

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління

Н. А. Липовська, І. В. Письменний

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА

Навчальний посібник

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2018

УДК 351.823.1:353

Л 61

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол 09/220 від 6 грудня 2018 р.)*

Рецензенти:

С. М. Серьогін, д-р наук з держ. упр., проф., заслужений діяч науки і техніки України, директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;

Л. Л. Прокопенко, д-р наук з держ. упр., проф., завідувач кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;

І. Г. Сурай, д-р наук з держ. упр, доц., професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентіві України

Липовська Н. А.

Л 61 Публічна політика : навч. посіб. / Н. А. Липовська, І. В. Письменний. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 104 с.

ISBN 978-617-7139-39-2

У навчальному посібнику на основі широкого кола джерел розкривається зміст публічної політики, обґрунтовується сутність, типологія і реалізація публічної політики, виділяється роль політичних інститутів у публічній політичній діяльності. Особливе місце відводиться оптимізації публічної політичної діяльності в сучасному українському суспільстві.

Видання підготовлене для здобувачів вищої освіти за програмами підготовки галузі знань «Публічне управління та адміністрування», також може бути корисним для практичних працівників – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, науковців, що займаються дослідженнями проблем у сфері публічного адміністрування

УДК 351.823.1:353

© Липовська Н. А., Письменний І. В.,
2018 © ДРІДУ НАДУ, 2018
© ГРАНІ, макет, 2018

ISBN 978-617-7139-39-2

ЗМІСТ

Вступ	4
Тема 1. Взаємозв'язок політики та управління: теоретичний та прикладний аспект	5
Тема 2. Інститут політичної влади в Україні	11
Тема 3. Політична система: функціонування і розвиток	18
Тема 4. Політичний процес та особливості його протікання в сучасній Україні	26
Тема 5. Процес становлення та інституційного розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні	42
Тема 6. Природа, сутність та системні характеристики парламентаризму	47
Тема 7. Виникнення, становлення та розвиток представницької влади в Україні та світі	51
Тема 8. Політико-правові засади парламентаризму	58
Тема 9. Походження та розвиток порівняльної політичної науки	69
Тема 10. Середовище вироблення публічної політики	75
Тема 11. Моніторинг публічної політики	79
Тема 12. Основні види аналітичних документів	88
Орієнтовні напрями творчих робіт	93
Список рекомендованих джерел	95

ВСТУП

Політичний простір сучасної України швидко трансформується, що обумовлює необхідність вивчення теоретичних та прикладних засад здійснення та дослідження публічної політики. Аналіз публічної політики є одним із найбільш затребуваних видів політичних досліджень і характеризується інтенсивним характером розвитку протягом останніх років. Предметом дослідницької діяльності є політика в цілому (будь-які її об'єкти та суб'єкти), процеси, що відбуваються в ній, політичні інститути, зокрема: партії, політична культура, події, явища, ситуації, політичні відносини чи взаємодії.

Особливого значення вивчення публічної політики набуває у сфері публічного управління та адміністрування. Це надає можливість спрогнозувати наслідки трансформаційних процесів політичних інститутів та розвиток і спрямування політичних процесів.

Отже, об'єктом навчальної дисципліни «Публічна політика» є публічна сфера, а предметом – публічна політика.

Оволодіння слухачами навчальним матеріалом (знаннями, вміннями і навичками) в означеному вище змісті та обсязі є метою навчального плану дисципліни «Публічна політика».

ТЕМА 1. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ

Сьогодні поняття політики міцно увійшло в повсякденне життя. У сучасній інтерпретації слово «політика» (від грецького «*politica*» – державні та суспільні справи) має багато значень: від функціонування інститутів державної влади, прояву громадської активності до кредитної політики банків або політики рекламної кампанії. У загальному розумінні політика – це будь-яка цілеспрямована діяльність.

Поняття політики як феномена суспільного буття пов'язують з однойменним трактатом давньогрецького мислителя Аристотеля, в якому він розглядав основи організації та діяльності держави, природу політичної влади та мистецтво управління.

Протягом історії розвитку політичної думки сформувалося декілька основних концептуальних підходів до розуміння та вивчення політики (табл. 1).

Таблиця 1

Концепції політики

Підходи	Зміст
Теологічні	Надприродна інтерпретація суті політики і влади
Натуралістичні	Природа політики пов'язується з впливом природного середовища, властивостей живих організмів, психологічних особливостей людей
Соціальні	Політика характеризується через вплив інших сфер суспільного життя та соціокультурні характеристики суб'єктів політики
Рационально-критичні	Політика пояснюється внутрішніми причинами, компонентами і процесами

У межах цих підходів, які в цілому відображають еволюцію політичної думки, сформувався широкий спектр наукових тлумачень терміна «політика». Утім, їх різноманітність, зумовлена складністю, багатогранністю та багатством проявів цього феномену, вимагає ретельної систематизації та класифікації.

Отже, у сучасній політології досі не існує єдиного загальноприйнятого визначення політики, а десятки наукових трактовок, що сформувалися в межах різноспрямованих дослідницьких шкіл та підходів, прийнято розділяти на три групи.

Перша група соціологічних трактовок політики включає в себе визначення, що характеризують політику через інші сфери суспільного життя. До цієї групи включені:

а) економічні визначення політики: розглядають політику як сферу, що повністю залежить від економічних відносин (К. Маркс, А. Сміт та ін.);

б) стратифікаційні визначення політики: базуються на тезі, що політика є суперництвом певних соціальних груп (М. Вебер, А. Бенглі, Д. Трумен та ін.);

в) правові визначення політики: виходять з того, що політика є похідною від права (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, І. Кант та ін.);

г) нормативно-етичні визначення політики: ставлять на меті досягнення блага для всього суспільства (Арістотель, Б. Констан та ін.).

До другої групи увійшли субстанційні трактування політики, які виявляють основу, матерію, сутність цього явища:

а) владні визначення розглядають політику як діяльність, спрямовану на владу (Н. Макіавеллі, М. Вебер та ін.);

б) інституційні визначення трактують політику як участь у справах політичних інститутів: держави, партій, громадських організацій (Цицерон, Г.В. Ф. Гегель, В. Ленін та ін.);

в) антропологічні визначення вбачають сутність політики у колективній природі людства (Арістотель та ін.);

г) конфліктно-консенсусні визначення надають конфлікту статусу рушійної сили політичного процесу, а саму політику визначають як діяльність, спрямовану на мирне або насильницьке регулювання конфліктів (М. Дюверже, Р. Дарендорф, С. Хангтінгтон та ін.);

д) визначення політики як відносин «друзів» та «ворогів» розкриває емоційну мотивацію політики (К. Шмітт та ін.).

На системному підході заснована третя група науково сконструйованих трактувань політики. До неї увійшли:

а) діяльнісні визначення: трактують політику як діяльність, спрямовану на прийняття та реалізацію рішень (Т. Парсонс та ін.);

б) телеологічні визначення: розглядають політику як діяльність, спрямовану на досягнення колективних цілей (Т. Парсонс та ін.);

в) системні визначення: ґрунтуються на тому, що політика є самостійною системою, яка відокремлена від інших сфер суспільства, але водночас постійно контактує з ними (Д. Істон, Г. Алмонд та ін.).

Усі вищезазначені трактовки політики не вичерпують усього різноманіття її визначень, хоча і розкривають найважливіші з них. Узагальнюючи наведені дефініції можна визначити політику таким чином:

Політика – це організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання і реалізацію влади індивідами і соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб.

Як будь-яке явище навколишнього світу політика складається з трьох базових структурних компонентів: форми, змісту та процесу (табл. 2).

Таблиця 2

Структура політики

Структурний компонент політики	Його сутність	Форма прояву
Форма (Polity)	Політична організація суспільства	Державний лад Політичний режим
Зміст (Policy)	Політична свідомість	Образ дії влади, технологія прийняття політичних рішень. Ідеологія. Політична культура
Процес (Politics)	Політичні відносини. Політична діяльність	Політика як процес виникнення та розв'язання конфліктів

Політика існує там, де суперечки між людьми починають набувати суспільно важливого характеру, тобто охоплюють великі групи людей. Політика – це засіб подолання суперечок у суспільстві. Політика сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства.

У демократичному суспільстві політика здійснюється людьми для людей, вона є справою публічною, а не лише обраних. Публічна політика – це політика, яку розробляють і здійснюють не лише органи влади (т. зв. інститути «публічної влади» – державні та муніципальні), а й дійові особи публічної сфери: інститути громадянського суспільства, науковці, експерти, лідери громадської думки, журналісти, засоби масової інформації тощо. Однак слід мати на увазі, що, по-перше, держава як загальнонаціональний інститут покликана репрезентувати інтереси народу, тоді як інститути громадянського суспільства представляють групові, корпоративні інтереси, а тому не здатні брати на себе функції публічної загальнонаціональної влади. Отже, публічна політика потребує держави, але держава без інститутів публічної сфери не в змозі акумулювати багатоманітні потреби й інтереси громадян. Якщо державно-бюрократичні, партійні, олігархічні, конфесійні чи інші корпоративні інтереси домінують в політичному процесі, політика не може вважатись публічною.

Термін «публічне управління» вперше введений англійським автором Д. Кілінгом у 1972 р. В інтерпретації Д. Кілінга публічне управління – «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу грома-

дян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо». До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень.

Більшість зарубіжних дослідників переконані в тому, що історично публічна політика виникла на хвилі дискусій підвищення ефективності публічного управління і, головне, з розширенням можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі.

Публічна сфера (політика і управління) – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму. Його зміст полягає у тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких шляхів вирішення суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого.

Публічна сфера виконує визначені функції взаємодії влади і суспільства у формуванні політики та самоврядної діяльності.

Перша функція – артикуляція суспільних інтересів.

Друга функція – публічний контроль за діяльністю влади.

Третя функція публічної сфери – вплив на формування державної політики.

Четверта функція публічної сфери - політико-культурне просвітництво громадян.

Політика і управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана з феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку по-різному співвідносилися одна з одною, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідомо реалізація цілей держави і суспільства.

Вироблення публічної політики характеризується складним переплетінням політичних та управлінських процесів, у результаті яких відбувається прийняття політичних та управлінських рішень. Політичний складник процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої схвалюється те чи інше рішення. Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу імплементації вироблених рішень. Схема вироблення публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного порядків денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням, це відображення того, як політика впливає на управління.

