

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"ПОЛІТИКА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладачі Горник В.Г., Кравченко С.О.

Київ – 2018

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Поняття та структура політики в публічному управлінні

Необхідно, насамперед, зазначити, що у вітчизняній науці поняттям "політика" позначають два різні суспільні явища, для яких, наприклад, у англійських наукових джерелах використовуються два різні поняття, а саме, "politics" та "policy".

У Політологічному енциклопедичному словнику (2004 р.) *політика у значенні "politics"* розуміється як сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб.

Політику розумінні "politics" вивчають переважно у політології. Саме про неї йдеться, коли кажуть, наприклад, що "політика – брудна справа".

У підручнику "Державна політика" (2014 р.) *політика у значенні "policy"* розуміється як план, курс або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо. Саме політику як "policy" вивчають у дослідженнях з державного або, ширше, публічного управління, зокрема, у такому спеціальному напрямі досліджень як *аналіз політики*.

Публічне управління постає як єдність двох основних складових, а саме, державного управління та місцевого самоврядування.

Таким чином, можна дати наступне базове визначення.

Політика в публічному управлінні – це напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади та/або органами місцевого самоврядування для розв'язування певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем.

Нині в багатьох країнах світу сформувалася відносно нова сфера професійної діяльності – *аналіз державної (публічної) політики* як сукупність процесів і процедур вироблення рекомендацій органам державної (публічної)

влади щодо найкращих серед можливих варіантів дій, які розв'язують суспільні проблеми, щодо оцінювання й моніторингу результатів і наслідків цих дій.

Здійснення політики в публічному управлінні можна розглядати як динамічну систему, основними компонентами якої є суб'єкти, об'єкти, цілі, результати, процес і засоби даної політики.

Головними суб'єктами політики в публічному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Проте, крім них, у здійсненні політики бере участь низка інших суб'єктів. *Загальним об'єктом* політики в публічному управлінні є суспільна і приватна життєдіяльність людей, на яку спрямовані впливи суб'єктів політики.

Цілі політики в публічному управлінні – це ті очікувані результати, яких намагається досягти дана політика для розв'язання певної суспільної проблеми. Тоді *результати* такої політики – це суспільні наслідки, показники, стани, що реально отримані по завершенню процесу політики. *Процес* політики в публічному управлінні – це послідовність взаємопов'язаних етапів, спрямованих на забезпечення досягнення цілей політики. У процесі політики використовуються різноманітні *засоби* – методи, методики, технології та ресурси, за допомогою яких за допомогою яких політика виробляється та практично впроваджується.

Виходячи з положень, що містяться у підручнику "Державна політика" (2014 р.), можна виділити *чотири рівні* здійснення політики в публічному управлінні.

Першим є *місцевий рівень* (село, селище, місто), що включає розв'язання місцевих проблем (житлові умови, школи, дитячі садочки, громадський транспорт, комунальні послуги, торгівля тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану із реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень.

Другим є *регіональний рівень* (районний, обласний), що включає розв'язання проблем розвитку територій. На цьому рівні діють місцеві державні адміністрації, що реалізують державну політику, органи місцевого

самоврядування, що представляють регіональні групи інтересів, а також різноманітні об'єднання громадян, що беруть активну участь у здійсненні політики на регіональному рівні.

Третім є *національний рівень*, що займає центральне місце у структурі політики в публічному управлінні, на якому головну роль відіграють глава держави, парламент та уряд. На національному рівні відбувається визначення пріоритетів і цілей розвитку країни, розподілу та перерозподілу державних ресурсів.

Четвертим є *міжнародний рівень*, на якому приймаються рішення наднаціонального або глобального масштабу, а основними суб'єктами політики виступають держави, наднаціональні регіональні об'єднання типу ЄС та міжнародні організації, такі як ООН, Світовий Банк, МВФ та інші.

Крім того, політику в публічному управлінні поділяють за *напрямами* відповідно до сфер та галузей суспільного життя, зокрема, економічна, соціальна, гуманітарна політика тощо. У свою чергу, наприклад, економічна політика включає як більш вузькі напрями фінансову, грошову, цінову, податкову, інвестиційну та інші політики.

1.2. Принципи та цикл політики в публічному управлінні

Для того, щоб політика була дієвою, вона має базуватися на певних закономірностях та принципах.

Зокрема, фундаментальне значення має *закономірність (закон) необхідної різноманітності*, відповідно до якої для створення системи, що здатна вирішити проблему з певним ступенем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала не менший ступінь різноманітності. З цієї закономірності випливає, що для створення системи управління, здатної ефективно управляти певними суспільними сферами, галузями, видами діяльності, необхідно, щоб ця система мала не меншу різноманітність, ніж ці сфери, галузі, види діяльності. Можливі два основні підходи до досягнення такого стану.

Перший підхід полягає у *збільшенні різноманітності* системи

державного управління шляхом ускладнення управлінської системи, утворення нових ієрархічних рівнів, удосконалення розподілу функцій та повноважень за рівнями управління, підвищення професійності управлінських кадрів, наукового та інформаційно-аналітичного супроводу управлінської діяльності та ін. Другий підхід передбачає *зменшення різноманітності*, з якою доводиться мати справу системі державного управління. Проте тут можливі два шляхи. Перший з них – це обмеження втручання державного управління у різні сфери та галузі суспільної діяльності за принципом достатності. Одночасно держава має активно сприяти розвитку різних механізмів самоуправління, наприклад місцевого самоврядування, якому передаються управлінські функції та повноваження. Другий шлях – це примусове обмеження суспільної різноманітності, тобто різноманітності певних суспільних сфер, галузей, видів діяльності, стандартизація суспільних відносин. Цим шляхом ідуть тоталітарні або жорсткі авторитарні режими, забороняючи та фізично ліквідовуючи певні суспільні відносини, наприклад, партії, громадські рухи, певні види економічної діяльності та ін.

Закономірність циклу політики в публічному управлінні полягає у тому, що здійснення політики завжди відбувається як спеціальний процес, який є універсальним, тобто, незалежно від суб'єкта і об'єкта політики, включає одну й ту ж послідовність певних видів діяльності, які поєднані у три основні стадії. Такими стадіями є формування (вироблення), впровадження (реалізація) та оцінювання політики.

Закономірність цілісності системи полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві елементам, що утворюють цю систему. Ця закономірність зумовлюється тим, що властивості системи залежать не тільки від властивостей її елементів, але і від зв'язків між ними. Отже, дві системи, що містять тотожні елементи, можуть бути несхожими за властивостями завдяки відмінності зв'язків між елементами. Найважливішим практичним проявом закономірності цілісності в суспільних системах є можливість здійснення різноманітних масштабних проектів внаслідок

об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. Крім того, з одних і тих самих органів державної влади, що виступають у даному разі елементами, можна побудувати різні системи державного управління, що суттєво відрізнятимуться між собою загальними характеристиками.

Закономірність історичності виявляється у тому, що будь-яка соціальна система не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення. Отже, необхідно чітко розуміти, на якому етапі знаходиться певна організація, суспільна галузь, сфера або суспільство в цілому, та враховувати особливості цього етапу при здійсненні політики. Зокрема, вкрай важливо відслідковувати ознаки початку занепаду в суспільній системі для вчасного проведення змін, як правило, шляхом реформ, для її оновлення.

Закономірність еквіфінальності виявляється у здатності відкритих соціальних систем, до яких належить держава, досягти певного стану, що не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Ця закономірність обґрунтовує можливість вибору таких перспективних цілей політики в публічному управлінні, що не мають на даний момент необхідного ресурсного підґрунтя і необхідних умов досягнення, але можуть їх мати внаслідок відповідних управлінських зусиль, якщо певна суспільна сфера, галузь, суспільство у цілому потенційно спроможні реалізувати такі цілі.

