах надзвичайної ситуації.)

Складниками ревізії чи перегляду на пряму політики є:

- ступінь «вирішеності» проблеми;
- здатність управляти політикою чи програмою;
- дефекти політики чи програми, які виявляються під час впровадження;
- впливовість політики та обізнаність зацікавлених груп.

Щодо показників оцінювання, то загалом їх є значна кількість, але найпридатнішими для визначення «якості життя», тобто показниками суспільного розвитку, є агреговані показники. На практиці в основному застосовуються три види показників:

- 1) суспільного розвитку — забезпечення державних органів даними про суспільство;
- 2) програмні — оцінка державними органами якості виконання програми за критеріями плинності кадрів, завантаженості одного працівника, витрат тощо;
- 3) впливу — інформація про наслідки державного втручання у межах певної політики.

### ***Оцінювання ефективності й результативності***

Стосовно ефективності й результативності політики, то ці поняття слід розрізняти. У підручнику з аудиту адміністративної діяльності [28, с. 27] дефініційні визначення економічності, ефективності, результативності мають таке трактування (див. табл. 41).

Дослідник В. Саламатов [255, с. 83] розглядає економію, ефективність і результативність у діяльності державних службовців за такими підходами (див. табл. 42).

ТАБЛИЦЯ 41

Концепція	Визначення
Економічність	Мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість
Ефективність	Співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, які використовуються для їхнього виробництва
Результативність	Результати порівняно з цілями зіставлені з використаними для досягнення цих цілей ресурсами

Узагальнюючи, визначимо **результативність** як міру досягнення проголошених цілей політики, що показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей. **Ефективність** — співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи — продукти, інколи — наслідки політики). Може вимірюватися у натуральних (продукт праці) або вартісних показниках. Результативність і ефективність залежні від взаємозв'язку *витрати — продукт*.

Щодо європейських принципів ефективності як «управлінського вміння в підтриманні найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Результативність покликана забезпечити успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей» [108]. Загалом політика, яка досягає своєї мети, називається результативною, але якщо це обходиться занадто дорого, то її називають неефективною. Для оцінювання результативності й ефективності в основному застосовуються два методи: аналіз вигід-витрат та аналіз витрат і результативності, або аналіз ефективності. Обидва методи зосереджують увагу на питаннях

ТАБЛИЦЯ 42

<i>Концепція</i>	<i>Визначення</i>
Економія	Оцінка економічності, розумності, правильності використання державних фондів за даного рівня ефективності. Її стандартом є мінімізація ціни
Ефективність	Ефективність використання ресурсів, або відношення якості й кількості наданих товарів і послуг стосовно дій та витрат на їх створення для досягнення результатів. Стандартом ефективності є кращий досвід
Результативність	Ступінь відповідності досягнутих результатів і наслідків, що спостерігаються, поставленій меті, погодження засобів, що використовувалися, і досягнутих результатів із поставленою метою, оцінка зумовленості досягнутих результатів обраною політикою

кращого (альтернативного) використання обмежених ресурсів.

Аналіз вигід і витрат — це гібрид кількох методів, узятих з менеджменту, фінансових та суспільних наук, який зводить усе до стандартних одиниць (зазвичай це грошові одиниці), для того щоб їх можна було безпосередньо порівнювати [19, с. 26]. Також застосовується аналіз ефективності витрат, що є методом мінімізації витрат. Відмінною рисою аналізу вигід і витрат від аналізу ефективності витрат є те, що в першому випадку робиться спроба підійти якомога ближче до кількісного вимірювання вигід і витрат у грошових тер-

мінах. Проте він рідко досягає ідеального результату вимірювання. Отже, різниця між цими двома методами полягає у ступені точності розрахунків.

Розуміння суспільних витрат вказує на обмеженість ринкових механізмів і більшу роль державної політики та сприяє вдосконаленню методів вимірювання вигід-витрат. Адже основне питання полягає в тому, яка ціна результативності політики. До того ж державні послуги досить рідко дають дохід, оскільки це вигоди з точки зору громадян, групи чи суспільства загалом. Отже, чистий дохід чи прибуток є не зовсім адекватним засобом вимірювання більшості державних послуг. Практика свідчить про складність критерію надання переваги ефективності перед чистою вигодою (теоретично це простіше). Тому прийнятною є «зона терпимості», обрана державними інституціями для узгодження чистої вигоди й ефективності у напрямі політики (достатньо згадати аналіз на мікро- і макрорівнях чи на підставі часових рядів [337, с. 341—349]).

Спосіб розподілу та співвідношення вигід-витрат має непересічне значення для їх аналізу. Загалом можна умовно розрізнити такі його типи:

- **Значні витрати й вигоди** — політика широкого спектра розподілу вигід і витрат: соціальні виплати, будівництво доріг, протипожежна безпека, підтримання правопорядку, освіта, охорона здоров'я, національна оборона тощо. Суперечки й неузгодженості виникають щодо залучення та напряму використання ресурсів, але в цілому ця політика ґрунтується на інкрементальних підходах і не викликає серйозної протидії.
- **Незначні витрати і значні вигоди** — політика спрямованої дії на чітко визначені суспільні групи зі значними вигодами для великої кількості людей і незначними (на початку) витратами: контроль над забрудненням довкілля, контроль якос-



ті продуктів або ліків, безпека руху, техніка безпеки на виробництві тощо.

- Значні витрати й незначні вигоди — політика вузько спрямованої дії на чітко визначені суспільні групи. Витрати покриваються за рахунок значної кількості платників податків, а вигоди є для окремих груп: пільги й виплати окремим категоріям населення, деякі види податкових пільг, взаємозаліки, проекти відродження галузі чи регіону, програми для зон надзвичайної екологічної ситуації тощо. Така політика характеризується активним процесом створення груп тиску, залученням адміністративного ресурсу та слабким інтересом щодо її реформування, доки вона презентує відповідні інтереси.
- Незначні вигоди й витрати — політика вузько спрямованої дії на чітко визначені суспільні групи з фіксованими вигодами й витратами. Чітка визначеність груп отримувачів вигід та платників витрат викликає стихійні й перманентні суспільні конфлікти. Джерелом конфліктів є постійні поправки й інтерпретації початкового варіанта політики. Окрім того, дії учасників конфліктів вписуються в межі шкали: від намагання скасувати політику взагалі до укладання угоди щодо нового балансу суспільних сил.

Визначальним принципом співвідношення аналізу вигід-витрат є взаємопереплетення цих типів та малоймовірність існування в чистому вигляді. Однак ця типологія сприяє усвідомленню й оцінюванню зворотної дії та розумінню причин своєрідного реагування на напрям політики. Враховуючи біосоціальну суть людської природи, реагування на політику не завжди зумовлене лише співвідношенням вигід-витрат, а емоційність та культурологічні аспекти також відіграють тут суттєву роль.

Важливим елементом оцінювальних підходів аналізу державної політики є рівність. Оскільки аналіз вигід-витрат може свідчити про чистий вигравш, категорія рівність передбачає рівний розподіл їх серед подібних груп населення. Аналіз вигід-витрат спирається на критерій соціального забезпечення — оптимум Парето. Неefективність його застосування для аналізу державної політики полягає в тому, що ця політика супроводжується наслідками у сфері розподілу. Хоча в деяких випадках оптимум Парето є орієнтиром вироблення альтернатив політики. Тому більш гнучкий метод Калдора—Гікса («переможці» відшкодовують «невдахам») — потенційніший від методу поліпшення економічної ситуації за Парето, коли одна особа поліпшує своє становище й жодна не погіршує, і більше відповідає критерію рівності.

Практичними питаннями аналізу вигід-витрат для оцінювання є визначення і кількісне вираження витрат і вигід. Передусім слід визначити одиниці звітування — чиї вигоди й витрати обчислюються: індивіда, групи, уряду чи суспільства? Звичайно, суспільний погляд є найповнішим, оскільки зважає на витрати і вигоди з метою одержання сукупного національного доходу. Щодо нематеріальних активів, то вони полягають у наданні грошового вираження деяким витратам і вигодам (відчуття безпеки, естетичні погляди, дозвілля, охорона здоров'я тощо має значення для оцінювання вигід-витрат). Суспільна дійсність України наполегливо підтверджує світову тенденцію до точнішого оцінювання витрат політики, а не вигід, з яких переважна більшість має нематеріальну природу [404, с. 94—126; 508]. Приклад цьому — поліпшення благоустрою столиці України: ми є свідками складнощів нематеріального оцінювання вигід. «Раціональний» підхід оцінювання — це засіб для скорочення соціальних програм. Про нематеріальні вигоди згадують у вигляді «міркувань» та уника-

ють кількісних оцінок на відміну від обрахунку витрат і вигід.

Ще одним важливим поняттям у кваліфікаційному оцінюванні вигід-витрат є альтернативні витрати, або не отримані вигоди внаслідок вибору альтернативи. Зовнішні та внутрішні витрати-вигоди також слід розмежовувати в оцінюванні. Ще одним важливим розмежуванням є граничні (додаткові чи майбутні витрати, виділені для започаткування або продовження програми) й безповоротні (зроблені в минулому) витрати.

Окрім того, витрати й вигоди не рухаються, як взаємопов'язані, в одному напрямі (вони можуть рухатися в різних, деякий час навіть у протилежних суспільних потоках). Тому суттєвим чинником є час, і його обов'язково слід враховувати в оцінці майбутніх вигід-витрат. Процедура полягає в застосуванні коефіцієнта дисконтування до теперішніх величин витрат і вигід напрому політики.

Наступним складником оцінювання є аналіз витрат і результативності. Він є простіший і обмежений у застосуванні метод, але з недоліками, подібними до методу аналізу вигід-витрат. Загалом метод витрат і результативності обмежується порівнянням різних альтернативних програм для досягнення сукупності цілей. Окрім того, у ньому вигоди не мають грошового вираження (цілі політики вважаються заданими, й оцінюються різні стратегії їх досягнення). Найкращою політикою вважається та, що втілюється з найменшими витратами. Перевагою цього методу є можливість його застосування у зворотному порядку: фіксований бюджет і вибір альтернативи з оптимальним досягненням цілей, пов'язання грошового вираження витрат на програму з негрошовою мірою наслідків.

Потрібно також зауважити, що аналіз витрат і результативності не дає остаточних висновків щодо відносних вигід, а залишає це на розсуд особам, які приймають рішення, тому використання його в оці-

нюванні державної політики обмежено дієздатний через неспроможність показати альтернативні шляхи адекватного використання коштів для суспільства.

Огляд методів оцінювання впровадження політики підтверджує досить важливий висновок Л. Пала щодо аналізу державної політики: «...важко дізнатися, чи політика вносить зміну в те, що могло б статися й без державного втручання» [195, с. 88].

Описані методи оцінювання суттєво впливають на державну політику загалом і впровадження рішень зокрема. Раціональність сприяє більшій логічності в проведенні політики, її взаємозв'язку, точності та системності. Практика суспільного буття підтверджує, що раціональні методи оцінювання досить рідко «раціонально» застосовуються. Незважаючи на розглянуті недоліки методів оцінювання, державна політика в суспільстві продовжує оцінюватися й докладно обговорюватися. Передусім це пов'язано з тим, що процес політики ні за яких умов не може чітко відповідати раціональній моделі, а лише презентує вибір між конкурентними пропозиціями в умовах обмежених ресурсів. Окрім того, раціональність вносить декілька важливих акцентів (навіть не змінюючи політику) в процес політики:

- забезпечення систематичним методом підходу до суспільно-політичних проблем (метод обмежений, а результати дискусійно-спірні) та послідовних засобів опрацювання даних;
- систематичний підхід сприяє визначенню проблеми або виокремленню *рішеннявого поля*;
- зважаючи на часткове задоволення раціональних методів інформацією про виробників і впроваджувачів політики, це краще, ніж відсутність інформації щодо політики взагалі;
- раціональні методи спонукають до риторичних дискусій, висвітлення корисливих інтересів та з'ясування набору альтернатив;

- поєднання раціональних методів із системою співучасті у виробленні політики поширює потрібну для політики інформацію та розширює коло відповідних учасників;
- раціональні методи спонукають до ясності аргументів політики у вигляді даних, гіпотез, висновків тощо, які допомагають критиці й виправленню помилок політики.

Методи оцінювання політики є, на відміну від нейтральності та об'єктивності, переважно механічними. Всі вони намагаються поліпшити усвідомлення і визначення проблеми та вироблення альтернатив політики. Складниками цього процесу, або, як зазначає Л. Пал, «доброго мислення», є розсудлива оцінка, інтуїція і здоровий глузд, а результатом — свіжі, проникливі творчі ідеї [195, с. 101].

### **Особливості оцінювання в сучасних умовах**

Досить часто ми є свідками, коли надають перевагу (особливо високопоставлені керівники) використанню інтуїтивних засобів, а не формальних аналітичних методів оцінювання. (Можемо назвати це емоційно-ідеологічним типом. Історія знає чимало прикладів емоційно-ідеологічного оцінювання: політиками, представниками партій тощо.) Звичайно, раціональні методи є об'єктом критики за нереалістичні припущення, через сумніви щодо їхніх гносеологічних основ і традиційності уявлення про раціональність. Зважаючи на парадокси політики, слід відзначити, що й раціональні методи також спираються на ці парадокси. Як пише Д. Стоун, «...ми повинні розуміти аналіз у політиці і політику як стратегічно створений аргумент для породження парадоксів та їх вирішення в певному конкретному напрямі» [678, с. 4].

Отже, методи оцінювання відображають суспільні цінності, і вони настільки раціональні, наскільки відповідають ціннісним орієнтаціям раціональності людей (раціональність — це визнання обмеженості розумових здібностей). Адже межа раціональності умовна й переважно залежить від індивідуальних якостей та суспільних цінностей. Існують два протилежні погляди на людську істоту: як істоту ущербну, гріховну, корисливу, загребущу й анти-суспільну — і добру, щирю, альтруїстичну. Завданням суспільних інституцій є контролювання і стримування імпульсивностей людської поведінки та спрямування індивідуальних бажань у рамки суспільних потреб. Питання про межі раціональності й нераціональності в оцінюванні за природою є більш психологічними (див.: [188; 228; 262]), але вони сприяють розумінню складних процесів аналізу державної політики загалом і оцінювання зокрема. Залежність реагування на пропозиції політики від бачення кінцевої мети держави в основному спирається на чотири визначальні поняття: рівність, ефективність, безпека й свобода, — тому оцінювання державної політики залишається нагальною необхідністю суспільного розвитку.

Окрім того, дослідження природи практичних аргументів — поряд з тим, що політика спирається на етапи визначення проблеми, окреслення цілей, вироблення альтернатив, процедуру політичного вибору, впровадження, оцінку й аналіз, — виокремлює різновиди пропозицій, що містять аргументи: фактичні судження, гіпотези, оцінні судження, нормативні розрахунки.

Аналіз політики та її оцінювання як послідовність аргументів, побудованих на пропозиціях, будується за правилами практичних міркувань. Загалом же раціональні методи є складниками етапів аналізу державної політики й будуть надалі застосовуватись для її оцінювання.

Окремо наголосимо на проблемі оцінювання державної політики за сучасного розвитку суспільств. Це передовсім перешкоди на шляху визначення успішності чи неуспішності політики.

- **Невизначеність щодо цілей політики.** Зважаючи, що цілі політики розмиті, нечіткі й це, звичайно, утруднює процес визначення рівня їх реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо. Управлінці й політики перебувають на різних політичних рівнях і, відповідно, мають різні тактичні цілі та діють згідно з власним розумінням результативності в їх досягненні.
- **Труднощі встановлення причинності.** Зважаючи, що оцінювання вимагає детермінізації політичною діяльністю соціальних змін, виникають труднощі зі встановленням їхніх причиново-наслідкових зв'язків.
- **Розпорошеність впливів політики.** Зважаючи, що політика має вплив, окрім груп, на які вона спрямована, ще й на інші групи та індивідів, його слід обов'язково враховувати, оскільки він може бути як символічним і матеріальним, так і в консенсусному поєднанні.
- **Труднощі з отриманням даних.** Це досить серйозна перешкода у практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про дефіцит точних і адекватних даних та неупередженої інформації для виявлення реального впливу чи наслідків політики.
- **Офіційний опір.** Оприлюднення даних та інформації щодо результативності й ефективності політики викликає офіційний опір висвітленню негативних наслідків щодо діяльності адміністративних органів чи окремих осіб. Офіційний опір виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попе-

редженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід зважати на організаційну інерцію — опір будь-яким змінам з боку організації як структури.

- **Обмеження в часі.** На цьому вже неодноразово наголошувалося, і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються пригальмувати цю швидкість. Часовий чинник — це суттєвий елемент оцінювання, адже він дає змогу враховувати довготривалі ефекти політики;
- **Ігнорування наслідків оцінювання.** «Невідповідні» результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. Аргументами невизнання оцінювання є:

- недосконала структура програми;
- використання неадекватних даних;
- помилковість висновків.

Невизнання оцінювання має свої позитивні наслідки, воно призводить до вдосконалення системи управління політикою, поліпшення структури політики тощо.

На завершення варто нагадати про етичні питання оцінювання. Адже «всі висновки за результатами досліджень повинні робитися з урахуванням етичних міркувань» [45, с. 186]. Передовсім слід назвати чесність як основу роботи аналітика-експерта. Як пише К. Вайс: «Люди повинні мати достатній обсяг правдивої інформації стосовно дослідження...» [45, с. 187]. Також необхідно спиратися на поінформовану згоду, конфіденційність і анонімність, високу компетентність та взаємообмін інформацією.

Слід погодитися з В. Саламатовим в оцінці ефективності управлінської діяльності, що «взагалі Укра-



їна з її менталітетом „візантійського типу“, для якого характерні непрямі судження й оцінки, є дуже сприятливим ґрунтом для багатозначного, багатозарового, множинного трактування уявлень, типів, неформальних стандартів ефективності управлінської діяльності. Тому в умовах багатополісної системи соціально-економічного простору (за наявності великої кількості зацікавлених учасників, або *stakeholders*) для ефективної трансформації системи державної адміністрації мало здогадуватися про наявність проблеми ефективності державної служби й принципової можливості її трансформації» [255, с. 85]. Оцінювання ефективності й результативності є нагальною необхідною передумовою раціональної діяльності. Переважна більшість соціологічних теорій зосереджує увагу на оцінюванні людиною своїх дій, вчинків, позицій, суджень тощо. Оцінні висновки й результати постійно супроводжують людську життєдіяльність. Отже, оцінювання результативності й ефективності є суспільною вимогою до аналізу державної політики.

#### **4. Напрями поглиблення демократичних чинників аналізу і впровадження державної політики**

Аналіз політики як набору методів та критеріїв оцінки варіантів державної політики значно поширився з 1960-х років і як засіб для раціоналізації процесу вироблення та втілення державної політики. З одного боку, прихильники аналізу розглядають його як інструмент досягнення більшої ефективності та рівності в розміщенні й використанні суспільних ресурсів. Вважається, що демократична політика може бути значно поліпшена шляхом

більш точної передачі переваг та уподобань громадян у державну політику. З іншого боку, поширення аналізу державної політики розглядається його противниками як деструктивний процес для норм, інститутів і практики демократичної політики, оскільки вони вважають, що аналіз призведе до фактичного переходу влади до нової, непередставницької та вузької технократичної еліти. Критики посилення впливу непередставницької еліти послалися на ліберально-демократичну концепцію дисперсії політичної влади в політичних системах, тому оптимальні з технічної точки зору рішення вони цінили набагато менше, ніж легітимну політику демократичних або представницьких інститутів.

Справді, теоретично існує небезпека того, що важливіші завдання з вирішення суспільних проблем та оцінки результатів державної політики перейдуть до рук представників технократичної еліти, тоді як роль обраних публічних політиків буде зведена до функції *гумової печатки* для формального затвердження оптимального вибору технократів. Але в зрілих демократіях вироблення та здійснення політики проходить декілька етапів, на яких надмірний вплив експертів та аналітиків буде достатньою мірою скориговано й пом'якшено завдяки впливу на цей процес різнонаправлених, конкуруючих між собою сил. До того ж процес вироблення державної політики в демократичних країнах — це досить прозорий для громадськості процес, що майже унеможливорює його узурпацію вузьким колом еліти. Щодо непередставницького характеру процесу аналізу політики, то досвід демократичних суспільств свідчить, що аналітики не прагнуть застосовувати аналіз незалежно від їхніх політичних клієнтів.

Дифузія аналізу державної політики в процес політики не призведе до фундаментальних, критичних або навіть небезпечних для демократичного суспільства змін. Погано це чи добре, але, незва-

жаючи на сподівання прихильників та критику противників, результати аналізу державної політики настільки послаблюються і трансформуються в процесі її здійснення, що призводять лише до помірних, інкрементальних змін в існуючих моделях політики.

Багато обґрунтувань існування сучасної держави та її політики ми знаходимо майже постійно в ЗМІ, повсякденній діяльності. Аргументи на користь того, що держава повинна менше втручатися в суспільні процеси, не заважати будівництву громадянського суспільства, в основному спираються на два погляди:

- держава занадто багато втручається;
- деякі аспекти діяльності держави можна замінити ринковими чи ринкоподібними механізмами з ефективнішою віддачею.

Для ґрунтовнішого розуміння ролі й значення сучасної держави розглянемо трансформацію поглядів на її функції. Передусім це обов'язок захищати цілісність території від зовнішньої загрози та внутрішнього хаосу. Такі функції, відповідно, вимагають наявності державних інституцій. Історичний досвід свідчить, що ці функції повною мірою виявляються на початку державотворення. Поступово домінуюче значення набуває інша сукупність функцій держави: мобілізація фізичних ресурсів з метою збільшення державних доходів і зміцнення держави. Це, в свою чергу, має тенденцію до підтримання розквіту держави, а не добробуту окремої особи. Соціальна політика спрямовується на потреби держави загалом, а не індивіда (державна система охорони здоров'я, освіти та ін.). Турбота про загал має зворотний бік — необов'язковість окремих важливих видів діяльності держави, що відповідають за основну масу державних видатків і функцій (для цього достатньо порівняти відсоткове співвідношення бюджетних видатків на освіту, охорону

здоров'я тощо). Окрім того, до уваги слід також брати повний набір інструментів впровадження політики в життя, адже масштаби врядування досить широкі.

Яскравим прикладом державного функціонування у сучасному світі є тенденція щодо підтримання й розвитку «держави добробуту» (хоча в передовій суспільно-політичній думці все більше знаходимо критичних поглядів стосовно цієї дефініції). Однак, як зазначає С. Брукс, «не може бути ніяких сумнівів у тому, що роль держави в забезпеченні соціальної сфери, а також у спрямуванні частки національного доходу на процвітання державної політики... надзвичайно зросла впродовж цього століття» [376]. Критики поширеності сфери державної діяльності зосереджуються в основному на таких питаннях: як добре держава виконує свої функції? Якщо не зовсім (чи погано), то чи повинна вона й надалі їх виконувати? Зрозуміло, що основою відповідей будуть критерії, які застосовуються для визначення ефективності й результативності виконання державних функцій. Найоптимальнішим підходом з'ясування результативності й ефективності є аналіз вигід-витрат досягнення цілей політики. Висновок на індуктивному рівні буде прогнозованим: послуги надаються на недостатньо високоефективному рівні. Критика неефективності державної політики загальнопоширена (влада недосконала за будь-яких умов) і сприймається без аргументів та є мірилом соціальних послуг. Водночас виникає питання, чи ринок — це справді є релевантна система відліку, тобто застосовується дедуктивний підхід аналізу ефективності державної діяльності.

Глобалізаційні процеси та міграційність проблем спонукають до висновку про всезагальність державних проблем. Континентальна інтеграція кидає виклик національній державі, і особливо українській, як державотворчій. Адже основою інтеграції

є прозорість територіальних меж. (Історія більшості держав свідчить про проблеми слабкості внутрішньодержавного контролю та постійних зовнішніх посягань.) Більше значення має духовна основа — культурний чинник. Однак сучасне зростання культурної інтеграції видозмінює поняття «народ». Прискорення суспільних процесів як основа сьогодення, глобалізація тощо стають все помітнішими і впливовішими чинниками для держави та її політики. Питання про майбутнє держави межує з протиріччям ясності відповіді. Ефективність і результативність державної політики переважно залежать від ставлення самих громадян до неї та визначальних критеріїв оцінювання.

Передусім держава — це код. В сучасному швидкозмінному світі вона не має чіткого просторового визначення, й на практиці захист державних інтересів на міжнародній та національній арені супроводжується значними обмеженнями її суверенітету (вплив Ради Європи, міжнародні договори, меморандуми тощо). Однак підтримання міжнародних відносин автоматично не усуває поняття суверенітету (ефективність влади). Звичайно, суверенітет не є «грою» на міжнародній арені з нічийним результатом. Будь-який міжнародний договір чи угода призводить до певного зменшення суверенної влади: питання вигід і витрат та ефективності цього зменшення. Отже, поняття державного суверенітету в сучасному світі прискорення суспільних процесів є питанням ефективної державної політики з урахуванням глобалізаційних тенденцій. Зручність та ефективність використання поняття суверенітету для досягнення максимальних суспільних вигод завдяки міжнародним відносинам набуває все більшого значення, фактично стає основою державно-політичних відносин.

Суспільні реалії все більше презентують обмеженість державного суверенітету та інших обмежень державного втручання. Водночас інтегративні про-

цеси (як парадокс) підвищують державний суверенітет влади. Прискорення суспільного розвитку та впливу на державну політику призводить до поглиблення об'єктивного відчуття простору громадянами, з одного боку, і «відчуттям місця» чи «станом душі» — з іншого. Послуги, надані громадянам як членам національної держави, будуть цементувати цю державу в майбутньому, незалежно від рівня інтегративності та глобалізму. Тобто державний суверенітет залежить від ефективності й результативності державної політики, враховуючи, що важливість деяких суспільних послуг зменшуватиметься, а інших, навпаки, зростатиме (наприклад, зменшення військової ролі держави та збільшення регуляторної діяльності).

Держава та її політика в сучасному світі відіграє надзвичайно важливу роль. Розбудова громадянського суспільства, демократизація основних сфер життєдіяльності сприяє вдосконаленню функціональної спрямованості державної політики. Для України держава — насамперед гарант:

- території;
- природних та інших багатств;
- демографічного самовідтворення населення;
- компромісу між основними соціальними групами (визнання легітимності своєї соціальної позиції та позицій інших соціальних груп);
- існуючого правопорядку;
- ефективної діяльності соціальних організацій;
- нормального функціонування соціальних інститутів;
- властивих даному суспільству механізмів соціальної стратифікації та соціальної мобільності тощо.

Виходячи з аналізу фундаментальних напрямів розвитку державної політики, майбутній вектор розвитку держави як інституту та її політики буде переважно зосереджений на континентальних політичних інституціях як плацдармі для здійснення екстериторіального суверенітету (для слабких держав — вагомість впливу на потужні внутрішні розподільчі коаліції). Тобто вірність державі й громаді як чинники підвищення їхньої ролі та значення будуть прагматичнішими й раціональнішими, а в поєднанні з іншими державними атрибутами ще більше об'єднуюватимуть людей.

Окрім того, інтегративні процеси передбачають зміщення функцій держави у сфері підтримання внутрішнього й зовнішнього порядку, тобто держава виступатиме як «співрозмовник», рівноправний учасник процесу, а не як засіб примусу й тиску.

Велике значення має утвердження в суспільній свідомості такого поняття як «соціальна, правова держава» (докладніше див.: [259, с. 12]), оскільки розбудова соціальної, правової держави фактично є рухом у напрямі збереження генофонду української нації та запобігання «скочуванню» до «номенклатурної демократії» або «апаратно-корпоративної держави», коли поняття «державності» фактично замінює поняття «режимності». Загалом дослідник О. В. Скрипнюк визначає «соціальну державу як таку, що прагне і здатна здійснити політику, спрямовану на забезпечення громадянських прав для всіх членів суспільства, гарантування умов для гідного життя людей, а також створити умови для вільного і всебічного розвитку особистості та забезпечити реалізацію втілених у законній формі інтересів кожного громадянина у поєднанні з інтересами всього суспільства» [259, с. 19].

Дослідник В. Бабкін визначає такі основні функції соціальної держави:

- захисна — забезпечення соціальної безпеки особи, її життя, здоров'я і гідності, підтримка сім'ї та материнства, молоді, турбота про безробітних та літніх людей;
- регулятивна — проведення структурних реформ, сприяння розвитку всіх форм власності, вплив на процеси ціноутворення, перерозподіл доходів між верствами населення через державний бюджет, розробка фінансування соціальних програм, заохочення добродійницької діяльності;
- стабілізуюча — забезпечення соціальної злагоди і партнерства, національного миру, соціальної справедливості, права людини «на власний етичний шлях» (М. Грушевський);
- контрольно-охоронна — контроль за відповідністю суспільним нормативам використання власником своїх прав, за додержанням існуючого законодавства [29, с. 129].

Розбудова громадянського суспільства та динаміка демократичних перетворень спрямовують соціально-правові чинники діяльності держави на зниження рівня соціальних конфліктів як джерела суспільної нестабільності. Тобто ми можемо говорити про тенденцію розвитку повноцінної демократії: політичну і соціальну, невіддільну від курсу на забезпечення прав людини.

Демократизаційні процеси в сучасному світі свідчать про поступово-наступальне розширення сфери демократичної життєдіяльності. Значно зросла кількість новоутворених демократій: наприклад, 1975 р. — 46, 2000 р. — 144 [510]. Спільною проблемою для новоутворень є консолідація та виживання соціально-політичних структур. Консолідація розглядається як «адаптаційний період» [654] звикання до нових умов, усвідомлення необхідності поширення демократичних угод на всю спільноту, повноправним становленням громадянського суспільства, чітко зумовленим процесом вибору прозорі державної політики, ефективної роботи су-



спільних інститутів тощо. Консолідація демократії (за О. Рудіком) означає трансформацію спеціально створених моделей у стабільні структури демократичного політичного режиму [243, с. 269]. В Україні деякі консолідаційні аспекти знаходимо в діяльності організаційних структур громадського об'єднання «Злагода». Із синонімічного ряду дефініційного визначення консолідації, адаптованого до української дійсності, можемо виокремити: соборність, злуку, злагоду.

Характеристика консолідації здійснюється на двох рівнях:

- негативна — вирішення проблем перехідного періоду;
- позитивна — довготривалі зміни та адаптація еліти й маси до демократичних процедур і практики.

Для періоду «встановлення-адаптації» характерне утвердження істотних рис демократії та адаптації другорядних з метою забезпечення їх стабільності в часі. Розглядаючи консолідаційні аспекти становлення демократії в Україні, обов'язково слід окреслити необхідні умови ефективних взаємовідносин між демократичним режимом і громадянським суспільством. Адже консолідація демократії — «це процес встановлення та адаптації демократичних структур, інститутів та норм, які частково або повністю визнаються громадянським суспільством як легітимні» [243, с. 270]. Ось ці умови:

- наявність ефективної держави, без якої неможливі вільні, чесні й авторитетні вибори, легітимне насильство та ефективний захист громадянських прав і свобод. «Відсутня держава — відсутня демократія»;
- успішне завершення попереднього етапу переходу та фази становлення;

- вільно обрана виконавча влада керує країною, ґрунтуючись на демократичних засадах, непорушенні конституції, прав і свобод особи, меншин, без зазіхання на легітимні функції законодавців;
- розвиток вільного та життєздатного громадянського суспільства, яке може відтворювати альтернативи політики й контролювати уряд;
- існування відносно автономного політичного суспільства як арени конкурентної боротьби суб'єктів політики за легітимне право здійснювати контроль за державною владою й апаратом;
- верховенство права, яке б визнавали всі головні суб'єкти політики на всій території країни і яке б захищало особисті свободи та громадське життя;
- придатна для нового, демократичного режиму ефективна державна бюрократія;
- наявність інституціоналізованого економічного суспільства як системи соціальних інститутів і норм, що є посередником між державою та ринком.

Враховуючи, що «тільки демократії можуть стати консолідованими демократіями», слід зважати на такі застереження щодо їх існування в сучасному світі. По-перше, можливість повалення в майбутньому через нездатність вирішувати нагальні суспільні проблеми і набуття важливості антидемократичної альтернативи. По-друге, варіативність консолідованих демократій через необхідність і здатність поліпшити «якісні показники» шляхом поліпшення економічних показників, поглиблення участі населення у соціально-політичних процесах та врахуванні національних особливостей країни.

Важливою умовою побудови універсальної моделі консолідованої демократії є формування і збере-

ження демократичного компромісу та здатність правлячої еліти бути гарантом верховенства права й виконання прийнятих державно-політичних рішень. При нейтральності військових все це частково чи повністю визнається легітимним з боку громадянського суспільства через процес встановлення й адаптації демократичних структур, інститутів та норм. Складність визначення й вимірювання завершеності етапу консолідації демократії пов'язана передовсім з тим, що:

- успішна консолідація плавно й непомітно переходить у її стабільне функціонування;
- різні аспекти та рівні процесу консолідації мають неоднакову тривалість і протяжність.

Окрім того, з початком реального функціонування демократичного режиму відносини між структурами режиму зазнають суворих випробувань, повільно модифікуються на фоні стрімкого змінювання конкретної ситуації. Українські реалії незалежності відображають складний і тернистий шлях суспільної консолідації. Різновекторність та пошук «свого» напряму мають ґрунтуватися на засадах злагоди й соборності, адже демократичні процедури передбачають адаптаційність суспільних норм до вимог інтегрованого світу. З нормативного погляду, можемо вирізнити такі основні моделі демократії:

- модель конкурентного елітизму;
- модель участі та розвитку.

«Ступінь розвитку демократії більшою мірою стає умовою ефективності управління, а останнє, в свою чергу, є гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспільства, розширення й поглиблення конституційних основ демократизму в

організації та діяльності апарату державного управління» [322, с. 80—81].

Суттєвим аспектом в аналізі державної політики є взаємозв'язок розвитку демократії й громадянського суспільства. Адже перехід від авторитарних до демократичних режимів можливий за наявності двох обов'язкових умов: громадянського суспільства та появи всередині авторитарного режиму групи *лібералізаторів*, тобто частини правлячої еліти, яка усвідомлює необхідність певних суспільно-правових трансформацій, навіть якщо ці зміни потенційно спрямовані на збереження статус-кво. Наслідком такої діяльності досить часто є *пом'якшена диктатура*. Посилення ролі громадянського суспільства (це необхідна, але недостатня умова для розвитку демократії) згодом примушує спільноту робити вибір: рухатися до демократії чи засобом репресій зупинити розвиток елементів громадянського суспільства (приклад — історія другої половини 1980-х — початку 1990-х років у СРСР). Щодо другого варіанта, то можливі два шляхи розвитку: перемога лібералізаторів і становлення *швидкої диктатури* або їхня поразка і виникнення через деякий час гострого соціального конфлікту.