На підставі опрацьованої наукової літератури можна сформулювати такі основні підходи до тлумачення змісту «публічна політика»:

– публічна політика – як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

– публічна політика – як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

– публічна політика – як програма, що містить стратегії розвитку держави. Вживається тоді, коли йдеться про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислова політика тощо);

– публічна політика – як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

– публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована в публічній сфері активність політичних та неpolітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

– публічна політика – як механізм підтримки публічного порядку;

– публічна політика – форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників.

Публічна політика – політика органів публічного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань.

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

Політична діяльність є однією із суспільних норм життєдіяльності людей, тому є підстави вважати її публічною. Змістом публічної політичної діяльності є дії, спрямовані на завоювання, утримання, функціонування і розвиток політико-владних відносин. Кожна політична діяльність має конкретний характер і здійснюється як взає-

модія суб'єктів і об'єктів у суспільних нішах. Тому й публічна політична діяльність віддзеркалює всю систему політико-владних відносин, що панують у суспільстві. Суб'єктами політичної діяльності можуть виступати як індивіди, так і соціальні групи, політичні інституції та сама держава. Первинним суб'єктом політики є індивід.

Публічна політична діяльність здійснюється на двох рівнях. Перший (нижчий) рівень – це політична участь. Основними формами цього рівня є: вибори, мітинги, маніфестації, збори страйки тощо.

Другий рівень (вищий) – це професійна публічна політична діяльність у законодавчих, виконавчих та судових органах, у політичних партіях, рухах, громадських об'єднаннях тощо.

Мета і сутність публічної політичної діяльності полягають у змінах, які можуть бути спрямовані в майбутнє або в минуле. Відповідно до змін публічна політична діяльність може бути:

- інноваційною (орієнтована на впровадження нових інститутів та оновлення політичних курсів);
- стабілізуючою (збереження існуючого, бачення нового та недопущення руїни);
- консервативною (без жодних змін);
- реставраційною (відновлення віджилого – старих інститутів та форм суспільного життя).

ТЕМА 2. ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Влада є скрізь, де є стійкі об'єднання людей: в сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, в усій державі.

Влада – здатність, право й можливість розпоряджатися ким-небудь або чим-небудь, а також справляти вирішальний вплив на долю, поведінку та діяльність людей за допомогою різноманітних засобів (права, авторитету, волі, примусу та ін.)

Влада – організована основа політики, адже вона має універсальну властивість: загальність функціонування в усіх сферах суспільних відносин і політичних процесах; здатність проникати в усі види діяльності; зв'язувати людей, суспільні соціальні верстви і групи і протиставляти їх; впливати на суспільні процеси у різних формах (розпорядження, наказ, переконання, примус та ін.).

Ще Арістотель висловлював думку, що початки владарювання і підкорення універсальні, охоплюють не тільки світ живих істот, але й неживу природу. Відносини влади Арістотель розглядав як природну необхідність одних людей підкорятися, а інших – панувати, управляти, владарювати. Сутність влади як соціального явища розкривають її складові елементи: підпорядковуюча сила, воля, цілепокладання, соціальна відповідальність. Проявом цієї сутності є управління. Управління – це застосування політичної влади, прояв її у різних формах організації суспільства. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідома реалізація цілей держави і суспільства.

Основним політичним інститутом влади в суспільстві є держава. Держава – політична організація, такий суспільний механізм, що покликаний захищати інтереси людей певної території і регулювати за допомогою правових норм взаємовідносини між ними, використовуючи за необхідністю спеціальні органи примусу.

Розмірковуючи про сутність влади, не можна не сказати про те, що останнім часом поширюється тенденція, згідно з якою влада розглядається вже не просто як «здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей», а передусім як право, що дає влада, на управлінський вплив.

Державна влада – завжди є владою політичною, але вона не поглинає усього політичного в суспільстві. Якщо ж це відбувається, тобто якщо держава вбирає себе все політичне життя, – відбувається одержавлення суспільства, порушуються принципи демократії і встановлюється тоталітарний режим. Державна влада є формою суспільної влади, яка спирається на спеціальний апарат примусу й поширюється на все населення, будучи концентрованим вираженням, основою політичної влади.

Під політичною владою звичайно розуміють реальну спроможність окремої особи або групи людей втілювати свою волю в політиці, ідеології, правових та моральних нормах, зміцнювати політичну роль суб'єкта влади.

У сучасних умовах відбувається переосмислення владного процесу. Йдеться про представлення влади як багатовимірного соціального спілкування в інтегративних теоріях, що поєднують атрибутивні та реляціоністські підходи до обґрунтування влади. Інтегральна теорія та багатовимірна модель політичної влади характеризує її як взаємодію та взаємовплив основних агентів владного процесу. Не лише органи держави володіють інституційними засобами впливу на народ, а й політично свідомі та об'єднані громадські форми інструментарій відстоювання своїх життєвих потреб та інтересів і ефективно впливають на інститути публічної влади. Отже, є очевидним, що демократично організований владний процес є основою функціонування публічної політики.

Із політичною владою дуже щільно пов'язано поняття політичний режим.

Політичний режим – це система методів здійснення влади, що визначається способом формування владних структур, ступенем підзвітності їх народу та відкритістю, рівнем представленості в них населення й захисту ними народних інтересів.

Політичний режим є своєрідним «барометром», що визначає стан та якісний зміст державності, ступінь її демократичності, тенденції розвитку, взаємодії з громадянським суспільством, співвідношення примусу та переконання як основних методів володарювання, рівень політичного плюралізму. Встановлення в країні певного різновиду політичного режиму має вирішальний вплив на подальший перебіг у ній політичного процесу, на долю кожного громадянина. Ключовим у визначенні типу політичного режиму є налагодженість механізму взаємодії народу і влади. Цей механізм найкраще працює за умови, якщо єдиним джерелом влади є народ. Отже, одним із різновидів політичного режиму є демократія. Її антиподом є режим недемократичний.

Досить цікаво класифікує політичні режими французький політо-

лог і правознавець Ж.-Л. Шабо. Він вважає, що «в основі класифікації політичних режимів – президентський, парламентський, режими асамблеї та авторитарний – лежить структура відносин між виконавчою і законодавчою владою. У першому варіанті зазначене розрізнення може набувати форми жорсткого поділу. Тоді наявний президентський режим. Якщо ж поділ є гнучким або обидві гілки влади співпрацюють, то ми маємо справу з парламентським режимом. Баланс у режимах змішаного типу може схилитися на користь органу – носія законодавчої влади (режим асамблеї) або на користь органу – носія виконавчої влади (авторитарний режим)».

В узагальненому вигляді такий поділ політичних режимів передбачає виокремлення режиму злиття влади (абсолютна монархія), режиму поділу влади (президентська республіка) і режиму співпраці гілок влади (парламентарна республіка і парламентарна монархія).

Найпоширенішим у сучасній політології є поділ політичних режимів за ознакою демократизму на демократичні і недемократичні. Останні, у свою чергу, поділяються на тоталітарні та авторитарні.

Можна виділити такі логічні й історичні етапи руху пострадянських, постсоціалістичних країн на шляху до нового типу політики та трансформації політичного режиму:

1. Крах недемократичного політичного режиму і делегітимація традиційної політики, оскільки вони не були спрямовані на забезпечення громадянських прав і свобод, реального народовладдя, зростання добробуту населення.

2. Квазіпублічна політика, коли нова влада в умовах розгортання демократичного процесу та формування основ громадянського суспільства імітує взаємодію з громадськістю, а публічна сфера ще не настільки розвинена, щоб контролювати державні органи, обговорювати та вирішувати на рівні з ними суспільні проблеми. У суверенній українській державі це період з 1991 по 2004 р.

3. Набуття громадянським суспільством необхідного соціального потенціалу для здійснення радикальних, революційних зрушень, спрямованих на зміну політичного режиму. В Україні переломний момент наступив під час Помаранчевої революції, а згодом – у ході Революції Гідності. Однак публічні ознаки політики не набули системного та стійкого характеру. Часто спостерігаються прояви анархії та охлократії, які зумовлені низьким рівнем політичної та правової культури населення та через відсутність закріплених законом демократичних процедур взаємодії органів влади та громадськості. Авторитарна ментальність пострадянських кадрів та інституційна пам'ять нетрансформованих державних органів є серйозними бар'єрами на шляху утвердження політико-суб'єктивних властивостей інститутів публічної сфери. Охарактеризований різновид політики можна означити терміном «протопублічна політика».

4. Утвердження зрілої публічної політики, яка демонструє свої переваги над традиційною політикою. Так зване державне управління (government) має трансформуватися в публічне врядування та публічне адміністрування – governance, а інститути громадянського суспільства, ЗМІ, експертне середовище набрати незаперечного авторитету та дієвості. Цьому намагаються сприяти керівні органи Європейського Союзу й окремі держави, про що свідчать, зокрема, недавно прийняті за наполяганням міжнародних організацій закони, спрямовані на протидію корупції та забезпечення відкритості державних інституцій України.

Політичні інститути – це, по суті, певні політичні установи (сукупність політичних партій, органів суспільного громадського самоуправління та ін.), що визначають спільність людей, які мають особливі повноваження і виконують функції в політичному житті суспільства та здійснюють певну діяльність.

Специфіка політичних інститутів, у порівнянні з багатьма явищами політичного життя, полягає в тому, що вони майже завжди узаконені і діяльність їх регламентована відповідними законами, рішеннями й іншими юридичними актами.

Цілісність і стійкість політичної системи забезпечується в процесі взаємодії між політичними інститутами суспільства та інтересами влади. Публічна влада покликана узгоджувати суспільні цілі, норми і цінності та виробляти власні методи та технології управляючого впливу на суспільство з точки зору потреб та інтересів останнього.

У цьому процесі одними з найважливіших політичних інститутів, що одночасно є стійкими каналами зв'язку у взаєминах між громадянським суспільством і владними інститутами, є політичні партії. З одного боку, партії виникають як результат функціонування громадянського суспільства і є продуктом громадської ініціативи, з іншого – набувши зрілих та інституціалізованих форм, політичні партії є одним із найвпливовіших елементів політичної системи, від способу функціонування якого значною мірою залежить характер політичного режиму.

На жаль, в Україні поширена практика формування політичних партій для відстоювання корпоративних, а не істотних інтересів соціальних груп. При цьому за кількісними показниками (кількість партій, громадських організацій, асоціацій і т.п.) наша країна начебто має розвинене громадянське суспільство, а за якісними – рівень впливу партій і громадських організацій на суспільні процеси, їх структурно-функціональні показники, політична і моральна якість їх лідерів

тощо – наша країна серйозно поступається центральноєвропейським постсоціалістичним країнам.