Закономірність комунікативності передбачає, що соціальна система, зокрема держава або будь-яка інша організація, не ізольована від навколишнього середовища і пов'язана з ним множиною комунікацій, які слід враховувати при здійсненні політики в публічному управлінні. Врахування цієї закономірності передбачає створення ефективних каналів комунікацій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суспільними суб'єктами політики. Відсутність належних комунікацій між суспільством та інститутами публічного управління призводить до таких негативних явищ як падіння довіри громадян до влади, корупція, суспільна неефективність політики та ін.

Існують і інші важливі закономірності, що виступають основою принципів політики в публічному управлінні. Ці принципи, згідно з підручником "Державна політика" (2014 р.), доцільно поділити на *загальні (універсальні) та галузеві (специфічні)*.

Загальні принципи політики в публічному управлінні – це принципи, що застосовуються на усіх рівнях та за усіма напрямками здійснення даної політики. Виділимо низку важливих загальних принципів.

Принцип об'єктивності зумовлює необхідність враховувати при здійсненні політики в публічному управлінні реальний стан суспільства, можливості та закономірності його розвитку.

Принцип випередження означає вироблення такої політики в публічному управлінні, яка не просто реагує на суспільні проблеми у кризовому режимі, а прогнозує і попереджає їх виникнення.

Принцип універсальності проголошує, що цикл і основні стадії політики є однаковими як для державного сектору, так і для інших секторів суспільства. Отже, при вирішенні проблем політики в публічному управлінні можна використовувати напрацювання різних теорій управління, зокрема, менеджменту, соціального управління тощо.

Принцип зворотного зв'язку передбачає застосування моніторингу розвитку ситуації та коригування процесу здійснення політики в публічному управлінні з метою досягнення визначених цілей.

Принцип ресурсозбереження передбачає вирішення проблем політики в публічному управлінні за мінімальних витрат наявних ресурсів, в тому числі, людських, інформаційних, фінансових, матеріально-технічних, часу тощо.

Принцип оптимальності означає пошук рішень щодо політики в публічному управлінні, які є найкращими з можливих за певними критеріями у конкретних умовах. Для політики оптимальність, як правило, полягає у мінімізації ресурсних витрат при досягненні бажаних результатів або у досягненні найкращих результатів, як у кількісному, так і в якісному вимірі, при фіксованих ресурсних витратах.

Принцип релевантності інформації зумовлює необхідність відокремлення релевантної інформації, що стосується конкретної проблеми, від всієї іншої, оскільки просте збільшення кількості інформації не підвищує якості рішень щодо політики.

Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного вирішення. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності в деякій обмеженій галузі, і тільки потім – на перехід до вирішення більш широкого кола проблем.

Принцип Парето полягає у важливості небагатьох та маловажливості багатьох, а стосовно вирішення проблем політики в публічному управлінні визначає, що в будь-якій діяльності відносно невелика частина зусиль дає основну частину результатів, з усього комплексу чинників, що формують певну ситуацію, її характеристики переважно визначаються відносно небагатьма чинниками тощо.

Принцип невизначеності означає, що вирішення проблем політики в публічному управлінні завжди відбувається в умовах невизначеності внаслідок неповноти і недостовірності інформації, різноманітності та неповної передбачуваності чинників, що впливають на проблемні ситуації, насамперед, людського чинника.

Принцип відповідності завдань та засобів їх вирішення відображає необхідність використання найбільш ефективних засобів, насамперед, методів, у залежності від типів поставлених завдань політики в публічному управлінні.

Принцип законності передбачає пріоритет закону і зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних напрямів, цілей, принципів, суб'єктів, процесів та засобів політики в публічному управлінні. Підкреслимо, що мова йде про закріплення засад політики саме законами, а не підзаконними актами. Це зумовлене тим, що підзаконні акти досить легко та швидко можуть бути скасовані або радикально змінені за змістом, фактично, волею однієї особи або обмеженого кола осіб, що робить проведені зміни залежними від політичної кон'юнктури, а значить дуже нестійкими. Натомість

зміна або відміна закону відбувається шляхом прийняття нового закону, тобто публічно за спеціальною законодавчою процедурою, та потребує підтримки більшості парламенту. Це забезпечує досить високий рівень стабільності політичного курсу.

Принцип правової захищеності, згідно з яким рішення щодо політики в публічному управлінні мають прийматися тільки у відповідності з чинними нормативно-правовими актами.

Враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку України, доцільно також відзначити **базові принципи належного урядування**: - верховенство права; - участь громадян; - прозорість; - чутливість; - орієнтація на згоду; - ефективність і результативність; - справедливість; - підзвітність; - стратегічне бачення.

Наведені вище загальні принципи політики в публічному управлінні є загальноприйнятими, їх, як правило, не піддають сумніву і завжди використовують кваліфіковані фахівці. Отже, ці принципи не відображаються у нормативно-правових актах, оскільки немає такої потреби. Натомість, певні загальні принципи, що мають **ціннісний зміст**, такі як базові принципи належного урядування, а також галузеві принципи, закріплюються, насамперед, у конституції та законах. Зокрема, у **Конституції України**, особливо у розділі I "Загальні засади", міститься низка загальних норм-принципів, що відіграють роль юридичного підґрунтя для здійснення державної політики.

Крім того, низка **загальних принципів внутрішньої і зовнішньої політики** викладена у ст. 2 Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 1 липня 2010 р. № 2411-VI.

Галузеві принципи політики в публічному управлінні – це принципи, що застосовуються лише на окремих рівнях або за окремими напрямками здійснення даної політики.

Галузеві принципи політики в публічному управлінні закріплюються у кодексах та законах, що регулюють відповідні сфери або галузі суспільного життя, а також в указах Президента України та актах Кабінету Міністрів України, якими затверджуються стратегії, концепції, доктрини та інші подібні

стратегічні документи у відповідних сферах та галузях суспільного життя.

Розглянуті загальні та галузеві принципи виступають основою процесу здійснення політики в публічному управлінні, що, як вже зазначалося, має вигляд циклу. **Цикл політики в публічному управлінні** – це послідовність етапів процесу політики, що поєднані у три основні стадії формування, впровадження (реалізації) і оцінювання політики та утворюють замкнене коло. Розглянемо ці стадії більш детально.

1. Формування політики в публічному управлінні включає такі основні етапи:

- визначення суспільної проблеми;
- аналіз (діагностування) проблеми та постановку цілей політики;
- вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми (альтернатив політики);
- вибір одного з альтернативних варіантів політики;
- прийняття та затвердження рішення щодо політики.

2. До основних етапів **впровадження (реалізації) політики** в публічному управлінні належать:

- розробка плану дій (заходів) щодо впровадження політики;
- узгодження цього плану дій з усіма заінтересованими сторонами;
- затвердження плану дій;
- реалізація плану дій, моніторинг та коригування у процесі реалізації.

3. Оцінювання політики в публічному управлінні складається з двох основних етапів:

- вимірювання фактичних результатів політики;
- визначення ступеню відповідності фактичних результатів цілям політики.

Прикладом практичної реалізації циклу політики в публічному управлінні є **прийняття та реалізація політичної пропозиції**.

Зокрема, **процес прийняття політичної пропозиції** визначений у § 56 "Політична пропозиція" Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. Цей процес включає наступні основні етапи.

1. Профільне міністерство готує проект політичної пропозиції, зокрема:

- визначає суспільну проблему, проводить її аналіз та постановку цілей політики;
- розробляє альтернативні варіанти вирішення проблеми (не менше двох);
- обґрунтовує вибір одного з альтернативних варіантів політики (оптимального варіанта);

2. Профільне міністерство проводить консультації із заінтересованими групами бізнесу та громадськості, на основі яких доопрацьовує проект політичної пропозиції.