Рух до демократії передбачає відсутність чіткої та назавжди визначеної рівноваги між державою і суспільством. Така *демократична невизначеність* встановлює своєрідну систему розв'язання суперечностей між державою і громадянським суспільством: результати залежать від дій кожного з них, але жоден з них не може контролювати ситуацію; результати розв'язання не можуть бути спрогнозовані жодною політичною силою через залежність наслідків дій від супротивної сторони. Зараз в Україні спостерігається схожа ситуація, яка сприяє обґрунтуванню необхідності зменшення центрів впливу на прийняття і впровадження державно-політичних рішень та асоціювання їх лише з апаратом державного управління. Окрім того, демократич-

на невизначеність дає можливість усім учасникам процесу політики спрогнозувати розвиток подій, але не підказує наперед конкретного результату. Все це є складниками системи динамічної рівноваги між державною владою і громадянським суспільством.

Розмежування понять «громадянське суспільство» і «демократія» — необхідна умова кваліфікованого аналізу державної політики. Огляд сучасної літератури з цього питання свідчить про деяку плутанину, а інколи навіть підміну цих понять. Не зупиняючись докладно на розмежуванні складників, охарактеризуємо вплив громадянського суспільства на демократичну владу. Поверховий погляд презентований лише позитивним впливом і відображенням державною владою суспільного інтересу. Вітчизняні й зарубіжні реалії переконують у протилежному: держава все менше представляє інтереси суспільства загалом і посилено виражає групові інтереси певних соціальних об'єднань.

Існує й інша сторона характеристики цього впливу: сприйняття громадськістю парламенту як бездіяльного, некомпетентного органу, не здатного задовольнити інтереси всіх суб'єктів громадянського суспільства. За таких умов громадська думка презентується поглядами про необхідність позбавлення влади політиків і наділення нею професійних чиновників, жорстко ієрархічно підпорядкованих. Тому нагальною для сучасних демократичних держав є постійна підтримка парламентської більшості, а отже, забезпечення рівноваги вимог груп інтересів, груп впливу тощо. Небезпекою для такої демократичної угоди є потенційна можливість перетворення демократичної влади на заручницю організованих громадських інтересів через необхідність задоволення цих інтересів для забезпечення собі більшості.

Окрім того, спираючись на положення, що будь-який (навіть демократичний) політичний режим

може діяти несправедливо, а тиск з боку громадянського суспільства може спричинити негативні наслідки, з'явилися потенційні небезпеки у вигляді обґрунтувань недоцільності існування демократичної правової держави чи громадянського суспільства. Історичний досвід свідчить, що скасування держави не означає автоматично розширення простору громадянського суспільства, а ізоляція чи одержавлення громадянського суспільства спричиняє змістове спотворення його.

Абсолютизація принципу контролю над державою з боку громадянського суспільства призводить до спотворення й порушення іншого принципу — законності, який завжди асоціюється із справедливістю. Як свідчить досвід, громадянське суспільство не завжди формулює загальносуспільний, справедливий інтерес, а демократична держава встановлює пріоритетність громадських інтересів, спираючись на принцип забезпечення власної підтримки з боку найбільшої частини громадянського суспільства.

Існування зацікавлених груп, груп інтересів, груп тиску, асоціацій та інших *коаліційних інтересів*, які постійно демонструють тенденцію до об'єднання і проведення лобістської діяльності навколо і всередині державного апарату, також є потенційною загрозою з боку громадянського суспільства для демократії. Щодо політичних партій, то практика їхньої діяльності переважно визначається не загальними принципами й ідеалами, а внутрішньою логікою функціонального механізму існування. Поступова *олігархізація партій та корпоративізація партійних інтересів* пришвидшується через дефіцит внутрішньопартійної демократії та формування партійної олігархії.

Отже, єдиним принципом співіснування демократії та громадянського суспільства є взаємодія. Велике значення для неї має політична участь різних її суб'єктів, адже завдяки цим суб'єктам здійснюється постійний зв'язок між суспільством і

державою. Форми взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави дуже різноманітні: від консультивання до безпосередньої підтримки програм. Особливе місце в цьому процесі відіграють політичні партії, які фактично є механізмом консолідації держави й громадянського суспільства чи пом'якшення конфліктів між ними. На відміну від груп інтересів, впливу, тиску, намагаються лобювати політику, політичні партії сприяють політичному волевиявленню громадянського суспільства. Як одні, так і інші здатні забезпечити конкуренцію в політичному процесі й можуть реально впливати на врівноваження дій держави.

Основні функції груп інтересів, груп впливу та груп тиску, які вони виконують у громадянському суспільстві, є:

- презентація інтересів громадянського суспільства;
- оцінювання *вирішуваності* проблем;
- формування політичної еліти;
- підтримка певних діячів у державних чи інших структурах;
- вплив на добір кадрів, що роблять вибір політики.

Відомо, що найпоширенішим засобом впливу груп інтересів та груп тиску є лобізм. Тобто це одна з форм взаємодії владних структур демократичної правової держави і громадянського суспільства. Нагальною потребою для України є правове регулювання лобізму й лобістської діяльності. Інакше така схема презентується взаємодією держави і *негромадянського суспільства* — тобто тип політико-правового устрою з легітимним всеохопним контролем, систематичним примусом і насиллям із застосуванням демократичних технологій.

Специфікою взаємодії між державною владою і громадянським суспільством в Україні є корпоративізм, оскільки лобістська діяльність груп інтере-

сів і груп тиску юридично неврегульована. Корпорації є інтегральним чинником громадянського суспільства зі своїми специфічними рисами. Вони завжди жорстко орієнтовані на реалізацію чітко усвідомлених групових інтересів і горизонтально та вертикально структуровані. Певним чином корпорації уподібнюються до партій, тобто є своєрідними *псевдопартіями*, але, на відміну від них, досягають своєї мети прямим, безпосереднім неформальним, неpubлічним тиском на політичні структури для прийняття відповідного їхнім критеріям державно-політичного рішення. Фактично вони не несуть політичної відповідальності й адміністративних обов'язків. Наслідком такої корпоративної форми взаємодії державної влади і громадянського суспільства є поширення протиправних відносин між бюрократією і представниками корпорацій, що створює сприятливі умови для корупційної діяльності. Тому нагальним для українського суспільства є встановлення контролю за діяльністю корпорацій через їх легітимізацію.

Запобігти суцільній корпоратизації суспільно-політичного життя можуть політичні партії та інші політичні об'єднання, адже режим без партій забезпечує формування керівної еліти, що утворюється за правом народження, матеріального стану чи посади. Однак українська практика довела слабкість партійного потенціалу для розбудови громадянського суспільства і, навпаки, виникнення типового для перехідних країн партійно-корпоративного синтезу, в основу якого покладено принцип взаємопідтримки: партія має значні матеріальні гарантії, а корпорації отримують потужного лобіста в органах влади. Отже, за таких умов громадянське суспільство перетворюється на складну *систему еліти*, а політичні партії, парламент і законність підмінюються міжелітними корпоративними угодами, що засновані на приватно-корисливих інтересах і неформальних зв'язках.



Загроза корпоратизації для плюралістичної демократії виникає через стрімке збільшення достатків окремих громадян і проблему бідності в країні. Спроби досягти *чистої* демократії як засобу подолання засилля корпорацій порушує взаємозв'язок демократії та громадянського суспільства й призводить до утвердження авторитаризму. Намагання окремо розбудувати демократичну державу й окремо — громадянське суспільство, а вже потім чекати від них ефективної взаємодії є абсурдним. Тільки в демократичній державі з розвиненим громадянським суспільством досягається гармонія взаємодії: лише демократія може забезпечити необхідні умови існування громадянського суспільства, і лише воно здатне підтримувати її існування.

Перешкодою ефективній взаємодії демократії та громадянського суспільства в Україні є значне взаємовідчуження громадян від влади. Громадська думка асоціює владу як *негативну силу* на рівні індивідуального сприйняття й громадянського суспільства загалом. Тому на часі є цілеспрямоване формування позитивного іміджу правової держави за формулою: держава — це кожен окремо і всі разом рівні й рівноправні громадяни. Критерієм усвідомлення меж втручання держави в життя громадянського суспільства є індивідуальні права і свободи громадян, що ніколи не протиставляються правам і свободам всього громадянського суспільства. Фактично права людини і громадянина чітко розмежовують демократичну державу й громадянське суспільство та є підставою для ефективної взаємодії. Одночасно громадянські права й обов'язки не залежать від перебування тієї чи іншої людини у громадянстві будь-якої країни, оскільки вони загальні, надтериторіальні й наднаціональні. Такий дуалізм концепції прав людини і громадянина — основа взаємовідносин демократичної держави й громадянського суспільства.

Слід наголосити на ролі ЗМІ у цьому процесі. Саме ЗМІ одночасно є каналом вираження думки громадянського суспільства й засобом її формування та інструментом контролю з боку громадськості над владою. Тому право на інформацію, доступ до неї, свобода слова тощо — це своєрідний індикатор ефективності взаємодії демократії та громадянського суспільства. Для України нагальним є:

- створення ґрунтовної законодавчої бази, визначення статусу, ролі та прав ЗМІ;
- урівноваження права на інформацію і реалій доступу до неї громадян;
- усвідомлення місця ЗМІ як *четвертої влади*.

Доцільним видається відмова від заангажованого терміна *незалежні* та введення поняття *збалансовано залежні* ЗМІ. Якщо брати до уваги роль і значення засобів масової інформації в житті демократичного суспільства, то збалансована залежність допомагатиме їм залишатися активними учасниками суспільних процесів. *Однобоко залежні* ЗМІ виникають і зникають через потужний тиск лише однієї сили (наприклад, проблеми на російському телеканалі НТВ). Вміння збалансовувати суспільні інтереси ЗМІ свідчить про ефективну взаємодію демократії та громадянського суспільства. Консенсус не означає повної і автоматичної безконфліктності в тандемі *громадянське суспільство — демократична держава*, й тому збалансовано залежні ЗМІ, презентуючи визначальні суспільні цінності, окреслюють межі демократії та орієнтують суспільну думку на досягнення компромісу.

Окрім того, горизонтальні взаємозв'язки членів спільнот, нематеріальні ресурси більше сприяють *творенню* демократії, ніж накопичення капіталів. Поняття соціального капіталу з його визначальними рисами громадянського життя, які підвищують продуктивність, — активна участь у громадянському

житті, довіра та взаємність; нематеріальні активи, що мають найбільше значення у повсякденному житті людей,— доброзичливість, почуття товариськості, симпатія та соціальні зв'язки між окремими особами й родинами, які утворюють соціальну одиницю,— внутрішньо- і міждисциплінарна дефініція, оскільки є організаційним поняттям для усвідомлення щільності взаємозв'язку громадянського суспільства і демократії.

Наріжним каменем підвищення ефективності державного управління й високих показників економічної діяльності, на думку Р. Патнама, є хоріві гуртки й футбольні клуби (докладніше див.: [132]). Як свідчать дослідження, для соціального капіталу найкращим провісником ефективності державного управління є кількість хороших гуртків, футбольних, читацьких, фольклорних та інших клубів, оскільки горизонтальні зв'язки членів суспільства сприяють результативності діяльності влади. Тобто стереотип, що саме добробут сприяє організації дозвілля,— хибне. Не добробут є причиною організації гуртків, клубів тощо, а вони сприяють добробуту. Ефективному демократичному врядуванню має передувати формування довіри між членами спільноти. Взаємозв'язок демократії та громадянського суспільства виявляється в ефективному державному управлінні через систему організованої колективної дії задля взаємної користі.

Громадянське суспільство є базисом для демократичної держави лише за умови не протиставлення їхніх інтересів, а утвердження єдності протилежностей. Адже демократія починає занепадати від початку розпаду єдності цінностей у громадянському суспільстві, відсутності згоди щодо них та намагання підмінити суспільними інститутами державу. Демократія і громадянське суспільство пропорційно залежні від інтенсивності взаємодії між ними. Передумовою державної політики в умовах такої взаємозалежності є докладніша характеристика де-

мократичних засад аналізу політики загалом і в умовах ліберальної демократії зокрема.

### **Аналіз державної політики в умовах ліберальної демократії**

Державно-політичні аспекти ліберальної демократії слід розглядати як найпоширеніші, як систему високорозвинених форм еволюційної активності. Адже еволюційність, «поступовість» демократії як особливий вид поведінки є найоптимальнішим, найцікавішим постулатом для творців державної політики.

В цілому, розглядаючи демократію як еволюційний процес політики, загальні риси якого зумовлені його природною структурою, зазначимо, що сучасні конституції забезпечують наявність різноманітних юридичних засобів виявлення суспільної активності разом з гарантуванням її реалізації. Водночас конституційність формується передусім завдяки реальності політики, а не навпаки. Загалом вирізняють п'ять зовнішніх ознак ліберальної демократії:

- правління закону;
- широкі громадські свободи;
- представницьке правління;
- бюрократія (за М. Вебером);
- децентралізація контролю над природними ресурсами.

Поняття еволюційності (*evolutio* [латин.] — розгортання) в широкому розумінні — уявлення про зміни в суспільстві та природі, спрямованість їх, порядок і закономірності; певний стан будь-якої системи; результат більш або менш тривалих змін попереднього стану; у вузькому розумінні — уявлення про повільні, поступові, кількісні зміни на відміну від революції. Загалом означає процес по-

ступових, неперервних кількісних змін у якому-небудь об'єкті.

Практичність еволюціонізму зумовлена нечіткістю уявлень людства про свої суспільні потреби (А. Вайтгед) та відсутністю чіткості у творчому нарощуванні мудрості в світі (М. Бердяєв). Як говорив Ж.-Ж. Русо, для політичного організму притаманне те, що він від народження намагається якнайшвидше померти, і тому еволюційність політики із соціальної точки зору є ентропійною. Одночасно логіка буття перериває її антиентропійними революційними фазами, що на практиці надає політичній активності дискретного, флюктуючого характеру. Саме тому ми є свідками панування мінливості форм політики в історії. Еволюційність, за Б. Гаврилишиним, — це спосіб змін «ліворуч, праворуч, ліворуч, праворуч», коли суспільство постійно коливається між *месіанською* і *прагматичною* фазами. П. Кропоткін в еволюційності виокремлює періоди завмирання і раптового руху вперед; Г. Спенсер оцінює її як плідну і прогресивну, а Сен-Симон виокремлює її здатність забезпечувати поступовість переходу політичного співтовариства від однієї доктрини до іншої.

Для еволюційності політики характерна стабільність, яка породжує стабільність, зберігаючи наступність і традиції, що, в свою чергу, забезпечує цивілізаційні блага, на противагу злигодням і голодуванню. Наступність у державній політиці як політичному процесі визначається кількістю та якістю ідей, які виробили попередні покоління, і тому неповага до динамічних особливостей суспільної історії неприйнятна для інтересів народу і може бути лише констатацією *нікчемності державців*. Тому цілком закономірний той факт, що еволюційна наступність є гарантом раціональності політики, недопущення насилля в боротьбі за владу. Еволюційність політики дуже близька до реформаторства. Адже загалом реформа — це якісна зміна, що під-

готовлена еволюційним розвитком і передбачає виняткову постійність зусиль. Оскільки, як зазначав Морелі, той, хто нічого не поліпшує, псує все. Історія розвитку суспільства підтверджує факт, що врятувати сучасне людство можливо, лише відмовившись від застосування та погрози силою у державній політиці. Тобто тільки еволюційність політики через усвідомлення її індивідами є надійним гарантом майбутнього суспільного існування, адже природа людей вимагає миру так само, як природа звірів шалених побоїщ.

Однією з найвідоміших теоретичних концепцій еволюційності політики, як прикладу вдалої державної політики є модель розвитку Мейдзи, розроблена японською місією в Європі під керівництвом Т. Івакури протягом 1868—1912 рр. Складниками цієї доктрини вважалися: опора на власний капітал; відмова від зовнішніх позик; політична незалежність імператора; конституційне обмеження влади парламенту. Найяскравішим історичним прикладом практичного втілення еволюційності політики є поведінка *маленьких робесп'єрів* після термідора, що перетворило радикальних якобінців на нуворишів, які потім стали вдалими капіталістами й рішучими прихильниками приватної власності. Як писав А. Токвіль, комерція підготувала людину до свободи, водночас уберігши її від революції [693, с. 265].

Історичний досвід свідчить, що ґрунтовні суспільні перетворення у світі здійснюються еволюційним шляхом, а революції є лише їхньою передумовою, тобто відкривають їм дорогу. Зрозуміло, що ця теза суперечить загальновідомому визначенню (за К. Марксом) революцій як «локомотивів історії». Наприклад, робітники Англії здобули реальні виборчі права через 100 років, а жінки лише через 300 років після «славної революції» 1688—1689 рр.; фактичними рабами негри залишалися протягом 80 років після прийняття Декларації незалежності США, жінки там взяли участь у

виборах через 112 років, профспілки були створені через 150 років. Інерційність політико-історичного розвитку підтверджує силу й могутність еволюційності як визначального постулату державної політики в умовах ліберальної демократії, оскільки демократична стабільність вважається однією з найдавніших інтелектуальних традицій світу.

При цьому слід зазначити, що стабільність не розглядається як консервація розвитку, підтримання статус-кво завдяки державній політиці, бездіяльність, стереотипний ортодоксизм чи фетиш. Складність взаємовідносин між поняттями «демократія» й «еволюційність» підтверджує пріоритетність свободи порівняно зі стабільністю. Відносини між демократією, соціальним прогресом і конституцією встановлюють свої правила і норми щодо змісту державної політики, що загалом визначається як мистецтво державного управління. Ліберальна демократія не завжди веде до доброї чи найкращої державної політики, але вона дає змогу виправляти найприкріші помилки. Тому еволюційна форма і демократичний зміст державної політики за оптимального режиму взаємовідносин створює можливість для політичної системи безкризово існувати, коливаючись, як маятник, та уникати крайньо радикальних суспільних змін. Тобто за суттю вона має бути гнучкою, здатною лавірувати.

Органічним змістом демократії загалом і ліберальної зокрема є еволюційність державно-політичних перетворень, оскільки доктрина демократії, за Г. Москою, *апріорна*. Окрім того, як зазначав С. Гантингтон, «усі процвітаючі країни — демократичні, і майже всі демократичні — процвітаючі» [514, с. 34]. Сучасний суспільний розвиток підтверджує тезу, що державний розвиток невідворотно веде до демократії, а демократизація є загальною й непереможною світовою тенденцією. Демократія сьогодні — це система, навколо якої формується міжнародний консенсус.

Прагнення до самоврядування, яке спочатку втілюється на нижчих ланках суспільної ієрархії, а потім на вищих, та децентралізація влади і залежність її від рішень та інформаційних потоків знизу надає суттєвих переваг демократії порівняно з іншим суспільним ладом. М. Бакунін визначив демократію як правління народу засобом народу і в інтересах народу. К. Маркс писав, що «в демократії не людина існує для закону, а закон існує для людини...» [167, с. 252]. За Д. Локом, демократія — це форма правління, в якій суспільство створює собі закони, доручаючи потім їх здійснення посадовим особам або, як зазначав Х. Вайнріх, — це форма держави, за якої влада, що виходить від народу, за спеціальними правилами передається його представникам.

Щодо демократичних засад у державній політиці, то вони необхідні як ринок для економіки, засіб мирної зміни урядів — цінне досягнення, за яке варто боротися. Окрім того, ще одним аспектом демократії є процедура змагального відбору лідерів тими, ким вони керують [514, с. 6], та відсутність контролю за всім, що безпосередньо не шкодить суспільству. Загалом же державна політика в умовах ліберальної демократії презентується як надання свободі законного статусу, оскільки демократія, за Р. Рейганом, — це найчесніша політична форма із усіх винайдених людством.

Одним із головних застережень невмілого використання терміна *ліберальна демократія* є спрощене розуміння її як влади простої більшості або як анархії. *Проста демократія* існувала у формі воєнної демократії у Спарті, в СРСР. Це можемо визначити як першу її фазу з огляду на сумнів щодо передання можливості вирішувати питання свободи слова більшості. На практиці проста демократія, через тлумачення справедливості як засобу досягнення більшості, породжує національні, релігійні конфлікти та культурну деградацію.



Окрім того, досить складним є питання фактичного існування опозиції, зважаючи на стимулювання пошуку спільників виключно одного напрямку і здатність уживатися з цензурою та насиллям. Найголовнішим дефектом простої демократії є нездатність її прислухатися до *голосу мовчання* та формування однобокого погляду на питання суспільно-політичного розвитку. Вона є нестійкою формою через здатність «залякування натовпу натовпом в інтересах натовпу» (О. Вайлд). Деякі дослідники вважають, що вона навіть гірша від поміркованих недемократичних форм правління. Звичайно державна політика в умовах простої демократії більш прямолінійна і перебуває під сильним впливом лобі та груп інтересів. Завдяки позиції пріоритету прав більшості державно-політичні рішення мають виключне спрямування на їхнє задоволення з декларативним проголошенням рівності та прав меншин.

Труднощі у розробці та впровадженні державної політики нерідко схиляють її творців до застосування авторитарно-автократичних методів як нібито найпростіших варіантів розв'язання проблем, але крайні форми не тільки обеззброюють олігархію, а знищують індивідуальність. Усвідомлення демократії як спонтанної діяльності індивідів, що контролюється правом, як вільного ринку ідей та програм є досить тривалим і багатограним процесом. Викривлене розуміння цього ми можемо спостерігати на прикладі А. Дубчека, для якого демократія означала виключно виборчу скриню, або М. Горбачова, для якого вона була книгою скарг і пропозицій.

Головним принципом ліберальної демократії, на якому ґрунтується відповідна державна політика, є не стільки свобода слова і демонстрацій, скільки приватна власність, володіння землею та її надрами індивідуально, а не засобом державного комітету. Звідси, відповідно, — і нерозривний зв'язок

ефективної економіки й демократії. Конституційні гарантії власності, суспільні традиції, норми і правила зможуть забезпечити поступовий розвиток ліберально-демократичних початків державної політики в Україні.

В сучасній державній політиці України ми також є свідками трансформаційних процесів демократичних засад. Визначення проблем як пріоритетних не має системності й узагальненості. Переважає ставка на впровадження виключно через виконавчі структури, через державне управління як командний механізм, неповноцінно застосовується такий інструмент державної політики, як обслуговування або надання послуг.

Щодо ліберально-демократичної моделі суспільного розвитку, то вона характеризується глибшими індивідуальними рисами й ознаками, засвоєння яких, як прийнято вважати, «потребує перетворення всієї політичної системи» [32, с. 14].

3. Бжезинський зазначав, що ліберальна демократія поєднує в собі аристократичну традицію, конституційну законність і демократію, засновану не на контрастному, як у маніхействі, розмежуванні добра і зла, а на політичній терпимості, практика якої спершу сформувалася в Англії, США, Франції і яку інколи називають «консоціативною демократією». Обов'язковою вимогою такого типу демократії є не тільки загальне голосування, але й участь усіх у виборі проблем, які потребують вирішення. Враховуючи, що люди за своєю соціально-психологічною суттю намагаються уникнути відповідальності, яка виходить із жорстких політичних доктрин, ліберальна демократія намагається перекласти увесь вантаж цієї відповідальності на максимально можливу кількість членів суспільства і таким чином стати засобом індивідуального життя, що виникає із «надскладного» комплексу суспільних умов світу. Лібералізм забезпечує обмежений порядок у такому суспільстві, де право

більшості примушувати до чого-небудь меншість обмежене обов'язковими правилами для цієї ж більшості. В цілому лібералізм утруднює створення більшості, об'єднаної навколо несправедливих інтересів, що є основою і стрижнем державної політики в умовах ліберальної демократії.

Соціальний прогрес в умовах ліберальної демократії має свою специфіку — це захищеність його на базовому рівні конституційним простором свободи індивіда. Адже у просторі свободи і неконтрольованої приватної ініціативи створюються всі можливі матеріальні й духовні зразки та моделі, динамічні стереотипи, способи і стилі мислення, тобто інтелектуальні підходи до вирішення проблем засобом відповідної державної політики. Гарантом свободи індивіда є конституція країни, яка дає змогу суспільству балансувати і не примушувати особу приносити себе в жертву колективу, якщо вона цього не хоче. Здатність забезпечувати різноманітність у суспільстві, а не вищий тип середньої людини — ось один із вимірних постулатів демократичного суспільства. Тому в умовах ліберальної демократії чітко визначені процедури й нечіткі результати, правила суспільної гри оцінюються завжди вище, ніж «ставки». Необхідною умовою ефективного функціонування ліберально-демократичних порядків є перетворення їх на соціальний ідеал.

Отже, державна політика в умовах ліберальної демократії більше зосереджена на процедурі, оскільки результат завжди непередбачуваний через занадто велику кількість учасників (див. також: [600, с. 1—44; 408, с. 1—40]). Генеральним напрямом трансформації нашого суспільства на даному етапі є заміна невизначеності процедур на чітко регламентовані й узгоджені правила і, відповідно, передбачуваність результатів — непрозорістю їх. (Тоталітарні режими тенденційно допускають у суспільство знання, які мають виключно прогно-

зованість соціального ефекту їх застосування, і будують «залізні» перешкоди щодо непередбачуваного інформаційного потоку. Лібералізм, навпаки, сприяє проникненню в суспільство інформації без попередньої офіційної оцінки та фільтрації.) Загалом — це процедура, яка виробляє «поліархію» [660, с. 126].

До негативних сторін слід віднести «дрейфування» суспільної активності: низька поінформованість про кінцеву мету, сам рух існує як тенденція, повсякденні результати дуже часто не виправдовують сподівань. Водночас у таких умовах державна політика сприяє мінімізації згубних наслідків, оскільки рішення приймаються для задоволення максимальної кількості членів суспільства. (До того ж дискусія — саме та атмосфера, участь у якій ціниться набагато більше, ніж результат. Окрім цього, недоліки обов'язково афішуються, відкрито обговорюються й аналізуються [37, с. 6]. Парламент презентує себе як зібрання суспільно зрілих людей, оскільки зрілість і мудрість ціняться вище, ніж спеціальні знання чи освіта.)

Змагання варіантів, альтернатив державно-політичних рішень в умовах ліберальної демократії має вигляд відкритої арени, на якій відбувається боротьба між добром і злом, позитивними й негативними наслідками, просвічуються лобізм і приватний інтерес. Як зазначав А. Тойнбі, смисл такої демократії полягає в тому, щоб наповнити практичну політику християнським почуттям братерства. Водночас повага до свободи розглядається як повага до Людини і розуміння політичних культур як принципу: «Якогома більше протився — підкоряйся якомога менше» (В. Вітмен). Для прикладу, дуже цікавим є порівняння демократії з незграбним баркасом, на якому «кожен гребе веслами у свій бік». Дуже багато галасу та взаємозвинувачень, і важко плисти в одному напрямку. Порівняно з таким судном бойова галера тоталітарного ре-

жиму має досить привабливий вигляд. Але досить часто трапляється, що в місцях, де ґалера терпить катастрофу, незграбний баркас пропливає з найменшими ушкодженнями чи взагалі не помічаючи перешкод.

Деякі дослідники називають ліберальну демократію *широкомасштабною демократією* (democracy on large scale) через її здатність не вимагати від меншості відмови від власної волі чи наміченої мети. Терпимість, толерантність та відмова від практичної реалізації переконань до тих пір, поки меншість не збере кращі аргументи на їхню користь,— ось головні норми стандартів державної політики в умовах ліберальної демократії. (Своєрідні погляди про зазначені процеси знаходимо в: [421, с. 227—240].)

Визначальні цінності ліберально-демократичного режиму зосереджені навколо особистої свободи і конституційної держави. Децентралізовані рішення забезпечують інформаційні потоки, мають узгоджено-спонтанний характер і в підсумку виявляються ефективнішими, ніж централізовані. Таким чином, зосереджуючись на індивіді, державна політика презентує себе як процес, а не як чітко побудовану програму дій, і ліберально-демократичний режим є не стільки формою правління, скільки способом життя асоціації, спільним досвідом комунікації [641, с. 40]. Скептичні погляди деяких дослідників на демократію як суспільну систему [531, с. 55—80], пророкування її нівеляції чи загибелі (обґрунтування 200-річного терміну ефективного існування будь-якої системи) поки що не мають наукового підґрунтя і більше схожі на футуризм. Окрім того, як зазначає В. Бабкін: «Неоліберальні та соціально-демократичні теоретики висунули нове *позитивне* розуміння свободи, що означає обов'язок держави забезпечувати соціально орієнтовану економіку, вирівнювати *соціальні нерівності*» [29, с. 127].

Конституційні аспекти еволюційної державної політики зосереджуються переважно на тому, щоб основний закон став правовою гарантією свободи громадянського суспільства. У висновках Європейської комісії «Демократія через право» (Венеціанська комісія Ради Європи) у 1997 р. засвідчено універсальний характер ознак і процедур, які містить чинна Конституція України. Поняття свободи людини має оцінюватися значно вище, ніж категорії стабільності, порядку чи захищеності. При цьому слід мати на увазі, що патерналізм є *найбільшим деспотом над уявою* і казенний альтруїзм бюрократії стратегічно завжди поступається здоровому глузду вільно діючої людини.

Багатогранність у розвитку сучасного світу підкреслює нерозривний зв'язок сильної соціальної політики з процесами демократизації політичної системи, з використанням демократичних методів і форм реалізації завдань соціальної держави, з публічним обговоренням усіх великих соціально-економічних перетворень. В. Бабкін відзначає «важливу тенденцію сучасного розвитку суспільства — поступовий перехід від ліберальної до соціальної демократії...» [29, с. 128]. Соціальний чинник поступово займає центральне місце в процесі розбудови демократичних складових та громадянського суспільства в Україні. Все це, звичайно, проходить досить складно, з конфліктами, суперечностями і порушеннями у сфері соціальної справедливості.

На завершення підкреслимо ще одну особливість демократії, яка вирізняє її з-поміж інших систем суспільного вибору, — це можливість контролювати зловживання влади, даючи виборцям змогу змінити обтяжливу політику та усунути творців непопулярних державно-політичних рішень. Це та здатність, яка робить демократію самодостатньою суспільною цінністю. Як ми вже неодноразово стверджували, — демократія є найкращою формою

суспільного розвитку з гірших і не завжди передбачає проведення ідеальної чи найкращої державної політики, але вона дає змогу ефективно, результативно і найдешевше виправляти найприкріші помилки та негаразди.

Отже, державне управління як владний механізм реалізації державної політики може бути і досконалим урядуванням, і забюрократизованим процесом. Тому головне питання адміністративної реформи полягає у виробленні ефективних механізмів удосконалення ефективної віддачі державного управління через вироблення критеріїв і процедур кадрового відбору фахівців та вдосконалення системи підготовки й перепідготовки державних службовців. Уміле використання владних механізмів впровадження державно-політичних рішень є нагальною необхідною передумовою демократичного розвитку України. Широта, глибина й ефективність задіяння відповідного інструменту має відповідати державній стратегії розвитку країни та адекватно відображати впроваджувальну доктрину. Інструменти державної політики є своєрідними індикаторами ціннісних орієнтацій розбудови громадянського суспільства.

Оцінювання ефективності й результативності державної політики презентує сучасні підходи до аналізу і впровадження державної політики. Аналітик-експерт завжди перебуває в ситуації оцінювання: від проблем до людей. Правильний вибір критеріїв і оцінювальних підходів сприятиме вдосконаленню соціально-економічної та політичної оцінки напряму державної політики у суспільному розвитку. Демократичні перспективи суспільства ґрунтуються на історичному минулому України та еволюційності суспільних перетворень. Розбудова державних інституцій, стратегічних напрямів суспільного розвитку має ґрунтуватися на ціннісних орієнтаціях українського суспільства і враховувати передовий світовий досвід цивілізованих країн.

## ВИСНОВКИ

Становлення і розвиток державності в Україні потребують перш за все розвитку науково-методологічних підходів до аналізу і впровадження державної політики.

Актуальність вивчення аналізу державної політики насамперед зумовлена соціально-економічними, політичними, культурними та іншими аспектами суспільних цінностей. Зосередження на державній стратегії розбудови держави сприяє уникненню прикрих помилок і негараздів. Визначення державної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності/бездіяльності державних інституцій, що здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано стосовно певної проблеми або сукупності проблем і впливає на життя суспільства, допомагає зрозуміти суть і зміст феномена державної політики у нашому складному суспільному сьогоденні. Обґрунтованим видається виокремлення аналізу державної політики в самостійну науку, навчальну дисципліну й сферу професійної діяльності з відповідною науково-методологічною базою для дослідження, оскільки аналіз державної політики пропонується визначати як пораду-рекомендацію стосовно альтернативи-стратегії наряду діяльності державних інституцій, зорієнтовану на вирішення проблеми чи сукупності проблем, що ґрунтується на суспільних цінностях.

Історичний суспільний розвиток та наукові дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців підтверджують перспективність і необхідність поглибленого вивчення аналітичних підходів і впровадних механізмів державної політики. Адже організаційно-правові та науково-методичні засади формування і функціонування державної політики визначають поступальність розвитку наукової теоретико-методологічної бази аналізу та практики впровадження політики. Концептуальні засади державної політики — це система теоретично розроблених і законодавчо закріплених загальних принципів і пріоритетів управління державою, що фіксують стратегічні напрями національної, економічної, соціальної, оборонної, гуманітарної, екологічної та іншої внутрішньої і зовнішньої політики України на найближчі роки й стратегічну перспективу.



Взаємозалежність державної політики й соціально-економічних, політичних, культурних та інших аспектів суспільного розвитку зумовлена уточненням підстав для державного втручання. Зовнішнє середовище аналізу і впровадження державної політики визначально впливає як на сам процес, так і на ефективність результатів, оскільки політика є відповіддю (реакцією) на суспільні негаразди. Взаємовплив державної політики й суспільного середовища, звичайно, потребує ґрунтовнішої і докладнішої характеристики. На сьогодні це перспективний напрям дослідження аналізу державної політики.

Стратегічні підходи в аналізі державної політики пов'язані з необхідністю визначення стратегії розвитку суспільства на перспективу. Для України є нагально необхідним відмежування від виконання *пожежних* функцій (окрім надзвичайних ситуацій) державними інституціями та зосередження уваги на розробці державної стратегії. Розмежування понять планування, прогнозування і програмування сприяє чіткому усвідомленню місця й ролі України в глобалізаційних процесах сьогодення, оскільки інтернаціоналізація та інституціоналізація цивілізованих суспільств кардинально впливає на державну стратегію України. Все це тісно взаємопов'язане з визначенням цілей державної політики як основи перспективного розвитку країни.

Цілі державної політики є найважливішими для її аналізу і впровадження. Чітке й конкретне визначення цілей українського суспільства — необхідна передумова ефективно-поступального розвитку його. Прогностика суспільного прогресу зумовлена державною стратегією України, яка ґрунтується на фундаментальних цілях, та формуванням концепції цільової функції. Етапи формування цільової функції підтверджують важливість роботи аналітиків-експертів, необхідність існування пакета рекомендацій та політичної відповідальності за зроблений вибір.

Визначення типів державної політики суттєво доповнює цілісну картину її аналізу. Зазначимо, що для України характерні трансформаційні процеси, які зумовлюють постійну видозміну типів державної політики. Доречним для аналізу державної політики є використання моделей державно-політичних процесів та

інформаційно-аналітичних технологій, що дає змогу правильно визначити й оцінити симптоми проблеми та розробити альтернативи успішного її вирішення. Адже моделювання спрощує і робить зрозумілою ідею і ціль державної політики, визначає найважливіші аспекти суспільної проблеми та суттєві риси державно-політичної діяльності, допомагає спрямувати зусилля на важливі складники державної політики й пояснює державно-політичне рішення та наслідки його впровадження.