Важливим політичним інститутом також є політична культура суспільства. Вперше термін «політична культура» вжив у XVIII ст. німецький просвітитель І. Гердер. Політична культура є сукупністю цінностей, настанов, переконань, орієнтацій і виражаючи їх символів, які є загальноприйнятими і служать впорядкуванню політичного досвіду і регулюванню політичної поведінки всіх членів суспільства. Вона включає не тільки політичні ідеали, цінності і настанови, але і діючі норми політичного життя.

Політична культура – це сукупність засобів, каналів, моделей поведінки, через які здійснюється входження людини в політику та її діяльність в ній.

Політична культура втілює комплекс специфічних для політики засобів регуляції детермінації діяльності. Політична культура служить каналом взаємодії особи і політичної влади. Її основне призначення полягає не у відчуженні, а в приєднанні людей до політичної системи і політичної діяльності.

Слід зазначити, що в науковій літературі поняття «політична культура» вживається в широкому і вузькому значенні слова. У широкому значенні в політичну культуру включають духовну культуру тієї або іншої країни, яка пов'язана з суспільно-політичними інститутами і політичними процесами, політичні традиції, діючі норми політичної практики, ідеї, концепції переконання про взаємостосунки між різними суспільно-політичними інститутами тощо, політичні відносини в цілому.

Політична культура у вузькому значенні слова – це лише система політичного досвіду, знань, установок, поглядів, стереотипів, концепцій, зразків поведінки і функціонування політичних суб'єктів; зрілість і компетентність громадян в оцінці політичних явищ; форма політичної етики, поведінки, вчинків і дій людей.

Політична культура є сукупністю позицій, цінностей і кодексу поведінки, що стосується взаємних відносин між владою і громадянами. Отже, до політичної культури можна віднести:

- знання політики, фактів, зацікавленість ними;
- оцінку політичних явищ, оцінні думки, що стосуються того, як повинна здійснюватися влада;
- емоційну сторону політичних позицій, наприклад, любов до батьківщини, ненависть до ворогів;
- визнання в даному суспільстві зразків політичної поведінки, які визначають, якомога і слід поступати.

Структурно політична культура є єдністю:

- політичних знань;
- політичної свідомості, політичних переконань і цінностей;
- політичних дій.

Політична культура – це складова частина духовної культури суспільства, вона нерозривний пов'язана з її іншими формами. Так, політична культура органічно пов'язана з правовою культурою, моральністю, ідеологією. Політичну ідеологію можна розглядати як ядро політичної культури, оскільки саме ідеологія визначає зміст і обсяг права, вибір етичних норм і принципів в політичній теорії і практиці.

У процесі розвитку політичної культури сформувалися і розвиваються її функції. Вони є тими напрямками, за якими політична культура входить в життя і побут людей. Саме за допомогою функцій вона стає реально відчутною, зрозумілою, а отже, практично важливою і досяжною.

Політична культура виконує такі основні функції:

- пізнавальну (засвоєння громадянами необхідних суспільно-політичних знань і формування у них компетентних політичних поглядів і переконань);
- комунікативну (передача політичних знань, цінностей, навичок, у тому числі поколінням суб'єктів політичного процесу);
- нормативно-ціннісну (задає індивідам, групам, суспільству в цілому певні норми, стандарти, цінності, настанови політичного мислення і поведінки; фіксує ієрархію політичних цінностей);
- виховну (формує у громадян політичну свідомість і навички політичної діяльності, адекватні даній політичній системі);
- мобілізаційну (організовує громадян на рішення певних політичних і соціальних завдань);
- інтеграційну (формує широку і стійку соціальну базу даного політичного устрою, об'єднує підтримуючі політичні сили);
- комунікативну (передає що склалася в суспільстві політичну культуру через ЗМІ новим поколінням);
- регулятивну (забезпечує ефективний вплив громадян на політичний процес).

Будь-яка політична культура відображає інтереси, суспільне положення і особливості історичного розвитку відповідної соціальної спільності, нації, регіону та інших суб'єктів політичного життя.

У сучасній науці для аналізу і порівняння політичних культур широко використовується їх типологія, запропонована американськими політологами Г.Алмондом і С.Вербою. Вони виділяють три основні типи політичної культури:

1. Патріархальна політична культура, її основною ознакою є відсутність у суспільстві, де вона панує, інтересу до політичної системи.

2. Підданська політична культура, що характеризується сильною прихильністю до існуючих у країні політичних інститутів і режиму влади, що поєднується з низькою індивідуальною активністю населення.

3. Активістська політична культура з такими її сутнісними рисами, як зацікавленість у політичній системі і активна участь у ній.

У сучасному суспільстві панують і взаємодіють два основні типи політичної культури: підданська і активістська, або політична культура участі.

На підставі такого критерію, як ступінь узгодженості у взаємовідносинах політичних субкультур, можна виділити два типи політичних культур – фрагментарну (різномірну) і інтегровану (однорідну).

Фрагментарна політична культура характеризується відсутністю згоди громадян щодо політичного устрою країни, соціальною роз'єднаністю, високим ступенем конфліктності, застосуванням насильства, відсутністю ефективних процедур залагоджування конфліктів. Цей тип культури панує в більшості африканських і латиноамериканських країн, частково в Північній Ірландії і Канаді. У його основі лежить помітна соціокультурна, конфесійна, національно-етнічна і інша фрагментація суспільства.

Інтегрована політична культура відрізняється наявністю порівняно високого ступеню консенсусу (від лат. *consensus* – згода, однаковість) з основоположних питань політичного устрою, низьким рівнем конфліктності і політичного насильства, лояльністю по відношенню до існуючого режиму. Ці характеристики застосовні до політичної культури більшості західних країн.

Відносно сучасних цивілізованих суспільств при визначенні типу політичної культури критерієм доцільно вибрати тип політичного режиму. Політичний режим завжди породжує відповідну йому модель політичної культури, що характеризується певними ознаками. У чистому вигляді ці моделі функціонують рідко, частіше зустрічаються змішані форми. Можна виділити такі більш-менш великі моделі політичної культури: демократичну, авторитарну і тоталітарну.

ТЕМА 3. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА: ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК

Центральною категорією політичної теорії і практики є політична система суспільства. Усі політичні явища в суспільстві об'єднанні поняттям політичної системи.

Першим у застосуванні системного метода у соціальних дослідженнях став Т. Парсонс. Біологічну інтерпретацію поняття системи як сукупності взаємопов'язаних елементів, при тому, що заміна навіть одного з них призводить до зміни у всій системі, американський соціолог переніс на суспільство в цілому. Він розглядав останнє як взаємодію чотирьох підсистем: економічної, політичної, соціальної і духовної. Кожна з них виконує певні функції, а разом, вони забезпечують життєдіяльність всього суспільства в цілому.

Таблиця 3

Системні ознаки (за Т. Парсонсом)

Ознаки системи:
1. взаємозв'язок групи елементів;
2. утворення цими елементами певної цілості;
3. внутрішня взаємодія і взаємообумовленість всіх елементів;
4. прагнення до самозбереження, стабільності та динамізму;
5. здатність вступати у взаємовідносини з іншими системами.

З огляду на загальні ознаки системи, політична система є підсистемою більш широкої системи – «суспільства». Оскільки йдеться саме про системний характер суспільного життя, то в системі не можна якісь окремі елементи розглядати як провідні, а інші – як другорядні. Розвинене суспільство має певну, більш-менш усталену, структуру. У її основі лежить необхідність забезпечення основних життєвих потреб та самореалізації людини. Сучасний стан суспільства вимагає нормального функціонування у ньому принаймні таких основних елементів: сфери матеріально-виробничої діяльності та економічної діяльності (економічна підсистема); сфери побуту, сімейних стосунків; сфери соціальних відносин (соціальна підсистема), органів та інституцій, у тому числі – органів управління різного рівня (політична підсистема); сфери духовного життя суспільства (духовна підсистема). Зазначена сукупність елементів суспільного життя:

- забезпечує задоволення усіх основних життєвих потреб людини (матеріальних, соціальних, життєвих, творчих та духовних);
- утворює цілісність суспільного «організму»;
- створює умови для соціального розвитку.

Рівень розвиненості суспільства будь-якої країни визначається ро-

звитком її політичної системи, чіткістю її структури і функціонування.

Політична система суспільства – це:

– інтегрована сукупність відносин влади, суб'єктів публічної політики, державних та недержавних соціальних інститутів, покликаних виконувати політичні функції щодо захисту, гармонізації інтересів соціальних угруповань, спільнот, суспільних груп, забезпечувати стабільність і соціальний порядок у життєдіяльності суспільства;

– цілісна сукупність державних і недержавних суспільних інститутів, правових і політичних норм, взаємовідносин політичних суб'єктів, засобами яких здійснюється влада і управління суспільством;

– цілісна, інтегрована сукупність політичних суб'єктів, структур і відносин, що відображає інтереси всіх політичних і соціальних сил.

Отже, політична теорія розглядає політичну систему як єдність структури (соціально-політичних інститутів) і процесів (поведінки спільнот та індивідів) за умови, що кожен відіграє свою роль у забезпеченні стабільності всієї системи.

Структуру політичної системи утворюють: політична організація суспільства, політична свідомість, політичні принципи і норми, політична культура і політичні відносини. Кожний з названих компонентів є базовою характеристикою організації публічної політичної влади, а їх сукупність організує певну матрицю політичного життя, що упорядковує усі основні прояви політичної активності учасників політичних відносин. Політична система включає: організацію політичної влади, відносини між суспільством і державою, характеризує плин політичних процесів, що включають інституалізацію влади, стан політичної діяльності, рівень політичної свідомості в суспільстві, характер політичної участі, не інституційних політичних відносин. В політичній системі держава – основний політичний інститут, що організує, спрямовує і контролює спільну діяльність і стосунки, відносини людей, суспільних груп, класів, асоціацій, груп інтересів.

Попри те що держава є формою організації інтересів усіх членів суспільства, вона не об'єднує їх абсолютно в усіх аспектах і сферах життя. Крім загальносуспільних інтересів, існують інтереси особливі та індивідуальні, які відображаються, забезпечуються й охороняються відповідними соціальними об'єднаннями чи особисто індивідом. Держава не повинна сама втручатися у сферу цих інтересів, але її обов'язок – забезпечувати їх незалежність, гарантувати й охороняти від втручання з боку інших суб'єктів. Незалежність різних соціальних організацій та індивідів, наявність гарантованих державою сфер їх «самостійного» життя – важлива ознака цивілізованості держави і суспільства.