3. Профільне міністерство проводить узгодження позицій із заінтересованими органами державної влади, насамперед, міністерствами, на основі яких ще раз доопрацьовує проект політичної пропозиції.

4. Відповідний міністр вносить політичну пропозицію на розгляд Кабінету Міністрів України, до якої додає:

- перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність результатів її реалізації;
- порядок проведення моніторингу реалізації;
- комунікативний план, у якому зазначаються заходи щодо висвітлення у засобах масової інформації відповідного рішення.

5. Політична пропозиція обговорюється на засіданні Кабінету Міністрів України, за результатами якого вона приймається або відхиляється чи повертається на доопрацювання.

6. Якщо політична пропозиція (рішення щодо політики) приймається, то на її основі Кабінет Міністрів України видає розпорядження про схвалення концепції державної політики у відповідній сфері або галузі, що може по-іншому називатися концепцією розвитку чи діяльності у цій сфері (галузі).

Після офіційного схвалення концепції починається *процес реалізації політичної пропозиції*, що містить наступні основні етапи.

1. Профільне міністерство розробляє проект плану заходів щодо реалізації схваленої концепції державної політики.

2. Розроблений проект узгоджується із заінтересованими органами державної влади, насамперед, міністерствами, а також із заінтересованими групами бізнесу та громадськості, на основі яких профільне міністерство доопрацьовує проект плану заходів.

3. Відповідний міністр подає проект плану заходів на розгляд Кабінету Міністрів України.

4. План заходів обговорюється на засіданні Кабінету Міністрів України, за результатами якого він приймається або повертається на доопрацювання.

5. Якщо план приймається, то Кабінет Міністрів України видає розпорядження про затвердження плану заходів щодо реалізації концепції державної політики у відповідній сфері або галузі.

6. Зазначені у плані заходів відповідальні органи державної влади виконують управлінські дії по забезпеченню реалізації пунктів цього плану.

7. Під час реалізації плану заходів відповідальні органи державної влади проводять моніторинг такої реалізації відповідно до порядку проведення моніторингу, що був прийнятий разом з політичною пропозицією.

8. За результатами моніторингу періодично проводиться аналіз та, у разі потреби, коригування плану заходів шляхом внесення змін до нього.

Після завершення реалізації плану заходів здійснюється *процес оцінювання результатів впровадження політичної пропозиції*, що складається з наступних основних етапів.

1. Відповідальні за реалізацію окремих заходів органи державної влади проводять вимірювання фактичних результатів впровадження політичної пропозиції відповідно до переліку критеріїв ефективності, що були прийняті разом з політичною пропозицією.

2. Профільне міністерство узагальнює дані вимірювань та проводить оцінювання ступеню відповідності фактичних результатів цілям політики за зазначеним переліком критеріїв ефективності.

3. Профільне міністерство оформлює дані проведених вимірювань та оцінювань у вигляді звіту про результати реалізації політичної пропозиції, що подається на розгляд Кабінету Міністрів України.

4. Дані цього звіту використовуються для вироблення наступних рішень щодо політики та можуть бути підставою для прийняття мотиваційних і кадрових рішень.

За подібною схемою, хоча із суттєвими особливостями, здійснюються інші практичні різновиди циклу політики в публічному управлінні, що пов'язані з прийняттям та реалізацією рішень щодо політики на рівні Кабінету Міністрів України.

1.3. Суб'єкти та об'єкти політики в публічному управлінні

У загальному розумінні суб'єкт – це людина або група людей, які здійснюють певну практичну або пізнавальну діяльність. Виходячи з цього загального тлумачення, *суб'єкти політики в публічному управлінні* – це спільноти людей, суспільні верстви та групи, створені ними інститути та організації, які беруть участь у здійсненні зазначеної політики.

Згідно з підручником "Державна політика" (2014 р.), суб'єктів політики в публічному управлінні можна поділити на первинні та вторинні. *До первинних суб'єктів політики* відносять спільноти людей, а саме, народ, громадянське суспільство, етнічні й соціальні групи, територіальні громади та ін. *До вторинних суб'єктів політики*, які є похідними від первинних, належать певні організації, організовані групи або окремі особи, які безпосередньо беруть участь у здійсненні політики. Ці вторинні суб'єкти поділяються на кілька основних груп.

Насамперед, розглянемо *основних суб'єктів формування політики в публічному управлінні*.

Першу групу таких суб'єктів складають *органи державної влади*, що належать до головних виробників політики. До таких суб'єктів належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України,

міністерства та ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Друга група основних суб'єктів формування політики в публічному управлінні – *політичні партії*.

Політичні партії беруть участь у такому виробленні шляхом впливу на главу держави та керівників його апарату, депутатів парламенту, членів уряду та керівників його апарату. До основних механізмів впливу можна віднести:

- партійну приналежність глави держави;
- партійне представництво у парламенті та уряді, апараті глави держави та уряду;
- неформальні стосунки із зазначеними посадовцями.

Третю групу основних суб'єктів формування політики в публічному управлінні утворюють *бізнесові групи тиску* – організовані бізнесові групи, які намагаються активно впливати на органи державної влади з метою прийняття або неприйняття ними відповідних рішень, що відповідають цілям та інтересам груп. На відміну від політичних партій, які прагнуть здобути і використовувати владу, групи тиску, по-перше, представляють досить вузькі суспільні прошарки, по-друге, не мають загальної політичної програми, по-третє, не беруть участі прямо в боротьбі за владу, а впливають на владу, знаходячись поза нею. Тобто, групи тиску не включають своїх членів у владні структури, принаймні, офіційно, використовуючи замість цього такі основні механізми впливу:

- фінансування політичних партій, політичних та громадських діячів;
- неформальні стосунки з главою держави та керівниками його апарату, депутатами парламенту, членами уряду та керівниками його апарату;
- вплив на громадську думку через підконтрольні засоби масової інформації.

Четверта група основних суб'єктів формування політики в публічному управлінні – *місцеві ради*.

Найбільш чіткий механізм участі місцевих рад у виробленні державної політики встановлений Законом України "Про засади державної регіональної

політики". Ст. 10 цього закону визначає, що на рівні областей розробляються регіональні стратегії розвитку, які затверджуються обласними радами.

Фактично, ці стратегії у сукупності визначають політику в різних сферах та галузях суспільства на регіональному рівні. Тому державна політика у тих же сферах та галузях має узгоджуватися з відповідною регіональною політикою, і таке узгодження виступає механізмом впливу обласних рад на вироблення державної політики.

Ст. 16 зазначеного закону визначає, що міські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст. Базуючись на цих стратегіях, міські ради подають пропозиції до обласних рад щодо врахування інтересів територіальних громад міст під час розроблення регіональних стратегій розвитку і, таким чином, впливають на формування державної політики.

П'ята група основних суб'єктів формування політики в публічному управлінні – **об'єднання громадян, окремі пересічні громадяни**. Найбільш поширеними є дві форми участі цих суб'єктів у виробленні політики, а саме, **владно-громадські консультації та активна участь громадськості**.

Серед інших форм участі громадських суб'єктів у виробленні політики в публічному управлінні у підручнику "Державна політика" (2014 р.) виділяються **вплив і тиск**, що регулюються не нормативно-правовими актами, а певними усталеними у суспільстві традиціями та неформальними нормами, часто мають спонтанний, стихійний характер.

Вплив передбачає, що формування політики здійснюється з урахуванням позицій та поглядів об'єднань громадян або окремих громадяни, які мають значний суспільний авторитет. Ці позицій та погляди можуть висловлюватися зазначеними громадськими суб'єктами через публічні заяви, формальні зустрічі, дебати, дискусії та неформальні контакти з головними суб'єктами формування політики.