Державно-політичні рішення як основа здійснення державної політики відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві, оскільки є результатом діяльності суб'єктів процесу політики і спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Вони мають свої кваліфікаційні ознаки й характеристики та визначаються як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій, а також мають імперативне значення для їхньої компетентності. Класичний процес прийняття рішення містить складні механізми взаємодії, критерії та оцінки і є фактично головним результатом ефективної державної політики, або своєрідною «мініпрезидентською кампанією». Виокремлення спеціальних концепцій, у межах яких інтерпретується процес прийняття державно-політичних рішень, сприяє класифікаційному поділу та спричиняє необхідність поглибленого їх дослідження.

Аналіз суспільних проблем зосереджується на визначенні його головних етапів і на їх кваліфікаційній характеристиці, яка сприяє усвідомленню тісного взаємозв'язку між ними, їх розмаїттю та можливості варіювання. На етапі усвідомлення проблеми основна увага приділяється визначенню симптомів, а не причин (якщо працювати на перспективу), та стратегії вирішення проблеми, а не причинно-наслідкових зв'язків проблеми. Чітке формулювання проблеми сприяє не тільки її усвідомленню, а й накресленню стратегії вирішення. Окрім того, цей етап містить такі складники: визнання, визначення формулювання, усвідомлення і структурування. Розуміння їхнього взаємозв'язку є важливим для всього процесу вирішення суспільних проблем, оскільки добре сформульована проблема є напіввирішеною.

Визначення проблем у сфері державної політики — це виокремленням таких проблем, які потребують дер-

жавної реакції. Загалом аналіз державної політики є висококваліфікованим застосуванням інтелекту до вирішення суспільних проблем. Зважаючи на погану структурованість чи взагалі неструктурованість суспільно-політичних проблем, процес структуризації має суттєве значення для ефективного застосування аналітичних методів і підходів як для аналізу загалом, так і для вироблення альтернатив-стратегій зокрема.

Важливе значення має формулювання альтернатив-стратегій і визначення соціо-психологічних ролей аналітика-експерта в процесі аналізу, надання порад-рекомендацій та впровадження державно-політичного рішення. Все це є актуальним і важливим для суспільного розвитку, оскільки розуміння причин аналізу сприяє як прозорості політики, так і цілеспрямованості. Наголосимо, що усвідомлення процесу і процедури вибору політики є визначально важливим для аналізу і впровадження державної політики, адже *де-факто* воно є вирішальним моментом тактики суспільного розвитку (грамотний аналіз нівелюється кон'юнктурним вибором на пряму політики).

Вибір альтернатив — це не механічний процес, в основі якого лежить визначення вигід-витрат. Суспільні витрати суттєво обмежують значення ринкових механізмів і все більше підносять роль державної політики та сприяють створенню досконаліших методів вимірювання вигід-витрат. Адже дохід державних послуг — це вигоди з точки зору громадян, груп або суспільства загалом. Бюджетні обмеження скорочують перелік альтернатив і встановлюють мінімальну межу прийнятних чистих вигід. Теоретично надання переваги ефективності над чистою вигодою є досить простим і легким критерієм, але на практиці це має не такий вигляд. Найоптимальнішим результатом вибору альтернативи як ефективної й результативної є «прийнятна зона терпимості» для наряду державної політики. За вибір альтернативи-стратегії, тобто наряду державної політики, мусять відповідати політики, котрі здійснили цей вибір, оскільки наслідки його вибору впливають на все суспільство.

Державне управління як владний механізм реалізації державної політики у практиці суспільної дійсності є або досконалим урядуванням, або забюрократизо-

ваним процесом. Тому головне завдання адміністративної реформи полягає у виробленні ефективних механізмів удосконалення результативності віддачі державного управління через застосування критеріїв і процедур довершеного кадрового відбору фахівців та посилення системи підготовки й перепідготовки державних службовців.

Для сьогодення України грамотне використання владних механізмів впровадження державно-політичних рішень є нагальною необхідною передумовою демократичного розвитку держави. Широта, глибина й ефективність задіяння відповідного інструменту має відповідати державній стратегії розвитку країни та адекватно відображати впроваджувальну доктрину. Демократичні парадигми використовують інструменти державної політики як своєрідні індикатори ціннісних орієнтацій розбудови громадянського суспільства.

Оцінювання ефективності й результативності державної політики презентує сучасні підходи до аналізу і впровадження державної політики. Аналітик-експерт завжди перебуває в ситуації оцінювання: від проблем до людей. Правильний вибір критеріїв та оцінювальних підходів сприятиме вдосконаленню соціально-економічної й політичної оцінки напряду державної політики у суспільному розвитку. Аналіз вигід-витрат не завжди адекватно відображає ціннісні орієнтації суспільного розвитку.

Стратегічне державотворення має ґрунтуватися як на ціннісних орієнтаціях українського суспільства, так і на врахуванні передового світового досвіду розвинених країн.

Отже, процес практичного вдосконалення інтелектуальних здібностей зосереджений на мистецтві аналізу державної політики як науки, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності в Україні.

# СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

---

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.— К., 1996.— 55 с.
2. Про державну службу: Закон України // Закони України.— К., 1996.— Т. 6.— С. 231—245.
3. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України // Офіц. вісн. України — 1998.— № 10.— С. 15—29.
4. Про боротьбу з корупцією: Закон України // Голос України.— 1995.— 16 листоп.— С. 12—13.
5. Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності: Закон України // Голос України.— 1992.— 24 берез.
6. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України // Уряд. кур'єр.— 2000.— 19 квіт.— С. 14—16.
7. Регламент Верховної Ради України, № 129/94а-ВР, 129/94б-ВР.— Комп'ютерна ІАС «Законодавство України».
8. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України.— 2000.— № 24.— С. 51—92.
9. Кучма Л. Д. Націю звеличують великі цілі і діла: Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року // Уряд. кур'єр.— 2000.— 23 лют.
10. Концепція адміністративної реформи в Україні.— К., 1998.— 61 с.
11. Концепція державної культурної політики України. Основні положення // Культура і психологія.— 1995.— 21 січ.— С. 1—2.

12. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— 236 с.
13. Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матер. міжнар. наук. практ. конф. 19—20 верес. 1996 р.— К.: Вид-во УАДУ, 1996.— 168 с.
14. Актуальні проблеми реформування державного управління.— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 312 с.
15. Албегова И. М., Емцов Р. Г., Холопов А. В. Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / Под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Сидоровича.— М.: Дело и сервис, 1998.— 320 с.
16. Амелин В. И., Дегтярёв А. А. Опыт развития прикладной политологии в России // ПОЛИС.— 1998.— № 3.— С. 157—178.
17. Американская социологическая мысль: Тексты / Под ред. В. Н. Добренкова.— М.: Издание Международного университета бизнеса и управления, 1996.— 560 с.
18. Аналитические методы и методика в исследовании международных отношений: Сб. науч. тр. / Отв. ред. И. Г. Тюлин.— М., 1982.— 160 с.
19. Аналіз вигід і витрат: Практич. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич.— К.: Основи, 1999.— 175 с.
20. Аналіз, що базується на врахуванні гендерних питань: Довідник для розробки напрямів політики = Gender-based analysis: A guide for policy-making.— Ottawa, Ont.: СВІЕ, 1998.— 62 с.— Текст: укр., англ.
21. Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / Укл. В. Романов, О. Кілієвич.— К.: Вид-во УАДУ, 2001.— 236 с.
22. Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України / Інститут посткомуністичного суспільства.— К.: АТ Видавництво «Політична думка», 1997.— 18 с.
23. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління.— К.: Основи, 1996.— 128 с.
24. Андрешюк Б. Державне регулювання. Не панацея, а жорстка необхідність // Віче.— 1995.— № 2.— С. 22—26.

25. Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ.— М.: Экономика, 1989.— 519 с.
26. Атаманчук Г. В. Политический процесс и государственная политика // Свободная мысль.— 1991.— № 18.— С. 69—76.
27. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций.— М.: Юрид. лит., 1997.— 400 с.
28. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга.— К.: Основи, 2000.— 190 с.
29. Бабкін В. Д. Конституційні засади соціальної держави України // Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.— К., 2000.— Вип. 11.— С. 126—134.
30. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 328 с.
31. Бандурка О., Ковальов Е., Коваленко А. Державне адміністрування. Не вказівним перстом, а менеджментом // Віче.— 1996.— № 6.— С. 50—54.
32. Банс В. Борьба за либеральную демократию в Восточной Европе // Проблемы Восточной Европы.— 1990.— № 20—30.
33. Бебик В. М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика: [Монографія].— К.: МАУП, 2000.— 384 с.
34. Бебик В. М. Політичний маркетинг і менеджмент: [Монографія].— К.: МАУП, 1996.— 144 с.
35. Безпалій В., Огірчук В. Масове й елітарне: Національна культура як об'єкт державної політики // Укр. культура.— 1992.— № 8.— С. 1—2.
36. Бжезинский З. Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегическое значение.— М.: Междунар. отношения, 1999.— 254 с.
37. Бжезинский З. Мое представление о демократии // Мы.— 1990.— 4 июля.
38. Білоус А. О. Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб.— К.: Асоціація молодих українських політологів і політиків, 2000.— 200 с.
39. Блау П. М. Исследование формальных организаций // Американская социология: Перспективы. Проблемы. Методы.— М., 1970.— С. 93—105.
40. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ.— К.: Основи, 2000.— 243 с.

41. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ДФ УАДУ.— Д., 2000.— Вип. 1(1).— С. 83—91.
42. Брус Т. Аналіз політики і стратегічне планування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ДФ УАДУ.— Д., 2000.— Вип. 2.— С. 167—173.
43. Бурдые П. Социология политики: Пер. с фр. / Сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко.— М.: Socio-Logos, 1993.— 336 с.
44. Бьюкенен Дж. Сочинения.— М.: Таурус Альфа, 1997.— 560 с.
45. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачук та М. Корчинська; Наук. ред. пер. О. Кілієвич.— К.: Основи, 2000.— 671 с.
46. Валевський О. Л. Структура сучасних викликів політичній стабільності // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. (ХФ) УАДУ.— Х., 2000.— № 3(8) — С. 7—13.
47. Васильєв А. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми.— Одеса: АО БАХВА, 1997.— 160 с.
48. Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем.— М.: Прогресс, 1990.— 804 с.
49. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О. Погорілий.— К.: Основи, 1998.— 534 с.
50. Веденеев Ю. Демократические выборы как политическая ценность и правовой институт // Развитие личности.— 1998.— № 1.— С. 38—48.
51. Веймер Д. Л., Вайнінг Е. Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич.— К.: Основи, 1998.— 654 с.
52. Вивчення громадської думки як внесок до адміністративної реформи / Пер. з англ. С. Ю. Полянський.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 192 с.
53. Виханский О. С. Стратегическое управление: Учебник.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: Гардарики, 1999.— 296 с.
54. Волинський Г. Державне регулювання ринкової економіки // Економіка України.— 1996.— № 11.— С. 69—76.



55. Волкова В. Н., Воронков В. А., Денисов А. А. Теория систем и методы анализа в управлении и связи.— М.: Радио и связь, 1983.— 248 с.
56. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США.— М.: Наука, 1986.— 188 с.
57. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. для студ., слухачів із спец. «Держ. служба».— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 156 с.
58. Воронько О. Державна кадрова політика України: її формування та принципи // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1999.— № 4.— С. 60—68.
59. Восленский М. С. Номенклатура.— М.: Сов. Россия, 1991.— 623 с.
60. Врядування у Сполучених Штатах: Нарис.— Інформ. агентство Сполучених Штатів, 1997.
61. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус.— К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001.— 238 с.
62. Вудкок М., Фрэнсис Д. Раскрепощенный менеджер: Для руководителя-практика: Пер. с англ.— М.: Дело, 1991.— 320 с.
63. Выдрин Д. И. Очерки практической политологии.— К.: Философская и социологическая мысль, 1991.— 128 с.
64. Гаєвський Б. А. Основи науки управління.— К.: МАУП, 1997.— 112 с.
65. Гаєвський Б. А. Сучасна українська політологія: Навч. посіб.— К.: МАУП, 1999.— 268 с.
66. Гаєвський Б. А., Ребкало В. А. Культура державного управління: організаційний аспект: [Монографія].— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 144 с.
67. Гаєвський Б. А., Ребкало В. А. Чи спроможна сучасна наука управління впливати на становлення українського управлінського менталітету? // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1996.— № 3.— С. 44—57.
68. Гальчинський А. С., Єщенко П. С., Палкін Ю. І. Економічна роль держави у ринковій економіці // Гальчинський А. С., Єщенко П. С., Палкін Ю. І. Основи економічної теорії: Підруч.— К., 1995.— С. 199—211.

69. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление / Пер. с англ.— М.: Прогресс, 1984.— 367 с.
70. Гвишиани Д. М. Методологические аспекты системных исследований. Философско-методологические основания системных исследований. Системный анализ и системное моделирование.— М., 1993.
71. Гвишиани Д. М. Организация и управление.— 3-е изд., перераб.— М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998.— 332 с.
72. Гегель Г.-В.-Ф. Лекции по философии истории.— СПб.: Наука, 1993.— 479 с.
73. Гегель Г.-В.-Ф. Философия права.— М.: Мысль, 1990.— 524 с.
74. Гердер И. Г. Идея к философии истории человечества.— М.: Наука, 1977.— 703 с.
75. Гіденс Е. Соціологія / Пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник; Наук. ред. О. Іващенко.— К.: Основи, 1999.— 726 с.
76. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики.— СПб., 1998.
77. Головаха Е. И. Трансформирующееся общество: Опыт социологического мониторинга в Украине.— К., 1996.
78. Голосов Г. В. Сравнительная политология.— Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.— 206 с.
79. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: Моногр.— К.: Видав. центр «Академія», 1999.— 240 с.
80. Государственная служба основных капиталистических стран.— М.: Наука, 1977.— 291 с.
81. Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт.— М.: РАГС, 1995.— Вып. 7.
82. Государственное и муниципальное управление: Справочник.— М.: Магистр, 1997.— 496 с.
83. Государственное макрорегулирование смешанной экономики. Экономические функции правительства // Экономическая теория: Учеб. / Под ред. А. И. Тарасевича.— СПб., 1997.— С. 391—400.
84. Гумплович Л. Социология и политика.— М., 1895.
85. Гуревичев М. Государственное регулирование экономики: опыт Украины // Мировая экономика и международн. отношения.— 1997.— № 7.— С. 62—73.

86. *Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкун.*— К.: Основи, 1993.— 165 с.
87. *Дегтярев А. А. Основы политической теории: Учеб. пособие.*— М.: Высш. шк., 1998.— 239 с.
88. *Дегтярев А. А. Прикладная политология (программа учебного курса) // ПОЛИС.*— 1997.— № 3.— С. 169—176.
89. *Демократичний цивільний контроль над військовою сферою в Україні: на шляху від форми до змісту // Національна безпека і оборона.*— 2000.— № 11.— С. 2—45.
90. *Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду // Наук. зап. / Нац. ун-т. «Києво-Могилянська академія».*— К., 2000.— Т. 18: Політичні науки.— С. 31—36.
91. *Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор.*— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 107 с.
92. *Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички.*— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 232 с.
93. *Державна служба в Україні: Зб. законодавчих та нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, міністерств та відомств України: Довідник.*— К., 1996.— 512 с.
94. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Відп. ред. проф. Н. Р. Нижник.*— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 448 с.
95. *Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова.*— К.: Юрінком Інтер, 1998.— 432 с.
96. *Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ.*— К.: Основи, 1998.— 542 с.
97. *Дилігенський Г. Г. Соціально-політична психологія.*— М.: Новая школа, 1996.— 352 с.
98. *Дікон Б., Халс М., Стабс П. Глобальна соціальна політика: Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Пер. з англ. А. Олійник.*— К.: Основи, 1999.— 346 с.
99. *Долішній М., Козоріз М. Моделі державного регулювання в ринковій економіці // Економіка України.*— 1999.— № 6.— С. 13—22.

100. Дробноход М., Левицький В. **Проблеми формування управлінської еліти України** // Освіта і управління.— 1997.— № 4.— С. 29—36.
101. Дугин А. **Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством.**— 3-е изд., доп.— М.: АРКТОГЕЯ-центр, 1999.— 928 с.
102. Дюркгейм Э. **О разделении общественного труда: Метод социологии** / Пер. с фр.— М.: Наука, 1991.— 572 с.
103. **Економічна роль держави** // Основи економічної теорії: політ.-екон. аспект / За заг. ред. Г. Н. Климка, В. П. Нестеренка.— К., 1997.— С. 579—590.
104. **Економічний розвиток і державна політика: Навч. посіб.** / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка.— К.: Вид-во УАДУ, 2001.— 480 с.
105. **Економічний розвиток і державна політика: Практикум** /Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка.— К.: К. І. С., 2001.— Вип. 1.— 104 с.
106. Ерошкин Н. П. **История государственных учреждений дореволюционной России: Учеб. пособие для студ. вузов.**— М.: Высш. шк., 1983.— 352 с.
107. Ефремов В. С. **Проектное управление: модели принятия решений** // Менеджмент в России и за рубежом.— 1998.— № 6.— С. 105—139.
108. **Європейські принципи державного управління** / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 52 с.
109. Срух М., Харченко І. **Рішення в державному управлінні** // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матер. щорічн. наук.-практ. конф. наук.-пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії.— К., 1997.— С. 20—21.
110. Житнюк И. В., Боровский Б. И., Тимченко З. В. **Этика менеджмента: Метод. пособие.**— Симферополь: Таврида, 1997.— 72 с.
111. **Загальна Декларація прав людини** // Дженіс М., Кей Р., Бредлі Е. **Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування**: Пер. з англ.— К., 1997.— С. 568—573.
112. **Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України** / Шведське нац. бюро аудит.; Шведський ін-т держ. упр.; кол. авт.— К., 2001.— 156 с.

113. *Здіорук С. І., Парахонський В. О., Валевський О. Л.* Стратегічні аспекти національно-культурної політики України.— К.: НІСД, 1995.— 74 с.
114. *Зигерт В., Ланг Л.* Руководить без конфликтов: Пер. с нем.— М.: Экономист, 1990.— 334 с.
115. *Зиммель Г.* Социальная дифференциация.— К.-Х., 1898.
116. *Ивановский В. В.* Вопросы государственного управления и политики.— Казань, 1899.
117. *Ильинский И. П.* Система органов власти и управления ФРГ: Учеб. пособие.— М.: Би, 1977.— 101 с.
118. *Ібрагімова І.* Технологія інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президенті України.— 2000.— № 3.— С. 442—448.
119. *Ігнатів В., Ребкало В.* І все-таки централізація чи децентралізація? // Місцеве самоврядування.— 1998.— № 1—2.— С. 29—34.
120. **Інтернаціоналізація вироблення політики: інституційні та організаційні підходи до інтеграції внутрішньо-національних та міграційних аспектів вироблення політики / Пер. з англ. М. Д. Полонський.**— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 104 с.
121. *Кант І.* Сочинения.— М.: Мысль, 1966.— Т. 6.— 743 с.
122. *Карданская Н. Л.* Основы принятия управленческих решений: Учеб. пособие.— М.: Рус. деловая лит-ра, 1998.— 288 с.
123. *Китов А. И.* Экономическая психология.— М.: Экономика, 1987.— 303 с.
124. *Кілієвич О.* Дилема перехідної економіки: неспроможність ринку і неспроможність державної влади // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 1998.— Вип. 1.— С. 356—362.
125. *Кілієвич О., Юрчишин В.* Стосовно моделі держави у глобалізованому світі // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президенті України.— 2001.— № 1.— С. 213—220.
126. *Когай Е. А.* Системный подход в прогностическом исследовании социальных процессов.— М., 1989.
127. *Когаловский М. Р.* Технология баз данных на персональных ЭВМ.— М.: Финансы и статистика, 1992.— 223 с.

128. *Кокошин А. А. Прогнозирование и политика: Методология, организация и использование прогнозирования во внешней политике США.*— М.: Междунар. отношения, 1975.— 383 с.
129. *Конституція України — основний закон суспільства, держави, людини: Наук.-метод. рекомендації / І. Ф. Надольний, В. Г. Кремень, С. Г. Рябов, С. Д. Дзюбик, В. А. Ребкало, В. А. Скуратівський, Н. Р. Нижник, В. В. Мадісон, В. Г. Понеділко, В. І. Борденюк.*— 2-ге вид.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 223 с.
130. *Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: Створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи.*— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 52 с.
131. *Кравченко Б. Соціальні зміни і національна свідомість в Україні ХХ ст. / Пер. з англ.*— К.: Основи, 1997.— 423 с.
132. *Кравченко Б. Як хоріві гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню: італійський детектив (стаття-рецензія на книгу Роберта Патнама «Творення демократії: громадські традиції в сучасній Італії») // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президенті України.*— 2001.— № 1.— С. 383—390.
133. *Кравченко В. Економічні функції держави // Право України.*— 1993.— № 1.— С. 10—12, 20.
134. *Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду).*— К.: ARC-UKRAINE, 1996.— 793 с.
135. *Крозбі Б. Л. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються: Метод. матер.*— К.: УАДУ, 1998.— 18 с.
136. *Крос К., Гакет Р. Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних суспільствах: Перспективи конкуренції / Пер. з англ. Р. Ткачук.*— К.: Основи, 2000.— 142 с.
137. *Ксенчук Е. В., Киянова М. К. Технологія успіха.*— М.: Дело, 1993.— 318 с.
138. *Кунц Г., О'Доннел С. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций / Пер. с англ.*— М.: Прогресс, 1981.— Т. 2, ч. 6.— 512 с.
139. *Курашвили Б. П. Методологические основы теории государственного управления // Общ. науки.*— 1987.— № 3.— С. 23—31.

140. *Кухта Б., Теплоухова Н. Політичні еліти і лідери.*— 2-е вид.— Львів, Кальварія, 1996.— 224 с.
141. *Куценко Ю. Ф. Макроекономічна структура й структурна політика держави // Макроекономіка: Підруч. / За ред. А. Г. Савченка.— К., 1995.— С. 142—157.*
142. *Кучеренко О. О. «Держава» і «політика» — органічний синтез чи постійне протистояння? // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України.— 1997.— № 2.— С. 286—291.*
143. *Кучеренко О. О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матер. щорічн. наук.-практ. конф. наук. пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії.— К., 1997.— С. 279—280.*
144. *Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: Дисерт. канд. наук з держ. упр.— К., 2000.— 199 с.*
145. *Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: Автореф. Дисерт. канд. наук з держ. упр.— К., 2000.— 20 с.*
146. *Кучеренко О. О. Суспільна детермінація державної політики // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 1998.— Вип. 1.— С. 166—173.*
147. *Кучеренко О., Лашко О. Державна політика як соціально-економічне явище // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України.— 1999.— № 1.— С. 164—170.*
148. *Кхол Й. Эффективность управленческих решений / Пер. с чеш.— М.: Прогресс, 1975.— 195 с.*
149. *Литвак Б. Г. Управленческие решения.— М.: Ассоц. авторов и издателей «Тандем», ЭКМОС, 1998.— 248 с.*
150. *Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн.— Х., Торнадо, 2001.— 352 с.*
151. *Лобанов С. И. Применение «инвент-анализа» в современной политологии // Политические науки и НТР: Ежегодник.— М., 1987.— С. 220—226.*
152. *Логвінов В. Інформаційні технології в управлінні державною установою // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі під-*

- вищення кваліфікації державних службовців: Матер. міжнар. конф.— К., 1998.— С. 138—143.
153. *Логунова М., Шахов В., Шевченко М.* Концептуальні засади теорії політики: Навч. посіб.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— 160 с.
154. *Логунова М.* Культурно-гуманітарна підготовка державних службовців як чинник підвищення ефективності управлінської діяльності // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1997.— № 1.— С. 21—27.
155. *Логунова М.* Соціально-психологічні передумови здійснення державної служби // 36. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 1999.— Вип. 2, ч. II.— С. 57—61.
156. *Луговий В.* Адміністративна реформа в Україні і політична культура // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1998.— № 2.— С. 7—9.
157. *Луговий В., Князев В.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1997.— № 3/4.— С. 9—12.
158. *Луговий В.* Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Державне управління».— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 302 с.
159. *Луман Н.* Честность политиков и высшая аморальность политики: [Статья немецкого социолога] // Вопр. социологии.— 1992.— № 1.— С. 69—76.
160. *Мадисон В. В., Шахов В. А.* Політологія міжнародних відносин: Навч. посіб.— К.: Либідь, 1997.— 176 с.
161. *Майбутнє України: план для Президента* // Перспективні дослідження.— 1999.— № 9.— С. 5—21.
162. *Мак'явеллі Н.* Флорентійські хроніки; Державець / Пер. з іт. А. Перепадя.— К.: Основи, 1998.— 492 с.
163. *Макаренко Б. И.* Указы и законы: процесс принятия законодательных решений // Политика.— 1997.— № 3.
164. *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навч. посіб.— Луцьк: Вежа, 2000.— 558 с.
165. *Мальцев В. А.* Современный тип государственного служащего (регионально-управленческий аспект): Диссерт. д-ра социол. наук.— М., 1995.— 303 с.



166. Мангейм Дж. Б., Рич Р. К. Политология: Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. А. К. Соколова.— М.: Весь мир, 1997.— 544 с.
167. Маркс К., Энгельс Ф. Твори.— Т. 1.— К., 1958.— С. 252.
168. Марущак В. П. Державне управління: планування і ринок.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 168 с.
169. Матвієнко В. Я. Прогностика.— К.: Українські пропілеї, 2000.— 484 с.
170. Матійчик Я. Деякі аспекти проблеми бюрократизації, управлінської й політичної культури в контексті національної безпеки України // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1999.— № 2.— С. 164—176.
171. Матусевич В. Політична культура: теоретико-методологічні проблеми дослідження // Соціологія: теорія, методи, маркетинг.— 1998.— № 4—5.— С. 5—20.
172. Мелихов С. В. Количественные методы в американской политологии.— М.: Наука, 1979.— 203 с.
173. Мельников О. Автоматизація і застосування комп'ютерних технологій в управлінській діяльності // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: Матер. міжнар. конф.— К., 1998.— С. 144—149.
174. Методика проведення консультацій з громадськістю та моделі залучення громадян до політичних процесів (Канадсько-Ліванський політичний діалог): Семінар з питань політики / Парламентський центр Е. Сароу.— Оттава: Парламентський центр, 1997.— 40 с.
175. Модель И. М. Профессиональная культура политика: методол. проблемы: Диссерт. д-ра филос. наук.— Екатеринбург, 1994.— 311 с.
176. Монтескье Ш. Избранные произведения.— М.: Госполитиздат, 1955.— 799 с.
177. Мулен Э. Корпоративное принятие решений: Аксиомы модели.— М.: Мир, 1991.— 463 с.
178. Навчальна програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю 8.150000 «Державне управління» / Уклад.: В. І. Луговий, В. А. Куценко, Б. О. Кравченко та ін.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— 306 с.
179. Надолішній П. І. Етнонаціональний аспект адміністративної реформи в Україні. (Теоретико-методологіч-

- ний аналіз): Дисерт. д-ра наук з держ. упр.— К., 1999.— 444 с.
180. *Наумкина С. М. Социально-политические аспекты управления.*— Одесса, 1994.
181. **Національні процеси в Україні: історія і сучасність:** Документи і матеріали: Довідник. У 2 ч. / Упоряд. *І. О. Кресіна, В. Ф. Панібудьласка*; За заг. ред. *В. Ф. Панібудьласки.*— К.: Вища школа, 1997.— 704 с.
182. *Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України.*— 1996.— № 1.— С. 102—115.
183. *Нижник Н. Р., Мосов С. Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України.*— 1998.— № 4.— С. 35—39.
184. *Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник.*— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 160 с.
185. *Ниссинен Й., Воутілайнен Э. Время руководителя: эффективность использования: Пер. с фин.*— М.: Экономика, 1988.— 192 с.
186. *Норми етики в управлінні: Матер. укр.-амер. симпозиуму, 24—25 травня, 1994.*— К., 1994.— 106 с.
187. *Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. І. Дзюб.*— К.: Основи, 2000.— 198 с.
188. *Одайник В. Психология политики. Политические и социальные идеи К. Г. Юнга: Пер. с англ.*— СПб.: Ювента, 1996.— 384 с.
189. *Озірська С. Про доцільність та потреби вивчення мотивації професійної поведінки державних службовців // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України.*— 1997.— № 3—4.— С. 34—43.
190. **Організаційно-правові аспекти використання науково-технічних досягнень у державному управлінні // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова.**— К., 1998.— С. 385—405.
191. *Осавельюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект.*— М.: Юрист, 1998.— 190 с.

192. **Основи політичної науки: Курс лекцій. Ч. 1 /** За ред. *Б. Кухти*.— 2-ге вид., випр. і доп.— Львів: Кальварія, 1997.— 288 с.
193. **Откїон П.** Устрій державних установ у ХХІ столітті: чому бюрократія залишиться в державному управлінні // *Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України*.— 1999.— № 1.— С. 5—18.
194. **Оучи У.** Методы организации производства: японский и американский подходы / Пер. с англ.— М.: Экономика, 1984.— 184 с.
195. **Пал Л. А.** Аналіз державної політики / Пер. з англ. *Г. Дзюб*.— К.: Основи, 1999.— 422 с.
196. **Палеха Ю.** Методологічні основи культури управління // *Освіта і управління*.— 1997.— Т. 1.— № 4.— С. 82—85.
197. **Панарин А. С.** Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности.— М.: Эдиториал УРСС, 1999.— 272 с.
198. **Перспективи розвитку недержавних аналітичних центрів в Україні /** За матер. конф. «Українські „мозкові центри“ та уряд: ініціатива — діалог — співпраця».— К., 2000.— 144 с.
199. **Питання відкритості влади: Посіб.**— К.: Заповіт, 1997.— 88 с.
200. **Поппель Г. Л., Голдстайн Б.** Информационная технология — миллионные прибыли / Пер. с англ.— М.: Экономика, 1990.— 238 с.
201. **Пірен М. І.** Етнонаціональні процеси в сучасній Україні: Навч. посіб.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— 204 с.
202. **Плахотнюк Н.** Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні // *Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України*.— 1998.— № 1.— С. 138—146.
203. **Пойченко А. М.** Політика: теорія і технології діяльності.— К.: НАНУ, Ін-т нац. відносин і політології.— 164 с.
204. **Пойченко А. М., Ребкало В. А., Хворостяний О. І.** Конфлікт у політичному житті сучасної України: теорія і технологія розвитку: Навч. посіб.— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 96 с.
205. **Политическая наука: новые направления /** Пер. с англ. *М. М. Гурвица, А. Л. Демчука, Т. В. Якушевой*; Науч. ред. *Е. Б. Шестопал*.— М.: Вече, 1999.— 816 с.

206. *Политическая социология.*— Ростов-н/Д: Феникс, 1997.— 640 с.
207. *Политическая энциклопедия: В 2 т. /* Руков. науч. проекта докт. полит. наук *Г. Ю. Семигин.*— М.: Мысль, 2000.— Т. 1.— 752 с.
208. *Политический риск: анализ, оценка, прогнозирование, управление /* Под ред. *Ш. З. Султанова.*— М.: РАУ, 1992.— 60 с.
209. *Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку /* Редкол.: *Ф. М. Рудич та ін.*— К.: Парламентське вид-во, 1998.— 352 с.
210. *Політичні структури та процеси в сучасній Україні /* Кер. авт. кол. *Ф. Рудич.*— К.: Наук. думка, 1995.— 265 с.
211. *Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл.*— К.: Генеза, 1997.— 400 с.
212. *Політологія посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств /* Упоряд. *В. Полохало; Ред. Є. Вистрицький.*— К.: Політична думка, 1995.— 368 с.
213. *Понеделков А. В., Старостин А. М. Введение в политическую элитологию: Учеб. пособие.*— Ростов-н/Д.: СКАГС, 1998.— 119 с.
214. *Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. /* Пер. з англ.— К.: Основи, 1994.— Т. 1, 444 с.
215. *Посібник з питань державної служби.*— К.: Персонал, 1996.— 108 с.
216. *Пособие по демократии. Функционирование демократического государства на примере Швейцарии /* Междунар. общ. прав человека; Под ред. *Э. Молчанова.*— М.: Лит. и политика, 1994.— 64 с.
217. *Потульніцький В. А. Теорія української політології: Курс лекцій.*— К.: Либідь, 1993.— 192 с.
218. *Почепцов Г. Г. Имидж и выборы. Имидж политика, партии, президента.*— К.: АДЕФ-Украина, 1997.— 140 с.
219. *Почепцов Г. Г. Имиджмейкер. Паблик рилейшнз для политиков и бизнесменов.*— К.: Рекламное агентство Губерникова, 1995.— 236 с.
220. *Правляча еліта сучасної України /* *М. Шульга, О. Потехін, Н. Войко, О. Парахонська, Т. Шульга //* Вісн. НАН України.— 1998.— № 7—8.— С. 33—55.

221. **Практика Європейського Суду з прав людини.** / За ред. *П. М. Рабіновича*.— Львів: Кальварія, 1997.— Вип. 1, 80 с.
222. **Предвыборная борьба и средства массовой информации: моделирование ориентаций политических объединений и центральной прессы // Анализ систем на пороге XXI века: теория и практика:** Матер. междунар. науч.-практ. конф.: В 4 т.— М., 1996.
223. *Пригожин А. И.* **Социологические аспекты управления.**— М.: Знание, 1974.— 64 с.
224. *Принц Г.* **Сила державної влади: державне управління економікою України в умовах економічної кризи // Віче.**— 1998.— № 8.— С. 51—62.
225. *Приходько С. М.* **Теорія еліти в українській суспільно-політичній думці:** Автореф. дис.: канд. політ. наук.— К., 1998.— 17 с.
226. **Проблемы политического моделирования.**— М., 1995.
227. **Прогнозное проектирование и социальная диагностика:** В 3 кн. / АН СССР; Ин-т социологии; Отв. ред. *Т. М. Дридзе*.— М.: ИС, 1991.
228. **Психология госслужбы: Очерки по социальной психологии.**— М.: «ИДФ»-СПА-Консалтинг, 1997.— 224 с.
229. *Рабінович П. М.* **Філософія права: деякі наукознавчі аспекти // Вісн. Академії правових наук України.**— 1997.— № 1.— С. 36—46.
230. *Райт Г.* **Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик.**— К.: Основи, 1994.— 191 с.
231. *Ребкало В. А.* **Державна політика і механізм її реалізації в Україні // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців:** Матер. міжнар. конф.— К., 1998.— С. 47—54.
232. *Ребкало В. А.* **Политическая культура личности: теоретико-методологические основания исследования и формирования:** Автореф. диссерт. д-ра филос. наук.— М., 1991.— 47 с.
233. *Ребкало В. А., Бебик В. М., Пойченко А. М.* **Практична політологія:** Навч. посіб.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 140 с.
234. **Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження.**— 1999.— № 9.— С. 36—64.
235. *Речицкий В. В.* **Эссе о политике / Харьковская правозащитная группа.**— Х.: Фолно, 1998.— 112 с.

236. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 82 с.
237. Романов В. Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ДФ УАДУ.— Д., 2000.— Вип. 2.— С. 101—110.
238. Романов В., Брус Т. Аналіз державної політики: проблеми походження, теорії та перспектив розвитку // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2001.— № 1.— С. 250—257.
239. Рубцова Т. М., Тертичка В. В. Раціональна державна політика: переваги і проблеми // Актуальні проблеми державного управління: Наук. Зб. / ХФ УАДУ.— Х., 2000.— № 1(6).— С. 25—36.
240. Рудич Ф. Політологія: Навч. посіб. для студ. вищих закл. освіти.— К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000.— 200 с.
241. Рудич Ф. Політологія в Україні. Теоретичний та прикладний контекст // Віче.— 1997.— № 7.— С. 24—36.
242. Рудік О. М. Збірник ситуативних прикладів до курсу «Процес вироблення державної політики та його аналіз».— Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 1999.— 86 с.
243. Рудік О. Консолідація демократичного режиму як ключовий етап демократизації // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2001.— № 1.— С. 268—275.
244. Ручка А. О. Социальные ценности и нормы.— К., 1990.
245. Рябов С. Г. Державна влада: проблеми авторитету й легітимності: Моногр. / Рада нац. безпеки і оборони України; Нац. ін-т стратегічних досліджень.— К., 1996.— 118 с.— / [Сер. «Стратегія політики і політичний аналіз». Вип. 1].
246. Рябов С. Г. Основи політичної культури: виборчий процес // Розбудова держави.— 1997.— № 9, 10, 12; 1998.— № 1.— С. 69—76.
247. Рябов С. Г. Політична теорія держави: Навч. посіб.— К.: Тандем, 1996.— 240 с.
248. Саати Т. Л. Математические методы исследования операций: Пер. с англ.— М.: Воениздат, 1963.— 420 с.

249. Саати Т. Л. Математические модели конфликтных ситуаций / Пер. с англ.— М.: Сов. радио, 1977.— 302 с.
250. Саати Т. Л. Элементы теории массового обслуживания / Пер. с англ. Е. К. Коваленко.— М.: Сов. радио, 1965.— 510 с.
251. Саати Т. Л., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем / Пер. с англ.— М.: Радио и связь, 1991.— 224 с.
252. Савченко А. Г. Державне регулювання економіки // Макроекономіка: Підруч. / За ред. А. Г. Савченка.— К., 1995.— С. 93—111.
253. Саенко Ю. И. Моделирование показателей развития социальной инфраструктуры.— К: Наук. думка, 1991.— 164 с.
254. Саламатов В. Конфліктологічний моніторинг як інформаційно-аналітична система // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1997.— № 2.— С. 64—70.
255. Саламатов В. Проблема розуміння ефективності діяльності державних службовців // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. праць / За заг. ред. В. М. Князева.— К., 2000.— С. 82—88.
256. Семина Л. «Колеса Тихомирова» помогут точно «вписаться» в крутые виражи перестройки: Беседа с политологом В. Тихомировым // Диалог.— 1990.— № 3.— С. 34—47.
257. Семюелсон П. А., Нордгауз В. Д. Мікроекономіка: Пер. з англ.; наук. ред. С. Панчишин.— К.: Основи, 1998.— 676 с.
258. Сент-Бев О. Ш. Шатобриан в оценке одного из близких друзей в 1803 году. (Определение «биографического метода») // Зарубежная эстетика и теория литературы XIX — XX в.: Трактаты, статьи, эссе.— М., 1987.— С. 39—48.
259. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: Моногр.— К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000.— 600 с.
260. Скуратівський В. А., Шевченко М. Ф. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: Навч. посіб.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 188 с.
261. Смелзер Н. Социология: Пер. с англ.— М.: Феникс, 1994.— 688 с.

262. Соколинский В. Экономическая психология: Спецкурс. Лекция 6 // Рос. экон. журн.— 1998.— № 2.— С. 97—102.
263. Соловьев А. И. Особенности механизма принятия государственных решений в России // ПОЛИС.— 1998.— № 4.— С. 127—129.
264. Сорокин П. А. Система социологии: В 2 т.— М.: Наука, 1993.— Т. 1.— Социальная аналитика. 447 с.
265. Сорос Дж. Утверждения демократії / Пер. з англ.— К.: Основи, 1994.— 224 с.
266. Социальные технологии государственного управления: Учеб. пособие / Под ред. В. Н. Иванова.— М., 1995.
267. Соціальна політика: Навч. посібник/ В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова.— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 360 с.
268. Сталин И. В. Сочинения.— М., 1954. Т. 6.— С. 150—165.
269. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський.— К.: Основи, 1998.— 854 с.
270. Сторонин А. И. Политика как наука.— СПб., 1872.
271. Стоун Д. Парадокс політики: мистецтво ухвалення політичних рішень / Пер. з англ. О. Буценко.— К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2000.— 303 с.
272. Стратегічне партнерство України: декларації і реалії // Національна безпека і оборона.— 2000.— № 12.— С. 2—56.
273. Сучасна економічна теорія і державні фінанси: 36. праць / О. Кілієвич, О. Романюк, В. Юрчишин.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— 422 с.
274. Сучасна економічна теорія і стабілізаційні моделі у відкритому суспільстві / О. Романюк, О. Кілієвич та ін.; За ред. І. Розпугенка.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 332 с.
275. Сучасна політична філософія: Антологія / Пер. з англ. / Упоряд. Я. Кіш.— К.: Основи, 1998.— 575 с.
276. Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики.— Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000.— 344 с.
277. Тертичка В. В. Визначення проблеми як головна ланка в аналізі державної політики // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2001.— № 1.— С. 257—267.



278. *Тертичка В. В. Державна політика в умовах ліберальної демократії: аналіз деяких концептуальних засад // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2000.— № 3.— С. 273—280.*
279. *Тертичка В. В. Державна політика як об'єкт наукового аналізу // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1999.— № 2.— С. 135—142.*
280. *Тертичка В. В. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства // Командор.— 2000.— № 2—3.— С. 20—22.*
281. *Тертичка В. В. До питання про психологічні виміри експертної роботи в аналізі державної політики // Проблеми політичної психології та її роль у становленні громадянина Української держави: Зб. наук. праць / За заг. ред. В. М. Литвина, М. М. Слюсаревського.— К., 2001.— Вип. 3.— С. 74—76.*
282. *Тертичка В. В. До питання про ціннісні орієнтації аналітика-експерта в аналізі державної політики // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентові України / За заг. ред. В. М. Князева, М. І. Пірен.— К., 2001.— Вип. 1 «А».— С. 53—58.*
283. *Тертичка В. В. Застосування елітної теоретичної моделі в ухваленні державно-політичних рішень // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. ОФ УАДУ.— Одеса, 1999.— Вип. 2.— С. 104—110.*
284. *Тертичка В. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2000.— № 1.— С. 314—325.*
285. *Тертичка В. В. Колективні рішення як фактор державної політики підвищення суспільного добробуту // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2000.— № 4.— С. 253—259.*
286. *Тертичка В. В. Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2000.— № 2.— С. 200—208.*
287. *Тертичка В. В. Культура державного управління як основа діяльності місцевого самоврядування // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 1998.— Вип. 2.— С. 124—131.*

288. *Тертичка В. В.* Механізм формування і здійснення державної політики // Вісник державної служби України.— 2000.— № 4.— С. 83—89.
289. *Тертичка В. В.* Особливості аналізу державної політики в умовах регіональної моделі управління // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентіві України / За заг. ред. *В. І. Лугового, В. М. Князева.*— К., 2000.— Вип. 2.— Ч. 1.— С. 231—236.
290. *Тертичка В. В.* Про координацію досліджень у сфері аналізу державної політики як чинник оптимізації політичної системи України // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: Матеріали «круглого столу», Київ, 13 квіт. 2001 / За заг. ред. *В. І. Лугового, В. М. Князева.*— К., 2001.— С. 217—222.
291. *Тертичка В. В.* Проблеми економічного прогнозування в державній політиці // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. праць / За заг. ред. *В. М. Князева.*— К., 2000.— С. 64—75.
292. *Тертичка В. В.* Психологічні аспекти економічної політики // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентіві України / За заг. ред. *В. І. Лугового, В. М. Князева.*— К., 2000.— Вип. 1.— С. 238—248.
293. *Тертичка В. В.* Роль соціально-релігійних цінностей в культурі управління сучасного суспільства // Соціальна політика в Україні та сучасні стратегії адаптації населення: Зб. наук. ст.— К., 1998.— С. 132—135.
294. *Тертичка В. В.* Соціальна політика держави: раціоналізм чи патерналізм // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. ХФ / УАДУ.— Х., 1999.— № 2(4) — С. 37—39.
295. *Тертичка В. В.* Сучасна державна політика і проблеми класифікації еліти // Українська еліта та її роль в державотворенні: Зб. наук. праць УАДУ при Президентіві України / За матеріалами виступів учасників конференції «Українська еліта та її роль в державотворенні».— К., 2000.— № 1—2.— С. 78—85.
296. *Тертичка В. В.* Ціннісні орієнтації аналізу державної політики в умовах розбудови громадянського суспільства України // Формування громадянського су-

- спільства в Україні: стан, проблеми, перспективи: 36. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України / Кол. авт.; За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 2001.— С. 211—234.
297. Тертичка В. В. Теоретичні інструменти аналізу державної політики // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1999.— № 3.— С. 166—172.
298. Тертичка В. В. Цілі державної політики як об'єкт аналізу // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 2001.— № 2.— С. 208—216.
299. Тертичка В. В. Чинники оптимізації державної політики // Наукові записки / Ін-т політичних і етнополітичних досліджень; Сер. «Політологія і етнологія».— К., 2000.— Вип. 12.— С. 12—19.
300. Тертичка В. В., Радько П. Г. Роль науково-освітнянських традицій М. С. Грушевського у творенні державної політики в освітянській сфері // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України.— 1999.— № 4.— С. 319—325.
301. Тертичка В. В., Турчин М. А. Культурні чинники адміністративної реформи в Україні // 36. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 1999.— Вип. 2, ч. 1.— С. 157—161.
302. Тертичка В. В., Турчин М. А. Раціоналізм як державна політика максимальних соціальних вигод // Регіональні перспективи.— 1999.— № 2—3(5—6).— С. 96—98.
303. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение.— М.: Наука, 1972.— 288 с.
304. Тихонравов Ю. В. Теория управления: Учеб. курс.— М.: Вестник, 1997.— 336 с.
305. Ткачѳв П. Н. Кладези мудрости российских философов.— М.: Правда, 1990.— 637 с.
306. Токвіль А. Про демократію в Америці: У 2 т. / Пер. з фр. Г. Філіпчук, М. Москаленко. Передмова А. Жардена.— К.: Видавничий дім «Всесвіт», 1999.— 590 с.
307. Томенко М. Підсумки парламентських виборів в Україні (політичні орієнтації і надання переваг електорату) // Політична думка.— 1998.— № 2.— С. 107—119.
308. Томенко М. В., Олійник В. В. Партийна еліта України.— 2000.— К.: Логос, 2000.— 207 с.

309. *Трегобчук В.* Державне управління в ринковій економіці // Віче.— 1997.— № 1.— С. 67—75.
310. *Тронь В. П.* Стратегія прориву.— К.: Вид-во УАДУ, 1995.— 340 с.
311. *Тюрин Ю. Н., Макаров А. А.* Анализ данных на компьютере / Под ред. В. Э. Фигурнова.— М.: ИНФРА-М, 1995.— 384 с.
312. *Удальцова М. В.* Социология управления: Учеб. пособие.— М.: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 1998.— 144 с.
313. *Українське державотворення.* Невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка.— К.: Либідь, 1997.— 560 с.
314. *Управление — это наука и искусство:* Сб. / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд.— М.: Республика, 1992.— 349 с.
315. *Управление по результатам:* Пер с фин. / Т. Санталайнен, Э. Воутилайнен, П. Поренне, Й. Ниссинен.— М.: Прогресс, 1988.— 318 с.
316. *Фатхутдинов Р. А.* Разработка управленческого решения.— М.: ЗАО «Бизнес-школа „Интел-Синтез“», 1998.— 272 с.
317. *Філіпчук В.* Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К., 1998.— Вип. 1.— С. 156—166.
318. *Форсей Ю. А.* Як канадці керують державою.— К.: Нац. дем. ін-т міжнар. відносин, Б.р.— 48 с.
319. *Хекло Х.* Політичний аналіз: Огляд // Британський журнал політичних наук.— 1993.— № 2.— С. 83—108.
320. *Хоффман-Ланге У.* Элиты и демократизация: германский опыт // СОЦИС.— 1996.— № 4.— С. 50—58.
321. *Цветков А.* Управление социально-политическими процессами: технология избирательных кампаний, лоббирования, общественной деятельности.— М.: Палей, 1995.— 132 с.
322. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності. Політико-правовий аспект.— Х.: Право, 1996.— 164 с.
323. *Цицерон М. Т.* Про державу. Про закони. Про природу богів / Пер. з латин. В. Литвинов.— К.: Основи, 1998.— 476 с.

324. *Черкасов В. В.* Проблемы риска в управленческой деятельности: Моногр.— М.: Рефл-бук; К.: Баклер, 1999.— 288 с.
325. *Чернявський А. Д.* Організація управління в умовах ринкових відносин.— К.: МАУП, 1994.— 120 с.
326. *Черняева Т. И.* Социокультурная мотивация подготовки руководителя: Диссерт. канд. социол. наук.— Саратов, 1994.— 136 с.
327. *Чичерин В. Н.* Курс государственной науки. Политика.— Ч. 3.— М., 1898.
328. *Чучман Ю.* Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проектів / Пер. з англ. С. Соколик.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 102 с.
329. *Шабров О. Ф.* Компьютерное моделирование социально-политических процессов.— М., 1997.
330. *Шаповал В. М.* Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз.— К.: Програма.— Л., 1995.— 136 с.
331. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посіб.— К., Вид-во УАДУ, 1996.— 88 с.
332. *Шкумбатюк К.* Державна політика і державна служба. Гуманітарний аспект // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матер. щорічк. наук.-практ. конф. наук. пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії.— К., 1997.— С. 86—87.
333. *Шумпетер Й. А.* Капіталізм, соціалізм і демократія / Пер. з англ.— К.: Основи, 1995.— 528 с.
334. *Щекин Г. В.* Теория кадровой политики: Моногр.— К.: МАУП, 1997.— 176 с.
335. *Щокін Г. В.* Теорія соціального управління.— К.: МАУП, 1996.— 408 с.
336. *Эддоус М., Стэнсфилд Р.* Методы принятия решений / Пер. с англ.; Под ред. член-кор. РАН И. И. Елисеевой.— М.; Аудит, ЮНИТИ, 1997.— 590 с.
337. Эффективность государственного управления / Пер. с англ.; Общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева.— М.: Фонд «За экономическую грамотность» // Российский экономический журнал; Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998.— 848 с.
338. *Юрженко Л.* Можливості математичного моделювання у прогнозуванні розвитку культури // Соціологія: теорія, методи, маркетинг.— 1998.— № 4—5.— С. 187—194.

339. *Юрчишин В. В.* Валютні кризи: Моногр.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 204 с.
340. *Яковлев И. Г.* Сравнительный анализ личных качеств ведущих российских политических деятелей и степени их поддержания со стороны высших органов государственной власти // *Власть*.— 1994.— № 4.
341. *Якокка Л.* Карьера менеджера / Пер. с англ.— М.: Прогресс, 1991.— 384 с.
342. *Ястремський О., Гриценко О.* Основи мікроекономіки: Підруч.— К.: Знання, 1998.— 714 с.

\* \* \*

343. *Aaron H. J., Mann T. E., Taylor T.* Values and Public Policy.— Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.— 1 v.
344. **Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring** / *H. R. Clarke, J. Jane, L. LeDuc, J. H. Pammett*.— 3<sup>rd</sup> ed.— Vancouver: Gage Education, 1996.— 196 p.
345. *Aldershot H.* Implementation in Public Policy.— Brookfield, Vt.: Gower Pub. Co., 1990.— 138 p.
346. *Almond G.* The Intellectual History of the Civic Culture Concept // *The Civic Culture Revisited*.— USA, 1989.
347. *Almond G., Powell G.* Comparative Politics: A Developmental Approach.— Boston: Little, Brown, 1969.— 340 p.
348. **American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.**— 133 p.
349. **American Public Policy: An Introduction** / *C. E. Cochran, L. C. Mayer, T. R. Carr, J. N. Cayer*.— 4<sup>th</sup> ed.— New York: St. Martin's Press, 1993.— 492 p.
350. *Amy D. J.* Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible // *Journal of Policy Analysis and Management*.— 1984.— Vol. 3, № 4 (Summer).
351. *Anderson C. W.* The Place of Principles in Policy Analysis // *American Political Science Review*.— 1979.— Vol. 74, № 3 (December).
352. *Anderson G.* The new focus on the policy capacity of the federal government // *Canadian Public Administration*.— 1996.— № 39: 4 (Winter).— P. 469—488.

353. *Anderson J. Cases in Public Policy in Canada: An Introduction.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Boston: Houghton Mifflin Company, 1993.— 296 p.
354. *Anderson J. E. Public Policy-making: An Introduction.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.— 321 p.
355. *Anderson J. E. Public Policy-making: An Introduction.*— Boston: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.
356. *Anderson R. D. The Russian Anomaly and the Theory of Democracy.*— Glasgow, Scotland: Centre for the Study of Public Policy; University of Strathclyde, 1998.— 32 p.
357. *Applied Economics and Public Policy.*— New York: Cambridge University Press, 1998.— 296 p.
358. *Archer K., Gibbins R., Pal L. Parameters of Power: Canada's political institutions.*— 2<sup>nd</sup> ed.— International Thomson Publishing, 1999.— 615 p.
359. *Arrow K. Equilibrium analysis.*— Cambridge, 1986.— 318 p.
360. *Arrow K. Social Choice and Individual Values.*— 2<sup>nd</sup> ed.— New York: Wiley, 1963.— 124 p.
361. *Arrow K. Social Choice and Public Decision-making.*— Cambridge, 1986.— 215 p.
362. *Aucoin P. The New Public Management: Canada in comparative perspective.*— Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.— 274 p.
363. *Averch H. A. Private markets and public intervention: a primer for policy designers.*— Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1990.— 221 p.
364. *Baehr P. R., Wittrock B. Policy Analysis and Policy Innovation.*— London: Sage, 1981.— 238 p.
365. *Baker J. Group Rights: Papers presented a confrence held at Glendon College, York University, in Feb. 1992.*— Toronto: University of Press, 1994.— 217 p.
366. *Bardach E. Policy Analysis: A Handbook for Practice.*— California: University of California, 1995.— 1 v.
367. *Bardach E. The Implementation Game: What Happens after the Bill Becomes Law.*— Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.— 1 v.
368. *Bass B. M. Organizational decision making.*— Irwin: Homewood, Ill., 1983.— 223 p.
369. *Baxter-Moore N. Policy Implementation and Role of the State: A Revised Approach to the Study of Policy*

- Instruments // Contemporary Canadian Policy: Reading and Notes / Eds. By *J. Jackson, R. Jackson, Doreen and Baxter-Moore N.*— Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1987.— P. 336—355.
370. *Behn R. D., Vaupel J. W. Quick Analysis for Busy Decision-makers.*— New York: Basic Books, 1982.
371. *Berry J. M. Lobbying for the People: the Political Behavior of Public Interest Groups.*— New Jersey: Prenceton University Press, 1977.— 331 p.
372. **Border Crossings: the internationalization of Canadian public policy.**— Toronto: Oxford University Press, 1996.— 301 p.
373. *Brewew G. D. Termination: Hard Choice — Harder Questions // Public Administration Review.*— 1978.— Vol. 38, № 4 (July / August).— P. 338—344.
374. *Brodie J. Women and Canadian Public Policy.*— Toronto: Harcourt Brace, 1996.— 374 p.
375. *Bromley D. W. Entitlements, Missing Markets, and Environmental Uncertainty // Journal of Environmental Economics and Management.*— 1989.— Vol. 17, № 2.— (September).— P. 181—194.
376. *Brooks S. Public policy in Canada: an introduction.*— 3<sup>rd</sup> ed.— Toronto: Oxford University Press, 1998.— 297 p.
377. *Brown P. C. Ethics and Policy Research // Policy Analysis.*— 1976.— Vol. 2, № 2 (Spring).
378. *Brown P. G. Policy Analysis, Welfare Economics, and Greenhouse Effect // Journal of Public Policy Analysis and Management.*— 1988.— Vol. 7, № 3 (Spring).— P. 471—475.
379. *Browne P. W. Groups, Interests, and U. S. Public Policy.*— Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998.— 276 p.
380. *Bruce D. Home Business in Social Housing, a Policy and Program implementation Strategy.*— Ottawa: Canada Mortgage & Housing Corporation, 1998.— 36 p.
381. *Bryson M. J. Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations: A guide to strengthening organizational achievement.*— San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.— 325 p.
382. *Buchanan J. M., Tullock G. The Calculus of Consent.*— An Arbor: University of Michigan Press, 1962.— 361 p.
383. *Buchholz R. A. Essentials of Public Policy for Management.*— Prentice hall, INC, 1985.— 276 p.



384. *Burkhart J., Reuss P. S. Successful Strategic Planning: A guide for nonprofit agencies and organizations.*— Nembury Park: Calif: SAGE Publications, Inc, 1993.
385. *Callahan D., Jennings B. Ethics the Social Sciences, and Policy Analysis.*— New York: Plenum, 1983.— 381 p.
386. *Cameron K. S. Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness // Management Science.*— 1986.— № 37.
387. *Campbell R. M. The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy Peterborough.*— Ontario: Broadview Press, 1989.— 405 p.
388. **Canada.** Privy Council Office. *Decision-making Processes and Central Agencies in Canada: Federal, Provincial and Territorial Practices.*— Ottawa: Privy Council Office, 1998.— 155 p.
389. **Canada-Ukraine Democratic Project.** <http://www.qsilver.queensu.ca>
390. **Canadian Public Policy: Globalization and Political Parties.**— Toronto, Ont.: Copp Clark, 1996.— 314 p.
391. *Canovan M. Nationhood and Political Theory.*— Cheltnham: Edward Elgar, 1996.
392. *Castles F. G. Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation.*— Cheltenham; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publ., 1998.— 352 p.
393. **Center for the Study of Democracy.** Queen's University, Kingston, Ontario. <http://www.csd.queensu.ca>
394. *Chandler M. A., Chandler W. M. Public Policy and Provincial Politics.*— McGraw-Hill Ryerson Limited, 1979.— 325 p.
395. **Choice and Public Policy: the Limits to Welfare Markets.**— Houndmills: Macmillan; New York: St. Martin's Press, in association with Economic Beliefs and Behavior, 1998.— 258 p.
396. *Christie K. H. Globalization and in Canada: in Search of a Paradigm.*— Ottawa: Dept. of Foreign Affairs & International Trade, 1993.— 70 p.
397. *Cleaveland H. Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership.*— San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
398. *Cohen L., Rakoff R. H. Teaching the Contexts of Public Policy: The Need for A Comparative Perspective // Policy Studies Journal.*— 1978.— № 6: 3 (Spring).— P. 319—325.

399. *Coleman W. D., Skogstad G. Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach.*— Ont.: Mississauga: Copp Clare Pitman Ltd., 1990.— 338 p.
400. *Commission on Global Governance. Our global neighborhood: The report of the Commission on Global Governance.*— Oxford: Oxford University Press, 1995.
401. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan / A. J. Heidenheimer, H. Hecl, C. T. Adams.*— 3<sup>rd</sup> ed.— New York: St. Martin's Press, 1990.— 416 p.
402. *Conference on Statistics, Science and Public Policy Statistics, science and public policy III: science and the public trust; proceedings of the Conference on...*— Kingston, Ont.: Queen's University, 1999.— 165 p.
403. *Conference on Statistics, Science and Public Policy Statistics, science and public policy: proceedings of the Conference on Statistics, Science and Public Policy held.*— Kingston, Ont.: Queen's University, 1998.— 201 p.
404. *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria / Ed by F. Fischer and J. Forester.*— Newbury Park, Calif.: Sage, 1987.— 293 p.
405. *Connolly W. Identity / Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox.*— Ithaca: Cornell University Press, 1991.
406. *Consultation: When the Goal is Good Decisions / R. Patterson, A. Lohin, R. Ferguson, D. Scott, K. W. Patterson.*— Ottawa: CCMD, 1992.— 30 p.
407. *Conway M. M. Women & Public Policy: A Revolution in Progress.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Washington, D.C.: CQ Press, 1999.— 216 p.
408. *Cook T. E., Morgan P. M. Participatory Democracy.*— New York: Harper & Row.— 1971.
409. *Cost-benefit Analysis: Concepts and Practice / A. Boardman, D. Greenberd, A. Vining, D. Weimer.*— New Jersey: Prentice Hall, 1996.— 493 p.
410. *Cram L. Policy-making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process.*— London: Routledge, 1997.— 210 p.
411. *Crime Control and Women: Feminist Implications of Criminal Justice Policy.*— Thousand Oaks; Calif: Sage Publications, 1998.— 200 p.

412. *Curran D. J., Rezetti, C. M. Social Problems: Society in Crisis.*— 3<sup>rd</sup> ed.— ALLYN and BACON, 1993.
413. *Dalton R. J. Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France.*— New Jersey: Chatham House Publishing, 1988.— 270 p.
414. *Dekom A. K. The Internal Consultant.*— New York: American Management Association, 1969.
415. **Democracy, Social Values, and Public Policy.**— Westport, CT: Praeger, 1998.— 201 p.
416. *Democracy.com?: Governance in a Networked World / Ed. by E. C. Kamarch, J. S. Nye.*— Hollis: Hollis Publishing.— 221 p.
417. *Democracy.net.* <http://www.democracy.net>
418. **Democratization and Bureaucratic Neutrality London.**— New York: Macmillan; St. Martin's Press, 1996.— 342 p.
419. *Denhardt R. Public Administration Theory. The State of the Discipline // Public Administration: The State of the Discipline / Eds. by N. B. Lynn and A. Wildavsky.*— New Jersey, 1990.
420. *Dery D. Problem Definition in Policy Analysis.*— Kansas: University of Kansas Press, 1984.— 145 p.
421. *Diamond L. Toward Democratic Consolidation // The Global Resurgence of Democracy/ Eds. by L. Diamond, M. Plattner.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
422. **Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World / Eds. by C. J. Alexander, L. A. Pal** — Toronto, Ont.: Oxford University Press, 1998.— 237 p.
423. **Do institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Eds. by R. K. Weaver, B. R. Rockman.**— Washington: Brookings Institution, 1993.— 498 p.
424. *Doern B. G. Bureaucracy in Canada: Control and reform.*— Ottawa: Supply and Services Canada, 1985.— 230 p.
425. *Doern B. G. Comparative competition policy: National Institutions in Global Market.*— Oxford: Clarendon Press, 1996.— 398 p.
426. *Doern B. G. The Internationalization of Canadian Public Policy.*— 1996.
427. *Doern B. G., Aucoin P. The Structures of Policy-making in Canada.*— Toronto: Macmillan.— 1971.— 294 p.

428. *Doern B. G., Phidd R. W. Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Toronto: Nelson Canada, 1992.— 320 p.
429. *Douglas M. How Institutions Think.*— 1<sup>st</sup> ed.— New York: Syracuse University Press, 1986.— 146 p.
430. *Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science.*— New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.— 286 p.
431. *Dunn W. N. Public Policy Analysis.*— New Jersey: Prentice Hall, 1981.— 388 p.
432. *Dunn W. N. Public Policy Analysis: An Introduction.*— 2<sup>nd</sup> ed.— New Jersey: Prentice Hall.— 1994.— 480 p.
433. *Dunn W. N. The Irony of Democracy.*— 8<sup>th</sup> ed.— Calif., Brooks/ Cole, 1990.— 475 p.
434. *Dye T. R. Understanding Public Policy.*— 7<sup>th</sup> ed.— New York: Prentice Hall, Inc, 1992.— 384 p.
435. *Dye T. R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes.*— The University of Alabama Press, 1983.— 122 p.
436. *Dye T. R. Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States.*— Chicago: Rand Ill, 1966.— 1 v.
437. *Easton D. A Systems Analysis of Political Life.*— New York: John Wiley and Sons, 1965.— 507 p.
438. *Easton D. An Approach to the Analysis of Political Systems // World Politics.*— 1957.— № 9 (April).— P. 383—400.
439. *Easton D. Framework for Political Analysis.*— New Jersey: Prentice Hall, 1965.— 143 p.
440. *Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science.*— New York: Knopf, 1953.— 320 p.
441. *Eastone R. From Social Issues to Public Policy.*— New York: John Wiley and Sons, 1978.— 197 p.
442. *Eaton J. W. Bureaucratic, capitalism and populist privatization strategies // International review of Administrative Sciences.*— 1978.— № 55.— P. 492—497.
443. *Economics, Ethics, and Public Policy.*— Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 1998.— 416 p.
444. *Edward III, G. C., Sharkansky I. The Policy Predicament. Making and Implementing Public policy.*— W. H. Freeman and Company, 1978.— 336 p.

445. **Effective Policy Implementation** / Eds. by, *P. A. Sabatier, D. A. Mazmanian.*— Lexington MA: Lexington Books, 1981.— 220 p.
446. **Electronic Democracy Library** <http://www.e-democracy.org/int/library/>
447. **Elmore R. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions** // *Studying Implementation* / Ed. by *W. Walter.*— Chatham House, 1982.— P. 18—35.
448. **Employment, Technology, and Economic Needs: Theory, Evidence, and Public Policy.**— Cheltenham: UK; Northampton: MA, USA: *E. Elgar.*, 1998.— 363 p.
449. **Emy H. V. Public Policy: Problems and Paradoxes.**— Melbourne: Macmillan, 1976.— 1 v.
450. **Environmental Statistics: Analysing Data for Environmental Policy.**— Chichester: John Wiley & Sons, 1999.— 283 p.
451. **Ernest A. R. The Decision of Alternatives in Organizational Contexts** // *Administrative Science Quarterly.*— Vol. 24, № 3.— P. 382—404.
452. **Erwin W. Administration and Change: American Practices in Strategic Planning** // *International Review of Administrative Science.*— 1992.— № 52.
453. **Espy S. N. Handbook of Strategic Planning for Non-profit Organizations.**— Praeger Publishers, 1986.— 131 p.
454. **Ethnic Diversity and Public Policy: a Comparative Inquiry.**— London; New York: MacMillan: St. Martin's Press in association with UNRISD, 1998.— 240 p.
455. **Ethnicity, Politics, and Public Policy: case studies in Canadian diversity.**— Toronto: University of Toronto Press, 1999.— 289 p.
456. **Etzioni-Halevy Era Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma.**— Rev. ed.— London: Routledge & Kegan Paul, 1985.— 266 p.
457. **Eyestone R. Public Policy Formation.**— Greenwich: Conn: JAI Press, 1984.— 363 p.
458. **Eyestone R. The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership.**— Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971.— 1 v.
459. **Flinnifer A. W. Political Science: The State of the Discipline.**— New Hampshire Avenue, N.W., 1993.— 536 p.
460. **Fischer F. Politics, Values and Public Policy: the Problem of methodology.**— Boulder, Colo.: Westview Press, 1980.— 230 p.

461. *Fischer F. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.*— Durham: Duke University Press, 1993.— 327 p.
462. *Fleishman J. I., Payne B. L. Ethical Dilemmas and the Education of Policymakers.*— New York: Hastings Center, 1980.
463. *Formaini R. The Muth of Scientific Public Policy.*— Transaction Publishers, 1990.— 129 p.
464. *Foyle D. C. Counting the Public in: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy.*— New York: Columbia University Press, 1999.— 379 p.
465. *Frankel P. E., Russo Jr. P. A Public Policy Issues, Analysis and Ideology.*— New Jersey: Chatham House Publishers, Inc, 1982.— 319 p.
466. *Frederickson G. H. Ethics and Public Administration.*— New York: Armonk, 1993.— 269 p.
467. *Frederickson G. H. New Public Administration.*— Alabama: University of Alabama, 1980.— 143 p.
468. *Frederickson G. H. Public Administration and Public Policy.*— Toronto: Lexington Books, 1977.— 228 p.
469. *Freeman E. R. Strategic Management: Anempirical Theory of Politics.*— Boston: Mass., Pitman.— 276 p.
470. *Friedrich C. Man and His Government.*— New York: McGraw-Hill, 1963.— 737 p.
471. *Frohock F. M. Public Policy.*— New Jersey: Prentice-Hall, 1979.— 1 v.
472. *Gainer L. Strategy // A Primer, Training and Development Journal.*— 1989.— V. 43, № 9.
473. *Galenkamp M. Individualism and Collectivism: the Concept of Collective Rights.*— Rotterdam: Rotterdamse Filosofische Studies, 1993.
474. *Garvey G. Facing the Bureaucracy: living and dying in a public agency.*— 1st ed.— San Francisco: Jossey-Bass, 1993.— 252 p.
475. *Gawthrop L. C. Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st century.*— New York: Chatham House Publishers, 1998.— 178 p.
476. *Gender-inclusive Analysis: a Guide for Policy Analysts, Researchers, Program Managers and Decision-Makers.*— Regina: Saskatchewan Women's Secretariat, 1998.— 37 p.
477. *Gibbins R. Beyond the Impasse, Toward Reconciliation.*— Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1998.— 446 p.

478. **Globalization and Public Policy.**— Cheltenham, UK; Brookfield, US: Edward Elgar, 1996.— 209 p.
479. **Goldwin R. A. Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?.**— Washington: D.C., 1980.— 132 p.
480. **Goldwin R. A. How Does the Constitution Secure Right?.**— Washington: D.C., 1985.— 125 p.
481. **Goodin R. E. Political Theory and Public Policy.**— Chicago: University of Chicago Press, 1982.— 286 p.
482. **Gordon S. B. Public Policy and Administration in the Soviet Union.**— New York.: Praeger, 1980.— 225 p.
483. **Government of Canada. Treasury Board Secretariat. Framework for Alternative program Delivery.**— Ottawa: Ministry of Supply & Services Canada, 1995.
484. **Gramlich E. M. A Guide to Benefit-Cost Analysis.**— 2<sup>nd</sup> ed.— New Jersey: Engelwood Cliffs, 1990.— 246 p.
485. **Graves F. L. Rethinking Government. As if People Mattered: from Reagonomics to Humanomics // How Ottawa Spend 1999—2000. Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21<sup>st</sup> Century / Ed. by Leslie A. Pal.**— Oxford: Oxford University Press, 1998.— P. 51—53.
486. **Gunsteren H. R. A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies.**— Boulder: Westview Press, 1998.— 166 p.
487. **Guy P. B. American Public Policy: Promise and Performance.**— 3<sup>rd</sup> ed.— New Jersey: Prentice Hall, 1993.— 391 p.
488. **Haley U. C. V., Stumpf S. A. Cognitive Trails in Strategic Decision-Making: Linking Theories of Personalities and Cognitions // Journal of Management Studies.**— 1989.— V. 26, № 5.
489. **Handbook of Global Policy / Ed. by S. Nagel.**— New York: Decker, 2000.— 521 p.
490. **Handbook of Public Administration.**— 2<sup>nd</sup> ed.— New York: Marcel Dekkar, 1998.— 1246 p.
491. **Hansen S. B. Public Policy Analysis: Some Developments and Current Problems // Policy Studies Journal.**— 1983.— Vol. 12, № 1.— P. 14—42.
492. **Hardin H. The New Bureaucracy: Waste Folly in the Private Sector.**— Toronto: McClelland & Stewart, 1991.— 366 p.
493. **Harmon M. M., Mayer R. T. Organization Theory for Public Administration.**— Glenview, Ill Scott, 1986.— 443 p.