Структура політичної системи

Підсистеми політичної системи				
Інституційна	Світоглядна	Нормативна	Культурна	Комунікативна
<u>Власне політичні інститути:</u> органи публічної влади, політичні партії, лобістські групи	<u>Політична ідеологія:</u> ідеї, гасла, ідеали, цінності, концепції, теорії	<u>Правові норми:</u> конституція, закони, інші нормативні акти	<u>Лізнавально оцінні елементи:</u> уявлення, знання, міфи, символи, оцінки, переконання	<u>Первинні політичні відносини</u> між: класами, етносами, народами
<u>Інші політичні інститути:</u> громадські організації та рухи, ЗМІ, трудові колективи, групи тиску	<u>Політична психологія:</u> думки, погляди, слухи, настрої, почуття	<u>Некодифіковані норми:</u> традиції, звичаї, моральні принципи і норми, корпоративна етика	<u>Практично-поведінкові елементи:</u> форми діяльності, стереотипи поведінки	<u>Вторинні політичні відносини</u> між: партіями, державними інститутами, громадськими організаціями, різними видами політичних інститутів
Політична організація суспільства	Політична свідомість	Політичні принципи і норми	Політична культура	Політичні відносини

У сучасній науці існують різноманітні критерії, за якими визначаються типи політичних систем. Найбільш поширеним критерієм є відповідність ідеалів і цінностей суспільства тим формам, в яких це суспільство організоване. За типом цінностей політичні системи класифікуються як конституційні, ліберально-демократичні, авторитарні, тоталітарні.

До конституційних відносять англо-американську політичну систему. Населення країн, які мають цю політичну систему (США, Англія, Канада, Австралія) цінує понад усе свободу особи, масовий добробут і безпеку, законслухняність громадян. Для цієї політичної системи характерні: чітко структурована багатопартійність, поділ влади і високий ступінь стабільності.

Ліберально-демократична – політична система континентально-європейського типу, що функціонує, зокрема, у Франції, Німеччині, Італії. Для цих країн характерна різноманітність політичної культури, співіснування нових і старих культур, прихильність до ліберально-демократичних традицій. Політичній системі цього

типу притаманна наявність великої кількості політичних партій з різними ідеологіями і традиціями, які мають значний суспільний вплив.

Авторитарні – політична система доіндустріальних або частково індустріальних країн Азії, Африки і Латинської Америки. Їй властиве поєднання західних цінностей, етнічних і релігійних традицій, невиразний поділ влади. Армія і бюрократичний апарат часто беруть на себе законодавчі функції, владні органи втручаються у судові процедури. Для цієї системи характерний особистий авторитаризм, влада однієї партії, високий потенціал насильства. Політична участь громадян у державних справах обмежена, в кращому разі місцевим рівнем.

Характерними прикладами тоталітарної політичної системи є фашистська Італія, нацистська Німеччина. В політичній системі тоталітарного типу відсутні незалежні групи інтересів. Діяльність засобів масової інформації суворо контролюється владою. Характерні надзвичайна централізація влади і високий ступінь насильства. Звідси функціональна нестабільність, засилля бюрократії.

Із характеристики типів політичних систем, зрозуміло, що тоталітарна політична система фактично ігнорує вимоги суспільства, авторитарна – враховує їх частково, а демократична прагне врахувати повністю. В сучасному світі цілком очевидно, що якщо влада індиферентна до вимог членів суспільства і приділяє увагу лише власним потребам, то її рішення і дії ніколи не знайдуть підтримки. А це, як правило, призводить до революцій, переворотів – в тоталітарних або авторитарних державах, а у демократичних до перевиборів інших політичних сил.

Групи тиску – це добровільні суспільні об'єднання людей, що формуються з метою вираження й відстоювання своїх інтересів за допомогою цілеспрямованого впливу на інститути публічної влади. У сучасному світі групи тиску мають досить широке застосування й впливають на всі сторони суспільного життя. У політичній сфері найсильніше відчувається вплив груп тиску, що поєднують різні категорії й соціальні верстви населення: спілки підприємців, торговців, фермерів, молоді, національних меншин, жінок, найманих робітників тощо.

Політичні партії є головною ланкою, що пов'язує державу із суспільством. Політична партія – особлива громадська організація (об'єднання), яка прагне досягти мети, загальної для її членів шляхом придбання і здійснення політичної влади. Інструментом партії є оволодіння політичною владою в державі або взяти в ній участь через своїх представників в органах державної влади та місцевого самоврядування. У демократичних країнах політичні партії керуються інтересами своїх виборців.

Сукупність партій у країні, що фактично беруть участь у формуванні владних структур, створює партійну систему, яка може бути одно-, дво- чи багатопартійною. Розвинута партійна система підтримує баланс у суспільстві, дає вихід різним настроям, уможливорює участь громадян у політичному житті.

Діяльність політичних партій стає визначальним фактором функціонування і нормативного, і виконавчого компонентів державної влади. Парламентські партії, визначаючи політичну стратегію розвитку держави, створюючи відповідну законодавчу базу, тим самим забезпечують реалізацію нормотворчого компонента. У цьому разі вони є складником політичного потенціалу держави, оскільки влада в державі залежить від ідеології, розробленої партіями.

Політичні партії перемагаючи в боротьбі за державну владу, набувають характерних ознак суб'єктів державного управління. Передусім це можливість і здатність впливати на соціальні процеси в межах всієї держави. Можливості для такого впливу забезпечує контроль над важливими ресурсами, що стає наслідком отримання певного рульового статусу в органах державної влади. Партії можуть впливати шляхом нормотворчої діяльності на розподіл чи перерозподіл цих ресурсів у суспільстві. Маючи певні можливості, партії як суб'єкти державного управління використовують відповідні форми, методи та інструменти досягнення певної суспільної мети, що визначає їх здатність як міру ефективності діяльності з досягнення бажаного результату. У сукупності ці ознаки включають формально закріплене право на державну владу та практичну її реалізацію.

Здатність конкретної політичної партії як суб'єкта публічного управління впроваджувати розроблений політичний курс, визначається низкою умов, які визначають рівень готовності суб'єктів до реальної та взаємовигідного партнерства. Основними з таких умов є:

- постійне та систематичне інформування громадських організацій, політичних партій про політику, здійснювану органами державної влади всіх рівнів. Причому інформування має здійснюватися таким чином, щоб інформація була доведена до відома кожного громадянина;
- заходи відомств, відповідальних за зв'язки з громадськістю, з поодиноким випадковим мають перетворитися на систему взаємоузгоджених акцій;
- інформація, поширена органами публічної влади, має бути вичерпною та правдивою, оскільки ці її характеристики безпосередньо впливають на рівень довіри громадян до публічної влади в цілому;
- формулювання спільних цілей, причому на рівні не декла-

рацій, а фактичних шляхів їх реального досягнення;

- повідомлення, адресовані органами публічної влади громадськості, мають робитися в простій та зрозумілій формі, оскільки незрозумілість інформації призводить до її несприйняття;

- формулювання реалістичних цілей;

- використання службовцями конкретних переконливих фактів замість необґрунтованих відмов має стати основою вдосконалення взаємовідносин влади з громадськими організаціями;

- надання громадськості можливості висловлювати свою думку щодо важливих проектів та планів органів публічної влади ще до прийняття остаточного рішення про доцільність цих проектів;

- прийняття управлінських рішень, пропущених крізь призму потреб НУО, дає найвищий результат, тому в практику діяльності органів державної влади слід запровадити проведення «днів скарг», «днів пропозицій». Це надасть такій діяльності характеру постійності та взаємної зацікавленості;

- відмова органами публічної влади від прямого нав'язування своїх рішень неурядовим організаціям;

- проведення органами публічної влади постійної превентивної роботи для запобігання звинуваченням з боку НУО. З цією метою особлива увага органів влади має приділятися інформуванню громадян та їх обізнаності з поточними проблемами у взаємовідносинах з ГО;

- постійна робота над розвитком у посадових осіб органів публічної влади почуття громадянської гордості.

Отже, політичні партії поєднують між собою органи публічної влади та громадян. Громадяни очікують на певні гарантії для себе і прагнуть їх отримати, намагаються впливати на функціонування політичної системи, а позиція партійних еліт залежить від їх здатності мобілізувати енергію та лояльність громадян на свою користь (наприклад у виробничому процесі).

Провідна роль у формуванні органів влади, партійному будівництві, оновленні політичної еліти, легітимізації влади, а також у відображенні громадських настроїв належить виборчій системі.

Основні чинники, що виникають завдяки системі періодичних виборів органів публічної влади:

- гарантують, що органи публічної влади залишаються виразником волі більшості;

- заохочують сумлінне виконання функцій тими, хто при владі, обіцяючи максимальну винагороду у вигляді наступного переобрання;

- запобігають зловживанням владою, що можуть виникати в разі надто тривалого її використання, а отже карають не переобранням;

– підтримують стимули для опозиції перспективою приходу до влади.

Питання про вплив важелів виборчої системи на формування партійної системи вкрай актуальне для країн молодшої демократії, оскільки ці країни переживають активні трансформаційні перетворення власних політичних систем, тому такий чинник корекції політичної ситуації відіграє важливу роль. При цьому він може впливати як конструктивно, так і деструктивно на розвиток політичної системи. Позитивними наслідками функціонування виборчої системи є стимулювання процесів формування відкритих і потужних політичних сил. Негативними – забезпечення тінізації політики, атомізації партій та ін. Тобто залежно від способу організації і типу виборчої системи вона може або сприяти конструктивному розвитку держави та її політичної системи, забезпечуючи консолідацію політичних сил і відповідальність за їхні програмні установки або гальмувати демократичний розвиток держави, обмежувати політичний плюралізм, сприяти клановості політики, атомізації політичного поля.

Саме таку, абсолютно не демократичну виборчу систему (пропорційна виборча система на основі закритих виборчих списків) було запроваджено в Україні в 2006 році, що майже відразу негативно вплинуло на потенціал публічного управління і призвело до багатьох кризових подій в державотворенні. Цілком очевидно, що пропорційна виборча система на основі закритих виборчих списків є абсолютно безперспективною на етапі формування громадянського суспільства.