Тиск передбачає рішучі та енергійні дії громадськості, що спрямовані на врахування її інтересів при виробленні політики, особливо, для привернення

уваги органів державної влади до певних суспільних проблем, подання їх як таких, що заслуговують на першочергову увагу. Механізмами тиску можуть бути заяви у засобах масової інформації з певними вимогами, колективні звернення до органів державної влади (регламентуються Законом України "Про звернення громадян"), масові акції з висуванням певних вимог, акції протесту проти певних рішень та ін. Тиск може перерости у акції громадянської непокори, наприклад, страйки та суспільні заворушення.

Далі звернемо увагу на *основних суб'єктів впровадження політики в публічному управлінні*, серед яких можна виділити такі групи.

1. Центральні органи виконавчої влади, що, відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", виконують різні функції з реалізації державної політики, в тому числі: - державні служби; - державні агентства; - державні інспекції.

2. Місцеві державні адміністрації.

3. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, що, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", здійснюють низку делегованих їм повноважень органів виконавчої влади з реалізації державної політики. Крім того, зазначені виконавчі комітети організовують виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування та здійснюють багато інших повноважень щодо впровадження політики на місцевому рівні.

4. Бізнесові структури, що беруть участь у реалізації політики в публічному управлінні у співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наприклад, шляхом державно-приватного партнерства або участі у державних закупівлях. Зокрема, відповідно до Закону України "Про державно-приватне партнерство" та Закону України "Про здійснення державних закупівель".

5. Організації громадянського суспільства, що виконують певні завдання з реалізації політики в публічному управлінні на замовлення органів державної

влади та органів місцевого самоврядування через укладання відповідних договорів, наприклад, на здійснення певних робіт та послуг. Характерними прикладами є:

- надання соціальних послуг, що регулюється Законом України "Про соціальні послуги";
- волонтерська діяльність, що регулюється Законом України "Про волонтерську діяльність".

Відповідно, *об'єктами політики в публічному управлінні* виступають різноманітні види людської діяльності (політичної, економічної, соціальної, культурної, духовної, державно-управлінської та ін.), на які спрямовані впливи суб'єктів політики.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Засади формування політики в публічному управлінні

Формування політики в публічному управлінні – це сукупність етапів, чинників, умов діяльності суб'єктів політики щодо постановки цілей політики та визначення шляхів їх досягнення, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, стратегіях, концепціях, програмах тощо).

Необхідною умовою суспільної ефективності політики в публічному управлінні є *владно-громадська взаємодія* у процесі її формування.

Виділяють *три основні складові* владно-громадської взаємодії у процесі формування політики в публічному управлінні:

- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом всебічного інформування про їх діяльність;
- проведення владно-громадських консультацій;
- активну участь громадськості у формуванні політики.

Згідно з міжнародним досвідом, під *прозорістю діяльності органів державної влади* розуміється надання громадянам повної (крім вичерпно визначеного і оприлюдненого вузького переліку винятків), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність зазначених органів та їх посадових осіб.

Для забезпечення прозорості у 2011 р. був прийнятий Закон України "Про доступ до публічної інформації". Ст. 1 цього закону визначає, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Закон визначає механізми доступу до інформації та передбачає у ст. 17, що парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Владно-громадські консультації – це двосторонній зв'язок, в якому громадяни повідомляють органам державної влади та органам місцевого самоврядування свої думки та діляться поглядами з питань, що визначені цими органами.

Проведення владно-громадських консультацій в Україні регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Активна участь громадськості у формуванні політики в публічному управлінні – це спільне вироблення рішень щодо політики органами державної влади, органами місцевого самоврядування та представниками громадськості, хоча відповідальність за ці рішення залишається за владними структурами. В Україні цей напрям на даний час нерозвинений, хоча у низці країни використовуються відповідні методи владно-громадської взаємодії.

Матеріалізованими результатами формування політики в публічному управлінні є офіційно затверджені документи. Зокрема, з питань державної політики можна виділити такі основні різновиди *офіційних документів*.

1. Закони України, якими визначаються засади державної політики у певних сферах або галузях, наприклад, Закон України "Про засади державної регіональної політики".

2. Закони України, якими визначаються пріоритетні напрями діяльності у певних сферах або галузях, наприклад, Закон України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні".

3. Закони України, якими визначаються засади діяльності у певних сферах або галузях та в окремих статтях яких містяться цілі, напрями, пріоритети державної політики, наприклад, Закон України "Про основи національної безпеки України", Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність".

4. Укази Президента України та розпорядження Кабінету Міністрів України, якими затверджуються стратегії у певних сферах або галузях, наприклад, Указ Президента України "Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки".

5. Укази Президента України та розпорядження Кабінету Міністрів України, якими затверджуються концепції (концепції державної політики) у

певних сферах або галузях, наприклад, Указ Президента України "Про Концепцію боротьби з тероризмом", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів".

6. Укази Президента України, якими затверджуються доктрини у деяких сферах або галузях, наприклад, Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України".

7. Постанови Верховної Ради України, якими схвалюються Програми діяльності Кабінету Міністрів України, наприклад, постанова Верховної Ради України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII.

8. Закони України, якими затверджуються загальнодержавні цільові програми, наприклад, Закон України "Про затвердження Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014-2018 роки".

9. Постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджуються державні цільові програми, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки".

2.2. Діагностування проблем та постановка цілей політики в публічному управлінні

Першим етапом процесу формування політики в публічному управлінні є визначення суспільної проблеми. За цим слідує другий етап – аналіз (діагностування) проблеми та постановка цілей політики. У свою чергу, визначення проблеми завжди починається з виявлення проблемної ситуації у суспільстві. Таким чином, *політика в публічному управлінні є явищем суспільно обумовленим*, що можна відобразити такою схематичною послідовністю:

проблемна ситуація у суспільстві → суспільна проблема → цілі політики в публічному управлінні.

Розглянемо цю послідовність більш детально з погляду політики. Насамперед, будь-яку суспільну сферу або галузь можна описати за допомогою певного набору характеристик. Частина з цих характеристик у даний конкретний час задовольняє суспільство, а інша частина – не задовольняє та викликає суспільне занепокоєння. Тоді для політики в публічному управлінні проблемна ситуація пов'язана з необхідністю змін характеристик певної суспільної сфери (галузі), що не задовольняють суспільство, на такі, що його задовольняють. Наприклад, широкі верстви населення можуть бути незадоволені рівнем заробітної плати або якістю медичного обслуговування.

Крім того, у будь-якій суспільній сфері (галузі) існує **два типи характеристик** – ті, які можна змінити, і ті, які не можна змінити зусиллями органів публічної влади. Наприклад, зусиллями владних структур не можна змінити або усунути певні природні явища (спека, посуха, мороз, повінь тощо). Разом з тим, можна штучно змінити середовище проживання людей, обмеживши вплив на них зазначених природних явищ. Зусиллями органів публічної влади не можна викоринити потяг посадових осіб цих же органів до корупції, оскільки він зумовлений природою людини (жадібність, егоїзм тощо). Разом з тим, можна створити несприятливе середовище для практичної реалізації такого потягу. Тоді для політики у певній суспільній сфері (галузі) проблемні ситуації існують лише за наявності характеристик, що можуть бути змінені під впливом владних інститутів.

Отже, з погляду політики в публічному управлінні, **проблемна ситуація у суспільстві** – це ситуація у певній суспільній сфері (галузі) з характеристиками, що не задовольняють суспільство, викликають суспільне занепокоєння (турботу, хвилювання, дискомфорт, можливо, ознаки потрясіння) і можуть бути змінені на бажані для суспільства за допомогою дій органів публічної влади.