494. *Harrop M., Hague R. Comparative Government and politics: An Introduction.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Basingstoke, Hants: Macmillan Education, 1987.— 365 p.
495. *Heidenheimer A. Comparative Public Policy Studies Examined: an Odyssey in four parts // International Social Science Journal.*— 1986.— Vol. 108, № 38,— P. 159—177.
496. *Held D. Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance.*— Stanford: Stanford University Press, 1995.— 324 p.
497. *Held D. Models of Democracy.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Stanford: Stanford University Press, 1996.— 392 p.
498. *Held D. Political and the Modern State: Essays on State, Power and Democracy.*— Cambridge: England Polity, 1989.— 265 p.
499. *Hill M. New Agendas in the Study of the Policy Press.*— Harvester Wheatsheaf, 1993.— 242 p.
500. *Hill M. The Policy Process: A reader.*— Harvester Wheatsheaf, 1993.— 422 p.
501. *Hirschman A. O. Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in firms, Organizations, and States.*— Cambridge: Harvard University Press, 1970.— 162 p.
502. *Hogwood B. W., Gunn L. A. Policy Analysis for the Real World.*— New York: Oxford University Press, 1984.— 289 p.
503. *Holmes S. The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes.*— New York: W.W. Norton, 1999.— 255 p.
504. *Hood C. C. The Tools of Government.*— London: Macmillan, 1983.— 178 p.
505. *Hoos I. R. System Analysis in Public Policy: A Critique.*— Berkley: University of California Press, 1972.— Iv.
506. *Hooton C. G. Executive Governance: Presidential Administrations and Policy Change in the Federal Bureaucracy Armonk.*— New York: M. E. Sharpe, 1997.— 254 p.
507. *Hoselitz B. F. Sociological Aspects of Economic Growth.*— New York: Free Press, 1960.— 250 p.
508. *How Ottawa Spend 1999—2000. Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21<sup>st</sup> Century / Ed. by L. A. Pal.*— Oxford: Oxford University Press, 1998.— 384 p.
509. *Howlett M. P., Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.*— Toronto: New York: Oxford University Press, 1995.— 239 p.



510. <http://www.freedomhouse.org>
511. **Hula K. W. Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics.**— Washington, DC: Georgetown University Press, 1999.— 180 p.
512. **Hummel R. P. The Bureaucratic Experience.**— 2<sup>nd</sup> ed.— New York: St. Martin's Press, 1982.— 282 p.
513. **Humphreys P., Wisudha A. Methods and Tools for Structuring and Analyzing Decision Problems.**— London: London School of Economics and Political Science, 1987.
514. **Huntington S. P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.**— Norman: University of Oklahoma Press, 1991.— 366 p.
515. **Innes J. E. Knowledge and Public Policy: the Search for Meaningful Indicators.**— 2<sup>nd</sup> ed.— Transaction Publisher, 1994.— 367 p.
516. **Innovation Research and Public Policy / Ed. by J. Agnew.**— New York: Syracuse University, 1980.
517. **Institute for Research on Public Policy. Annual report 1996—97.**— Montreal: The Institute, 1997.— 12 p.
518. **Institute for Research on Public Policy. Annual report 1997—98.**— Montreal: The Institute, 1998.— 18 p.
519. **Institute for Research on Public Policy. Beyond the Impasse Toward reconciliation.**— Ottawa, Ont.: Institute for Research on Public Policy, 1998.— 446 p.
520. **Institutions and Collective Choice in Developing Countries: Applications of the Theory of Public Choice.**— Aldershot; Brookfield, USA: Ashgate, 1999.— 426 p.
521. **Irvine W. P. Public Policy Statistics in Canada: an introductory course.**— Kingston: School of Public Administration, Queen's University, 1977.— 359 p.
522. **Jackson R. J., Jackson D. J. Comparative Government: An Introduction to Political Science.**— 2<sup>nd</sup> ed.— Ontario: Scarborough, Prentice Hall; Allyn and Bacon Canada, 1997.— 519 p.
523. **Jenkins W. I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective.**— London: Martin Robinson, 1978.— 1v.
524. **Jenkins-Smith H. C. Democratic Politics and Policy Analysis.**— Pacific Grove, California: Brooks / Cole Publishing Company, 1990.— 248 p.
525. **John P. Analysing Public Policy.**— Washington, D.C.: Leicester University Press, 1998.— 227 p.

526. *John R. S. Public Policy Analysing: An annotated bibliography.*— New York; Garland, 1984.— 195 p.
527. *Jones C. O. An Introduction to the Study of Public Policy.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Duxbury: North Scituate, Mass, 1977.— 1 v.
528. *Jones V. Dale Downsizing the Federal Government: the Management of Public Sector Workforce Reductions* Armonk.— New York: *M. E. Sharpe*, 1998.— 264 p.
529. *Joyce P., Woods A. Essential Strategic Management: From modernism to pragmatism.*— Butterworth-Heinemann, 1996.— 285 p.
530. *Judd D. R. City Politics: Private Power and Public Policy.*— 2<sup>nd</sup> ed.— New York: Longman, 1998.— 451 p.
531. *Kaplan R. Was Democracy Just a Moment? The Future of Democracy // The Atlantic Monthly.*— 1997.— December.— P. 55—80.
532. *Kelman S. Making Public Policy: A Hopeful View of American Government.*— Basic Books, 1987.— 332 p.
533. *Kernaghan K. Bureaucracy in Canadian Government.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Toronto: Methmen, 1973.— 181 p.
534. *Kernaghan K., Siegel D. Public Administration in Canada: A text.*— 3<sup>rd</sup> ed.— Nelson Canada, 1995.— P. 129—154.
535. *Kiefer D. Macroeconomic Policy and Public Choice Study.*— Berlin: Springer, 1997.— 251 p.
536. *Kindom J. W. Government and Politics in Britain.*— 4th ed.— London: Hutchinson, 1977.— 1v.
537. *Kingdon J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies.*— New York: HarperCollins College Publishers, 1995.— 253 p.
538. *Kirkpatrick D. L. Evaluation: Training and Development Handbook / Ed. by R. L. Craig.*— New York: McGraw-Hill Book Company, 1987.
539. *Koenig L. W. An Introduction to Public Policy.*— New Jersey: Prentice-Hall, 1986.— 367 p.
540. *Korten F., Lindblom C. Toward a normative elite theory of organization // Administration & Society.*— 1999.— Vol. 31, № 3 /July/.— P. 321—347.
541. *Kymlicka W. Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights.*— Oxford: Oxford University Press, 1995.— 280 p.
542. *Lasswell H. D. Democracy Through Public Opinion.*— Menasha: Wis., Banta, 1941.— 176 p.

543. *Lasswell H. D. Politics: Who Gets What, When, How.*— New York: Smith, 1936.— 264 p.
544. *Lasswell H. D. The Policy Sciences // The Encyclopedia of the Social Sciences.*— New York, 1968.— Vol. 12.
545. *Lasswell H. D., Kaplan A. Power and Society.*— New Haven: Yale University Press, 1950.— 295 p.
546. *Laver M. Social Choice and Public Policy.*— Basil Blackwell, 1986.— 206 p.
547. *Leichter H. M., Rodgers Jr. R. H. American Public Policy in a Comparative Context.*— New York: McGraw-Hill Book Company, 1984.— 308 p.
548. *Lindblom C. The Science of "Muddling Through" // Public Administration Review.*— № 2, Spring.— P. 79—88.
549. *Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process.*— Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1993.— 164 p.
550. *Lindblom C. E. Politics and Markets: The Worlds Political Economic Systems.*— New York: Basic Books, 1977.— 1v.
551. *Linder S., Guy P. Instruments of Government: Perceptions and Context // Journal of Public Policy.*— 1989.— № 9.
552. *Linowes D. F. Creating Public Policy: the Chairman's Memoirs of Four Presidential Commissions.*— Westport, Conn.: Praeger, 1998.— 232 p.
553. *Lorange P. Cooperative Strategies in International Business.*— Lexington: Lexington Books, 1988.— 513 p.
554. *Lorange P. Implementing Strategic Process: Change, Learning and Co-operation.*— Oxford: Blackwell Business, 1993.— 420 p.
555. *Macridis R. C., Brown B. E. Comparative Politics: Notes and Readings.*— 3<sup>rd</sup> ed.— The Dorsey Press, 1968.— 660 p.
556. *Magnusson W. The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience.*— Toronto: University of Toronto Press, 1996.— 373 p.
557. *Majone G. Evidence, Argument Persuasion in the Policy Process.*— New Haven: Yale University Press, 1989.— 190 p.
558. *March J., Olsen J. P. Ambiguity and Choice in Organizations.*— Bergen: Universitetsforlaget, 1976.— 1v.

559. *Martin R. The Regional Dimension in European Public Policy: Convergence or Divergence?* — London: MacMillan Press, 1999.— 197 p.
560. *May P. Hints for Crafting Alternative Policies // Policy Analysis.*— 1981.— Vol. 7, № 2.— P. 227—244.
561. *Mayntz R. Policy-making in the German Federal Bureaucracy.*— Amsterdam; New York: Elsevier, 1975.— 184 p.
562. *Melstner A. Policy Analysis in the Bureaucracy.*— California: University of California Press, 1976.— 310 p.
563. *Melstner A. Political Feasibility and Political Analysis // Public Administration Review.*— 1972.— Vol. 32, № 6.— P. 859—867.
564. *Mettler S. Dividing citizens: gender and federalism in New Deal public policy.*— Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.— 239 p.
565. *Miliband R. State Power and Capitalist Democracy // A Paper Delivered at Carleton University.*— 1984.— July.
566. *Miller G. A. The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on our Capacity for Processing Information // Psychological Review.*— 1956.— Vol. 63.— P. 81—97.
567. *Milles R. E. The Origin and Meaning of Miles Law // Public Administration Review.*— 1978.— Vol. 38, № 5.— P. 399—403.
568. *Mitchell J. The American Experiment With Government Corporations Armonk.*— New York: M. E. Sharpe, 1999.— 203 p.
569. *Mishler W. Five Years After the Fall: Trajectories of Support for Democracy in Post-communist Europe.*— Glasgow: Centre for the Study of Public Policy: University of Strathclyde, 1998.— 36 p.
570. *Mitchell J., Mitchell W. Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science.*— Chicago: Rand McNally and Company, 1969.— 685 p.
571. *Morgan G. Images of Organization.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1997.— 485 p.
572. *Mosca G. The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica).*— New York: McCraw Hill, 1939.— 514 p.
573. *Murin W. J. Public Policy: a guide to information sources.*— Detroit: Gale Research, 1981.— 283 p.
574. *Myung P. S. Public Policy: Emerging dimensions in public administration.*— Washington, D.C.: University Press of America, 1979.— 148 p.

575. *Nachmias D. Public Policy Analysis: An Introduction.*— New Jersey: Prentice-Hall, INC.; Englewood Cliffs, 1981.— 388 p.
576. *Nachmias D. Public Policy Evaluation: Approaches and Methods.*— New York: St. Martin's Press, 1979.— 195 p.
577. *Nagel S. S. Contemporary Public Policy Analysis.*— Alabama: University of Alabama Press, 1984.— 174 p.
578. *Nagel S. S. Developing Nations and Super-Optimum Policy Analysis.*— Chicago: Nelson-Hall, 1993.— 200 p.
579. *Naisbitt J. Global Paradox: The Bigger the World Economy, the More Powerful its Smallest Players.*— New York: Morrow, 1994.— 304 p.
580. *Nakamura R., Smallwood F. The Policy Implementation.*— New York: St. Martin's, 1980.— P. 12—18.
581. *Neiman M., Stambough S. J. Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy // Policy Studies Journal.*— 1998.— Vol. 26, № 3.— P. 449—465.
582. *Neuman W. R. The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate.*— Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986.— 241 p.
583. *Neustadt R. E. Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter.*— New York: John Wiley, 1980.— 286 p.
584. *Nienaber J., Wildavsky A. The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs.*— New York: Basic Books, 1973.
585. *Niskanen W. A. Policy Analysis and Public Choice: Selected Papers.*— Lyme: Edward Elgar Pub., 1998.— 430 p.
586. *O'Connor J. S. States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the...*— Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999.— 281 p.
587. **Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think / Ed. by C. H. Weiss.**— Newbury Park etc.: SAGE Publications, 1992.— 289 p.
588. *Page B. I., Shapiro R. Y. The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences.*— Chicago: The University of Chicago Press, 1992.— 489 p.
589. *Page E. Political Authority and Bureaucratic Power: a Comparative Analysis.*— 2<sup>nd</sup> ed.— New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1992.— 218 p.

590. *Pal L. A. Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times.*— ITP Nelson, 1997.— 312 p.
591. *Pal L. A. Interests of State: the Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada.*— Kingston; Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993.— 330 p.
592. *Pal L. A. Keynesian Commitment, Keynesian Illusion: the politics of Canadian fiscal policy, 1943—1963.*— Kingston, Ont., 1981.— 471 p.
593. *Pal L. A. Public policy analysis: an introduction.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Scarborough, Ont.: Nelson Canada, 1992.— 303 p.
594. *Pal L. A. Scholarship and politics in the later writings of Harold Innis.*— Kingston, Ont., 1976.— 183 p.
595. *Pal L. A. State, Class, and Bureaucracy: Canadian unemployment insurance and public policy.*— Kingston: McGill Queen's University Press, 1988.— 218 p.
596. *Parsons W. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis / Edv. Elgar.*— Aldershot: Brookfield, 1995.— 675 p.
597. *Parsons T. Politics and Social Structure.*— New York: Free Press, 1969.— 557 p.
598. *Parsons T. Structure and Process in Modern Societies.*— Glencoe, Ill: Free Press, 1960.— 344 p.
599. *Parsons T. The Social System.*— London: Routledge, 1951.— 575 p.
600. *Paterman C. Participation and Democratic Theory.*— Cambridge: Cambridge University Press, 1970.— 122 p.
601. *Patton C. V., Sawicki D. S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning.*— New Jersey: Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1986.— 450 p.
602. *Patton M. Q. Creative Evaluation.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Newbury Park, Calif.: Sage, 1987.— 264 p.
603. *Patton M. Q. Qualitative Evaluation and Research Methods.*— 2<sup>nd</sup> ed.— Newbury Park, Calif.: Sage, 1990.— 532 p.
604. *Pearson J. G. Strategic Thinking.*— Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990.— 237 p.
605. *Peirce W. Spangar Bureaucratic Failure and Public Expenditure.*— New York, 1981.— 319 p.
606. *Policy-making in the European Union.*— 3<sup>rd</sup> ed.— Oxford: England University Press, 1996.— 509 p.

607. *Poliny V. R. W. A Public Policy Analysis of the Emerging Victims Right Movement.*— San Francisco: Calif Austin & Winfield, 1994.— 726 p.
608. *Portney K. E. Approaching Public Policy Analysis.*— Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986.— 238 p.
609. *Potter I. Policy Analysis in Government.*— Ottawa: The Learning Centre. 1—16 (<http://www.leamet.gs.ca/eng/Irncentr/online/policy.htm>)
610. *Pressman J. L., Wildavsky A. Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland.*— 3<sup>rd</sup> ed.— Berkley: University of California Press, 1984.— 281 p.
611. *Prime Ministers and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada.*— Scarborough, Ont.: Prentice Hall Canada, 1988.— 237 p.
612. *Proctor J. H. A Theoretical Basis for International Organization Change with Comments from a Thirty Year Perspective // Journal of the Washington Academy of Sciences.*— 1992.— Vol. 82, № 1.— P. 1—18.
613. *Product and Services for Private Sector: Presented by the Business Partnership Center / The World Bank Group (IBRD, IDA, IFC, MIGA).*— Washington, 1998.— 1CD-ROM.— ISRN 0—8213—4407—2
614. *Productivity and Public Policy / Ed by M. Holzer, S. Nagel* — California: Beverly Hills: Sage, 1984.— 296 p.
615. *Property, Bureaucracy, and Culture: Middle Class Formation in Contemporary Britain.*— London; New York: Routledge, 1992.— 266 p.
616. *Public Opinion surveys and Political Culture in Post-soviet Russia.*— Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, Kennan Institute for Avanced Russian Studies, 1997.— 39 p.
617. *Public Policy Across Nations: social welfare in industrial settings.*— Greenwich, Conn: JAI Press, 1985.— 279 p.
618. *Public Policy Across States and Communities.*— Greenwich, Conn: JAI Press, 1985.— 250 p.
619. *Public Policy and Economic Institutions.*— Greenwich, Conn: JAI Press, 1991.— 408 p.
620. *Public Policy and Political Institutions.*— Greenwich, Conn: JAI Press, 1985.— 414 p.
621. *Public Policy and Social Institutes.*— Greenwich, Conn: JAI Press, 1984.— 375 p.

622. **Public Policy Disasters in Western Europe.**— London; New York: Routledge, 1998.— 219 p.
623. **Public Policy Formation.**— Greenwich, Conn: JAI Press, 1984.— 363 p.
624. **Public Policy Implementation.**— Greenwich, Conn: JAI Press, 1984.— 372 p.
625. **Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration.**— Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 1998.— 247 p.
626. **Public Policy Studies: the North East of England.**— Edinburg: U.P., 1985.— 189 p.
627. **Public Policy, Science and Environmental Risk.**— Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.— 65 p.
628. **Public Policy: Emerging Dimensions in Public Administration** Park Myung Soo.— Washington, D.C.: University Press of America, 1979.— 148 p.
629. **Public Policy: issues, analysis, and ideology.**— New York: Chatman House, 1982.— 319 p.
630. **Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values** Leichhardt.— London, New York: NSW: Federation Press, 1998.— 182 p.
631. **Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21<sup>st</sup> Century.**— New York: Chatham House Publishers, 1998.— 178 p.
632. *Purchase B., Hirshhorn R. Searching for Good Governance.*— Kingston: Queen's University School of Policy Studies, 1994.— 274 p.
633. *Pynoos J. Breaking the Rules: Bureaucracy and Reform in Public Housing.*— New York: Plenum Press, 1986.— 221 p.
634. *Quade E. S. Analysis for Public Decisions.*— New York, Amsterdam, London: Elsevier Science Publishing Co., 1989.— 409 p.
635. *Quigley J. M., Rubinfeld D. L. American Domestic Priorities: An Economic Appraisal // Journal of Economic Literature.*— 1986.— Vol. 24, № 3.— P. 1267—1281.
636. **Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process.**— Chicago: University of Chicago Press, 1998.— 256 p.
637. *Rehfuss J. Public Administration as Political Process.*— New York: Scribnev, 1973.— 1 v.



638. *Reichl A. J.*, **Reconstructing Times Square: Politics and Culture in Urban development.**— Kansas: University Press of Kansas, 1999.— 239 p.
639. *Reiniche W. H.* **Global Public Policy: Governing Without Government?**— Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.— 307 p.
640. *Reston J.* **The Influence of the Press/ National Security and American Society. Theory, Process, and Policy / Ed. by N. Frank, P. Trager, S. Kronenberg.**— Kansas: The University Press of Kansas, 1973.— 234 p.
641. *Revel J.* **Democracy Against Itself: the future of the democratic impulse.**— New York: Free Press, 1993.— 278 p.
642. *Richardson W. D.* **Democracy, Bureaucracy, and Character: Founding Thought.**— Kansas: University Press of Kansas, 1997.— 201 p.
643. *Ripley R. B.* **Congress, the Bureaucracy, and Public Policy.**— Georgetown: Dorsey Press, 1980.— 250 p.
644. *Ritchie R. S.* **An Institute for Research on Public Policy: A study and recommendation.**— Toronto, 1969.— 95 p.
645. *Robey J. S.* **Public Policy Analysis.**— New York; Garland, 1984.— 195 p.
646. **Room to Maneuver?: Globalization and Policy Convergence.**— Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1999.— 459 p.
647. *Rose R.* **Democratization Backwards: the Problem of Third Wave Democracies.**— Glasgow: Centre for the Study of Public Policy; University of Strathclyde, 1999.— 32 p.
648. *Rose R.* **Elections in Central and Eastern Europe since 1990.**— Glasgow: Centre for the Study of Public Policy; University of Strathclyde, 1998.— 124 p.
649. *Rose R.* **Evaluating Long and Short-term Transformation in Central Europe.**— Glasgow: Centre for the Study of Public Policy; University of Strathclyde, 1999.— 32 p.
650. *Rose R.* **Getting Things Done in an Anti-modern Society: Social Capital Networks in Russia.**— Glasgow: Centre for the Study of Public Policy; University of Strathclyde, 1998.— 32 p.
651. *Ross R. S.* **Public Choice and Public Policy: seven cases in American government.**— Chicago: Markham Pub. Co, 1971.— 190 p.

652. Rossi P. N., Freeman H. **Evaluation: A Systematic Approach.**— 3<sup>rd</sup> ed.— Beverly Hills: Sage 1985.— 423 p.
653. Rourke E. F. **Bureaucracy, Politics, and Public Policy.**— 3<sup>rd</sup> ed.— Boston: Little Brown, 1984.— 244 p.
654. Rustow D. **Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model // Comparative Politics.**— 1970.— № 3 (April).
655. Saaty T. L. **Thinking With Models: Mathematical Models in the Physical, Biological, and Social Sciences.**— Toronto: Pergamon, 1981.— 181 p.
656. Saaty T. L. **Analytical planning; the organization of systems.**— Oxford: Oxfordshire Pergamon, 1985.— 208 p.
657. Saaty T. L. **The Analytic Hierarchy Process.**— New York, 1980.— 210 p.
658. Sabatier P. A. **Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis // Journal of Public Policy.**— 1986.— Vol. 6.— P. 21—48.
659. Sampson C. **Values, Bureaucracy, and Public Policy.**— Lanham, MD: University Press of America, 1983.— 223 p.
660. Sartori G. **Democratic theory; based on the author's translation of Democrazia e definizione.**— 2<sup>nd</sup> ed.— Detroit: Wayne State U. P., 1962.— 479 p.
661. Savoie D. J. **Thatcher, Reagan, Mulroney: in Search of a New Bureaucracy Pittsburgh.**— London: University of Pittsburgh Press, 1994.— 414 p.
662. Schattschneider E. **The Semi-Sovereign People.**— New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.— 95 p.
663. Schelling T. C. **Economic Reasoning and Ethics of Policy // Public Interest.**— 1981.— № 63 (Spring).
664. Schneider A., Ingnar H. **Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Decision // Journal of Public Policy.**— 1988.— Vol. 8, № 1.— P. 621—680
665. Schultz R. J. **Federalism, Bureaucracy and Public Policy: the politics of highway transport regulation.**— Toronto: Institute of Public Administration of Canada; Montreal: McGill-Queen's University Press, 1980.— 228 p.
666. Scott J. **Who Rules Britain.**— Cambridge: Polity Press, 1991.— 171 p.
667. **Shelter and Society: Theory, Research, and Policy for Nonprofit Housing.**— Albany: State University of New York Press, 1998.— 279 p.

668. *Shepherd W. G. Public Policy Toward Business.*— 8<sup>th</sup> ed.— Irwin: Homewood, Ill, 1991.— 452 p.
669. *Shortt S. E. D. The Doctor Dilemma: Public Policy and the Changing Role of Physicians Under Ontario Medicare Montreal.*— Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.— 148 p.
670. *Siegal R. L., Weinberg B. Comparing Public Policies: United States, Soviet Union, and Europe.*— The Dorsey Press, 1977.— 430 p.
671. *Simeon R. Globalization, Domestic Societies, and Governance.*— Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995.— P. 25—42.
672. *Simeon R. Studying Public Policy // Canadian Journal of Political Science.*— 1976.— Vol. 4, № 9 — P. 548—580.
673. *Simon H. Administrative Behavior.*— New York: Macmillan, 1967.— 364 p.
674. *Stevens R. American Medicine and the Public Interest.*— Berkeley: University of California Press, 1998.— 578 p.
675. *Stokes D. E. Political and Organizational Analysis in the Policy Curriculum // Journal of Policy Analysis and Management.*— 1986.— Vol. 6, № 1.— P. 45—55.
676. *Stokey E., Zechhauser R. A Primer for Policy Analysis.*— New York; London: W.W. Norton & Company, 1978.— 356 p.
677. *Stone D. A. Policy Paradox and Political Reason.*— Scott Foresman and Company, 1988.— 316 p.
678. *Stone D. A. Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making.*— New York; London: W.W. Norton & Company, 1997.— 394 p.
679. **Strategic Decisions / Eds. by V. Papadakis, T. P. Barwise.**— Doedrecht: Kluwert Academic Publishers, 1998.— 319 p.
680. *Sylvia R. D., Meier K. J., Gunn E.M. Program Planning and Evaluation for the Public Manager.*— Brooks: Cole Publishing Company, 1985.— 185 p.
681. Table of contents [http:  
//www.lcweb.loc.gov/catdir/toc/97-52043.html](http://www.lcweb.loc.gov/catdir/toc/97-52043.html)
682. **Television Violence and Public Policy.**— Michigan: University of Michigan, 1998.— 394 p.
683. **The Center for Democracy and Technology** [http:  
//www.cdt.org/](http://www.cdt.org/)

684. **The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics.**— New York: Cambridge University Press, 1999.— 420 p.
685. **The Nation-state versus Continental Integration: Canada in North America, Germany in Europe.**— Bochum: Universitaetsverlag Dr. N. Brockmeyer, 1991.— 379 p.
686. **The New Deal and Public Policy.**— 1<sup>st</sup> ed.— New York: St. Martin's Press, 1998.— 293 p.
687. **The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty.**— Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.— 355 p.
688. **The Policy Process: A Reader.**— New York: Harvester-Wheatsheaf, 1993.— 422 p.
689. **The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting // Public Administration Review.**— 1966.— № 26(2), (December).— P. 292—310.
690. **The Politics of Risk Society.**— Malden, Mass.: Polity Press, 1998.— 138 p.
691. **The Post-bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change.**— California: Thousand Oaks; Sage Publications, 1994.— 287 p.
692. **Tikhomirov V. B. New International Development Strategy: A Systems Analysis Approach.** Some methodological aspects of strategy formulation for social, economic and non-violent development.— New York: United Nations Institute for Training and Research, 1981.— 32 p.
693. **Tocqueville A. Democracy in America.**— New York: Harper, 1988.— 778 p.
694. **Toffler A. The Third Wave.**— New York: Bantam Books, 1981.— 538 p.
695. **Toward a General Theory of Action / Eds. by T. Parsons, E. Shils.**— Cambridge: Harvard U.P., 1951.— 506 p.
696. **Towards the Sensitive Bureaucracy: Consumers, Welfare, and the New Pluralism.**— Aldershot: Hants; Brookfield: Gower, 1987.— 145 p.
697. **Trebilcock M. J. The Choice of Governing Instruments.**— Ottawa: Supply and Services, 1982.— 170 p.
698. **Tversky A., Kahneman D. The Enaming of Decisions and Psychology of Choice // Science.**— 1981.— Vol. 211, № 30 (January).— P. 453—458.
699. **Understanding Telecommunications and Public Policy: a Guide for Libraries Halifax.**— Halifax: Dalhousie

- University; School of Library and Information Studies, 1998.— 144 p.
700. *Vedung E. Public Policy and Program Evaluation.*— New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.— 336 p.
701. *Visions of Privacy: Policy Choices for the Digital Age.*— Toronto: University of Toronto Press, 1999.— 288 p.
702. *Weiss C. H. Debates on Evaluation.*— California: Newbury Park, 1990.— 302 p.
703. *Welfare Policy in Britain: the Road from 1945.*— London: Macmillan Press, 1999.— 226 p.
704. *West W. F. Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice.*— New York: Armonk, M.E. Sharpe, 1995.— 219 p.
705. *Whittington M., Loon R. V. Canadian Government and Politics: Institutions and processes.*— Toronto: McGraw-Hill Limited, 1996.— 712 p.
706. *Wholey J. S., Hatry H. P., Newcomer K. E. Handbook of Practical Program Evaluation.*— Jossey-Bass Publishers, 1994.— 622 p.
707. *Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.*— Transaction Publishers, 1987.— 431 p.
708. *Wildavsky A. The Self-Evaluation Organization // Public Administration Review.*— 1972.— Vol. 32, № 5.— (September / October).— P. 509—520.
709. *Williams W. Social Policy Research and Analysis: the experience in the federal social agencies.*— New York: American Elsevier Publishing Company, 1971.— 1 v.
710. *Wilson J. Q. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.*— New York: Basic Books, 1989.— 433 p.
711. *Wilson V. S. Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment.*— Toronto; New York: McGraw-Hill Ryerson, 1981.— 442 p.
712. *Woll P. Public administration and policy: selected essays.*— New York: Harper, 1966.— 279 p.
713. *Women and public policy.*— Halifax: Institute for Research on Public Policy, 1990.— 72 p.
714. *Wright J. D. Beside the Golden Door: Policy, Politics, and the Homeless.*— New York: Aldine de Gruyter, 1998.— 238 p.

# АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Абсолютизація економіки**,  
101
- Авер'янов, В.**, 52, 552
- Августин, Аврелій**, 14
- Авторитет державної влади**,  
150
- а. і легітимність,  
150—151;
- а. політичної влади, 456
- Авторитарність**, 49
- Агентство адміністративне**,  
221—222
- Адаптація методологічна**,  
178
- Адміністрація**
- американська а., 456
- а. Картера, Дж., 242;
- а. Рейгана, Р., 216;
- державна а., 496;
- опозиційна а., 459;
- правляча а., 454;
- республіканська а., 459
- Адміністрування/управління**,  
61
- економічне обґрунтування  
а., 115
- Адорно, Т.**, 32
- Аквінський, Тома**, 14
- Аксиома**, 56
- Акт**
- а. законодавчий, 96
- а. Кабінету Міністрів,  
302, 351;
- нормативний а.,  
253—255;
- нормативно-правовий а.,  
51, 302, 350—351,  
359, 365, 506—507,  
511;
- нормативно-правовий а.  
Кабінету Міністрів  
України, 515—520;
- нормативно-правовий а.  
Президента України,  
511—515;
- юридичний а., 297—298
- Аксиома (правило) незалежності від сторонніх альтернатив**, 465—470
- а. колективного вибору,  
468
- Активність політична**, 20
- Алгоритм, визначення**,  
264—235
- а. моделювання,  
234—242
- Альтернатива (альтернатива-стратегія), альтернативи**,  
84, 118, 363, 348, 407
- а. антидемократична,  
627;
- а. бездіяльності, 342;
- а. втручанню держави,  
529;
- а. державно-політичного  
рішення, 42, 278;
- а. досягнення цілі,  
204—205;
- а. «за» і «проти», 434;

- а. «нічого не робити», 445;
- а. раціонального вибору, 447—450;
- а. регулюванню, 528
- а. статус-кво, 344;
- а. як конкретний метод досягнення цілей, 209;
- а., визначення, 308, 430, 447;
- а., відмінності цілям, 207;
- альтернативне забезпечення товарами і послугами, 529—530;
- базова а., 338;
- безальтернативність, 347;
- варіанти а., 251, варіації а., 339, 340;
- виокремлення а., 342;
- вироблення а., 345—347;
- витратні відмінності а., 436—437;
- впровадження а., 450;
- ефективність а., 347—348;
- зміст поняття а., 344;
- ідентифікування а., 338—339;
- контрольовані змінні а., 345;
- критерії оцінки а., 379;
- набір а., 349, 323, 417, перелік а., 529—530;
- «найприбутковіша» а., 432;
- «найпрохідніша» а., 498;
- обстоювання а., 345;
- пастка збиткового обстоювання а., 345;
- підхід даної а., 342;
- порівняння а., 435—437, 415, 419;
- потік а., 354;
- правила формування а., 343, 346;
- пріоритетна (домінуючо-приваблива) а., 344;
- ранжування а., 432, 451;
- рекомендація реально кращої а., 408;
- робіть усе, кухонна а., 344;
- розширення/стиснення а., 339;
- стратегічна а., 180—181, 193—194;
- сфабрикована а., 343;
- творча а., 341;
- унікальна а., 340, 343;
- фінансові джерела а., 451;
- чиста грошова віддача а., 431;
- юридичні повноваження а., 345;
- якість а., 347, 372
- Амелін, В. Н., 38
- Амортизатор соціальний, 480
- Аналіз
  - абсолютно неупереджений а., 361
  - а. альтернативних співвідношень ефективності, 482;
  - а. вибору альтернативи-стратегії, 415;
  - а. вигід-витрат, 418, 437, 608—613, 428—438, 621;
  - а. вирішення проблеми, 308—309;
  - а. державного управління, 499—500;
  - а. для політики, 36;
  - а. економічної ефективності, 428, 432—437;
  - а. ефективності витрат, 175, 608;
  - а. занурення в проблему, 399, участь у проблемі, 332—333;
  - а. нароцувальних ефектів, 430;

- а. політики, 36, 38, 41, 43, 44, 62, 67, 69, 74, 157—158, 208;
- а. політичної кон'юнктури, 444;
- а. припущень, 329—331;
- а. процесу вибору альтернативи-стратегії, 414—483;
- а. процесу прийняття державно-політичних рішень, 307—386;
- а. ризику, 430;
- а. рішень, 43, 300;
- а. середовища, 42;
- а. ситуативних прикладів, 60;
- а. стратегії державної політики, 130—203;
- а. чутливості, 423, 430;
- а., мистецтво і ремесло, 399, 403;
- багатоцільовий а. політики, 428—437;
- гендерний а., 365;
- депресивний а., 198, 232, 303—304;
- економічний а., 104, 251;
- емпіричний а., 286;
- етапи а., 43, 307—313, 360—361, 403;
- здоровий глузд а., 400—401;
- ієрархічний а., 329, 331—332;
- кейнсівський а., 101;
- класифікаційний а., 329—330, 333;
- класичний а., тимчасового ряду оцінювання лінійних тенденцій, 177;
- кластерний а., 198;
- контент-а. преси, 242;
- конфіденційний а., 160;
- кореляційний а., 177, 197—198, 232, 320;
- критичний а., 200—201;
- латентно-структурний а., 198;
- мезоаналіз, метааналіз, 43;
- об'єктивний/суб'єктивний а., 93;
- обговорення а., 308, 405;
- обмежений а., 286;
- пасти практичні а., 342;
- попередній а., 340;
- поради щодо підвищення ефективності а., 399—403;
- порівняльний а., 43, 44, 279, 281;
- проект і технологія а., 406;
- раціональний а., 353;
- реальність а., 400;
- регресивний а., 177, 197—198, 232;
- самоаналіз і метааналіз, 417;
- синектичний а., 329, 332;
- системний а., 287, 292, 296, 324—327;
- скорочення процесу а., 288;
- соціальна фрагментація а., 287;
- статистичний а., 59, 89, 291—292;
- структурно-функціональний а., 327;
- структурування а., 407;
- теоретичне підґрунтя а., 347;
- техніко-економічний а., 291—292;
- учасники а., 333;
- факторний а., 198, 320;
- штучно створений (сфабрикований) а., 394