Таблиця 5

Умови функціонування політичних інститутів за різних типів політичних систем

Тип	Режим	Держава	Партії	Лідер	Політична культура
Англо-американська	Конституційна демократія	Висока політична стабільність, влада розподілена між різними ланками політичної системи, вона є інститутом конституційного права, діють інститути державності, ключові органи держави є виборними	Партійна система альтернативна: двопартійність, існує реальна можливість замінити одну правлячу партію іншою, вони формуються на основі конкурентних виборів	Раціонально-легальне лідерство (лідер-професіонал), вибір його відбувається через демократичні процедури й надання повноважень, за зловживання якими він несе відповідальність перед виборцями	Гомогенна, цілісна, політичні цілі поділяє практично все суспільство з розвинутою системою політичних відносин
Континентально-європейська	Ліберальна демократія	Відносна політична стабільність, держава має обмежені можливості контролю над самостійними соціально-політичними групами, розподіл політичних ролей і функцій відбувається всередині класу, партії, лідери держави відкриті	Партійна система альтернативна: багатопартійність, обмежений або поляризований плюралізм, тривале домінування однієї найвпливовішої партії, блоку	Традиційне лідерство, яке передбачає віру підлеглих у те, що влада законна, оскільки вона існувала завжди, влада правителя пов'язана з традиційними нормами, на які він посилається	Фрагментарна, мозаїчна, наявність всередині національної культури протилежних ідеалів, цінностей, що притаманні певній соціальній групі, має місце співіснування старих і нових культур, основою є соціал-демократичні ідеї
Доіндустріальна	Авторитарний	Слабка політична стабільність, порушено гармонію розподілу влади між її гілками, надмірна централізація, строга ієрархія у відносинах між су'єктами влади, пряме спирання на військово-каральний апарат, роль представників органів обмежена	Неальтернативна партійна система: гегемоністські, обмежені багатопартійні, фактичне керівництво здійснює тільки одна партія, справжньої конкуренції у боротьбі за владу немає	Плутократичний тип політичного лідерства. Популістський лідер представляє інтереси найзаможніших суспільних верств, передбачає користування лідером усією повнотою влади	Змішана політична культура, в якій наявні різні види несучасних зразків (традиційна патріархальна, містечкова хуторська тощо), а також включені місцеві субкультури (роду, племені, клану, партії)
Тоталітарна	Тоталітарний	Держава зростається з партією, інститути державності відсутні, надцентралізація і надконцентрація влади на чолі з диктатором, поширені інститути репресивних органів, закони захищають інтереси держави, політична стабільність відсутня	Неальтернативна партійна система: гегемоністська, однопартійна зорієнтована на пріоритет класових, расових, національних цінностей, боротьба за владу відсутня	Харизматичне лідерство, за якого влада - ґрунтується на вірі, що правитель має особливі магичні здібності, він здатен зруйнувати традиції та діючі закони, щоб встановити «новий порядок»	ґрунтується на тоталітарній свідомості, що утворює примусовий тип політичної свідомості

ТЕМА 4. ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ПРОТІКАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

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

- різні способи презентації учасниками політичних процесів своїх інтересів у різних видах артикуляції та агрегації (участь у виборах, референдумах, членство у політичних партіях тощо);
- прийняття і реалізацію державних та управлінських рішень.
- Політичний процес розгортається на різних рівнях:
 - на державному, федеральному рівнях чи в межах адміністративно-територіальних одиниць;
 - усередині класів, націй, соціальних груп;
 - у межах політичних партій, громадсько-політичних рухів та об'єднань.
- До основних етапів формування й розвитку політичних процесів відносять:
 - етап вироблення і представлення політичних інтересів груп і громадян інститутам, які володіють правом прийняття політичного рішення;
 - етап прийняття політичних рішень, в яких концентрується міждержавна, державна і колективна політична воля;
 - етап реалізації політичних рішень, втілення вольових устремлень інститутів влади, різних суб'єктів політики.

Під політичним процесом публічної політики розумітиметься сукупна діяльність інституційованих і неінституційованих суб'єктів та акторів політики, що переслідують певні політичні цілі та реалізують свої права у сфері влади. Таке тлумачення підкреслює, що процес публічної політики співвідноситься з базовими політичними процесами, а саме процесами участі та процесом державного управління.

У якості прикладу масштабного політичного процесу, що відбувається на протязі незалежності України можна навести багато чисельні зміни форми державного управління, а відповідно в цій частині і Конституції. Фактично державне будівництво в Україні свідчить, що замість того, щоб створювати спільні правила гри на основі ефективного балансу влади, неможливості її узурпації жодним елементом та сприяння самоорганізації соціуму на базі об'єднуючих для усього суспільства цінностей, в країні на-

віть Конституційний процес використовується провладними суб'єктами як політична зброя проти своїх опонентів. Так, за часів незалежності України тільки форма державного управління змінювалася 7 разів (табл. 6).

Таблиця 6

Зміни форми державного управління в Україні

Період	Форма правління
липень 1990 р. – грудень 1991 р.	система, що максимально тяжіла до парламентської форми правління
грудень 1991 р. – червень 1995 р.	президентсько-парламентська форма правління
червень 1995 р. – 28 червня 1996 р.	президентська форма правління
червень 1996 р. – грудень 2005 р.	президентсько-парламентська форма правління
січень 2006 р. – вересень 2010 р.	парламентсько-президентська форма правління
жовтень 2010 – лютий 2014 р.	президентсько-парламентська форма правління
лютий 2014 р. – по теперішній час	парламентсько-президентська форма правління

Але для формування та реалізації публічної політики форма державного управління є вторинною відносно змісту розвитку відносин між владою та суспільством. У державах із розвиненими громадянськими інститутами система публічного управління побудована на основі конструктивної взаємодії між її елементами та соціального партнерства, перебуває під суспільним контролем і тому є досить чутливою до потреб громадян і суспільства. У процесі такої взаємодії удосконалюється форма правління, яка є найбільш прийнятною для суспільства саме завдяки формуванню оптимальної системи задоволення потреб соціуму.

Як показала практика конституційних змін в Україні, вони не тільки не вирішили проблему балансу в системі влад, а й ще більше поглибили дисбаланс, при якому головним завданням вищих органів влади було взаємне блокування роботи одне одного. При цьому аналіз законопроектної роботи щодо зміни конституційних положень і самого процесу прийняття змін до Конституції України дає підстави стверджувати про закритість цих процесів від суспільства та про крайній суб'єктивізм політичних сил при зміні конституційних норм. Отже, на сучасному етапі Основний закон України потребує системних змін, які повинні ґрунтуватися на вітчизняному та зарубіжному досвіді державотворення в інтересах ефективного суспільного розвитку.

Процес публічної політики є відмінним від процесу розширення публічного складника традиційної політики, передбачає інституалізацію діалогу між основними гравцями на основі зміни змісту існуючих

інститутів. Процеси публічної політики зумовлені тим, що з одного боку, дві системи громадянське суспільство та держава мають низький ступінь взаємопроникнення, а найчастіше односторонній. Це перешкоджає реальному та ефективному функціонуванню держави в цілях задоволення інтересів громадянського суспільства. З другого – низка суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, інституційно не вбудовані в систему державного управління та позбавлені можливості впливати на державні й управлінські рішення. Сучасні процеси публічної політики зумовлюють необхідність кардинальних трансформацій системи управління. Так, державний апарат із самодостатньої інстанції, яка здійснює наглядово-контролюючі функції, повинен бути реорганізованим у механізм надання державних послуг, передусім тих, які не може надавати ринок. Відповідно бюрократичний апарат повинен бути інтегрованим у громадянське суспільство, а ступінь ефективності державних організацій визначається через їх спроможність задовольняти суспільні потреби. Особливістю процесу публічної політики є перехід від моделі «трипартизму» – відносин, які відображають комплекс взаємодій держави, бізнесу та профспілкових організацій, до моделі «нового соціального партнерства» – відносин, що відображають між секторальну взаємодію держави (першого сектору), бізнесу (другого сектору) та некомерційних організацій (третього сектору).

Політичний процес не можна обмежити лише раціональними засадами. Визнаючи вагомість цілеспрямованих політичних дій та впливу об'єктивних обставин, у політиці все ж не слід нехтувати суб'єктивним фактором, тобто особистісними мотиваціями і діями, які не завжди відповідають законам формальної логіки. Політологи, соціологи і психологи підкреслюють, що, саме сполучаючи свідомі політичні дії людей, засновані на раціональних та, нерідко, емоційних засадах, інші форми і засоби політичної активності, можна досягти розуміння понять «політична поведінка» і «політична участь».

Політична поведінка – це сукупність реакцій соціальних суб'єктів (осіб, груп, спільнот) на певні форми, засоби і напрями функціонування політичної системи. Вживання терміну «політична поведінка» разом із поняттями «політична участь», «політична дія, діяльність» обумовлене тим, що слід відокремити дії суб'єктів політики, які базуються на свідомому раціональному ґрунті, від ірраціональних форм політичної активності або таких поведінкових актів, що є частково чи цілком неусвідомленими.

Поняття «політична поведінка», на наш погляд, є змістовно найбільш повним та лексично – родовим, материнським щодо «політичної активності, дії, участі, діяльності, функціонування» тощо. Це підтверджується також логікою біхевіористського підходу, який є досить вагомим у сучасній соціології політики і психології політики. Проте в науковій та навчальній літературі з політології трапляються декілька позицій щодо цього: 1) політичну поведінку ототожнюють з політичною дією та участю; 2) вважають поведінку лише зовнішнім виявом політичної діяльності; 3) представляють політичну поведінку поряд із політичною участю, акцентуючи їх відмінності та специфіку; 4) політичну участь, діяльність, функціонування розглядають як конкретні, специфічні форми реалізації політичної поведінки.

Нам імпонує саме останній підхід, який не обмежує використання кожного з цих понять і водночас визначає певним чином їх підпорядкованість та взаємозалежність.

За допомогою поняття «політична поведінка» можливо поглиблено вивчати сутність явищ, пов'язаних із реагуванням (раціональним та ірраціональним) суб'єктів політики на вимоги, стимули чи зміну обставин, що заподіяні зовнішнім політичним середовищем. Аналіз політичної поведінки людей надає можливості зосередити увагу на найбільш рухомому, динамічному аспекті політики – різних діях осіб, що спрямовані на реалізацію певної політичної мети. Вивчення цього боку політичного процесу виявляє пряму залежність об'єктивних подій чи обставин від стану думок і спрямованості дій тих людей, які безпосередньо конструюють політику чи просто залучені до неї, розкриває механізми і засоби досягнення цілей.

Серед найбільш поширених актів політичної поведінки слід виділити такі:

- реакція – це певний вчинок, дія в політиці, що є засобом відповіді на зовнішній вплив, спричинений іншими людьми чи інститутами;
- політична участь, пов'язана з активними формами і методами впливу на політику, в усіх багатоманітних видах (електоральна, мобілізована, ангажована, конвенційна участь тощо);
- партиципаторна діяльність у роботі політичних організацій, партій та рухів;
- політичний дискурс – інтелектуальні дії з політичної освіти, просвітництва, самоосвіти та наукового опанування політики;
- пряма дія в політиці реалізується через такі форми, як мітинг, демонстрація, страйк, голодування, бойкот та інші акції непокори;
- абсентеїзм – політична апатія, ухилення від будь-яких актів участі в політичному житті;
- політичне функціонування – засіб політичної діяльності в інституціях, що безпосередньо реалізують функції влади (органи дер-

жави, керівні структури партій при владі, політично впливові ЗМІ, політико-економічні, військові структури); отже – це апаратна робота фахівців, що вважають політику за професію.