У такому розумінні, **суспільна проблема** – це чітко усвідомлений та

сформульований комплекс невідповідностей у певній суспільній сфері (галузі), між, з одного боку, існуючими характеристиками, що не задовольняють суспільство та викликають його занепокоєння, та, з другого боку, бажаними для суспільства характеристиками, що можуть бути досягнуті за допомогою дій органів публічної влади.

У цілому процес визначення та аналізу (діагностування) суспільної проблеми з погляду політики представляють як послідовність, у якій на основі робіт В.Тертички можна виділити такі основні етапи:

визнання → визначення → попереднє формулювання → структурування → остаточне формулювання.

Зокрема, *визнання суспільної проблеми* – це усвідомлення факту її існування у суспільстві, часто прихованого та невиразного. Характерним прикладом може бути поширення різноманітних інфекційних хвороб. Виділяють такі поширені підходи, за допомогою яких можна виявити факти, що свідчать про існування суспільних проблем:

- моніторинг змін загальноприйнятих показників (наприклад, кількості кримінальних злочинів);
- аналіз подій, під час яких органи публічної влади виявили неспроможність передбачати ситуації та ефективно управляти ними;
- одержання зворотного зв'язку від громадян (наприклад, соціологічні опитування, аналіз звернень громадян);
- міжнародні порівняння певних суспільних характеристик (наприклад, тривалості життя).

Виявлені за допомогою зазначених підходів факти дозволяють усвідомити суспільні проблеми. У тій чи іншій певній суспільній сфері (галузі) таких проблем може існувати достатньо багато, тому серед них потрібно виділити проблеми, що потребують владного реагування. У цьому і полягає *визначення суспільної проблеми у сфері політики* – доведення того, що суспільна проблема дійсно потребує реагування з боку органів публічної влади. На думку В.Тертички, 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 політика.

В.Тертичка зазначає, що у будь-якому суспільстві існує "*піраміда*" *суспільних проблем*, які з погляду їх усвідомлення широким загалом можна поділити на три типи:

- маловідомі, погано зрозумілі;
- нечіткі, відомі вузькому колу;
- широковідомі, достатньо чіткі.

При цьому проблеми здійснюють "рух" від мало- до широковідомих. Завданням виробників політики є усвідомлення проблем до того, як вони стали широковідомими, назрілими, а значить охопили широкі верстви суспільства і, тому, стали малопридатними або дуже витратними для вирішення. Натомість, маловідомі, погано зрозумілі суспільні проблеми є неструктурованими або, принаймні, слабо структурованими.

Отже, після визначення суспільної проблеми у сфері політики наступним етапом є її *попереднє формулювання* у вигляді неструктурованої або, у кращому випадку, слабо структурованої проблеми. Разом з тим, як зазначає В.Тертичка, добре сформульована проблема – це напіввирішена проблема.

Зазначене зумовлює виняткову важливість етапу *структурування проблеми*, тобто досягнення розуміння її сутності у різних аспектах, виділення та опис її складових (підпроблем), які є більш вузькими і конкретними. Підпроблеми мають формулюватися як невідповідності у певній суспільній сфері (галузі) між певними існуючими та бажаними характеристиками, що входять до проблеми. Вирішення сукупності підпроблем означає вирішення проблеми.

Для визначення та структурування проблем потрібна певна *ціннісна основа*, що задає загальноприйняті у суспільстві критерії нормального, хорошого та кращого. Слід зазначити, що ця основа є складною та включає, насамперед, місію держави.

Місія держави – це головна мета діяльності держави, яка і є причиною її існування. Будь-які проблеми політики в публічному управлінні мають визначатися, виходячи з місії держави, що завжди має ціннісний зміст. Вважається, що місія держави відображається у її конституції, зокрема, у розділі I Конституції України.

Як наступну складову ціннісної основи визначення суспільних проблем можна розглядати *цілі суспільного розвитку, що визначені на глобальному рівні*. Наприклад, у Доповіді Генерального секретаря ООН "Дорога до гідного життя до 2030 року: викорінення вбогості, перетворення умов життя всіх людей і захист планети" запропонований порядок денний на наступні 15 років у галузі стійкого розвитку, що містить 17 глобальних цілей у галузі стійкого розвитку до 2030 р.

Ще одним підґрунтям для такого визначення виступають певні *суспільні цінності*. У загальному вигляді цінності – це позитивна або негативна значимість об'єктів навколишнього світу для людини, соціальної групи, суспільства в цілому, обумовлена не їх властивостями, а залученням у сферу людської життєдіяльності. Цінності залежать від світогляду тієї чи іншої людини, який базується на її вірі у те, як влаштований цей світ, яке місце вона у ньому займає і для чого вона живе. У кожному суспільстві є сукупність переважаючих позитивних та негативних цінностей. У сучасних умовах глобалізації виникло поняття так званих загальнолюдських цінностей, які, як вважається, однаково сприймаються усіма людьми на планеті (свобода, рабство, багатство, бідність, здоров'я, хворість та ін.). Наприклад, низка цінностей проголошена у Загальній декларації прав людини 1948 р. У ст. 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Хоча слід зазначити, що дана ціннісна система насправді відповідає гуманістичному світогляду та є досить відмінною від, наприклад, християнської ціннісної системи.

Отже, у сучасних умовах суспільні цінності як основа політики в

публічному управлінні визначаються, з одного боку, нормами міжнародного права, міждержавними угодами, нормами конституції країни, а з другого боку, панівною релігією, традиціями, культурою, звичаями кожного суспільства.

Крім розглянутої ціннісної основи, визначення проблем політики має базуватися також на *суспільних потребах*. Загалом потреба – це нестача чогось, що вважає для себе необхідним живий організм, людина, соціальна група, суспільство в цілому. Потреби проявляються у суспільстві як інтереси.

Під *суспільними інтересами* розуміють усвідомлені окремими людьми, соціальними групами, суспільством у цілому потреби, які виступають реальними причинами, рушійними чинниками суспільної діяльності. Зрозуміло, що у різних членів суспільства інтереси можуть суттєво відрізнятися, а можуть і значною мірою співпадати. При цьому люди з подібними інтересами можуть об'єднуватися у групи, що позначаються відповідним поняттям.

Згідно з Енциклопедією державного управління (2011 р.), *групи інтересів* є об'єднаннями індивідів на основі спільних інтересів, які намагаються здійснити вплив на політичні інститути з метою забезпечення прийняття найбільш вигідних для себе рішень. Серед груп інтересів за активністю впливу на інститути публічного управління особливо виділяються бізнесові групи тиску, про які вже йшлося вище.

Таким чином, місія держави, глобальні цілі суспільного розвитку, суспільні цінності та суспільні інтереси, виражені, насамперед, групами інтересів, дають основу для виділення бажаних суспільних характеристик у тих чи інших суспільних сферах (галузях). З іншого боку, необхідним є аналіз стану відповідних сфер (галузей) суспільного життя для виділення їх наявних характеристик. Досягнення чіткого розуміння усього комплексу невідповідностей між наявними і бажаними характеристиками дають можливість побудувати структуру проблеми політики як сукупність підпроблем та *остаточно сформулювати проблему політики* у достатньо чіткому вигляді. Такий аналіз складних суспільних проблем потребує кваліфікованого та неупередженого використання спеціального методологічного інструментарію

інформаційно-аналітичної діяльності.

Детальне структурування проблеми політики, виділення та опис її підпроблем дає основу для цілепокладання. Нагадаємо, що **цілі політики в публічному управлінні** – це ті очікувані результати, яких намагається досягти дана політика для розв’язання певної суспільної проблеми. При цьому очікувані результати полягають у досягненні бажаних суспільних характеристик (наслідків, показників, станів), що відображені у формулюваннях підпроблем, а не проблеми в цілому.