Аналітик



- а.-експерт, 118, 149, 176,  
233, 287, 307—308,  
318—319, 345, 431,  
450
- активна участь а., 323;
- а.— практик, 142;
- а. політики, 66, 157,  
330;
- а. початківець, 349;
- а., оцінювання, 585—586;
- а., професія, 399—400;
- а., технічний експерт,  
161;
- аналітичний потенціал,  
586;
- бездіяльність, консерва-  
тизм а., 345;
- варіанти поведінки а.,  
393;
- відчуття нижче вартісно-  
го а., 396;
- власні упередження і  
пріоритети а.,  
332—333;
- внутрішній моніторинг  
а., 395;
- вплив а. на процес ви-  
значення проблеми,  
319;
- добра репутація а., 413;
- завдання а., 386—387;
- ігнорування позиції і ду-  
мки а., 394;
- індивідуальні особливості  
а., 290, 370;
- інтелектуальний потен-  
ціал а., 399;
- інтуїція а., 290, 370;
- кодекс етичної поведінки  
а., 390, 400;
- команда аналітиків, 395,  
400, 451;
- межі етичної поведінки  
а., 390—391;
- навички а., 309, техніч-  
ні, 386;
- особисті якості а.,  
397—398;
- політичний а., 66,  
а.— політичний гра-  
вець, 157;
- проблема презентації по-  
рад-рекомендацій а.,  
410;
- продуктивність праці а.,  
198;
- простір для маневру а.,  
396;
- професійний обов'язок а.,  
218—219;
- різнобачення аналітиків,  
318—319;
- роль а. в аналізі,  
387—390;
- соціально-психологічні ас-  
пекти роботи а.,  
386—394;
- талант а., 139;
- технічні вміння а., 309;
- тип поведінки а.,  
392—394;
- ціннісна орієнтація а.,  
394;
- чесність а., 617;
- чутливість а., 369,  
395—403, 426
- Андерсон, Дж., 42, 80, 563,  
598
- Антонович, В., 17
- Апарат
- адміністративний а., 359,  
553
- аналітичний а., 165;
- а. Адміністрації Президе-  
нта України, 156;
- а. економетрики,  
171—172;
- а. економічної теорії,  
452;
- а. Кабінету Міністрів  
України, 156;
- а. Комітетів Верховної  
Ради України, 156;

- бюрократичний а., 121, 482, 564;  
 виконавчий а., 553;  
 державний а., 121—122, 454, 540, 547;  
 математичний а., 542;  
 партійно-комсомольський а., 261—262, 265—266;  
 ради національної безпеки і оборони а., 156  
 Аристократія, 257, 258  
 Аристотель, 12  
 Артефакт поняття, 198  
 Асигнування  
   а. бюджетні, скорочення, 454  
   а. однорічні, 136;  
   а. соціального захисту, 526  
 Асоціація державної політики й менеджменту, 34  
 Атаманчук, Г., 52  
 Аткінсон, М. і Лендлер, М., 56  
 Аутсайдер, 156, 180  
   доступ для а., 506;  
   суспільний а., 74  
 Бабкін, В., 124, 624, 647  
 Багатство, 119, 259, 261  
 Бакуменко, В., 47, 51, 52, 213, 300, 323, 499, 521  
 Бакунін, М., 641  
 Баланс платіжний, 107  
 Бальцерович, Л., 116  
 Барометр гарвардський, 170  
 Бебик, В., 46  
 Безпека  
   б. економічна, 351;  
   б. особи, суспільства, держави, 210;  
   воєнна б., 128, 351;  
   інформаційна б., 128;  
   національна б., 96, 206, 267, 381  
 Безробіття, 107, 351, 452—454, 457, 459, 464, 467, 536  
   безробітні, 106  
 Бен, Р. і Волпел, Дж., 450  
 Бентлі, А., 494—495  
 Бердяєв, М., 270, 638  
 Бжезинський, З., 643  
 Бізнес-управління, 271  
   бізнес приватний, 272—273  
 Більшість/ меншість, 480  
   б. голосів, 462, 480, 510;  
   б. парламентська, 630;  
   пасивна б., 257;  
   перемога дисциплінованої меншості над б., 473—475;  
   постійна, тимчасова б., 471;  
   проста б., 641  
 Блага  
   колективні (неподільні) б., 226—227  
   приватні (подільні) б., 105, 226—227;  
   розподіл б., 118;  
   суспільні б., 102, 105, 481  
 Блек, Д., 277  
 Борг державний, 525—526  
 Боротьба  
   б. класова, 56  
   конкурентна б., 250—251  
 Брайсон, Дж., 130  
 Браун, П., 39, 51, 183, 284, 309—310, 334, 341, 363, 414, 420, 505, 521, 528, 547, 557  
 Брейт-стормінг (мозковий штурм), 184, 188, 339, 342, 439  
 Брукс, С., 621  
 Брус, Т., 9, 49, 81, 603  
 Бурдье, П., 217  
 Бюджет  
   б. організації, 487

- бюджетна система програмного планування (БСПП), 279;
- виживання через б., 376;
- державний б., 201, 526, 544;
- дефіцит бюджетний, 101;
- дотація бюджетна, 479;
- місцевий б., 526;
- пиріг бюджетний, 376;
- складання б., 35
- Б'юкенен, Дж., 251
- Бюрократ, бюрократія, 23, 31, 44, 52, 69, 83, 149, 187, 252—253, 283, 637
- бюрократична машина, 85;
- бюрократичні перешкоди, 286, 571;
- досвід б., 563;
- інтереси б., 35, 139;
- некомпетентність б., 139;
- сучасна б., 571—581
- Вайнріх, Х., 641
- Вайс, К., 45—46, 53, 582, 617
- Вайтгед, А., 266, 638
- Валовий національний продукт (ВНП), 120, 168—170, 544—545
- Вараді, Л., 39
- Васильєв, А. С., 320, 415, 488
- Вебер, М., 22, 23, 262, 380, 637
- Веймер, Д. і Вайнінг, Е., 50, 81, 160—162, 417, 428
- Взаємовідносини, автономні, залежні, 102
- в. вільного ринку і держави, 100—130;
- в. між суб'єктом і об'єктом, 304;
- взаємозалежність суспільних умов і державної політики, 94—100;
- взаємозалежність прогнозування і планування, 178—183
- Взаємозв'язок етапів аналізу державної політики, 310—313
- в. рішення і поради-рекомендації, 413;
- в. розвитку демократії й громадянського суспільства, 629—637
- Вибір, альтернативний, 415
- аргументований в., 446—447;
- в. альтернативи, 290, 361, 407, 414, 433, 445, 483;
- в. варіанта, 344, 462 варіанти, 431, 446;
- в. інструментів політики, 521, 529—537;
- в. критеріїв, 416—420;
- в. людей сформулювати у вигляді політики, 402;
- в. методів вирішення, 307;
- в. між новим рішенням і статус-кво, 445;
- в. політики: базові підходи, 420—437;
- в. політичного рівня, 444;
- в. рішення, 430, 464;
- в. цілей, 137, 205, 307;
- в. часу для впровадження, 379;
- діапазон в., 402;
- етичний в., 390—391;
- європейський в., 126, 206, 381;
- індивідуальний, колективний в., 76, 465—470, 473, 475—483;
- в. інституцій, 119;
- коливання у в. альтернативи-стратегії, 441;

- мультирівневі і мультираціональні варіанти в. 446—450;
- в. найкращого варіанта з гірших, 441;
- в. найкращого варіанта стратегії політики, 452—454;
- персоніфікований в., 448;
- правило полегшення в. «іти — не йти», 441—442;
- публічний в., 482;
- раціональний, особистий в., 323;
- раціональність в. політики, 446—450;
- розумні докази в., 448;
- свідомий в., 64;
- складна модель в., 445;
- способи подолання невпевненості в. альтернатив-стратегії 440—441;
- стратегічний в., 151—153, 448, 449;
- структури організації, 209;
- суспільний в., 462, 468
- Вибори, 41, 122, 352, 493
- багаторівневі в., 473—475;
- в. більшістю голосів, 463;
- в. позачергові до Верховної Ради України, 511;
- в. чергові, напередодні, після виборів, 454—459;
- загальнонаціональні в., 455;
- національні в., 457
- Виборці, 20, 377
- максимізувати «силу» голосу в., 473;
- пересічні в., 69, 75, 458, 493;
- рівень активності в., 480—481
- Вигода, вигід, визначення, 483
- власна, суспільна в., 105;
- зростання в., 448;
- неринковість виміру в., 422;
- поточна цінність в., 475;
- рівень в., 433;
- часткові вигоди, 479;
- чистих в., 609,
- мінімальна межа, 483
- Вигід-витрат, 387, 419—437, 483, 608—612
- Видатки бюджетні, 168—170, 456
- в. як інструмент, 525—526;
- державні в., 460;
- типи в., 609—610
- Видрін, Д., 36
- Вимір, вимірювання чистого доходу чи прибутку, 609
- грошовий в., 431;
- стандартні одиниці вимірювання, 430
- Винниченко, В., 22
- Випадок, випадковість
- конструктивна роль в., 198;
- систематизація в., 332
- Виплати прямі, 222
- Витрати альтернативні, 99
- в. бюджетні, 552;
- в. — ефективність, вигоди, корисність, обмеження, ціль, 435;
- в. кожної альтернатив-стратегії, 435—436;
- в. на проведення політики, 608;
- в. — продукт, 608;
- в. — прямі-непрямі, 99;
- зменшення в., 348, 402;
- найменші в., 279;
- незворотні в., 287;

- поточна цінність в., 475;  
 суспільні в., 483;  
 фази розрахунку в. альтернативи-стратегії, 436—437  
 Виханський, О., 136  
 Вишенський, Іван, 16  
 Відносини, замовник — аналітик-експерт, 392  
   в., суб'єкт — об'єкт, 300;  
   державно-політичні в., 303;  
   державно-регіональні в., 129;  
   ієрархічні в., 304.;  
   мікрополітичні в., 485—486;  
   правові, моральні, економічні в., 380  
 Відповідальність владна, 381—382  
   в. перед клієнтом, 387—390;  
   економічна, політична в., 111;  
   заангажована в., 388—390;  
   консолідована в., 201;  
   соціальна в., 501;  
   уникнення в., 587  
 Відчуття безпорадності, відстороненості, марності своєї праці, 109  
   в. відповідальності, 560;  
   в. настроїв електорату, 564;  
   в. невдоволення, 318;  
   в. присутності в процесі, 560;  
   в. суспільного пульсу, 395  
 Віддавські, А., 34, 52, 81, 203  
 Вілсон, В., 31, 486—487  
 Вільямс, В., 82  
 Влада  
   в. виконавча, 92, 462  
   в. де-юре і де-факто, 259;  
   в. елітної групи, 259;  
   в. інтересів, 505;  
   в. лідера, 190;  
   в., винагорода, 105;  
   в., від, для, до (позитивне), над (негативне), 63;  
   демократична в., 630;  
   державна в., 69, 123;  
   законодавча в., 92, 264—265, 462, 469;  
   зловживання в., 459;  
   інституційна в., 62;  
   неспроможності в., 307, 117, 121—122;  
   особиста в., 190;  
   політична в., 44;  
   представницька в., 122;  
   регулювальна в., 529;  
   рівні в., 284—286, 494—495;  
   судова в., 92;  
   суспільна довіра до в., 200;  
   четверта в., 570  
 Владні інструменти здійснення державної політики, 520—546  
 Власність  
   в. державна, 124  
   приватна в., 124, 527  
 Внесок, внески, 94—97, 253—255  
 Волкова, В., Воронов, В., Денисов, А., 52  
 Воля колективна, 492  
   носії суспільної в., 493;  
   політична в., 279  
 Воронков, А. А., 296  
 Вортонська школа бізнесу, 166  
 Вплив  
   агенти в., 96  
   визначення в., 498;

- в. аналітиків і експертів, 619;
- в. бюрократичного апарату, 500;
- в. випадкових чинників, 196;
- в. державних інституцій, 299;
- в. зовнішнього середовища, 94—96;
- в. кількісних змін, 435;
- в. на вибір, 487;
- в. на державну службу і державні інституції, 379;
- в. на модель, 418;
- в. на порядок денний, 443—444;
- в. на процес вибору альтернативи-стратегії, 439—440;
- в. на процес прийняття державно-політичного рішення, 461;
- в. на результати, 480;
- в. на спільноту, 497;
- в. народних мас, 439;
- в. панівної ідеології, 402—403;
- в. політики, 43, 59, 96—100, 120, 296, 598—600;
- в. раціонального «оцінювання», 605;
- в. структурування проблеми, 322, зацікавлених груп, 320;
- в. урядових програм, 482;
- в. цінностей, 59;
- ексклюзивний в., 374—375;
- елітарний в., 74;
- ідентифікація в. на впровадження, 450—451;
- ідеологічний в., 535;
- комбінований в., реальний в. на законодавство, 375;
- матеріальні/ символічні в., 99, 599;
- менеджментський в., 504;
- монетаризація в., 422;
- непередбачуваність в., 96—97;
- непропорційність в., 379;
- об'єкт, суб'єкт в., 96, 98;
- опосередкований в., 102;
- регулятивний в., 223;
- система виміру в., 418—419;
- суспільний в., 410;
- управлінський в., 494—495, 518
- Впровадження (втілення) державної політики, 484—520**
- в. рекомендованого рішення, 363;
- в. стратегічного плану, 181—182;
- в. як чинник вибору політики, 450—461;
- засоби поліпшення процесу в. політики, 450—451;
- механізм в., 61;
- невпровадження, 484;
- порівняння в. різних альтернатив-стратегій, 450;
- силове в., 531;
- труднощі в., 451;
- чинники впливу на в., 451—452, 484—485
- Втручання**
- в. в ринок, 114
- в. державне, межі, 50, 103,;
- максимальні, мінімальні межі в., 104—123;
- обмеження на в., 122
- Вудсайд, К., 521

- Гаврилишин, Б., 638  
 Гамільтон, О., 18  
 Гантингтон, С., 535  
 Гвішніані, Д., 51, 237  
 Герестетика (стратегія), 186, 188—189  
 Гетьман, гетьманат, 16—17  
 Гідність людська, 102, 119  
 Гобс, Т., 18  
 Говлет, М. і Рамеш, М., 521, 571  
 Гогвуд, В. і Гая, Л., 44—45, 64, 78, 178  
 Голосування, 41, 252—253, 444, 462  
   витончене, опортуністичне г., 468, 473;  
   голос «продати», 444;  
   демократичний механізм г., 463;  
   загальне г., 643;  
   г. мажоритарне, неефективність, рівновага, 469;  
   наївне г., 473;  
   оманливе г., 188—189;  
   парадокс г., 22, 463—472;  
   процедура г., 118;  
   способи г., 473—475;  
   техніка г., 462  
 Горбатенко, В. П., 48, 202  
 Гофман-Ланге, В., 274  
 Гравець політичний, 40, 358  
 Гравець — політики, 76, гравець — аналітик, 80  
 Громадська думка, 158, 189, 217, 525, 569, 595—596, 630, 634  
 Громадськість, 156, 353, 356  
 Громадянське суспільство, 62, 149, 206, 366, 620—637  
   гендерні компоненти громадянського суспільства, 368;  
   негромадянське суспільство, 632  
 Гроші, пропозиція, 168—170  
 Група  
   г. аналітиків, експертів, 184, 438, 439  
   аналітична г., 412;  
   г. впливу, 57;  
   г. інтересів, 69, 70, 76, 78, 83, 223, 249—250, 264, 299, 340, 352, 353, 414, 451, 489, 549, 561, 569, 632;  
   г. лібералізаторів, 629;  
   г. лобі, лобістські, 121, 295, 377, 461;  
   г. населення, 370, 482;  
   г. рішень, 284—286;  
   г. стратегій, 415—416;  
   г. тиску, 155, 353, 356, 374—375, 377, 414, 610;  
   г., боротьба за вплив, 249—250;  
   дорадча г., 186;  
   експериментальна і контрольна г., 601;  
   елітна г., 261, 264, 267—276;  
   зацікавлена г., 98, 131, 286, 290, 32, 340, 353, 377, 442, 443, 478, 505, 551;  
   люмпенізовані г., 265—266;  
   організована г., 74, 382, 561—563;  
   політико-консультативна г., 551;  
   професійна г., 224;  
   робоча г., 516;  
   сила впливу г., 455;  
   соціальна г., 66, 74, 155, 315, 470, 475, 477, 502;  
   спеціальна г., 558;

- г. спеціальних інтересів, 251—253;  
 статус-г., 262;  
 суспільна г., 73, 249, 279, 349, 610;  
 фокус-г., 384;  
 функціональна г., 236;  
 цільова г., 505
- Грушевський, М., 21, 22, 625
- Гувер, Г., 31
- Гуд, К., 522 і Доерн, Ф., 536
- Гумплович, Л., 27
- Гурне, Б.,
- Г'юїт, Р., 506
- Гай, П., 350, 374, 521
- Гейденгаймер, А., 82
- Гендерний аспект аналізу державної політики, 52, 365—369
- Грант, 77, 437, 526—527
- Дай, Т., 41—42, 81
- Дан, В., 35, 42, 81, 163310—311, 321—322, 326, 328, 330, 345, 420, 423, 424, 430, 521
- Джонс, Ч., 248
- Девей, Д., 81
- Дегтярьов, А., 36, 38
- Демократія, 53, 129, 482  
 «д. через право», 647;  
 гендерна д., 365—369;  
 демократичні чинники аналізу і впровадження політики, 618—653;  
 д. як система, 459—460, 473;  
 консолідація д., 625—627;  
 межі д., 635;  
 парламентська д., 41, 463, 478, 479;  
 повноцінна д., 625;  
 представницька д., 462;  
 проста д., 641—642;
- пряма, 122, 463, 471, не-пряма, напівпряма д., 463;  
 реальна д., 205, 366;  
 творення д., 635;  
 широкомасштабна д., 646
- Дем'янчук, О., 38
- Денгардт, Р., 92
- Держава  
 д. добробуту, 621  
 д. загального добробуту, 525  
 д. як арбітр, 123;  
 д. як гарант, 623;  
 д. як код, 622;  
 д.— ринок, 35;  
 д. як система субінститутів, 494,;  
 д. як широкомасштабна соціальна система, 300;  
 економічний потенціал д., 470;  
 ефективна д., 626;  
 монополія д., 83;  
 патерналістська роль д., 115;  
 правова д., 13, 206;  
 д., регулятивний потенціал, 215;  
 ресурсна база д., 179;  
 соціальна, соціально-правова д., 123—124, 624—625;  
 функції д., 110, 620, 624
- Державна політика, 6, 7, 37—40, 44, 54, 55, 66, 250, 293, 551  
 д. п., визначення, 41, 80—83;  
 д. п., вироблення, 34;  
 д. п., внески і результати, 123;  
 д. п., внутрішня, зовнішня, 66;



- д. п., дія/бездія, 44, 54, 66;
- д. п., емпіричний зміст, 203;
- д. п., етапи, 95;
- д. п., категорія, 499—500;
- д. п., конституційні положення, 491—492;
- д. п., наслідки, 96—97;
- д. п., неперервний потік, 130;
- д. п., офіційний розподіл цінностей, 361;
- д. п., підходи: широкий, вузький, 303;
- д. п., управлінські засади формування і впровадження, 491—492;
- д. п. як підсистема, 300; легітимна д. п., 83, 338; неефективна д. п., 47; позитивна, негативна д. п., 83; реалізація д. п., 499; режим д. п., 99—100; результати д. п., 96—97; формулювання д. п., 499
- Державна служба, 44, 52, 112, 271
- д. с., «машина», 561; політична роль д. с., 549;
- д. с., пріоритетні напрями реформування, 557;
- д. с., сучасні тенденції розвитку, 557—567;
- державні службовці, 31, 52, 75, 186, 271, 414, 424, 451, 461, 482, 503, 547, 550, 607;
- державні службовці, компетенція, 122, 285;
- державні службовці, мішень для груп, 561—562;
- державні службовці, партнери процесу політики, 562;
- державні службовці, професійне зростання, 555;
- державні службовці, ролі, 557—562
- Державна стратегія України, 199—203
- Державне управління, 3, 1, 32, 37, 47, 52, 62, 89, 92, 271—273, 306, 371, 484—520, 546—547, 560, 636, 643
- д. у., єдині принципи для держав — членів ЄС, 490;
- д. у., раціонально-ефективне, 56;
- д. у., суб'єкт-об'єкт, 47, 489;
- д. у., типи: застаріле, нове, 487;
- д. у. як владний механізм впровадження державної політики, 484—520
- завдання д. у., 500;
- стратегічне д. у., 202;
- сучасне д. у. в Україні, 506—520;
- функції д. у., 501—502
- Державно-політичне рішення, 35, 274, 218, 220, 240, 277, 283, 295—306, 371—380
- вироблення д.-п. р., 38;
- вірогідні д.-п. р., 405;
- впровадження д.-п. р., 38, 297, 450;
- д.-п. р., альтернативний варіант, 38;
- д.-п. р., вимоги до розробки, 299—300;
- д.-п. р., кваліфікаційні знаки, 483;

- д.-п. р., працює в «польових» умовах, 396;  
 д.-п. р., реакція (відповідь) на проблему, 319;  
 д.-п. р., реалії, 319;  
 д.-п. р., спектр владного застосування, 297;  
 д.-п. р., технологічно-процесуальні аспекти, 298;  
 допустимі д.-п. р., 476—478;  
 індивідуальне, колегіальне д.-п. р., 305—306;  
 інерційне д.-п. р., 219;  
 класифікація д.-п. р. за напрямками державної стратегії, 300—302  
 концепція д.-п. р., 359;  
 механізм вироблення д.-п. р., 347;  
 моніторинг д.-п. р., 297;  
 непопулярні д.-п. р., 459;  
 нормативний (прескриптивний), описовий (декриптивний) процес прийняття, 303—304  
 ознаки д.-п. р., 302—303;  
 основні типи д.-п. р., 549;  
 особливості д.-п. р., 299;  
 прийняття і вибір д.-п. р., 482—483;  
 стратегічні д.-п. р., 492;  
 типологія д.-п. р., 305—306;  
 ухвалення д.-п. р., 122;  
 юридичне оформлення д.-п. р., 298  
 Державно-регіональні відносини, 129  
 Дері, Д., 204, 397  
 Дефініції (терміни) політики, 38, 44, 45, 54—90  
 Децентралізація, 122  
 д. владних повноважень, 493  
 д. контролю, 637  
 Джексон, Р. і Джексон, Д., 43—44  
 Дженкінс, В., 81  
 Диктатура світогляду, 270  
 д. пом'якшена, швидка, 629  
 Дисфункція напрямів державної політики, 255—256  
 Діапазон  
 д. варіантів, 415  
 д.-шкала, 421—422  
 Дія/бездія, 44, 83, 484, 486  
 д./б., впровадження рішення, 503;  
 д./б. державних інституцій, 315;  
 д./б., добровільна, 116;  
 д./б., запланована, 358;  
 д./б., незадоволення, 138—141;  
 д./б. політики, 148, 238;  
 д./б., скасування-подовження, 605;  
 д./б., стратегічна, 181;  
 д./б. уряду, 479  
 Діяльність/бездіяльність аналітична, 55  
 д./б. благодійницька, 481;  
 д./б. держави, 92;  
 д./б. державних інституцій, 98;  
 економічна д./б., 252;  
 імітація д./б., 343;  
 координаційно-управлінська д./б., 55;  
 політична д./б., 32, 252;  
 управлінська д./б., 55, 501;  
 урядова д./б., 114  
 Добробут більшості, 480  
 д. групи, 476—479;  
 д. населення, 206, 381;  
 д. суспільства, 109;

- д., поліпшити, 475—483,  
поліпшити-погіршити,  
109, 115;  
зміна д., 476—478;  
максимізація д., 424;  
мінімальний д., 114, 424;  
параметри д., 478;  
підвищення д., 460, 470;  
рівень д., 476—483;  
стандарт д., 106;  
сукупний д., 118;  
суспільний д., 119, 228,  
482
- Довкілля, 113  
забруднення д., 479, 534;  
охорона д., 226
- Довіра суспільства до влади,  
200
- Доєрн, Б. і Пфід, Р., 67
- Доктрина  
д. аналітична, 415  
д. військова, 513;  
д. демократичного лібералізму й неолібералізму,  
257;  
д. демократії, 640;  
д. ідеологічна, 101;  
д. ліберально-демократична,  
64;  
д. оборони країни, 128;  
д. стратегічна, 160, 191
- Донцов, Д., 22
- Доручення, 302,  
д. Президента України,  
148
- Дотримання прав меншин в  
аналізі державної політики,  
365, 369—370
- Дохід, використовуваний,  
120  
вимірювання д., 120;  
майбутній д., 437;  
максимальний д., 261;  
мінімум д., 106;  
перерозподіл д.,  
105—106;
- послабити нерівність д.,  
456;  
справедливий/несправедливий д., 106
- Доцільність економічна, 207  
д. політична, 206, 287
- Драгоманов, М., 21
- Дрор, Е., 34
- Дюркгайм, Е., 19, 380
- Еванс, М., 166
- Еволюція, еволюційність,  
638648
- Ейстон, Р., 81
- Еквівалент грошовий, 418,  
431, 534
- Економетрика, 165—173
- Економіка  
абсолютизація е., 101  
демонополізація, роздержавлення е., 108;  
динамічний розвиток е.,  
453;  
ефективна е., 86;  
національна е., 167;  
політична е., 87;  
регулювання е., 112;  
ринкова е., 115, 170;  
світова е., 107, 173;  
трансформуюча е., 132;  
функціонування е., 112
- Екстайн, О., 166
- Електорат, 78, 140,  
251—253, 473
- Еліта, 74, 256—276  
керівна е., 633;  
непредставницька е., 619;  
політична е., 632;  
правляча е., 629;  
система е., 633
- Ероу, К., 447, 467—470
- Етап  
е. аналізу вибору альтернативи-стратегії,  
430—431  
е. аналізу впровадження рішень, 484, 488;

- е. аналізу державної політики, 310—312, 484;
  - е. вирішення нової проблеми, 311;
  - е. проведення експертної оцінки, 438;
  - е. процесу політики, 295;
  - е. усвідомлення нової проблеми, 311;
  - е. державно-політичних процесів, 248—249
- Етzioni, А., 448
- Ефект**
- е. запізнення (лаг), 537—542
  - запланований е., 98;
  - зворотний е., 343, 418, 538;
  - зовнішній е., 102, 104, 113;
  - ігровий е., 192—193;
  - майбутні е., 599;
  - надлишковий е., 98;
  - негативний е., 115, 216, 541;
  - перерозподільчий е., 470;
  - політичний і правовий е., 367;
  - розподільчі е., 470—472, 475;
  - стримувальний е., 121;
  - шоковий е., 121
- Ефективність**, 228—229
- дієва е., 60;
  - дієвість-е., 93;
  - економічна е., 76, 109, 118, 124, 207, 475;
  - е. вибору цілей, 304;
  - е. втілення стратегічної цілі, 363;
  - е. державного управління, 48;
  - е. за Парето, 109—110, 116—119, 472;
  - е. інструментів політики, 167;
  - е. механізму впровадження, 486;
  - е. по-сталінськи, 29;
  - е. прийняття рішень, 300;
  - е. результатів, 296;
  - е. як суспільна цінність, 102;
  - е., визначення, 608;
  - е., коефіцієнт, 523, мінімальний рівень, 526;
  - європейські принципи е., 608;
  - індикатор е., 295;
  - політична е., 523;
  - сукупна е., 207;
  - сумнівна е., 387;
  - технічна е., 523
- Європа**
- Є. Західна, 103, 202, 490, 519
  - Є. Східна, 103;
  - Є. Центрально-Східна, 46, 554
- Європейський адміністративний простір (ЄАП)**, 490
- Європейський Союз**, 490
- Життя**
- ж. безпечне, 114
  - політичне ж., 20, 24;
  - суспільне ж., 60, 61, 70;
  - якість ж., 606
- Завбачення**, 177
- з. як форма прогнозування, 165
- Завдання державного управління**, 487
- з. державної політики, 487—488;
  - з., поняття, 204;
  - кінцеві з., 279;
  - кон'юнктурні з., 153;
  - конкретизація з., 361;
  - нормативні з., 334;
  - поточні (оперативні) з., 211;

- стратегічні з., 159;  
 тактичні з., 153;  
 формування місії з., 212  
 Зайнятість, 106—107, 456  
 Закон, закони, 76, 148, 221, 351  
 відповідний з., 205;  
 добровільне дотримання з., 119;  
 загальні з., 507;  
 з. лінійного мислення, 410;  
 з. «Основи законодавства України про культуру», 125—126;  
 з. «Про державну службу в Україні», 533;  
 з. «Про Концепцію національної програми інформатизації», 244—245;  
 з. ринку, 108;  
 з. як інструмент, 531—532;  
 законність як інструмент, 521;  
 законодавство податкове, 534, чинне, 451;  
 законодавці, 69, 83, 443—444;  
 законопроект, внесення, доопрацювання, схвалення-відхилення, 507—520, ухвалення, 463;  
 конституційний з., 506, 510;  
 максимальне спрощення з., 411;  
 підписання з. Президентом України, 510;  
 прийняття з., 247, 507, 510;  
 ухвалення з., 497  
 Залізні трикутники, 374—378  
 Замовник (клієнт) з. аналізу, 319—320, 387—393  
 тип з., 391—393;  
 характеристики з., 405—406;  
 шкала вдячності з., 408—409  
 Засоби аналітичні, 148  
 засоби масової інформації (ЗМІ), 69, 75, 101, 155, 251—253, 270, 349, 353, 562, 620, 635, 378, 385  
 змі: залежні, незалежні, збалансовано, однобоко залежні, 635;  
 змі: прес-служба, прес-реліз, 570;  
 змі: четверта влада, 570, 635;  
 змі: як інструмент впровадження державної політики, 569—570  
 Звіт, звітування, 292, 409—410, 596  
 одиниці звітування, 611;  
 письмовий звіт, 406—407;  
 правила підготовки і подання звіту, 410  
 Зв'язок, зв'язки  
 вертикальні, горизонтальні, зовнішні з., 547—567;  
 з. з громадськістю, 587;  
 з. критеріїв з цілями, 418—419;  
 з. аналізу і прогнозування, 131;  
 з. між змістом і процесом, 249;  
 з. між структурою і політикою, 248;  
 зворотний з., 24, 37, 97, 158, 174, 211, 219, 245—246, 253—255.