Важливішим стимулом активації політичної поведінки є інтерес, основою якого є певна проблема буття політичної спільноти (особи). Для того щоб розуміння політичного інтересу переросло в усвідомлену потребу дії, необхідна нова умова – психологічний імпульс готовності, бажання діяти та впевненість в успіху. Рушійними силами тут можуть виступати різні мотиви політичної активації – громадянський обов'язок, резонансна інформація, незадоволення, стресові зміни, прагнення до реалізації мети, перехід до певних політичних ролей і статусів, проходження етапів політичної соціалізації.

Залежно від домінування головного мотиву формуються вигляд і характер політичної поведінки, і вона може стати суто емоційним відгуком на певну подію або бути зваженою, прагматичною дією з послідовної реалізації програмних рішень; може розглядатися політичними виконавцями як здійснення «місії» з відновлення, визволення, захвату тощо або бути рутинним виконанням обов'язків, що є необхідним додатком певного політичного стану.

Доцільно зробити типологізацію видів політичної поведінки, систематизуючи їх згідно з певними критеріями:

1. За суб'єктами політичної поведінки – індивідуальна, групова, класова, національна, партійна, масова, у наговпі тощо.
2. За схильностями і психічним станом – імпульсивна, інстинктивна, емоційно-почуттєва, за настроєм, випадкова, закономірна, стихійна, неминуча, раптова.
3. За ситуаційним контекстом – стабільна, кризова, революційна, воєнна, конфліктна.
4. За організаційними формами і нормами поведінки – інституціональна, організаційна, партиципаторна, статутна, апаратно-номенклатурна, субординаційна, легітимна (нелегітимна), неформальна.
5. За тривалістю поведінки – одинична акція, подія, феномен чи динамічний пролонгований процес.
6. За гостротою виявів поведінки – незгода до боротьби, протест, гнів, ненависть, бунт, війна.
7. За ступенем доцільності й успіху – функціональна і дисфункціональна, ефективна і низькоефективна, конструктивна і деструктивна, консолідує і дезінтегрує.

Опанування моделей (різновидів) політичної поведінки триває протягом останніх етапів політичної соціалізації людини. Запропонувати тут якусь універсальну модель майже неможливо, адже процес засвоєння політичних цілей, обрання ідеалів та наближення до стандартів політичної поведінки в кожному конкретному суспільстві

є специфічним і обумовленим особливостями культурних середовищ. Так, американські політологи Д. Істон і Дж. Денніс із теорії «політичної підтримки» виокремлюють 4 фази політичної соціалізації американських дітей та підлітків від 3-х до 13-ти років:

I фаза – політизація, коли дитина усвідомлює, що політична влада більш важлива, ніж батьківська;

II фаза – персоналізація політичної влади у свідомості дитини з реальними персонами, що її символізують (полісмен, губернатор, президент);

III фаза – ідеалізація, коли визначним і відомим політичним фігурам приписуються лише позитивні якості;

IV фаза – інституціоналізація, коли підліток починає сприймати владу не лише через яскраві персони, але й через її формальні інститути (партії, суд, парламент, вибори, армія, уряд тощо).

Проте ця схема не може бути визнана універсальною. Так, французький дослідник А. Першерон довів, що в учнів 4-6 класів шкіл Франції більш акцентовані перша і четверта фази (особливо інституціоналізація, але в абстрактних і далеких від реалій уявленнях). Це пояснюється специфікою французького суспільства, якому властива корпоративність і культурно-релігійна неоднорідність.

Саме тому доцільно розглянути декілька головних моделей політичної соціалізації, які суттєво відрізняються одна від одної. Виділяючи окремі тип політичної соціалізації, політологи описують стандарти, найхарактерніші зразки взаємодії індивіда і влади, в результаті якої здійснюється політична спадкоємність, передача політичних традицій від покоління до покоління. На етапі історичної соціалізації відбувається закріплення стійких зразків політичної поведінки особи, в якій відбивається рівень її політичної зрілості, самостійності, здатності бути відповідальною за свій політичний вибір. На цій стадії соціалізації характер політичної взаємодії влади та індивіда може бути діалогічним, консенсуальним чи конфліктним: це обумовлено типом домінуючої в суспільстві політичної культури та наявністю в ній різних субкультур. Західна політологія на основі характеру політичних цінностей і норм, що приписують індивідам певні стандарти і зразки політичної поведінки, виокремлює декілька моделей соціалізації.

Гармонійний тип політичної соціалізації вимагає наявності культурно однорідного середовища (гомогенності), зрілих демократичних традицій та громадянського суспільства, які забезпечують поважний діалог індивіда і влади. Вважається, що такий ступінь політико-культурної гомогенності властивий американському і британському суспільствам. Стабільність цих систем пояснюється схильністю до традицій; британську політичну культуру не можна уявити без старих вікторіанських цінностей, без моралі та консерватизму, консенсусу

і толерантності, без клубів, асоціацій та інших форм недержавної політичної активності; хоча політичний «абсентеїзм» і протест також мають місце, особливо на виборах.

Плюралістичний тип політичної соціалізації переважає в країнах материкової Західної Європи. Йому властивий опосередкований характер взаємодії особи та влади; наявність різноманітних субкультур; наявність численного «середнього класу», який сприяє політичному консенсусу в суспільстві; наявність єдиного «культурного коду», який представлений ліберальними цінностями (свобода, приватна власність, індивідуалізм, права людини, демократія, плюралізм тощо). Стандарти політичної поведінки формуються спочатку в межах своєї культурно-етнічної, конфесійної групи. Кінцева соціалізація членів цих спільнот сприяє виробленню таких якостей, як терплячість, лабільність, динамізм політичних захоплень. Консолідована демократія в межах цієї моделі політичної соціалізації ґрунтується на динамічній рівновазі трьох засад: розвинутого громадянського суспільства, конституційних обмежень влади та індивідуальної свободи особистості.

Суспільство незахідної цивілізації найчастіше характеризується конфліктним типом політичної соціалізації: злидений рівень життя більшості населення, жорстка відданість індивіда місницьким цінностям клану, роду, племені гальмували досягнення згоди між владою і носіями різноманітних цінностей. Значна культурна неоднорідність (гетерогенність) та існування маргінальних субкультур супроводжується постійним застосуванням політичного насильства, як у боротьбі за владу, так і в інших ситуаціях.

Гегемоністський тип політичної соціалізації західні автори вважають характерним для закритих політичних систем (автаркій), здебільше тоталітаристського напрямку (комунізму, фашизму, релігійного фанатизму). За таких умов людина входить до політики виключно через цінності певного класу (пролетаріату, буржуа), певної релігії (мусульманства, іудаїзму), її політизованих реконструктів (ісламського фундаменталізму, сіонізму) або політичної ідеології. Слід зазначити, що деякі фанатично політизовані та гіперідеологізовані особи в ліберально-демократичних системах також є продуктом цього типу політичної соціалізації.

Політична участь – це вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і вироблення політичних рішень.

Найпоширенішими видами політичної участі є:

- дії з делегування політичних повноважень (наприклад, електоральна участь);
- активістську діяльність, що спрямована на підтримку кандидатів і партій у виборчих кампаніях;
- професійну політичну діяльність як публічних політиків, так і осіб, що фахово забезпечують реалізацію політико-державних функцій;
- відвідування мітингів, політичних зборів та участь у демонстраціях (мобілізована участь);
- участь у діяльності партій, політичних рухів і груп інтересів.

Історія людства свідчить, що всі досить вагомі політичні зрушення супроводжуються і водночас спричиняються прагненням пригнічених груп і верств отримати доступ до політичної влади, до участі в державному управлінні. Становлення і занепад багатьох політичних утворень, життєздатність одних політичних феноменів, інститутів і нежиттєздатність інших, політична стабільність і нестабільність, війни, революції та інші політичні конфлікти отримують пояснення завдяки розгляду саме політичної участі.

Суб'єктами політичної участі є: індивіди; соціальні групи і верстви; культурно-професійні, етнонаціональні, конфесійні політично згуртовані спільності; всі дорослі громадяни державно організованих суспільств; міжнародні спільноти (наприклад, під час виборів до Європарламенту). Вони безпосередньо чи опосередковано залучені до вироблення і реалізації політичного курсу держави, політико-управлінських рішень, до рекрутування політико-посадових осіб та впливу на їх діяльність.

Політична участь класифікується за такими критеріями:

- за масштабами участь здійснюється на рівні місцевої, регіональної, державної чи міжнародної політики;
- за силою політичного впливу участь поділяють на пряму (безпосередню) чи опосередковану, загальну й обмежену;
- за системою використаних політичних засобів виокремлюють мирні і насильницькі, добровільні і примусові, традиційні й інноваційні, легітимні і нелегітимні, законні (легальні) і протиправні (нелегальні) різновиди політичної участі;
- за ступенем активності – пасивна і активна.

Ці типи участі можливо сполучити ще з двома параметрами: припустимі та неприпустимі форми політичної участі. Політична активність поділяється також на конвенціональну, тобто легальну, регламентовану законом політичну участь, і неконвенціональну – незаконні види участі (демонстрації, пікети, мітинги, не санкціоновані владою тощо).

Політичну участь можна також класифікувати так:

- автономна участь – це добровільна політична діяльність лю-

дей, які мають особисті чи групові інтереси;

– мобілізована участь – має здебільшого примусовий характер, її стимулами є адміністративний примус, страх, сила традиції тощо. Як правило, мобілізована участь спрямована на підтримку політичної системи; її метою є демонстрація відданості правлячій еліті, «всенародної єдності» і схвалення чинної політичної лінії. Такий тип участі домінує в автократіях (тоталітарних і авторитарних режимах);

– «ангажована» участь – характеризує спрямовану на реалізацію групових інтересів (партій, руху, лобі, політичної «команди») політичну поведінку, яка є цілком усвідомленою, спланованою та здебільшого професійною. Ангажовану позицію посідають всі партійні лідери та видатні партійні діячі, практично всі відомі публічні політики є безпосередньо чи приховано «ангажованими» впливовими політичними силами; абсолютна більшість засобів масової інформації також «ангажована» певними політичними групами, організаціями чи державою.

Сучасний політичний процес характеризується великою різноманітністю видів і форм політичної участі; зокрема, в демократичних суспільствах домінують автономна, конвенціональна і виявляються у відповідних обставинах. Отже, засоби політичної участі, їх інтенсивність та наслідки виявляють перш за все процесуально-функціональні властивості політичної системи даного суспільства, особливості його політичної культури.