Наприклад, у Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, міститься пункт 4. Стратегічні індикатори реалізації Стратегії (25 індикаторів), що, фактично, є переліком загальних цілей політики в публічному управлінні України до 2020 р.

За характером впливу на суспільні процеси цілі політики в публічному управлінні можна поділити на **цілі збереження, функціонування та розвитку**.

При постановці цілей політики в публічному управлінні необхідно дотримуватися певних принципів. Зокрема, з погляду технології цілепокладання критично важливе значення має дотримання принципів чіткості, конкретності та орієнтації в часі. **Принцип конкретності** передбачає постановку цілей як очікуваних результатів, краще кількісних у вигляді значень параметрів певного об’єкта, ступінь досягнення яких можна оцінити. **Принцип орієнтації в часі** передбачає встановлення конкретних термінів досягнення цілей. **Принцип чіткості** означає формулювання цілей у вигляді, що забезпечує їх розуміння та однозначне тлумачення управлінцями й виконавцями. Без дотримання зазначених принципів неможлива як продуктивна робота по досягненню цілей, так і контроль отриманих результатів.

З погляду змісту, **для відображення суспільних інтересів** цілі політики в публічному управлінні мають відповідати таким принципам:

- бути *об’єктивно обумовленими і обґрунтованими*, тобто випливати з об’єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку і діяльності людей, відповідати об’єктивній логіці, формам і механізмам функціонування

суспільних сфер (галузей);

- бути *соціально вмотивованими*, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати таким чином розуміння і підтримку, прагнення втілити намічені цілі в життя;

- бути *забезпеченими в ресурсному відношенні* інтелектуально, матеріально та організаційно, спиратися на право і відповідний рівень розвитку суспільства, ґрунтуватися на реальному, а не на уявному потенціалі;

- спиратися на *інтелектуальний багаж*, накопичений людством, та на *духовні цінності суспільства, культурні традиції народу*.

Лише за наведених умов цілі політики будуть корисними для суспільства, тобто сприяти його стабільному функціонуванню та розвитку.

2.3. Визначення способів досягнення цілей та прийняття рішень щодо політики в публічному управлінні

Після постановки цілей, наступні етапи формування політики в публічному управлінні передбачають *визначення способів досягнення цілей*. Процес такого визначення включає:

- вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми (альтернатив політики);

- визначення критеріїв їх оцінювання;

- вибір однієї з альтернатив політики.

Згідно з підручником "Державна політика" (2014 р.), *альтернатива політики* – це певний набір заходів, інструментів, засобів політики, реалізація якого дає змогу більш-менш успішно вирішити суспільну проблему і досягти поставлених цілей політики. В аналізі політики альтернативні варіанти – це взаємовиключні підходи до вирішення проблем, якщо обирається один варіант, то решта відкидаються, тому вони є альтернативами. Іншою характеристикою альтернатив є їх сумірність. Вона означає, що варіанти повинні мати спільну базу для порівняння, наприклад, використовувати однакові обсяги ресурсів, стосуватися однієї й тієї ж території, потребувати однакового часу для

реалізації.

На думку В.Тертички, доречно пропонувати 3-5 альтернативних варіантів, серед яких обов'язковою є наявність "нульового" варіанта ("нічого не змінювати"), що практично означає бездію, наприклад, не приймати рішення всупереч тиску груп інтересів, або невдавання до нових дій, залишаючи обраний раніше курс, наприклад, залишити без змін певні податки або виплати.

Загалом перед складанням переліку альтернатив важливе значення має **з'ясування обмежень щодо варіантів політики**. Багато можливих варіантів вирішення проблеми не будуть реалістичними через брак ресурсів для їх реалізації. Обмеженнями можуть виступати інституційні рамки, такі як положення конституції, що не піддаються змінам, інтереси впливових суспільних акторів, впливи наддержавних структур тощо. Обмеження звужують можливості вибору альтернатив.

Основою вироблення альтернатив є інструменти та ресурси політики.

Згідно з визначенням Л.Пала, **інструменти політики в публічному управлінні** – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

В.Тертичка використовує класифікацію інструментів політики за рівнем залучення влади при їх застосуванні, тобто рівня примушування:

- примусові (регулятори й обмеження поведінки, зумовлені нормативною базою, санкції, державні підприємства і т.п.);
- змішані (податки і збори, субсидії, інвестиції та ін.);
- "добровільні" (переконавання, пропаганда, реклама тощо).

Л.Пал пропонує дещо іншу класифікацію інструментів політики за типами пов'язаних з ними ресурсів, що включає:

- інформаційні, що використовують провідне становище органів публічної влади у процесах циркуляції суспільної інформації та охоплюють збирання, обробку, надання інформації з коментарями та порадами;
- фінансові, що передбачають застосування різноманітних фінансово-економічних важелів впливу на суспільну діяльність;

- владні, що використовують право, здатність та можливість органів публічної влади забороняти і дозволяти;

- організаційні, що включають державні та комунальні підприємства, установи, організації, через які органи публічної влади можуть втілювати політику в життя.

Ресурси політики в публічному управлінні – це наявні реальні можливості, які суб'єкти політики використовують для досягнення її цілей. Найчастіше виділяють такі види ресурсів як фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні. До розглянутих видів ресурсів у підручнику "Державна політика" (2014 р.) додані правові, організаційні, силові, часові ресурси, а також ресурси довіри.

Обрані інструменти та ресурси включаються у *комплекс заходів політики*, що пов'язані між собою єдиним підходом до вирішення суспільної проблеми. Кожен такий комплекс заходів є альтернативою політики, опис якого має містити: основні заходи політики з реалізації варіанта; його потенційні переваги; оцінку результатів здійснення політики; потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінку затрат ресурсів на проведення політики. Для вироблення таких альтернатив доречно скористатися *низкою правил*, що узагальнені, наприклад, В.Романовим і В.Тертичкою та наведені нижче.

1. Не варто шукати домінуючий чи найдосконаліший варіант політики.

2. Недоцільно створювати штучне протиставлення варіанта, якому ви протегуєте, лобіюєте, з вигаданими, сфабрикованими непривабливими варіантами.

3. Не варто вибирати пріоритетної (фаворитної) альтернативи до того моменту, поки не зроблено оцінку всіх можливих варіантів досягнення визначених цілей.

4. Альтернативи мають відповідати змістові поняття альтернатива, тобто бути взаємовиключними.

5. Необхідно уникати альтернатив під загальною назвою "робіть усе", або

кухонних альтернатив.

6. При формулюванні альтернатив слід завжди йти від абстрактного до конкретного. Альтернатива подається в розгорнутому вигляді, тобто є прозорою і обчисленою.

7. До переліку альтернатив слід обов'язково вносити альтернативу статус-кво, тобто таку, що не передбачає ніяких змін.

8. Альтернативи повинні відповідати наявним ресурсам, в тому числі мати юридичні повноваження й контролювані змінні.

Для порівняння сформульованих альтернатив необхідно визначити **критерії їх оцінювання** – ознаки, на підставі яких здійснюється оцінювання варіантів політики.

1. Критерій *результативності* визначає, якою мірою може впровадження альтернативи привести до запланованих результатів (кількість товарів, послуг або їх грошова цінність).

2. Критерій *ефективності*, як синонім економічної раціональності, є співвідношенням результатів та витрат, необхідних для отримання цих результатів, і часто вимірюється грошовим еквівалентом.

3. Критерій *справедливості* визначає чесність розподілу ефектів та зусиль між різними групами суспільства.