- 304, 439, 451, 494,  
559, 590, 605;  
причинно-наслідкові з.,  
228, 616
- Зміни, зміна, вивчення, 143  
глобальні з., 552;  
з. змісту політики, 248;  
з. зовнішнього середовища,  
163;  
з. стратегії, тактики,  
129;  
з. у владі, 138;  
з. у політиці, 182;  
значні з., 285—286;  
кардинальні з., 285;  
малі з., 284—285;  
мікрозміни, 505;  
організований опір з.,  
504;  
проектовані з., 181;  
радикальні з., 202;  
реальні з., 99;  
суспільні з., 60
- Змінні  
з. відбір, 292  
економічні з., 166;  
з. політики, 229;  
з. середовища, 96;  
кількість з., 171;  
маніпулювати змінними,  
307;  
незаконодавчі з., 506;  
парні взаємовпливи змінних,  
292;  
позитивні з., 505—506;  
рівень агрегованості змінних,  
457—458
- Знання  
з. аналітичні, 387  
мультидисциплінарні з.,  
66;  
наукові з., 61, 89;  
політологічні з., 46;  
професійні з., 75;  
спеціальні з., 184;  
стратегічне з., 158—159
- Івановський, В., 26—27  
Ідеократія, 269—270  
Ідея  
генерування і., 156;  
і. «втручальності», 522  
і. неактуальності вибору  
політики, 47;  
і. привілеїв, 140;  
інституційна і., 129;  
упереджена і., 403
- Ієрархія інституціональна,  
37, 492  
і. соціальних груп, 155;  
і. функціональних блоків,  
494;  
організаційна і., 270
- Інвестиції  
і. великі, 282  
інвестор, 201;  
іноземні і., 244;  
початкові і., 434
- Індекс  
і. вимірювання, 120  
і. Джині, 120;  
і. Доу-Джонса, 458;  
і. популярності, 452,  
455, 457;  
і. споживчих цін, 120;  
і. суспільної корисності,  
118
- Індивідуалізм методологічний,  
75
- Індикатор  
і. ефективності, 528  
неекономічні і., 120;  
суспільний і., 120
- Індустрія, заощаджувально-  
позичкова, 535  
«Індустрія оцінювання політики»,  
588
- Інновації, 348, 448
- Інститут  
і. державний, 75, 92, 94,  
122—123, 148, 151,  
247—248, 250,  
257—258, 489;

- законодавчий і.,  
131—132, 247, 493;
- і. Геласа, 454—456;
- і. виконавчий, 131, 247,  
493;
- партійно-державний і.,  
28;
- представницький і., 41;
- і. публічної влади, 66;
- судовий і., 247;
- суспільний і., 22, 58,  
357
- Інституції
- і. демократичні, 444;
- державні і., 7, 32, 33,  
43, 57, 83, 84, 89, 93,  
98, 117, 130, 138, 140,  
148, 149, 302, 316,  
352, 357, 374, 450,  
452, 458, 483, 598,  
609, 620;
- економічні, політичні і.,  
119;
- і. владні, 55, 349;
- моральні, релігійні і.,  
117;
- спеціалізовані і., 156
- Інституційний утилітаризм,  
119
- Інструкція, 348, 359, 404
- Інструмент (знаряддя)
- вибір і., 523, 531
- види основних і.,  
521—532;
- витратний і., 129;
- головні функції і., 523,  
525;
- і.—цілі, відмінності,  
520—521;
- і.—шкала, 83, 521,  
523—537;
- і. багатоваріантного впли-  
ву, 526;
- і. бюджетної політики,  
167—170;
- і. впровадження, 535;
- і. грошової політики,  
167—170;
- і. досягнення цілей,  
213—214;
- і. економічної політики,  
455, 542;
- і. здійснення державної  
політики, 520—546;
- і. регулювання, 535;
- і., визначення, 203—204,  
520;
- і., «розподіл праці»,  
169—170, 538;
- класифікація і.,  
521—525;
- «меню» і., 522;
- монетарні, немонетарні  
і., 521;
- моральний вимір і., 152;
- набір і., 621;
- податковий і., 129;
- управлінський і., 358
- Інтеграція
- і. глобальна, 131, 199
- європейська і., 460;
- і. до Європейського Сою-  
зу, 210;
- континентальна і.,  
621—622;
- культурна і., 622
- Інтервал часовий, 171, 173
- Інтерес
- баланс і., 78
- бізнесові і., 58, 74;
- більшості і., 73;
- втрата і., 358;
- вузькі і., 428, 473—475;
- державний і., 150—151,  
481, 482, 560;
- егоїстичні і., 228,  
480—481;
- індивідуальні і., 92;
- і. бюрократів, 35, 139,  
253;
- і. груп, групи, 41, 92,  
451, 477, 492, 505;

- і. державних службовців, 359;
- і. капіталу, 77;
- і. клієнта (замовника), 498;
- і. політиків, 253, 359;
- і. спільноти, 155;
- і. споживачів, 103;
- і. уряду, 550;
- і. виборців, 253, 376, 377, 463;
- і. еліти, 276;
- коаліційні і., 631, і. парламентарської коаліції, 470;
- компроміс і., 188;
- корисливі і., 400;
- корпоративні і., 492;
- меншості і., 483;
- національні і., 107, 114, 124, 149, 150—151, 487;
- неврахування і., 121;
- особисті і., 56, 251;
- приватні і., 102, 482, 535;
- спектр і., 504;
- стратегічні і., 148—151;
- суб'єктивні і., 461;
- сукупність і., 488;
- суспільні і., 122, 223, 287, 305—306, 481, 493, 529, 535
- тактичні і., 240;
- Інфляція, 167—170, 452—453, 457—459, 464;
- і. і монополізм, 107
- Інформаційно-аналітичні технології (ІАТ), 229—246
- Інформаційно-прогнозні технології (ІПТ), 243—246
- Інформація
  - і. акумулювання, 229;
  - аналіз та опрацювання і., 438;
  - багатоканальність надходження і., 378;
  - державне регулювання процесів інформатизації, 244—245;
  - джерела і., 410;
  - додаткова і., 360—361;
  - достовірність і., 121, 253;
  - достовірна та обгрунтована і., 603—604;
  - доступ до і., 382, 395;
  - збирання і., 282—283, 307—308, 557, 593, 595;
  - інформаційна асиметрія, 102;
  - інформаційна база, 395—396;
  - інформаційна обізнаність, 383;
  - інформаційна пріоритетність, 407;
  - інформаційне забезпечення експертного оцінювання, 438—439;
  - інформаційний бум, 307—308;
  - інформаційні перетворення, 87;
  - і. — валюта демократії, 397;
  - і. — доказ, 59;
  - і. повна, 121, 195, неповна і., 127;
  - мінімальний обсяг і., 162, 442—444;
  - місцевих аналітиків-експертів і., 442—444;
  - навички пошуку, систематизації аналізу і., 397;
  - насичення статистичними даними і., 437;
  - необхідна і., 372, 549;
  - неофіційні канали і., 444, формальний/неформальний шлях, 345—346;



- обмеженість і., 118, 198, 289, 345, 481, 501;  
офіційна і., 570;  
про наслідки державного втручання і., 606;  
релевантність і., 501;  
розбудова інформаційної бази, 395—396;  
ступінь формалізації і., 379;  
труднощі з отриманням даних, 616;  
цінність і., 448
- Ірраціональність колективна, 323
- Істон, Д., 24, 94—95, 253—255
- Кабінет Міністрів України, *див.* Уряд
- Кадри, 52, 152, 157, 192  
дворічні к., 136;  
державна кадрова політика, 553—557;  
кадрова служба, 553—557;  
кадрове забезпечення, 427, 485, 486, впровадження державної політики, 546—553;  
формування кадрового складу, 564
- Калдор, Н. і Гікс, Дж., 472—480
- Кан, Г., 172—173, 291—293
- Капітал  
великий к., 265;  
інтерес к., 77;  
капіталовкладення неокупні, 282;  
міграція к., 107,;  
нагромадження к., 261, накопичення, 635;  
соціальний к., 636;  
фінансовий к., 264
- Караган, К., 420
- Карта політична, 427
- Картер, Дж., 242
- Категорія, категорії класифікаційні, 329—330  
к. управління, 489;  
к.: цілі—заходи—критерії, 208;  
к. досконала політика, 286
- Квейд, Е., 392
- Кволет, А., 19
- Кейнс (мультиплікатор), 35, Посткейнсіанство, 41
- Келман, С., 138
- Кілієвич, О., 8, 30, 38, 49, 50, 100, 310
- Кінгдом, Дж., 316, 354
- Клас  
к. домінуючий, 75—78  
к. залежний, 75, 77
- Класифікація  
к. інструментів, 281  
к. об'єктів державного управління, 495;  
к. підсистем державної політики, 86;  
к. процесу вирішення суспільних проблем, 309—310
- Клейн, Л., 166—173
- Клементевич, Т., 305—306
- Клінтон, Б., 309
- Клівленд, Г., 136—137
- Клієнт, *див.* Замовник
- Коаліція  
к. більшості, 616  
к. дисциплінованої меншості, 473;  
парламентська к., 465—471;  
соціальна к., 475;  
урядова к., 180
- Кодекс етичної поведінки  
к. аналітика-експерта, 390
- Колушко, І., 552
- Комітет  
к. парламентський, 375—376

- к. урядовий, 516  
Компроміс, 75, 187, 249  
демократичний к., 628;  
к. між альтернативами-стратегіями, 462;  
к. цінностей, 118;  
к., поняття, 503;  
пошук к., 478;  
правила досягнення к., 187—188  
Конкуренція, 75, 152  
конкурентоспроможність, 210, 504;  
к. вільна, 105;  
к. неповна (недостатня), 102;  
к. обмежена/необмежена, 223—224  
Консенсус, 140, 462, 471—473, 479, 505  
Консолідація  
к. демократії, 626—627  
к. політичних сил, 200  
Конституція (документ спеціальний), 205, 247, 462, К. України, 205, 506—520, 552  
Консультація, консультування, 52, 363, 382—385;  
дієве консультування, 558—562;  
латеральні к., 563;  
неформальні к., 337;  
формальні к., 337, 557—558  
Конт, О., 19  
Контрасигнування рішень, 513, 514  
Контроль  
к. державний, 37, 113, 114;  
к. бюрократичний, 402;  
к. всеосяжний, 113;  
к. за дотриманням контрактів, 102;  
к. за урядом, 94;  
к. над втіленням стратегії, 460—461;  
к. над інформацією, 76, 459;  
к. над цінами, 110, 112;  
к. недостатній, 121;  
к. систематичний, 455—456;  
к. соціальний, 117, 381;  
к. швидкості впровадження, 531—532;  
централізований к., 505;  
цивільний к., 128  
Конфлікт  
к. економічний, 76;  
к. інтерпретацій, 150, 190;  
к. між двома групами, 222;  
к. політичний, 74, 76;  
к. ціннісних орієнтацій аналізу й аналітика-експерта, 394;  
к. цінностей, 117;  
умови загострення к., 256  
Концептуальні засади реалізації урядової політики, 362—365  
Концепція  
конфліктологічна к., 20;  
к. адміністративної реформи в Україні, 210, 552—553;  
к. державно-політичного рішення, 359;  
к. економічності, ефективності, результативності, 606—607;  
к. елітаризму, 492;  
к. нормативно-правових актів, 350;  
к. приватизації, 227;  
к. раціонального вибору, 276;  
к. розвинутого соціалізму, 30;

- к. суспільного вибору, 87;
- к. цільової функції, 215—220;
- к., документ, 133;
- к., стратегії, 133—137;
- к. стратегічного планування, 130—136;
- соціальна к., 483;
- стратегічна к., 153;
- теоретична к., 56;
- традиційні к., 348;
- філософська к., 93
- Кон'юнктура політична, 457—460
- Кооптація (стратегія), 186—187
- Корпорація, 166, 172, 230, 529
- Корпоративізм, 157, 632—633;
- Корпоратизація партійних інтересів, 631
- Костомаров, М., 17
- Кравченко, Б., 8, 39
- Кравчук, Л., 192
- Критерій, критерії
- абсолютизація к., 76
- домінуючий к., 423;
- економічний к., 277;
- зведена характеристика к., 420—427;
- інтуїтивні к., 423;
- кількісний к., 277;
- класифікація к., 603—604, 518;
- к. вибору альтернативи-стратегії, 449;
- к. відбору інструментів впровадження політики, 522;
- к. відбору клієнтів, 590;
- к. відбору подій для аналізу, 315—316;
- к. економічної конкуренції, 423;
- к. ефективності, 419, 422—423;
- к. здійсненності, 421;
- к. зростання суспільного добробуту, 475—480;
- к. Калдора-Гікса, 479—481;
- к. комунікабельності, 426;
- к. маскулінізація-фемінізація, 366—367;
- к. масштабу та цілей державної політики, 221;
- к. оцінки альтернативи-стратегії, 419;
- к. оцінки стратегічного плану, 185—186;
- к. оцінки, 188, 308;
- к. оцінювання, 45, 361, 417, 602—606, 622;
- к. політики, 416—420;
- к. політичної здійсненності, 419, 425—427;
- к. «поріг» меж допустимості, 441—442;
- к. раціональної моделі, 464;
- к. реальності політики, 379;
- к. рівності, 611;
- к. часу, 295;
- к. прийнятної зони терпимості, 483;
- к., адекватність, 419, 425;
- к., дієвість-результативність, 419, 421—422, 425;
- к., доречність, 426;
- к., категорія, 208;
- к. Парето, 110, 115—116, теоретична і практична цінність к. Парето, 475—480;

- к., придатність до адміністрування, 419, 427;
- к., справедливість, 419, 424;
- к., фортіорі аналізу, 423; легко вимірювані к., 416—417;
- максимізація к. суспільного добробуту, 424;
- обмежений набір к., 418—419;
- прийнятій к., 453;
- прийнятність к., 419, 425—426;
- ранжування к., 416;
- типи к., 602;
- шкала к. передбачення впливів, 419—420
- Крозбі, Б., 179—183
- Кроки процесу вироблення політики, 310
- Кропоткін, П., 638
- Культура
- к. адміністративна, 571—573;
- бюрократична, корпоративна к., 549, 563—564, 573—581;
- визначена к., 380;
- демократична к., 256;
- західна к., 364—365;
- к. аналітичної роботи, 390;
- к. державного управління, 571—572;
- к. лідера, 190;
- к. політиків, 157;
- к. управління, 126, 564—568;
- культурна державна політика, 124—126;
- організаційна к., 364, 565;
- плюралістична к., 256;
- політична к., 43, 155, 355, 571;
- рівень к., 572;
- сильна, слабка к., 574;
- співпраці замовників і аналітиків-експертів, 408;
- стратегічна к., 199;
- тіньового бізнесу, 264;
- чоловіча і жіноча к., 367
- Кучеренко, О., 8, 47, 49
- Кхол, Й., 437
- Лаг (ефект запізнення), лагова структура впровадження державної політики, 537—542
- Ласвел, Г., і Каплан, А., 24, 32, 34, 81, 87
- Легальність, 150
- Легітимність, 119, 150, 415
- л. і авторитет, 149—151;
- л. насильства, 123;
- л. політики, 247, 287;
- л. політичної системи, 119;
- л. суспільна, 415
- Лед, Г., 228—229
- Левін, К., 484
- Ленін, В., 28
- Лернер, Д., 32
- Липинський, В., 22
- Литвак, Б., 51, 415
- Лідер, 148, 150—151, 184
- політичний л., 260, 303—304, 358;
- стратегічний л., 189—190;
- харизматичний л., 57
- Лідерство, 36;
- Ліндблом, Ч. і Вудгауз, Е., 33, 52, 67, 103, 284, 489, 495—496
- Ліндквіст, Е., 562
- Лінстоун, Г., 213
- Ліцензування
- л. діяльності, 224
- л. експорту, 114

- Лобі, лобізм, лобіювання,  
(див. Група) 156,  
249—250, 278, 286, 290,  
295—296, 350, 352,  
375—376, 632
- Лові, Т., 92
- Логіка політики, 484—485
- Логунова, М., 46
- Лок, Д., 18, 641
- Макрей, Д. і Вайтінгтон, Д.,  
419
- Макрідіс, Р. і Браун, Б., 44
- Мак'явеллі, Н., 564
- Малтус, Т., 19
- Мангейм, Дж. Б. і Рич, Р.  
К., 51, 232
- Мандел, Р., 170
- Маніпулювання механізмами  
свідомості й установками  
поведінки, 496  
потенціал м., 535
- Маніпуляція,  
м. обставинами, 188;  
м. процедурою, 473;  
м. результатами, 468;
- Маркетинг політичний, 36
- Маркс, К., Енгельс, Ф., мар-  
ксизм, 20, 56, 256, 380,  
639, 641
- Марч, Дж., 207
- Матвієнко, В. Я., 48, 52,  
163, 165, 201—202, 296,  
315, 372
- Матриця  
м. двоспекторна,  
284—286  
м. критерії-альтернативи,  
439—440
- Медисон, Дж., 18
- Мей, Д., 463
- Мейджон, Д., 69
- Менеджмент, 89, 271,  
м. і стратегічне плану-  
вання, 141—148;  
кадровий м., 554—555;  
менеджер генеральний,  
200;
- стратегічний м.,  
141—148, 190
- Меншина національна, 127,  
369—370
- Мережене планування й  
управління, 488
- Меритократія, 266
- Метод  
аналітичний м.,  
324—325, 374;  
біографічний м., 151;  
дедуктивний м., 410;  
дескриптивні м.,  
603—605;  
дидактичний м.,  
412—413;  
евристичний м., 415;  
економіко-математичний  
м., 415;  
економічний м., 111,  
112, 398;  
екстраполяція м., 595;  
інтуїтивний м., 290, 370;  
м. аналізу ієрархій  
(МАІ), 237—238;  
м. безпосередньої оцінки,  
438;  
м. векторів переваг, 439;  
м. вивчення входів і ви-  
ходів рішення,  
435—437;  
м. вимірювання вигід-ви-  
трат, 483, 608—614;  
м. врахування непередба-  
чуваності політики,  
198;  
м. Гордона, 87;  
м. декомпозиції цілей у  
просторі, 211—212;  
м. Дельф, дельфійський,  
172, 177, 595;  
м. дискретних експерт-  
них кривих, 439;  
м. дуже залежного вибо-  
ру (інкрементальний),  
286—291;

- м. експертних оцінок, 437—438;  
 м. експертної класифікації, 439;  
 м. імітаційного моделювання, 327—328;  
 м. Калдора—Гікса, 611;  
 м. колективної експертизи, 439;  
 м. «контрастні групи», 602;  
 м. кон'юнктурної симптоматики, 170;  
 м. конструктивізму, 349;  
 м. координації за допомогою комісій, 439;  
 м. лінійного програмування, 415;  
 м. лотерей, 438;  
 м. парних порівнянь, 439;  
 м. поодиноких спостережень (передекспериментальна схема), 601;  
 м. середньої крапки, 438;  
 м. фіксованого бюджету, 432;  
 м. фіксованої ефективності, 433;  
 м. Черчмена-Акофа, 438;  
 м. авторитарно-автократичні, 642;  
 м. адміністративні, 111—114, 491, 531;  
 м. вибору, «або-або», 251, альтернатив, 415;  
 м. державного управління, 496—497, 502—503;  
 м. Конкретизації проблеми, 328—332;  
 м. метааналізу, 601;  
 м. мінімізації витрат, 175, 608—609;  
 м. моделювання, 415;  
 м. неперервного збору серії даних, 601;  
 м. оперативного управління, 494;  
 м. оцінювання, 433—434, 595—596, 601613;  
 м. прогнозування, 176—178, 595;  
 м. ранжування альтернативних варіантів, 439;  
 м. ситуаційного моделювання, 327;  
 м. співробітництва, 471—472;  
 м. стратегічного прогнозування і планування, 178—183;  
 раціональні м., 182—183, 428, 613;  
 соціолінгвістичний м., 398;  
 статистичний м., 601;  
 сценарний м., 291—293
- Механізм**  
 м. вільної конкуренції, 103;  
 м. впровадження державно-політичних рішень, 298;  
 м. демократичного прийняття рішень, 466—470;  
 м. контролю за державними видатками, 460;  
 м. попиту і пропозицій, 101, 103—104, 456;  
 м. ринку, 101—104, 216, 483;  
 м. селекції, 266;  
 м. управління суспільством, 489;  
 м. урядування, 525, 533;  
 м. парламентської демократії, 468—470;  
 податковий м., 533
- Мидрал, Г.**, 32
- Мислення**  
 м. консервативне, 289  
 м. критичне, 397;

- м. нелінійне, 339;  
стратегічне м., 131,  
159—162, 443
- Мілер, Дж., 341
- Мілз, Р., 443
- Міле, В., 257
- Міл, Дж., 18
- Мінімальний максимум ви-  
нагород, 282
- Мінімакс, 251, 441
- Мінцберг, Г., 198
- Моделювання, 51, 229,  
233—241, 320, 323—325,  
430;
- Модель  
глобальна м., 173, 175  
детермінована м.,  
233—234, 430;  
економетрична м.,  
166—173, 175;  
класифікаційна м., 521;  
комп'ютерна м.,  
235—236;  
ланцюгова м., 297;  
ліберально-плюралістична  
м., 67;  
математична м.,  
233—234, 242, 373,  
434, 440;  
мережева м., 211—214;  
м. впровадження держав-  
ної політики,  
505—520;  
м. визначення, 228, 246;  
м. демократії, 628;  
м. державної стратегії,  
132, 493—494;  
м. законодавчої ініціати-  
ви Верховної Ради  
України, 507—508;  
м. «колеса Тихомирова»,  
237—246;  
м. Леонтьєва, 166;  
м. досягнення державно-  
політичних процесів,  
246—294;
- м. поведінки: адміністра-  
тивної, економічної  
людини, 324—325;  
м. проблеми, 417;  
м. розвитку Мейдзи, 639;  
м. розвитку політичної  
ситуації, 240;  
м. ухвалення норматив-  
но-правових актів Пре-  
зидентом, 511—512;  
модельний аналіз держав-  
но-політичних проце-  
сів, 227—294;  
неформальна м.,  
234—235;  
передбачувально-унікаль-  
на м. впровадження,  
505—506;  
поведінкова м., 290, 370;  
прогностична м., 48,  
165—166;  
раціональна м., 67, 193,  
276—283, 360—362,  
613;  
регіональна м., 129;  
складна, проста м. вибо-  
ру, 445—446;  
структурно-логічне моде-  
лювання, 300;  
штабна м. державного  
управління, 503
- Моніторинг, 53, 182, 202,  
242, 531, 582
- Мономах, Володимир, 13
- Монополізм та інфляція,  
107
- Монополія природна, 102
- Монтеск'є, Ш. А., 18
- Мораль аналітичної роботи,  
390—391
- Моска, Г., 640
- Мудрий, Ярослав, 13
- Мультиплікатор  
бюджетний м., 167—170;  
валютний м., 546;  
грошовий м., 167—170,  
546;

- Кейнса м., 35, 219;  
м. впровадження державної політики, 542—546;  
податковий м., 546;  
потужність м., 541;  
система м., 167
- Мультирівневий і мультинаціональний варіант вибору політики, 446—450
- Наказ**, 365, 567
- Наслідки**  
бажані н., 498;  
майбутні н., 98;  
мінімізація н., 645;  
можливі н., 292;  
н. вибору, 278;  
н. впровадження, 279;  
н. голосування, 479;  
н. зовнішніх ефектів, 104;  
н. непередбачувані/ передбачувані, 98, 160, 488, 598;  
н. очікувані/неочікувані, 98;  
н. побічні, поточні, 98;  
н. позитивні/ негативні, 376, 407;  
н. політики, 84, 96, 99, 119, 194, 288;  
н. порівняння альтернатив-стратегій, 445;  
н. символічної політики, 99;  
протилежні н., 370;  
субстантивні н., 222;  
фінансові н., 379
- Натови**, 642
- Національна політика**, 126
- Невдаха мовчазний**, 120—121
- Невизначеність демократична**, 629
- Невпевненість при виборі**, способи подолання, 440—441
- Недоліки й переваги системи виборів**, 472—475
- Нейдел**, С., 263—264
- Нейнабер**, Дж., 52
- Непередбачуваність (невизначеність) політики**, 193—200, 348, 445, 503
- класифікація н.**, 194—196;  
**методи дослідження**, 197—198;  
**н. аналітична**, 390;  
**н. вибору політики**, 440—445;  
**н. впливу**, 96—97, 354;  
**н. ймовірності «випадання подій»**, 195;  
**н. кризи**, 170;  
**н. наслідків**, 283, 323;  
**н. оцінювання**, 353;  
**н. повна/часткова**, 195;  
**н. подій**, 354;  
**н. результатів**, 138;  
**н. цілей**, 196, 206;  
**н. як норма**, 194, 353
- Нерівність**, Я. Тинбергена, 215, 538—546
- Нестабільність політична**, 24, 138
- Неупереджена упередженість**, 403
- Нижник**, Н., 52
- Номенклатура**, 261—262
- Норма**  
**н. дотримання**, 5724  
**етичні н. аналізу**, 379—403;  
**конституційна н.**, 132;  
**н.— непередбачуване**, 194;  
**н. культури ділового спілкування**, 411;  
**н. як інструмент**, 531—532;  
**н.-правило**, 217;  
**н. моралі**, 106;  
**процедурні н.**, 473



- Ноу-хау, 181
- Обіг грошовий**, 103
- Образ розумінню правильного, 317
- Оборона країни, 128
- Одиниця виміру раціональності, 278
- Ознака: колективізм-індивідуалізм, 364
- Опонент: активний, потенційний, 186
- Опозиція, 76, 395  
закономірні дії о., 386, 497;  
маятникова о., 268;  
нейтралізація о., 336;  
о. уряду, 101;  
політична о., 180
- Органи**  
о. адміністративний, 616  
виконавчий о., 132, 363, 376—377, 493;  
законодавчі о., 186, 469, 473, 493;  
о. державної влади, 210;  
о. місцевого самоврядування, 136;  
специфічний о., 359
- Організація**  
о. аналітичні, 157  
громадсько-політичні о., 129;  
державні о., 131, 156, 270, 491;  
«майже» владна о., 533;  
недержавні о., 148, 151, 156, 339, 588;  
неприбуткові о., 131, 270;  
о.-механізм, о.-організм, 572;  
політичні о., 192;  
приватні о., 156, 270, 536;  
специфічні організації, 359
- Орієнтація ціннісна, 368, 551
- Орлик, Пилип, 17
- Оцінка**  
достовірна о. ролі фактора часу, 458;  
експертна о., 172, 175, 320, 434, 437—439, 507;  
несистемна і несистематична о., 433;  
о. витрат ресурсів, 296;  
о. відхилень (похибка), 440;  
о. впливів, 418, впливу альтернатив, 308—309;  
о. входу і виходу, 360;  
о. діяльності персоналу, 565;  
о. здійсненності політики, 442—444;  
о. лагу, 537—538;  
о. лідерів, 442—444;  
о. майбутнього доходу альтернатив-стратегій, 437;  
о. моделей аналізу, 290;  
о. найкращого і найгіршого варіанту, 441;  
о. оцінюваності, 584—590;  
о. потенційних ресурсів учасників, 443—444;  
о. результатів, 98, 397—328, 360;  
о. ринку й невизначеності, 430;  
о. продавця, обслуговування, 437;  
о. симптомів, 227—228;  
о. співвідношення і розстановка політичних сил, 487;  
о. суспільних цінностей, 472;

- псевдооцінка, формальна,  
о. теоретичних рішень,  
602—605;  
точність о., 457—458
- Оцінювання**  
о. альтернатив, 278, 417  
багатостороннє о., 289;  
вичерпне, неповне, фор-  
мальне, підсумкове о.,  
602;  
емоційно-ідеологічне о.,  
614;  
етичні питання о.,  
617—618;  
критерії та підходи о.,  
602—606;  
методи о., 433—434,  
593—595, методологія,  
593—602;  
неможливість о., 360;  
непередбачуваність о.,  
353;  
несприятливі обставини  
о., 588—589;  
об'єктивне о., 596;  
особливості о., 614—618;  
о. вигід-витрат політики,  
608—612;  
о. вирішуваності про-  
блем, 632;  
о. впливу політики,  
599—600;  
о. впровадження,  
592—593;  
о. гендерних впливів,  
369;  
о. досягнення цілей, 213;  
о. ефективності держав-  
ної політики, 53, 299,  
303, 360, 433 і резуль-  
тативності, 606—618;  
о. місця і часу, 177;  
о. моделей аналізу, 370;  
о. політичних ризиків,  
425;  
о. потреб регулювання,  
528;  
о. процесу, 596—598;  
о. результативності, 53,  
203;  
о. результатів, 97,  
182—183, 370, 434,  
359—362, 584—585,  
594, 60—602;  
о. сили і слабкості, 137;  
о. симптомів проблеми,  
293;  
о. стратегічного плану-  
вання, 187, 182—183;  
о. як бюрократичний хід,  
587—589;  
о. як вид контролю, 593;  
о., визначення, 582;  
о., охоплення всіх етапів  
аналізу політики,  
590—593;  
о., раціональний інстру-  
мент, 586;  
підсумовуюче о., 593;  
планування й о. потреб,  
процесу, впливу,  
593—602;  
порівняльне о., 341;  
ритуальне о., 588;  
рівні о., 596—597;  
систематичне о., 588  
складники о., 583—584;  
соціально-економічне й  
політичне о., 581—618;  
способи проведення о.,  
585—586;  
сценарій о., 595;  
техніка, технічне о., 41,  
177;  
формальне і неформальне  
о., 98—99, 598;  
цілі та проблеми о.,  
587—593
- Пал, Л.**, 39, 40, 41, 51, 82,  
148, 204, 213, 299, 317,  
320—321, 350, 358, 390,  
397, 399, 420, 521, 527,  
602, 613, 614
- Паніотто, В. І.**, 245

- Парадокс в аналізі державної політики, 317
- п. вибору політики, 461—472;
  - п. голосування, 463—472;
  - п. демократичної процедури, 481;
  - п. політики, 614;
  - п. тактичного плюралізму, 153—154
- Парламент, 201, 218, 374, 645
- Верховна Рада України, 381, 507—520
- Параметри, критерії, процедури вибору політики, 413—483
- Парето
- П. вдосконалення, 114;
  - П. ефективність, 30, 116—119, 472;
  - П. оптимум, 109, 116, 475, 611
  - принцип П., 415, 468
- Парсонс, В., 43, 503
- Парсонс, Т., 24
- Партія
- п. комуністична, 269
  - опозиційні п., 70, 224, 269, 454, 456;
  - п.-фундатор, 352;
  - платформа п., 352;
  - політичні п., 75, 252, 444, 631—633;
  - правлячі п., 224, 454, 457, 493;
  - псевдопартія, 633
- Партнерство, 127, 558, 568
- Пастки
- п. аналітичні, 193;
  - ідеологічні п., 138;
  - п. стратегій політики, 191—203
- Патерналізм, 115, 424, 364, 529—530, 647
- Патнам, Р., 636
- Пейдж, Е., 44
- Передбачення, 42, 146, 195, 440
- Переваги
- визначення (виявлення) п., 464—472;
  - комбінація п., 465—470
- Переконання, 496—497, 528
- Перешкоди
- п. бюрократичні, 504, 577—581
  - додаткові суспільні п., 452;
  - п. бажаній дії чи цілі, 317;
  - п. визначення успішності/неуспішності політики, 616—617;
  - п. вимірювання результатів та вигід, 422;
  - п. координації, 318—319;
  - п. оцінювання, 617;
  - п. раціональної моделі, 282—283;
  - п. формулювання проблеми, 333—334
- Петон, К., 341, 419, 420, 521, 598
- Підприємства
- державно-приватні або змішані п., 530
  - п. приватні, 110;
- Підприємець, 264—266
- Підприємництво, 103, 201
- Підходи
- п. аналітичний, 334—338;
  - багатокритеріальний п., 296;
  - базові п. до аналізу політики, 419, 428—437;
  - вузький/широкий п. до формування державної політики, 303;
  - догматичний п., 232;
  - етапний, некомарксистський, субсистемний п., 88;

- інкрементальний п., 610;  
класифікаційний п., 78,  
521—522;  
консервативний п., 291;  
конформістський п., 289;  
методологічний п., 148,  
324—325;  
небюрократичний п., 89;  
партійно-урядовий п., 89;  
п. і теорія, 79—80;  
п. оцінки витрат, 437;  
п. В. Дана, Л. Пала,  
Я. Потера, 320—322;  
п. до впровадження по-  
літики, 498;  
прагматичний п., 237,  
287;  
програмно-цільовий п.,  
500;  
раціональний п., 43, 190,  
528, 582;  
системний п., 300;  
стандартний п., 340;  
стратегічний п.,  
179—183, 290, 370;  
теоретичний п., 45, 56,  
63, 178, 385;  
технократичний п., 43,  
213
- Пільги, надання/відмова,  
224
- Піраміда суспільних про-  
блем, 313—314
- Пірен, М., 53
- Пітерс, Р., 39
- Планування  
п. кадрове, 554;  
обернене п., 340;  
п'ятирічне п., 30, 136;  
перспективне п., 385;  
план, складники,  
181—186;  
п. державне, 518—519;  
п. і менеджмент,  
141—148;  
п. і оцінювання потреб,  
593—595;  
п. кар'єри, 555—556;  
п. людських ресурсів,  
564;  
п. оцінювання, 583—584;  
стратегічне п., 116,  
130—203, 559;  
тотальне директивне п.,  
110;  
фінансове п., 352
- Плата, заробітна мінімальна,  
114, 225
- Платон, 12
- Плеханов, Г., 28
- Поведінка  
п. гіпотетична, 485  
економічна п., 112,;  
задовольняюча п., 448;  
організаційна п., 87, 309;  
п. маленьких робесп'єрів,  
639;  
політична п., 24, 67, 74,  
309
- Повноваження законні, 486  
комплекс державно-влад-  
них п., 491—493;  
легітимні п., 304, 491
- Податки (оподаткування),  
103, 225, 454, 525, 534,
- Подолінський, 21
- Пойченко, А., 46
- Показники  
п. агрегований, 606;  
види п., 606;  
динаміка макроекономіч-  
них п., 452;  
економічний п., 138;  
зміна загальноприйнятих  
п., 326;  
індикативний п., 202;  
п. економічної активності  
уряду, 455;  
синтетичний п., 170;  
узагальнений п., 281
- Політики, політик, 95, 123,  
187, 192, 251—253, 349,  
377  
відповідальний п., 101;

кар'єра політика, 425;  
 класифікація п. за  
 М. Вебером, 23;  
 неординарний п., 57;  
 п.— альтруїст, 481;  
 професійні п., 461;  
 «сильний» п., 504

## Політика

адміністрування, 64  
 бюджетна п., 138,  
 167—170;  
 вироблення п., 250;  
 відстоювання п., 84;  
 внутрішня, зовнішня п.,  
 33, 107, 126—127,  
 199, 201, 481—482;  
 гендерно нейтральна п.,  
 369;  
 голослівна і декларативна  
 п., 386;  
 демократична п., 618;  
 дієва п., 219;  
 дія зовнішнього середови-  
 ща на п., 56;  
 економічна п., 35, 59,  
 101, 174, 305, 455,  
 457, 464—472;  
 здійсненність п.,  
 187, 442—444;  
 інституціональні структу-  
 ри п., 56;  
 комунікативна п., 62;  
 коригування п.,  
 198—199;  
 курс п., 74;  
 мегаконституційність п.,  
 41;  
 механізм впровадження  
 п., 359;  
 мистецтво п., 28, 351;  
 міжрегіональна, 126;  
 модифікація мінімальна,  
 348;  
 моральність п., 402;  
 наслідки п., 98, 194,  
 359;  
 національна п., 126;

недієва п., 421;  
 ненарощувальна п.,  
 288—289;  
 неформальна/формальна  
 п., 62;  
 нормальна необхідна п.,  
 358;  
 обстоювання п., 80;  
 пілотне застосування п.,  
 434;  
 податкова п., 534;  
 п. асигнувань, 172;  
 п. і управління,  
 486—487;  
 п. колективного вироб-  
 лення рішень,  
 481—482;  
 п. набір дій, 64;  
 п. «спрацювала», умови,  
 363—364;  
 п. статус-кво, 342;  
 п., визначення, 42,  
 62—66;  
 правова п., 247;  
 продовження попередньої  
 п., 287—288;  
 пролонгація п., 347—348;  
 публічна п., 37, 43, 193,  
 550;  
 радикальна зміна п.,  
 186;  
 ревізія, перегляд п.,  
 605—606;  
 регіональна п., 107;  
 регулювання п., 223;  
 соціальна п., 59, 123,  
 202, 305;  
 субсидійно-дотаційна п.,  
 526;  
 суспільна п., 38, 337;  
 типи, типологія п.,  
 221—227;  
 урядова п., 350;  
 формулювання п., 310  
 Порада, порада-рекоменда-  
 ція, 84, 218, 300, 382,  
 396

- виважена п., 431;  
 вироблення п., 375, 430;  
 вміння презентації п.,  
 411—414;  
 конкретна п., 344;  
 п. загальні, 410—411;  
 процес надання п.,  
 403—414;  
 структуротворчі характе-  
 ристики п., 404—405  
 Портней, К., 310  
 Порядок денний, визначення  
 п. д., 473  
 відкритість і прозорість  
 узгодження питань п.  
 д., 580—581;  
 внесення до п. д., 283,  
 349—358;  
 встановлення п. д.,  
 350—357;  
 втрата статусу п. д., 358;  
 зникнення (випадан-  
 ня)/потрапляння про-  
 блем з п. д., 357—358;  
 невнесення до п. д., 354;  
 оперування п. д., 188;  
 п. д. законодавчого орга-  
 ну, 375;  
 п. д. засідань уряду, 350;  
 п. д. Кабінету Міністрів,  
 461;  
 п. д. семінарів, зустрічей  
 з громадськістю, 559;  
 п. д., об'єкт переговорів,  
 560  
 Послуга  
 п. аналітичні, 157—158  
 державні п., 609;  
 комфортна і життєво не-  
 обхідна п., 390;  
 мінімальний обсяг п.,  
 222;  
 надання п., 224, 346,  
 498, 529—530, 533,  
 536, 567, 643;  
 п. державних інституцій,  
 402;  
 п. колективного викорис-  
 тання, 104;  
 спільні п., 443—444;  
 стандартизація п.,  
 567—568;  
 суспільні п., 103, 106,  
 595, 623  
 Постанова, 96, 359, 497,  
 507, 510—511, 515—520  
 Потер, Я., 320, 341, 419  
 Потульницький, В. А., 17  
 Право  
 п. виборчі, 639;  
 громадянські п., 225,  
 295;  
 кодекс п., 127;  
 політичні п., 225;  
 п. людини, 33, 100, 106,  
 205—206, 381 і грома-  
 дянина, 634;  
 п. меншин, 369—370;  
 п. та свободи, 205—206,  
 210, 381;  
 п. більшості, 644;  
 п. відкладального вето,  
 510—511;  
 п. законодавчої ініціати-  
 ви, 511;  
 п. на інформацію, 635  
 Правила  
 п. «бути в потрібному  
 місці...», 408;  
 економічні п., 109;  
 жорстке застосування п.,  
 590;  
 кодекс п., 29;  
 конкурентні п. гри, 460;  
 обізнаність з п., 444;  
 п. голосування, 467—469;  
 п. гри, 117, 132, 249,  
 251, 494;  
 п. демократичного вибо-  
 ру, 465;  
 п. надання порад-рекоме-  
 ндацій, 403—404;  
 п. підготовки і подання  
 звітів, 410;