Політична участь виконує певні соціальні функції:

- 1) відображення, узгодження і реалізація різних інтересів та вимог;
- 2) добір політиків та управлінців;
- 3) рекрутування і просування по службі (політичній кар'єрі) публічних політиків та управлінців («політичних адміністраторів»);
- 4) залучення населення до вироблення і реалізації політичних рішень;
- 5) політична соціалізація;
- 6) попередження та розв'язання конфліктів;
- 7) боротьба з бюрократизмом і скасування відчуження громадян від політики та управління.

Завдяки цим функціям політичну участь населення визнано серед головних прав людини, які отримали міжнародно-правове визнання. Так, ст. 25 «Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» (16 грудня 1966 р.) містить такі положення: «Кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при тасм-

ному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

Аналізуючи феномен політичної участі, неможливо обминути питання мотивації політичної діяльності особи. Найважливішими мотивами є ідеологічний, нормативний, рольовий.

Ідеологічний мотив означає, що особа бере участь в політичному житті, поділяючи і підтримуючи принципи офіційної ідеології держави. Така мотивація участі забезпечує ідентифікацію політичних цінностей особи з політичними цінностями держави і більшості суспільства. Водночас розбіжності між особистими і політичними настановами можуть викликати різко негативну, навіть ворожу реакцію проти держави та політичної системи. Отже, це стає підґрунтям для формування опозиційних поглядів, ідей та політичних структур.

Нормативна мотивація виявляється в тому, що політична поведінка будеться за правилами, які диктує політична система і приписує нормативно-правова підсистема. Цей мотив політичної участі не обов'язково сполучається з особистісними цінностями і настановами. Підпорядкування політичній системі розглядається особою як виключно правильна і цінна орієнтація, а політична поведінка (участь) за характером є завжди легітимною та правослухняною.

Статусно-рольовий мотив пов'язаний із тією соціальною роллю, яку особа виконує в даній політичній системі, тобто з її соціальним станом і власною самооцінкою: чим нижче соціальний стан, тим вірогіднішим стає радикальний настрій особи проти існуючої влади. Прагнення певної частини людей у суспільстві підвищити свій соціальний статус закономірно підштовхує їх до опанування нових помітних політичних ролей, отже, й до підняття свого соціально-політичного статусу.

Отже, політична участь, її форми, інтенсивність та спрямованість обумовлені не лише станом політико-державних інститутів і норм, але й зацікавленістю в ній самого громадянина. Це його суб'єктивні орієнтації щодо:

- а) ціннісно-ідеологічних переваг;
- б) залучення (внутрішньопсихологічного) до політичного процесу;
- в) інтересу до політики в цілому та частково (внутрішня чи зовнішня, центральна чи місцева тощо);
- г) ідентифікації себе з якоюсь політичною течією, партією;
- г) довіри (недовіри) до політичної системи.

Суб'єктивні можливості політичної участі окремих індивідів, соціальних груп і верств залежать також від «ресурсів участі», якими вони наділені: вільного часу, грошей та інших матеріальних резервів, освіти, інформації, знань, вмінь і навичок політичної дії, доступності до ЗМІ, належності до політичної партії, організації чи руху, релігій-

но-етичних дозволів (заборон), родинно-династичних коренів, знайомств та інших соціальних зв'язків.

Важливими для політичної участі є не лише соціально-економічні, соціально-політичні чинники, різні суб'єктивні настанови, але й політико-психологічні властивості особи. Йдеться про її психологічний тип: авторитарний чи демократичний, конформістський чи принципово-громадянський, пасивний чи активний.

У сучасній західній політології поширеними є дослідження змін у політичній поведінці на основі концепції Р. Інглхарта, за якою у стабільних економічно розвинутих суспільствах, в яких головні матеріальні потреби людей задоволені, відбувається зрушення в бік постматеріальних цінностей. На перший план виходять потреби в поліпшенні якості життя, екології, збільшенні впливу людини у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, подолання бюрократизму і корупції, гармонізації соціальних відносин тощо. Пояснення феномену нових масових рухів – молодіжних, екологічних, пацифістських та «неформальних» – виходить саме з концепції формування нових постматеріальних потреб постіндустріального суспільства.

Вивчаючи соціальні чинники політичної участі, С. Ліпсет і Д. Лернер запропонували дві моделі – ліберальну і популістську – взаємозв'язку участі з іншими факторами (інституціоналізацією, ступенем соціально-економічної рівності, можливостями соціальної мобільності, стабільності тощо).

Ліберальна модель стосується країн ліберальної демократії; згідно з цією моделлю динамічний соціально-економічний розвиток обумовлює зрівняння соціальної нерівності, отже, забезпечує укріплення політичної стабільності. Обидва чинники впливають на демократизацію характеру політичної участі.

Популістська модель характерна для політичних процесів і видів участі в країнах, що розвиваються. Під час її побудови виходять здебільшого з форм безпосередньої (неінституціоналізованої) участі, яка спрямована на перерозподіл власності, благ і привілеїв. Посилення такої участі запобігає економічній модернізації, погіршує соціальні умови економічного розвитку, веде до політичної дестабілізації. Популістська модель тісно пов'язана з такими явищами, як криза участі в суспільствах, що модернізуються.

Взаємозалежність політичної участі та нестабільності в країнах, що розвиваються, була проаналізована С. Хантінгтоном у книзі «Політичний порядок у суспільствах, що змінюються». Свої висновки американський політолог висловив у формулах:

1. Політична участь + Політична інституціоналізація = Політична нестабільність

2. Соціальна фрустрація + Соціальна мобільність = Політична участь

На його думку, в умовах модернізації авторитаризму забезпечення стабільності безпосередньо пов'язане з обмеженням ролі політичної участі мас, яке в іншому випадку підірве надійність інститутів влади (1). Незадоволеність своїм становищем (тобто фрустрація) за дефіцитом соціальної мобільності веде до активізації політичної участі (2).

Отже, умовами політичної участі, яка не руйнує стабільності політичної системи, є: високий ступінь інституціоналізації, що обмежує політичну активність нормами, процедурами і законами; низький ступінь соціальної фрустрації мас; інтенсивна вертикальна і горизонтальна мобільність; активізація економічного розвитку за умови послаблення соціальної мобілізації.

Ознакою системи політичних відносин, що добре функціонує, є не всезагальна політизація населення, а нормальна діяльність громадян і політиків у своїх сферах. Важливо враховувати результативність, можливість та межі політичної участі різних суб'єктів політичної поведінки. Особи, які успішно роблять свою справу і повноцінно забезпечують своє життя, як правило, рідко втручаються в політику, обмежуючи свої політичні дії участю у виборах і референдумах. Професійні політики (при владі та в опозиції), особливо ті, які уособлюють певні політичні інститути, беруть на себе більшу частку відповідальності та компетенції у здійсненні політичних функцій. Їх форма політичної участі – професійно-політична діяльність.

На особливу увагу заслуговує масова поведінка в політиці, адже в більшості політичних процесів люди беруть участь, об'єднуючись не лише в однорідні організовані групи, але й у випадкові, тимчасові утворення (натовп, публіка, аудиторія, глядачі). Перебуваючи в такому стані, люди набувають специфічних ознак політичної маси:

- а) статистичність – сукупність елементів, що не має системних зв'язків цілісного утворення;
- б) стохастичність – випадковість, невпорядкованість відносин, межі маси нечіткі, склад нестійкий;
- в) ситуативність – характер маси цілком визначається місцем, часом, видом дій, приводом, з якого вона виникла;
- г) різномірність складу, що має міжгрупову природу;
- г) аморфність – відсутність внутрішньої організації, чіткої структури;
- д) анонімність – члени маси не демонструють один перед одним власних якостей та інтересів.

Саме через випадковість утворення та неоднорідність складу в політичній масі виявляються специфічні риси поведінки людей, коли раціональність придушена, емоції різко перебільшують розум, що призводить до втрати особистої відповідальності.

Оцінюючи або прогнозуючи поведінку політичної маси, слід зважати на те, що вона матеріалізується здебільшого у двох формах:

– публіки, що формується на основі духовної (інтелектуальної) взаємодії чи схожих інтересів;

– натовпу, який виникає внаслідок фізичної взаємодії людей, що вступили у випадковий контакт через якісь спільні обставини (мітинг, масове гуляння з приводу урочистості, черга тощо).

У публіки тип зв'язку відносно постійний та певною мірою стійкий, формується на засадах спільних інтересів. Отже, поведінка публіки є раціональною і передбачуваною, хоча вона може складатися з різних соціальних груп.

Рисами натовпу є скупченість, спільне перебування в обмеженому просторі протягом відносно тривалого часу, відсутність контролю над взаємодіями, швидкість взаємного зараження схожими почуттями. Звідси в політичному аспекті натовп є менше керованим логічними аргументами, а скоріше – емоційними спекуляціями та популістськими лозунгами. Через відсутність цементуючих інтересів натовп не має стійких ознак спільності, отже, він не може вважатися серйозною політичною силою, хоч у багатьох видах активної політичної участі часто складається саме натовп і його зі спекулятивними цілями використовують політики.

Найпоширенішою формою політичної участі є електоральна поведінка, тобто поведінка виборців під час відповідних кампаній. Численні дослідження політологів, соціологів і психологів виявили, що на поведінку виборців впливають декілька чинників: вік, стать, конфесійна (релігійна) належність, особливості соціалізації, ідейно-політичні переваги тощо. Було виявлено декілька загальних тенденцій у поведінці окремих електоральних груп. Наприклад, чоловіки в цілому набагато активніше, ніж жінки, беруть участь у виборах; на електоральну активність досить сильно впливає освіта: освічені люди беруть активнішу участь у виборчих кампаніях і голосуванні. Так, особи віком від 35 до 60 років активніші, ніж молодь чи люди більш похилого віку. Погляди та політичні уявлення жінок більш консервативні, ніж чоловіків, молодь тягє до радикалізму і віддає свої голоси тим, хто гарантує соціальні зрушення. Сімейний стан також відображається на процесі вибору; так, заміжні жінки, які не працюють, частіше дотримуються політичних настанов своїх чоловіків.

Безумовно, наведені тенденції не є абсолютними і незмінними; кожні вибори, як «художній спектакль», мають свою політичну фабулу, акцентовані події, специфічні обставини та об'єктивно залежать від зовнішніх неполітичних чинників (економічного стану, соціальної фрустрації, духовного фактора тощо). Це і породжує в електоральній поведінці все нові й нові тенденції, коли, наприклад, виборці, незадоволені традиційними політичними партіями, під впливом обставин стрімко змінюють свої переваги та орієнтації.