4. Критерій *адекватності* визначає простір, у якому даний рівень результативності задовольняє потреби, цінності, чи можливості, що відповідають проблемі. "Наскільки досягнення результату вирішить проблему?"

5. Критерій *реагування* оцінює можливі альтернативи з погляду того, як певна політика задовольняє потреби, преференції або цінності окремих груп суспільства.

6. Критерій *прийнятності* пов'язаний з визначенням того, чи не суперечать завдання програми та основні положення, на яких вона ґрунтується, загальним суспільним цінностям.

7. Критерій *політичної здійсненності* бере до уваги існуючі політичні

реалії. За будь-яких умов пропонована альтернатива не повинна порушувати чинне законодавство.

8. Критерій *простоти в адміністративному забезпеченні* класифікує альтернативи за їхньою придатністю до впровадження суб'єктами реалізації політики.

З наведених критеріїв у кожному конкретному випадку потрібно визначити ті, які можна вважати ключовими по відношенню до проблеми аналізу. Далі за визначеними критеріями необхідно **вибрати одну з альтернатив політики**. Для цього застосовуються методи багатокритеріального вибору альтернатив.

РОЗДІЛ 3. ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Процес та засоби впровадження політики в публічному управлінні

Впровадження політики в публічному управлінні – це складний, постійний, динамічний процес реалізації документів щодо політики в публічному управлінні, що здійснюють, насамперед, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також інші суспільні інститути.

Характерним прикладом здійснення цієї послідовності у практиці є *процес впровадження державної цільової програми*, що регламентується постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" від 31 січня 2007 р. № 106. Цей процес складається з наступних основних етапів.

1. Державний замовник програми, яким, як правило, виступає профільне міністерство, розробляє проект переліку заходів з виконання програми як складову проекту самої програми за визначеною у згаданому Порядку формою.

2. Розроблений проект у складі програми проходить державну експертизу, результати якої додаються до проекту.

3. Розроблений проект узгоджується із заінтересованими органами державної влади, насамперед, з Міністерством фінансів України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством освіти і науки України (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Міністерством екології та природних ресурсів України (з екологічних питань), Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України (з питань енергозбереження), а також із заінтересованими групами бізнесу та громадськості. На основі таких узгоджень державний замовник доопрацьовує проект переліку заходів.

4. Державний замовник подає проект разом з висновками заінтересованих структур до Міністерством економічного розвитку і торгівлі України для

погодження.

5. Після отримання узагальненого висновку Міністерства економічного розвитку і торгівлі України державний замовник доопрацьовує проект переліку заходів з урахуванням усіх зауважень і повторно надсилає його до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України для погодження.

6. Державний замовник подає проект державної цільової програми з переліком заходів на розгляд Кабінету Міністрів України.

7. Проект обговорюється на засіданні Кабінету Міністрів України, за результатами якого він або приймається, або повертається на доопрацювання.

8. Якщо проект приймається, то Кабінет Міністрів України видає постанову про затвердження державної цільової програми, у складі якої міститься перелік заходів щодо її виконання.

9. Зазначені у паспорті програми виконавці заходів програми (як правило, органи державної влади) виконують управлінські дії по забезпеченню реалізації цих заходів, зокрема, відбирають безпосередніх виконавців (державні та недержавні організації) через процедури державних закупівель, укладають з ними договори та передають кошти.

10. Під час реалізації заходів державний замовник проводить моніторинг такої реалізації, подає в установленому порядку фінансову звітність до Міністерства фінансів України, організовує розміщення на своєму веб-сайті інформації про хід виконання програми.

11. За результатами моніторингу щорічно проводиться аналіз та, у разі потреби, коригування переліку заходів шляхом внесення змін до нього.

У процесі впровадження використовуються різноманітні *методи впровадження політики в публічному управлінні* – систематизовані способи впливу органів публічної влади на суспільні процеси, на діяльність організаційних структур і конкретних осіб, що з використанням певних ресурсів ведуть до вирішення поставлених завдань політики.

Загальні методи публічного управління – це методи, через посередництво яких відбуваються будь-які процеси публічного управління,

незалежно від його галузі або рівня, тобто розробляються, приймаються і реалізуються владні рішення, здійснюється правова і організаційна публічно-управлінська діяльність. Загальні методи поділяють на дві групи – *прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу* з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління. До першої групи належать методи правового регулювання, переконання, примушення тощо, а до другої – виховання, стимулювання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, маніпуляції тощо.

Спеціальні методи публічного управління – це методи, що застосовуються для забезпечення реалізації конкретних функцій або підфункцій публічного управління. Можна виділити такі основні групи спеціальних методів: адміністративні; економічні; соціально-політичні; морально-етичні.

Адміністративні методи управління передбачають прямий вплив на волю виконавця шляхом встановлення його обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд. Прикладами є заборони, дозволи, регламентація діяльності (інструкції, порядки, методики, стандарти, норми і т.п.), створення або ліквідація організаційних структур тощо.

Економічні методи управління полягають у використанні різноманітних економічних механізмів впливу на об'єкти публічного управління, що зумовлюються роллю економічних інтересів у житті суспільства та відповідно в управлінських процесах. До них можна віднести, наприклад, матеріальне стимулювання, оподаткування, розподіл бюджетних ресурсів, кредитування, захист і заохочення конкуренції, створення невивідних умов для монополій тощо.

Соціально-політичні методи передбачають роз'яснення і популяризацію певних ідей, вплив на інтереси певних соціальних груп, статус людей у суспільстві, соціальні умови їх життєдіяльності та можливості самореалізації. Серед прикладів можна назвати інформування, пропаганду, рекламу, залучення громадян до управлінських процесів, вирішення нагальних проблем певних соціальних груп, підвищення статусу певних категорій громадян, надання їм

кращих можливостей самореалізації тощо.

Морально-етичні методи засновані на зверненні до честі, гідності та совісті людей. До них можна віднести моральне заохочення і накладення стягнень (нагороди, відзнаки, грамоти, догани, публічна критика, колективний осуд тощо), встановлення моральних стандартів поведінки та контроль їх дотримання, виховання патріотизму, формування почуття відповідальності за справу тощо.

Розглянуті методи практично застосовуються через механізми публічного управління.

У конкретному розумінні *механізми публічного управління* – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи публічної влади впливають на суспільні процеси для вирішення поставлених завдань політики в публічному управлінні.

До *основних різновидів механізмів публічного управління*, що можуть застосовувати для впровадження політики, можна віднести нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні, кадрові та інформаційні.

Зокрема, серед *нормативно-правових* механізмів впровадження політики доцільно виділити постанови, розпорядження, накази та інші акти органів публічної влади, посадових осіб, що містять норми права, і які є обов'язковими до виконання та дотримання суб'єктами, на яких поширюється їх дія. Нормативними актами є статuti і положення, регламенти і порядки, інструкції, правила тощо.

Під відповідними *організаційними* механізмами розуміються органи публічної влади, державні й недержавні організації, що виконують завдання політики, між якими розподілені функції і налагоджені взаємозв'язки, а також форми взаємодії між зазначеними організаціями (наприклад, реалізація спільних проектів, виконання державних замовлень, надання волонтерської допомоги та ін.).

Фінансово-економічні механізми впровадження політики включають комплекс конкретних заходів фінансово-економічного характеру, а також

сукупність відповідних ресурсів, що специфічно застосовують економічні методи (гранти, оподаткування, фінансування програм тощо) в процесі реалізації державної політики.

Кадрові механізми впровадження політики включають різноманітні заходи, засоби, інструменти управління персоналом та кадрової роботи, зокрема, відбору кадрів, регулювання їх професійної діяльності, їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, оцінювання, кар'єрного просування тощо.