- п. подання матеріалу, 412—413;
- п. проведення брейн-стормінгів, 439;
- п., підкріплені штрафами, 527;
- п. вибору політики, 253, 415, 417;
- п. компромісу, 187—188;
- п. максимуму, 415;
- п. «не зашкодити», 390;
- п. полегшення вибору альтернативи-стратегії «іти—не йти», 441—442;
- п. співпраці з персоналом державних установ, 436;
- п. точності Мерфі, 343;
- п. транзитивності, 465—470;
- п. як інструмент, 531—532;
- процедурні п., 329—330
- Президент України, 5, 70, 381, 507—520
- Президентство, 536
- Прибуток
  - п. соціальних груп і індивідів, 282
  - п. як винагорода, 105;
  - річний п., 534;
  - чистий п., 431
- Прийоми спрощення проблеми, 373—374
- Примус, 83, 496—497, 537
- Принципи
  - п. більшості, 463
  - загально-управлінські п. впровадження, 500—502;
  - п. декомпозиції, 211;
  - п. державного управління для країн Західної Європи, 490;
- п. дієвого керівництва при консультуванні, 559;
- п. емпіричного дослідження, 303—304;
- п. «згоди всіх», 462;
- п. ієрархічного моделювання конфліктних ситуацій, 243;
- п. колективного вибору в прийнятті рішень, 475—483;
- п. конфіденційності, 382;
- п. найбільшого добра, 118;
- п. невирішення, 276;
- п. рівноваги Ландала, 472;
- п. рівності жінок і чоловіків, 365—369;
- п. розподілу влад, 465;
- п. системності й наукового забезпечення, 555;
- п. справедливості, 366;
- п. упорядкування цілей, 216;
- п. ринкові, 103
- Припущення
  - п. базисне, 56
  - п. форма прогнозування, 165;
  - теоретичні п., 165, 176—177
- Пріоритет
  - п. державний, 385—388, 467
  - п. політики, 548—549;
  - п. стратегічний, 132
- Проблема
  - аналітичні методи вирішення п., 323—325;
  - базові типи п., 323—325;
  - варіанти вирішення п., 338;
  - визнання п., 203, 313, 316—317;

- визначення п., 40, 180,  
203—204, 228,  
314—322, 332—334,  
337, 350, 357,  
396—397, 445;
- вирішення п., 96, 289,  
315, 319, 358;
- виявлення п., 487;
- відбір п. для аналізу, ви-  
окремлення, 319;
- «відчуття» п., 290, 370;
- властивості п., 356;
- вчасність постановки й  
вирішення п., 308;
- геополітична п., 173;
- двадцятиріччя п., 136;
- добре сформульована  
п. — напіввирішена,  
308, 313, 319;
- евристичне визначення  
п., 329;
- занурення (заглиблення)  
в п., 58, 314, 399;
- зондування п., 60;
- ідентифікація п., 447;
- конкретизація п., 357;
- локалізація п., 319;
- макроекономічні п.,  
457—458;
- мандрування, міграція  
п., 315, 342, 355, 395,  
461;
- масштаб п., 285,  
319—320;
- межі п., 320;
- можливість для поліп-  
шення, 397;
- невирішення п., 360;
- неглибока п., 285—286;
- неструктуровані п., 206;
- обговорення п. ефективно  
і своєчасне, 308;
- піраміда суспільних п.,  
313—314;
- поділ п. на закриті і від-  
криті, 374;
- потенційна п., 203, 208,  
486;
- придатність п. для трак-  
тування, 506;
- природа п., 289, 338,  
345;
- причинності п.,  
331—332;
- п. «вимагає» втручання,  
528;
- п. вибору, 414—416, 481;
- п. державного рівня, 52,  
297, 302, 483;
- п. координації, 503—504;
- п. суспільного вибору,  
428, 473—475;
- п., характер і форма,  
319;
- п. впровадження, 450,  
505;
- проста-складна п., 323,  
461;
- реальна п., 58, 203—204,  
314;
- розв'язання/нерозв'язання  
п., 201, малі розв'яз-  
ки, 401;
- симптоми п., 308;
- стадії уваги до п.,  
314—315;
- статус домінування п.,  
350;
- структура п., 234, 323;
- структурування п., 316,  
318, 322—337, 430,  
449;
- сукупність п., 357;
- суспільна п., 67, 98, 194,  
313—338, 386—387,  
599;
- усвідомлення (розуміння)  
п., 203, 227, 284—285,  
307—308, 313—339;
- факт існування п., 203;
- формулювання п., 308,  
316, 319, 329, 333;



- характеристика п., 324—325;  
якість вирішення п., 374
- Прогноз**  
прогнозування довготермінове, 167—170, короткотермінове, 167—170, глобальне, 173—178;  
економетричний п., 171, економетричне прогнозування, 173;  
експертне прогнозування, 172;  
екстраполяційне прогнозування, 177;  
ефективне прогнозування, 137;  
загально соціологічний п., 172—173;  
інтуїтивне прогнозування, 177;  
підстави для п., 176—177;  
попередній п., 135;  
принципи прогнозування, 162—163;  
прогнозування впливів, 431;  
прогнозування наслідків, 281;  
прогнозування політичної кон'юнктури, 458;  
прогнозування як елемент оцінювання, 595;  
розвиток держави в прогнозуванні, 134;  
стратегічне державне прогнозування, 48, 165;  
стратегічний п., 275;  
спенарний п., 172—173, 175
- Програма**  
п. виборчі, 152  
галузева п., 133;
- державна п. економічного й соціального розвитку України, 148;  
державна п., 114, 130, 182;  
довготривала п., 423;  
загальнодержавна п., 519;  
комп'ютерна п., 243, 245;  
короткотермінова п., 434;  
одноцільова п., 175;  
пілотна п.-проект, 339, 519;  
п. діяльності Кабінету Міністрів України, 148;  
цільова, комплексна п., 135—136
- Програмування**, 50, 174—175
- Продукт політики**, 70, 94—95, продуктивність, 61
- Проект, проекти, проектування**  
доопрацювання п., 509, 510, 519;  
п. державного бюджету України, 515;  
п. постанови, 379;  
п. рішення, 479;  
п. Актів Кабінету Міністрів України, 515—520;  
ресурсне забезпечення п., 174;  
середньо-короткотермінове проектування, 201;  
стратегічне проектування, 144;  
циклічність алгоритму розгляду п., 519
- Прокопович, Ф.**, 16
- Проктор, Дж.** (модель ORET), 235—236, 243
- Пропаганда**, 535, пропагування, 70

## Процедура

- п. адміністративна, 444
- аналітична п., 385;
- вдбіркова п., 222;
- дефекти демократичної п., 469—470;
- законодавча п., 507—511, 519;
- парламентська п., 462;
- п. введення закону в дію, 510;
- п. голосування, 218, 469;
- п. колективного вибору, 465—466;
- п. оцінювання, 438;
- п. прийняття постанов, 511;
- теоретико-аналітична п., 303

## Процеси

- п. аналізу державної політики, 309—313, 360—362, 371—372, 414—416
- аналітичний п., 8, 61, 69, 207, 349;
- бюджетний п., 222, 326 352;
- виборчий п., 225, 493, 352, 550;
- глобальний п., 315, глобалізаційний, 124, 621;
- демократичні п., 472—475, демократизаційні, 625;
- евристичний п., 337;
- економічний п., 230, 277;
- збюрократизований п., 461, 571—581;
- законодавчий п., 41, 131, 493;
- інституційний п., 352, 356;
- інтегративно-технологічний п., 563;
- комунікаційний п., 566;

- консервативний, вироблення політики, 284;
- латентний п., 249—250;
- макрополітичний п., 493;
- п. буріння (свердління), 314;
- п. взаємовигідного вибору, 250—251;
- п. вибору, 298, рішення, 378, альтернативи-стратегії, 415—416, 461;
- п. вироблення політики, 38, 42, 248—250, 374—378, 444, 466, 497;
- п. впровадження політики, 42, 249—250, 371—372, 450;
- п. державного управління, 494—495;
- п. дослідження лагу, 538;
- п. застосування раціональної моделі, 279—280;
- п. і технологія прийняття рішень, 371—380;
- п. конкретизації цілей, 209—215;
- п. консультування, 558—561;
- п. набуття законного статусу, 358—359;
- п. «монтажу» державно-політичних рішень, 486;
- п. обґрунтування політики, 341;
- п. обрання способу вирішення проблеми, 428—429;
- п. оцінювання, 42, 583;
- п. прийняття рішень — мініпрезидентська кампанія, 309;

- п. прийняття рішень, 73, 304, 363, 371—380, 483;
- п. «стимулювання ворожого процесу», 434;
- п. управління, 46, 97, 303, 488, 500, 566;
- субпроцес, 495;
- судово-конституційний п., 494;
- суспільний п., 219, 222, 230, 296, 351, 369, 464;
- трансформаційний п., 180, 199, 227, 266, 481, 643;
- цивілізаційний п., 48, 201—202
- Психологія, психологи, 87, 400, 535
- психологічні аспекти співробітництва, 471—472
- Рада національної безпеки і оборони, 514—515
- Райт, Г., 39, 92
- Рахункова палата України, 352
- Раціональність, раціоналізм, раціональне, 41, 277, 424, 230, 464, 528, 613—615
- вимушена р., 374;
- вичерпна р., 447—449;
- економічна р., 283;
- еротетична р., 449—450;
- невігластво, як складник р., 449—450;
- обмежена р., 447—448;
- одиниця виміру р., 276;
- раціональна організація управлінських процесів, 500;
- р. вибору, 56;
- р. політики, 446—450;
- суперраціональність, 277;
- типи р., 446
- Реальність
- неоднозначна р., 343;
- політична р., 288
- Ребало, В., 8, 46, 47, 49, 572
- Регламент тимчасовий Кабінету Міністрів України, 147—148, 350, 353, 355, 359, 362—363, 379, 382, 383, 385, 515—516, 570
- Регулятор
- регулювання антиінфляційне, 542
- бюджетний р., 168—170;
- владне регулювання, 99;
- державне регулювання, 35, 50, 107, 115, 117, 122, 217, 285, 480;
- економічне, соціальне регулювання і саморегулювання, 527—529;
- економічний р., 108;
- засоби регулювання, 175;
- масштаб регулювання, 532;
- методи регулювання, 115;
- регіональне регулювання, 480;
- регулювання зовнішніх ефектів, 113, 479;
- регулювання рівня конкуренції, 224;
- регулювання як інструмент, 527—528;
- резервні варіанти регулювання, 174;
- ресурсне регулювання, 526, р., 547;
- способи регулювання, 489
- Редукціонізм, загроза, 228
- Режим політики, 99—100, 488—489, політичний, 494, 496, 273—275, 626
- Результати
- р. максимізація цінності, 448
- невизначеності щодо р., 440—441

- непередбачуваний н., 644;  
оцінка, 98, 129, оцінювання, 97, 588, 597, 600;  
очікувані/неочікувані р., 98, 373, 497;  
реальний р., 98, фактичний, 497;  
р. бажаний, 337, 485, 497;  
р. ідеальний, 483;  
р. кінцевий, 360, 500;  
р. максимальний, 287;  
р. нелогічний, 467—468;  
р. стратегічного планування, 147;  
р. аналізу споріднених проблем, 320;  
р. виборів, 452, 458, 467;  
р. впровадження, 187, 597;  
р. голосування, 457;  
результативність, 208, 608;  
сфальсифікований р., 394  
Резюме, 410—413  
Рейган, Р., 216, 456, 641  
Рейніке, В., 50  
Рейтинг уряду, 454, 457—458  
Ресурси  
р. адміністративний, 610  
безконтрольна експлуатація природних р., 479;  
використання р., 609;  
внутрішні р., 364;  
зосередження, розміщення р., 182;  
інформація, інформаційні р., 567, 336;  
колективні р., 489, 491, 547;  
людські р., 179, 181, 336, 450, 554;  
матеріальні р., 181, 225, 336;  
нагромадження р., 359;  
надання р., 549;  
наявні р., 205, 347, 373;  
необхідні р., 348, 361, 373;  
обмеженість р., 476—478;  
перерозподіл р., 110, 225;  
політичні р., 181, 336, 443—444;  
постачання/непостачання р., 223—224;  
потенційні р., 443—444;  
р. визначення, 498, 528;  
р. владних органів, 288;  
р. інструментів, 522;  
ресурсозбереження, 500;  
рівень р., 347—348;  
розподіл р., 104, 109, 116, 146, 475;  
розпорядження р., 503;  
субсидійно-дотаційні р., 526;  
суспільні р., 490, 618;  
фінансові р., 179, 443, 506;  
час як р., 336  
Референдум, плебісцит, 493, 511, 558  
Реформи  
р. адміністративна, 40, 552—553, 556—557, 580—581  
команда реформаторів, 461;  
параметри р., 201—202;  
реформування, 5—8, 116;  
стратегічні напрями реформування українського уряду, 581  
Ризик, ризики, 196—197, 348, 445, 528  
Ринки  
р. альтернативних рішень, 55

- вільний р., 19, 100, 104;  
 механізм р., 105,  
 107—108, 111;  
 невдачі ринкові, 50, 101,  
 110, 114, 121;  
 негаразди р., 137;  
 нерегульований р., 102,  
 104;  
 неспроможності р., 50,  
 101—102, 116, 122,  
 307, 528;  
 р.— держава, 35;  
 р. «смерті», 534;  
 р. аналітичних послуг,  
 157, 408;  
 р. політики, 57, 58,  
 74—75, 153;  
 р. праці, 111, 216;  
 р. робочої сили, 351;  
 р., релевантна система,  
 621
- Риторика, стратегія, 186,  
 189
- Ритуал, 577—578
- Рівні
- р. бідності, 210;  
 локально-регіональний р.,  
 305—306;  
 мінімальний р. ефектив-  
 ності, 454;  
 політичний р., 444, 497;  
 регіональний р., 156,  
 493;  
 р. добробуту, 471;  
 р. довіри до передбачень,  
 440;  
 р. інтеграції, 305—306;  
 р. насильства, 123;  
 р. освіти, 272;  
 р. освіченості, 266;  
 р. оцінювання, 596—597;  
 р. прибутків, 222, 224;  
 р. примусу, 523;  
 р. управління зв'язками,  
 547—548
- Рівність
- гендерна р., 369;  
 декларативне проголо-  
 шення р., 642;  
 р. можливостей, 119
- Рішення, 34, 43, 52, 60, 69,  
 112, 131—132, 295—306
- абстрактні р., 83;  
 альтернативні варіанти  
 р., 378;  
 апробація р., 384;  
 вигідне р., 374;  
 види р., 87;  
 виробник р., індивідуаль-  
 ний, колективний, 447;  
 відмінність стратегічних  
 державно-політичних р.  
 від управлінських,  
 448;  
 владне р., 260;  
 впровадження р., 382;  
 демократичні р., 472,  
 483;  
 державне р., 34, 37,  
 296—298;  
 державно-політичне р.,  
 52, 295—306;  
 державно-стратегічне р.,  
 34;  
 державно-управлінське р.,  
 47, 52, 297—298;  
 довготермінові, коротко-  
 термінові, середньотер-  
 мінові р., 199, 479;  
 загальне р., 340;  
 «задовольняюче» р., 448;  
 індивідуальне р.,  
 303—304;  
 колективне р., 470—471,  
 473, 482, 519;  
 консенсус р., 399;  
 модифіковані р., 339,  
 340;  
 непрограмовані р., 325;  
 несподіване р., 569;  
 оперативні р., 513;

- оптимальне р., 462, 374—480;  
 організаційно-розпорядчі р., 302;  
 оформлення р., 359;  
 парламентські р., 479;  
 популістські р., 74;  
 поточні р., 199;  
 прийняття р., 34, 225, 296, 371—380, 383, 461, 496, 513;  
 програмовані р., 324—325;  
 проект р., 479;  
 рационально-невигідне р., 464;  
 регуляторне р., 223;  
 р. Кабінету Міністрів України, 383;  
 р. на замовлення, 339, 340;  
 стратегічне р., 132, 156, 462, 493—495;  
 управлінське р., 37, 52, 297—298, 364;  
 ухвалення р., 371, 117;  
 центри прийняття р., 323;  
 юридичне р., 96, 297—298;  
 якість р., 299, 391
- Розподіл**  
 вигід і витрат, 221—222;  
 натуральний р., 110;  
 ринковий р., 106;  
 р. послуг, 222;  
 р. праці й інструментів, 169—170;  
 р. цінностей, ресурсів і повноважень, 361
- Розпорядження**, 302, 359, 507, 511—520
- Роль аналітика-експерта в оцінюванні**, 387—390, 583  
 р. випадку, 198;
- р. державних службовців у захисті суспільних інтересів, 562;  
 р. Кабінету Міністрів України у впровадженні державної політики, 519;  
 р. керівника, 566—567;  
 р. неекономічних чинників, 108;  
 р. символів, 226;  
 чоловіча і жіноча р., 366—367
- Романов, В., 9, 49, 82  
 Росі, П. і Фрімер, Г., 582, 595  
 Роуз, Р., 82  
 Рудік, О., 9, 49, 82, 626  
 Рузвельт, Т., 31, 536  
 Русо, Ж.-Ж., 18, 638
- Сааті, Т., 51, 243  
 Сабатьє, П. і Мазманьян, Д., 505  
 Савіцкі, Д., 341, 419, 420, 521  
 Саймон, Г., 34, 447  
 Саламатов, В., 53, 607, 617—618  
 Саністебан, Л. С., 273—274  
 Санкції, фінансові, 113, 479;  
 примусові с., 491
- Свідомість**  
 колективна с., 380;  
 політична с., 155
- Свобода**  
 економічна с., 102;  
 обмеження с., 100;  
 с. від, для, 63;  
 с. економічного вибору, 112
- Сектор**  
 с. державний, 138—139, 141, 285—286, 338, 482, 530;  
 с. приватний, 121, 131, 138—139, 222, 338, 527, 530, 536, 551

Семюелсон, П., 35, 465

Середовище

с. аналізу державної політики, 42, 94—100;

зміни с., 96;

зовнішнє с., 24, 63, 94, 205, 237, 253—255, 296, 416;

навколишнє с., 94—96, 142;

непередбачуваність впливу с., 96—97;

суспільне с., 93—96

Симеон, Р., 56, 82

*Система*

адміністративна, 552—553, 574;

адміністративно-командна, 112, 217, 264;

багатовекторна с., 55;

грошова с., 108, 112;

економічна с., 102, 109, 253, 458;

комп'ютерна с. прийняття рішень, 323;

партисипаторна с. управління, 493;

політична с., 24, 32, 67, 94—95, 101, 249, 253—256, 266, 462;

президентська с., 462;

с. алгоритмічних правил, 416;

с. базових норм, 490—491;

с. виміру для кількох впливів, 418—419;

с. виштовхування, 394;

с. врядування (урядування), 563;

с. демократичного прийняття державно-політичних рішень, 469—470;

с. прийняття рішень, 138, 279, 478—479;

с. управління, 552—553;

с. штрафів і покарань, 247

Ситуація проблемна, 133—134, 315

Скрипнюк, О. В., 624

Скуратівський, В., 123

Сорокін, П., 27

Співпраця парламентських комітетів і груп тиску, 374—378

Спенсер, Г., 19, 255—256, 638

Співпраця природна, 484—486

*Спільнота*

с. аналітична, 193, 403;

політична с., 549—550;

професійна с., 154, 193;

соціальна с., 155—156;

с. політики, 154;

стратегічна с., 154—159

Стандарти відповідності української економіки до європейських стандартів, 460

екологічні с., 114;

європейські с., 202, 460;

світові с., 202;

с. добробуту, 106;

с. здійснення державного управління, 490;

с. якості, 223

Сталін, Й., 29

Статус-група, статус-привілеї, 262—264

Стігліц, Дж., 50

Стокс, Д., 443

Сторонін, А., 26, 28

Стоун, Д., 614

*Стратегія*

впровадження с., 136;

генеральна с., 198, 201;

гнучкість с., 181;

державна с., 37, 48, 51, 131, 199—203, 493;

дієвість с., 181;

- довготермінова, коротко-  
термінова с., 199, 281;  
«збої» (непередбачува-  
ність с.), 196;  
первинність с., 501;  
перехоплення с. конку-  
рентами, 192;  
с. втілення в життя,  
161—162;  
с. державної політики,  
130—203;  
с. змішаного сканування,  
448—449;  
с. контролювання, 242;  
с. КПРС, 28;  
с. поєднання вичерпного  
раціоналізму і роз'єд-  
наного інкременталіза-  
му, 449;  
с. політики, 132,  
186—191, 291;  
с. розвитку суспільства,  
385;  
с. та ієрархічні рівні в  
механізмі державного  
управління, 488—498;  
с., визначення, 200
- Структура**  
аналітична с., 157, 319,  
356;  
аматорська с., 349;  
бюрократична с., 114,  
359;  
виконавча с., 376—377;  
владна с., 83, 121, 139,  
155, 156, 260;  
державна с., 46, 181;  
ієрархічна с., 274,  
311—314;  
організаційна с., 175,  
487;  
політична с., 37;  
с. політичного режиму,  
496;  
с. типу дерева, 211—214;  
с., проблема—аналіз,  
228—229;
- соціальна с., 87, 100;  
суспільна с., 128;  
функції с., 209—210
- Стуфер, С.**, 32
- Суб'єкт**  
колективний с. державної  
політики, 493;  
с. гри, 333—334;  
с. дії політики, 146, 148;  
с. законодавчої ініціати-  
ви, 507, 509;  
с. політики, 132, 148,  
151, 153—154, 192,  
303—304, 491, 492;  
с. впливу, 96, 98;  
с. прийняття рішень,  
305;  
с. процесу політики,  
150—151, 483;  
типи с. державної по-  
літики, 492—493
- Субсидія**, 77, 103, 222,  
526—527
- Суверенітет**  
«гра» в с., 622—623;  
обмеженість с., 622—623;  
с. державний, 623
- Суд**, 131—132  
Верховний С., 462;  
Конституційний С., 514
- Суперзавдання**, 235—236
- Суспільство**  
демократичне с., 619;  
інформаційне с., 51;  
макрорівень с., 255—256;  
нестабільне с., 216;  
плюралістичне с., 249,  
287;  
с. політичне, межі,  
333—334;  
с., як живий організм,  
255—256
- Схема кількох альтернатив**,  
292  
с. аналізу стратегічних  
змін, 201—202
- Сценарій**, 348



- апробований с., 319;  
 змістовий опис с., 292;  
 ситуаційний с., 242;  
 створення кількох (резервних) с., 440—441
- Таємниця комерційна**, 139
- Творець (розробник) політики**, 77, 153, 154, 177, 253, 282, 330  
 т. стратегії, 77, 78, 193
- Теорема неможливості Ероу**, 447, 467—470, 481
- Теорія**  
 групова т., 249—250;  
 марксистська т., 20, 71—78;  
 монетаристська т., 35;  
 нормативна т., 304;  
 плюралістична т., 71—78;  
 політична т., 36, 46;  
 соціологічна т., 87, 618;  
 т. багаторівневих систем, 300;  
 т. вибіркового методу, 320;  
 т. вичерпної раціональності, 447—449;  
 т. ігор, 250—251, 324—325;  
 т. індивідуального вибору, 74;  
 т. моделювання, 232;  
 т. модернізації, 201—202;  
 т. обмеженої раціональності, 447—448;  
 т. ринкових, політичних систем, 104—105;  
 т. роз'єданого інкременталізму, 447—449;  
 т. суспільного вибору, 56, 63, 74, 75, 78, 104—105, 276—277, 482;  
 т. функціоналізму, 235—236
- Тест нью-йоркських таксистів, 405
- Технологія**  
 інтернет т., 51, 232;  
 інформаційно-аналітичні т. (ІАТ), 229—246;  
 інформаційно-прогнозні т. (ІПТ), 243—246;  
 комплексна т., 240—241;  
 комп'ютерна т., 283, 327;  
 т. аналітична, 47, 202, 300, 328—332;  
 т. впровадження, 299;  
 т. класифікації інформаційно-аналітичних технологій (ІАТ), 233;  
 т. оперативного управління, 132, 493—494;  
 т. прийняття державно-політичних рішень, 272—373, 385—386;  
 т. процесу управління, 566;  
 типи т., 109, 230—231
- Течія політична**, 268—269
- Тип, видозміна**, 277  
 т. державної політики, 46, 220—227, 487;  
 т. клієнта (замовника) аналізу, 391—394;  
 т. раціональності, 446;  
 т. методів державного управління, 496—497;  
 т. суб'єктів державної політики, 492—493
- Тиск ринковий**, 530  
 структурний т., 410
- Тихомиров, В.**, 237—239, «Колеса Тихомирова», 243—244
- Ткачев, П.**, 28
- Тойнбі, А.**, 645
- Токвіль, Шарль, А.**, 639
- Томенко, М. і Олійник, В.**, 269—270
- Триада: цілі, інструменти, мультиплікатори**, 167

- залізна т., 219—220
- Указ Президента України, 245, 511—514, 552, 556, 580
- Уніфікація систем і засад державного управління в країнах ЄС, 490
- Упередження: навмисне і ненавмисне, неупереджена упередженість, 403
- Управління
- адміністративно-командне у., 108;
  - визначення у., 489;
  - категорія у., 489;
  - методи у., 111;
  - механізм у., 260;
  - оперативне у., 131, 493;
  - прийоми у., 496—497;
  - соціальне у., 489, 491—492;
  - стратегічне у., 136;
  - структура у., 547;
  - у. горизонтальними зв'язками, 579;
  - у. державною власністю, 528;
  - у. за цілями, 89;
  - у. зв'язками, 547—567;
  - у. і політика, 486—487;
  - у. консультаціями, 547;
  - у. конфліктами, 355;
  - у. людськими ресурсами, 553;
  - у. персоналом, 553;
  - у. процесом участі громадян у формуванні політики, 558—559;
  - у. пряме/непряме, 134;
  - у. ситуацією 336;
  - феномен у., 497;
  - функції у., 92
- Уряд (Кабінет Міністрів), 40, 70, 74, 76, 77, 84, 221, 359, 362, 383, 455, 507—520
- активність у., 130;
  - відставка у., 353;
  - глава у.— Прем'єр-Міністр, 200, 382, 511, 515—520;
  - горизонталь управління діяльності у., 518;
  - демократичний у., 459;
  - засідання у., 379, 570;
  - компетенція у., 479;
  - машина урядова, 355;
  - міжміністерська координація у., 580—581;
  - перспективне планування діяльності у., 385;
  - платформа у., 352;
  - реформування у., 460;
  - секретаріат, секретар урядовий, 355, 383, 516, 549—550;
  - слухання (день у.), 352;
  - уряд дає — уряд забирає, 534;
  - у. демократів, 458—459;
  - у., як інструмент підготовки і впровадження рішень, 460;
  - урядовий комітет, 355;
  - урядування, 41, 43, 61, 220, 461, 571;
  - функції Кабінету Міністрів (у.), 518, 548—549, 552
- Устрій адміністративно-територіальний, 136
- демократичний у., 469—470
- Ухвалення стратегічного плану, 137
- способи у., 462
- Учасник конкретний, потенційний, зацікавлений, 442—445
- у. голосування, 467;
  - у. процесу, 447;
  - у. розробки і впровадження державної політики, 475

- Фази прийняття і втілення рішень, 497
- Філалет, Христофор, 15
- Фонд Форда, 34
- Форд, постфордизм, 41
- Форестер, Дж., 173, 306
- Формування напряму державної політики, 338—349
- Фракція парламентська, 466—471, 477
- ф. партійна, 463
- Фридмен, М., 101
- Функції
- бюрократична ф., 548;
  - владні ф., 491;
  - навчання і підвищення кваліфікації, 554;
  - політична ф., 548;
  - порядкова ф., 218;
  - прогнозно-аналітична ф., 178;
  - управління політикою, 551;
  - ф. кадрового менеджменту, 554—555;
  - ф. політичного менеджменту, 550;
  - ф., методи та проблеми впровадження державної політики, 501—506;
  - ф. корисності альтернативного варіанта рішення, 415;
  - ф. розподілу, 194;
  - ф. суспільного добробуту, 118, 482;
  - цільова ф., 215—220
- Футурологія, 172—173
- Хекло, Х., 63
- Хіглі, А., 34
- Хоузлітц, В., 102
- Цветков, В., 47—48
- Цветнов, А., 36
- Цицерон, М. Т., 13
- Цілі, ціль (мета)
- абстрактна ц., 542;
  - альтруїстичні ц., 426;
  - великомасштабні ц. як критерії, 417;
  - вертикальні ц., 210—211;
  - вибір ц., 137, 204—205, 208;
  - видимість ц., 162;
  - визначення ц. 117, 203—204, 207, 214—220, 430;
  - відмінності ц. від альтернатив-стратегій, 207—208;
  - відмінності ц. від інструментів, 520—521;
  - встановлення ц., 205;
  - втрата ц., 505;
  - головні (самостійні), інструментальні ц., 207—208, 210;
  - горизонтальні ц., 210—211;
  - градація ц., 217—218;
  - декомпозиція ц. у просторі, 211—212;
  - дерево ц., 213, 242;
  - діяльність/ефективність ц., 210—211;
  - довготермінові, короткотермінові, середньотермінові ц., 132, 217—218;
  - доречність ц., 426;
  - досягнення ц., 115, 142, 288, 333, 491, 542, 621;
  - доцільні (оптимальні) ц., 206—207;
  - загальнодержавні ц., 518;
  - задекларовані ц., 608;
  - зміна ц., 361—362;
  - ієрархія ц., 212, 296;
  - кількість ц., 217, 335, 407, 538;
  - класифікація ц., 207—208, 211;

- конкретизація ц., 208, 361;  
коригування ц., 286;  
кристалізація ц., 204, 209—215;  
макроцілі, 211, 217—218;  
малоефективні ц., 276;  
науково-прогностичні ц., 203—220;  
невизначеність ц., 616;  
нечіткість формулювання ц., 206;  
нормативні ц., 208;  
оцінювання ц., 583, 587—593;  
перекручення змісту ц., 505;  
перетворення загальних ц. на завдання і обмеження, 416;  
підцілі, 214;  
прагматичні ц., 153;  
принципи упорядкування ц., 216;  
ранжування ц., 208—209, 215, 217, 447;  
рівні ц., 212—213, 215;  
розподільчі ц., 117, 207;  
стратегічні ц., 37, 132, 153—154, 210—211, 240, 363, 494, 496;  
структурування ц., 211—214;  
суспільні ц., 460, 535;  
тактичні, точкові, траєкторні ц., 211;  
термін досягнення ц., 217—219;  
формально проголошені ц., 604;  
формулювання ц., 209, 213—214, 361;  
фундаментальні ц., 132, 205, 220, 290;  
цілеспрямованість, 302;  
цілеутворення, 209—215;  
ц.—результат, 204, 210, 217;  
ц. альтернативи, 213;  
ц. держави, 205, 211;  
ц. державної політики України, 205—206;  
ц. економічної політики, 452;  
ц. еліти, маси, 276;  
ц. збирання інформації, 307;  
ц. регулювання, 112, 175, 464—472;  
ц. України, 205—206, 210, 220;  
ц./обрахування, 210—211;  
ц.—цінності, 207—208  
Цільова функція, 174, 215—220, 453, 467, 542—546  
Ціна  
зниження/зростання ц., 599;  
регулювання ц., 103;  
ринкові ц., 431;  
рівень ц., 110, 167—170;  
ц. недовіри, 550  
Цінності адекватні, 605  
базові ц., 152, 205—206, 275, 278;  
виокремлення ц., 361;  
загальнолюдські ц., 127, 206;  
компроміс ц., 118;  
консенсус ц., 323;  
конституційні ц., 381—382;  
консультаційні ц., 52, 381—385;  
конфлікт ц., 117, 323, 355, 390—391;  
матеріально-моральні ц., 399—400;  
незаангажовані ц., 402;  
незалежні ц., 442—443;  
нормативні ц., 380;

- офіційний розподіл ц., 361;  
 природа ц., 387;  
 пріоритетні ц., 381;  
 система ц., 105,  
 205—206, 380;  
 соціальні ц., 62, 200,  
 225, 282;  
 стратегічні ц., 381, 385;  
 суспільні ц., 91, 102,  
 117, 119, 126, 181,  
 205, 217, 226, 228,  
 257, 291, 380,  
 399—400, 445, 527,  
 615, 635;  
 трансформація ц. у цілі,  
 361;  
 уявлення про ц., 426;  
 ціннісні орієнтації аналізу, 352, 379—386;  
 ц. державного управління, 92;  
 ц. середовища політики, 368;  
 ц. як ключові критерії, 361—362;  
 ц., визначення, 361—362
- Час**  
 втрата ч., 504;  
 обмеження у ч., 605,  
 617;  
 оптимальний ч. (дозрілий момент), 357;  
 ч. максимальний повідомлення, 412
- Чесність** аналітична, 387—390
- Чинники**  
 політико-кон'юнктурні ч., 385—386;  
 ч. політичні, 385
- Читання** законопроекту, 509—511
- Чичерін, Б.**, 27, 28
- Шаблон** застосування, 319  
 шаблонування, 339
- Шатшнайдер, Е.**, 537
- Шахов, В.**, 46
- Шевченко, М.**, 46
- Шродт, Ф. А.**, 234—235
- Яворський, С.**, 16
- Якість** послуг 224
- Яковлев, І. Г.**, 238

**Валерій Тертичка**

---

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА:  
АНАЛІЗ ТА ЗДІЙСНЕННЯ В УКРАЇНІ**

Відповідальна за випуск *Тетяна Соломаха*  
Редактор *Юлія Мороз*  
Технічний редактор *Ольга Грищенко*  
Коректор *Антоніна Голик*  
Дизайн обкладинки *Василя Марущинця*

Підписано до друку 28.05.2002.  
Формат 84 × 108/32. Папір офсетний № 1.  
Гарнітура шкільна. Друк офсетний.  
Зам. № 2-1691Л.

Видавництво Соломії Павличко «Основи».  
01133, Київ, бульв. Лихачова, 5.  
Тел./факс. (38-044) 295-25-82, 295-86-36  
E-mail [osnovy@ukrnet.net](mailto:osnovy@ukrnet.net)  
<http://www.vsv.com.ua/osnovy/>

ЗАТ «Віпол» ДК № 15.  
03151, Київ, вул. Волинська, 60.

**Тертичка, Валерій.**

**Т35** Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: — К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002.— 750 с.

ISBN 966-500-570-7

У цій книзі систематизовано наукову парадигму державної політики, розкрито зміст, принципи й методологію її аналізу. Змістові та структурно-функціональні особливості державної політики розглядаються в контексті визначення умов і динаміки державно-політичних процесів, оцінювальних підходів та демократичних перспектив суспільного розвитку.

Книга викличе зацікавлення у аналітиків, експертів, консультантів, слухачів системи підготовки і перепідготовки кадрів державної служби України, студентів вищих закладів освіти, що опановують програми магістерського рівня, та викладачів, а також усіх, хто бажає поглибити свої знання у сфері державного управління.

**ББК 66.0**