Серед відповідних *інформаційних* механізмів можна виділити комплекс дій, ресурсів і технологій щодо збирання інформації, її аналітико-синтетичної обробки, зберігання, обміну та поширення, а також інформаційної взаємодії між державними та суспільними суб'єктами.

3.2. Моніторинг та оцінювання політики в публічному управлінні

Базуючись на Енциклопедії державного управління (2011 р.), *моніторинг політики в публічному управлінні* можна визначити як постійне спостереження за процесом впровадження державної політики з метою виявлення його відповідності проміжним та кінцевим очікуваним результатам цієї політики.

У сучасній вітчизняній практиці моніторингу впровадження політики приділяється спеціальна увага. Насамперед, згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, уряд визначає своїх членів, відповідальних за взаємодію з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, обов'язком яких є, серед іншого, моніторинг діяльності зазначених органів влади. Крім того, Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює моніторинг виконання органами виконавчої влади актів уряду та доручень прем'єр-міністра.

У різних сферах політики функціонують *спеціалізовані системи моніторингу*. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 21

жовтня 2015 р. № 856 затверджені Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Постанова визначає, що такий моніторинг проводиться шляхом визначення переліку відповідних індикаторів (показників), відстеження їх динаміки, підготовки та оприлюднення результатів такого моніторингу та включає:

- моніторинг виконання індикаторів (показників) цілей документів, які визначають державну регіональну політику;
- моніторинг соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Відповідальним органом за проведення даного моніторингу виступає Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

У процесі моніторингу фактичні результати політики порівнюються із встановленими показниками та виявлення відхилень від останніх, тобто виконується поточне оцінювання політики. Виходячи з класичних визначень, *оцінювання політики в публічному управлінні* є систематичним порівнянням реально здійснених операцій та/або фактичних результатів політики з комплексом явних та неявних встановлених показників з метою вдосконалення політики. Оцінювання політики включає два основні етапи, а саме: вимірювання фактичних результатів політики; визначення ступеню їх відповідності цілям політики.

В.Тертичка виділяє наступні *види оцінювання*:

- оцінювання потреб, зокрема, населення, на яке спрямована політика, поточних і майбутніх потреб, потреб в ресурсах;
- оцінювання процесу, в тому числі, зусиль персоналу, механізмів надання допомоги, інформаційних систем;
- оцінювання впливу, а саме, бажаних та неочікуваних результатів, їх пояснення;
- оцінювання ефективності і результативності, зокрема, відношення вигід до витрат, витрат і результативності.

На практиці оцінювання здійснюється відповідно до методик та процедур, що офіційно затверджуються нормативно-правовими актами. Наприклад, на даний час багато уваги приділяється питанням регіональної політики. У цьому зв'язку постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931 затверджений Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів. Однією зі складових цього документа є процедура оцінки результативності реалізації Стратегії та виконання плану заходів.

Подібно до цього, постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 затверджений Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів. Цей документ включає процедуру оцінки результативності реалізації регіональних стратегій і виконання планів заходів, у якій ключову роль відіграють обласні державні адміністрації.

Причинами значних відхилень фактично досягнутих результатів політики від встановлених показників можуть бути недоліки процесу реалізації обраного варіанта політики або його невідповідність суспільним реаліям. Залежно від причин органи публічної влади, відповідальні за здійснення політики у даній сфері (галузі), повинні проводити *коригування* одного з двох видів:

- зміну плану дій (заходів) щодо впровадження політики;
- уточнення або обрання іншого варіанта політики.

Процедури коригування рішень мають існувати на постійній основі та здійснюватися інститутами управління, що наділені відповідними повноваженнями. Нерідко після прийняття рішення щодо політики ситуація змінюється й виникають нові обставини, тому потрібно коригувати як саме рішення, так і процес його реалізації.

Розглянуті вище види діяльності (моніторинг, оцінювання, коригування) є складовими *контролю впровадження політики в публічному управлінні* –

процесу забезпечення (створення гарантій) фактичного досягнення цілей політики. Виходячи з управлінської теорії, модель цього процесу включає три загальні етапи:

- встановлення очікуваних результативних показників досягнення цілей політики, що піддаються вимірюванню (при формуванні політики);
- моніторинг і поточне оцінювання фактично досягнутих результатів політики, тобто відслідковування отриманих результатів, порівняння із встановленими показниками, визначення відхилень;
- якщо фактично досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених показників, то коригування плану дій щодо впровадження політики або, можливо, її цілей, тобто аналіз причин відхилень, розроблення та здійснення коригувальних заходів щодо усунення відхилень.

Загалом функція контролю притаманна певною мірою всім рівням та органам публічного управління. Зокрема, в Україні виділяють такі різновиди контролю за його суб'єктами як президентський, парламентський, судовий контроль, контроль у системі виконавчої влади. Поряд з цим, існують *спеціальні контрольні державні органи*, до яких належать Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні інспекції, що призначені здійснювати контрольні-наглядові функції, та ін.

Після завершення процесу впровадження політики в публічному управлінні здійснюється заключна стадія циклу політики – **оцінювання**, що розуміється як підсумкове оцінювання, покликане визначити результативність та ефективність політики, а значить – дати основу для висновку про те, чи вирішена суспільна проблема, для виявлення нових таких проблем, прийняття мотиваційних і кадрових рішень.

Згідно з підручником "Державна політика" (2014 р.), **результативність політики в публічному управлінні** – це міра досягнення поставлених цілей політики, що може визначатися за допомогою двох груп показників:

- результативності як співвідношення між фактично досягнутими результатами політики і встановленими результативними показниками;

- результативності як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів політики, іншими словами, кількості одиниць продукту політики, що забезпечує одну одиницю результату (цей показник можна назвати ще показником дієвості політики).

Ефективність політики в публічному управлінні – це співвідношення між затратами на здійснення політики та отриманими продуктами, що вимірюється як у натуральних показниках, так і у вартісних, якщо можливо дати грошову оцінку всім затраченим ресурсам і отриманим продуктам. Якщо затрати політики вимірюються в натуральних одиницях, то відповідне співвідношення продукт/затрати називається продуктивністю політики, що є різновидом ефективності. У цьому зв'язку розрізняють принаймні два види ефективності:

- *технологічна ефективність*, що означає вибір при фіксованих затратах такої альтернативи політики, що забезпечує максимально можливі обсяги продуктів порівняно з іншими альтернативами;

- *економічна ефективність*, що означає вибір такої альтернативи політики, за якого необхідний фіксований обсяг продуктів отримується з мінімально можливими (серед усіх альтернатив) затратами ресурсів.

При оцінюванні *суспільної ефективності всієї сукупності політик* в публічному управлінні, а не окремої політики, доцільно, виходячи з поглядів Г.Атаманчука, порівнювати:

- цілі, що відображені в рішеннях щодо політики, з цілями, що об'єктивно обумовлені суспільними потребами;

- фактично досягнуті результати політики із суспільними потребами, інтересами і цінностями;

- суспільні затрати на здійснення політик з суспільною корисністю їх фактичних результатів;

- можливості, закладені в управлінському потенціалі суб'єктів політики зі ступенем їх реального використання.

Таке оцінювання загальної суспільної ефективності дає можливість

бачити і, по можливості, вимірювати досягнутий через публічне управління рівень задоволення назрілих потреб та інтересів суспільства, окремих соціальних груп, конкретних громадян.

Головним критерієм ефективності політики в публічному управлінні має виступати рівень суспільного розвитку в людському вимірі. Незважаючи на економічне зростання, зміцнення військової могутності держави, збільшення її міжнародного авторитету та ін., роботу інститутів публічного управління можна вважати суспільно ефективною лише за умови підвищення якості життя переважної більшості громадян країни.