Однією з форм політичної діяльності, яку використовують суб'єкти політики, є опозиція. Поняття «опозиція» (від лат. – протиставлення,

заперечення) у сучасній літературі визначається як «сукупність політичних сил, що виражають незгоду і чинять протидію офіційному державному курсу, політиці, яку проводить партія, що перебуває при владі». Отже, опозиція є політичною силою, що протистоїть офіційній владі. У більш широкому значенні під опозицією розуміють всі безпосередні чи опосередковані вияви суспільного незадоволення існуючим режимом. Проте більш предметно слід розглядати опозицію як політичний інститут демократії, певний ряд політичних партій, рухів, інших політичних організацій, що в даний історичний момент є не при владі.

Опозиція є невід'ємним складником демократично організованого суспільства. Цілком природною за умов демократії та розвинутої демократичної культури є повага соціально-політичної більшості до опозиції, до її права на вільну критику влади, на боротьбу щодо легальної заміни у ході виборів правлячої еліти. Отже, культура демократизму потребує визнання опозиції не як антиурядової, антидержавної сили (діяльності), чогось ворожого щодо існуючого політичного ладу, а як політичного механізму виявлення суперництва і змагальності в державному житті, що прагне набути помітної ролі у розв'язанні суспільних проблем. Відсутність альтернативних політичних програм призводить до політичної стагнації, лишає суспільство можливості вибору, а державу – динамічної перспективи; більшість імперій у політичній історії, які знищили «здорову» внутрішню конкуренцію зникли (від Римської до Радянської тоталітарної імперії). Проте антиурядові виступи, боротьба з владою в тоталітарних суспільствах є специфічним видом опозиції, що відрізняється від такої в суспільстві демократичному – її учасники, вдаючись до нелегальних, інколи терористичних замахів, виступів, актів громадянської непокорі, як правило, прагнуть підірвати легітимність існуючої політичної системи, домагаються не лише зміни курсу, але й загального перевлаштування суспільства, зміни усталених тоталітарних цінностей та інститутів. Діяльність таких сил у посттоталітарних суспільствах кваліфікується як різновиди «позасистемної», «безвідповідальної», «принципової», «конфронтаційної», «непримиренної» опозиції.

Тільки в стабільній демократичній державі влада може дозволити безкарну критику на свою адресу, здійснювану в межах закону протидію. Отже, так формується вид так званої конструктивної опозиції. За умов справді сильної влади і сталої політичної системи зміна особового складу органів державного управління чи оновлення (корекція) урядового курсу не сприймаються як політична «трагедія» і не становлять загрози для громадсько-політичної стабільності.

Західна політологія традиційно виокремлює два головні типи опозиції – «позасистемну» і «системну» (лояльну, відповідальну). До першої зазвичай відносять ліво- та праворадикальні партії і групування, програмні цілі й тактика яких цілком або досить помітно суперечать

офіційним політичним цінностям та існуючому державному ладу. Їх діяльність спрямована на підрив чи повалення державної влади (неофашистські, комуністично-ортодоксальні партії, «червоні бригади» в Італії, Ірландська революційна армія тощо).

Лояльна системна опозиція може мати форму фракцій (зокрема, парламентських), коаліцій та блоків тих партій чи політичних організацій, що не формували владу. Звідси виникають різновиди опозиції – «парламентська» (внутрішня та позапарламентська) і «внутрішньопартійна». Ліберальні та соціал-демократичні, неоконсервативні, демократично-християнські та інші партії, визнаючи непохитність головних політичних і соціально-економічних засад суспільства, посідають опозиційну лінію через незгоду з урядом щодо вибору засобів і механізмів досягнення стратегічної суспільної мети. Кожна з них у чітко визначений період виборів має змогу перейти зі стану опозиції до стану правлячої партії чи коаліції. Тобто в країнах розвинутої демократії опозиція виконує роль політичної противаги, що відбиває інтереси соціальної меншості, і водночас є елементом механізму «стримань і противаг».

Крім того, умовно опозицію ще поділяють на «культурну» (цивілізовану) та «дику». Перша діє в межах чинного законодавства, має певний юридичний статус і конституційні гарантії та прагне тримати під контролем офіційний уряд легальними політичними засобами. Інколи така опозиція утворює свій уряд – так званий тіньовий кабінет, здійснює тіньову, альтернативну законотворчість, поширюючи свої напрацювання та ідеї через опозиційну пресу, аби громадськість мала можливість порівнювати її пропозиції з діями офіційної влади. У стратегічному плані цивілізована опозиція виступає за збереження стабільності та знаходження консенсусу різних політичних сил у суспільстві.

Руйнування і соціальна дестабілізація – це кредо «дикої» опозиції, що діє засобами і методами політичного екстремізму й тероризму.

Отже, функціональне призначення опозиції в сучасних демократичних і посттоталітарних суспільствах – слугувати «каналом» висловлення соціального незадоволення, бути важливим чинником майбутніх змін та оновлення суспільства, виявляти та обмежувати зловживання владою (зокрема, її надконцентрацію та корупцію), запобігати порушенню політичних і громадянських прав і свобод громадян.

Класичним прикладом політичної опозиції вважають «лояльну опозицію її Величності» в Англії, що має однаково політичну відповідальність з урядом, аргументовано критикуючи останній; у США існує система «роздільного правління», де партія, що перемогла на виборах президента, формує уряд, а інша, що отримала більшість голосів у парламенті, фактично контролює Конгрес, тобто законодавчу гілку влади. Інтеграція опозиції в політичну систему має місце і в Західній Європі, і в Японії, і в Україні. Впливові опозиційні партії формують, наприклад, парламентську меншість або контролюють деякі місцеві органи самоврядування.

У структурі політичної участі певне специфічне місце посідають протестні форми поведінки. Політичний протест – це вияв негативного ставлення до політичної системи в цілому, її окремих елементів, норм, цінностей та політичних рішень у відкрито демонстрованій формі. До протестних форм політичної участі належать: мітинги, демонстрації, страйки, гнівні процесії, пікетування, масові та групові акції насильства і погроми. Спричиняються ці різновиди протестної поведінки багатьма причинами, серед яких є одна визначальна, що має комплексний характер, – депривація: стан соціального (індивідуального) незадоволення, що викликане реальним і болісним незбігом між дійсним і очікуваним станом, до якого прагне суб'єкт політики. Тобто депривація є розбіжністю між бажаннями, сподіваннями, очікуваннями людей і реальними можливостями їх задовольнити. Якщо така розбіжність стає значною, а незадоволення набуває масового характеру, виникає мотивація участі в протестних діях. Чинниками, що посилюють депривацію, можуть стати економічні (занепад, різке зростання податків і цін), руйнування стандартів у переконаннях і соціальних нормах, втрата соціального статусу, невинуваті очікування тощо.

Як свідчить політична практика, незадоволення викликає протест перш за все у тих, хто не втратив надії «вийти в люди» і вже мав успішні спроби поліпшити своє становище. Загостренню депривації та активізації політичного протесту сприяє поширення радикальних ідеологій, лозунгів і символічних акцій, недовіра до політичного режиму, зневага у традиційних засобах висунування політичних вимог. Саме тому, що мітинги, демонстрації, страйки і пікети без певного рівня інституціоналізації можуть призвести до масового безладу, у багатьох демократичних країнах їх проведення регулюється спеціальним законодавством, що запобігає безпосередньому зіткненню з владою і застосуванню насильства. Ідеться про такі заходи, як повідомлення владних інституцій про заплановану акцію, отримання організаторами попереднього дозволу щодо певного заходу, закріплення відповідного місця і часу для нього тощо.

До насильницьких неконвенційних форм політичної поведінки й участі належить тероризм. У широкому контексті під тероризмом розуміють політичний терор держави проти свого народу чи політичних діячів інших країн, вбивства політичних конкурентів як кримінально-політичні делікти. У більш конкретному розумінні тероризм розглядається як опозиційна діяльність екстремістських організацій чи окремих осіб, метою яких є систематичне або одиначне застосування насилля (чи його загрози) для залякування населення і погроз урядові. Характерною відмінністю політичного тероризму від суто кримінальних злочинів є проведення таких насильницьких акцій, які мають викликати шок у суспільстві, широкий негативний резонанс та цим вплинути на прийняття політичних рішень і на весь політичний процес.

ТЕМА 5. ПРОЦЕС СТАНОВЛЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Проблема громадянського суспільства є однією з фундаментальних наукових проблем, яка хвилювала протягом багатьох віків найсвітліші голови людства. Вона з'явилась з появою держави і поділу суспільства на державну і недержавну сферу життєдіяльності. З тих часів питання взаємодії влади та суспільства було в центрі уваги всього людства, воно часто приводить до конфліктів, політичних переворотів та революцій. І зараз ця проблема лежить в основі глобальних суспільних змін, які відбуваються в багатьох країнах світу і будуть визначати перспективи розвитку світового суспільства.

«Взаємовідносини держави і громадянського суспільства виявляються найбільш важливим фактором розвитку організму в цілому. Розуміння комплексу відносин цих контрагентів означає пошук можливостей трансформації суспільної системи, її здатності до оновлювання і розвитку. Завдання такого роду набуває великої особливості саме в Україні, яка переживає перехідний період, коли і формування нової державності, і становлення повноцінного державного суспільства найбільше залежать від вдалого функціонування і взаємодії цих основних суб'єктів соціального і політичного процесів».

Словосполучення «громадянське суспільство» фіктивне, оскільки «негромадянського», а тим більше «антигромадянського» суспільства не існує. Будь-яке суспільство складається з громадян і без них не може існувати. Тільки нецивілізоване суспільство, яке не мало державності, не можна назвати громадянським. По-перше виділяємо його незрілість, примітивність; по-друге, це суспільство не мало таких понять, як «громадянин» або «громадянство».

Становлення й розвиток громадянського суспільства є особливим періодом історії людства, держави і права. Суспільство відмінне від держави, існувало завжди, але не завжди воно було громадянським суспільством. Останнє виникає в процесі й у результаті відділення держави від соціальних структур, відокремлення його до відносно самостійної сфери громадського життя й одночасно «роздержавлення» ряду суспільних відносин. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства склалися сучасне право й держава.

Формування і розвиток громадянського суспільства зайняло кілька століть. Цей процес не довершений ні в нашій країні, ні у світовому масштабі.

У літературі можна зустріти кілька підходів до визначення громадянського суспільства. У науковій літературі є думка, відповідно до якої чи прямо побічно громадянське суспільство ототожнюється з правовою державою. Прихильники такого підходу думають, що правова держава виходить з громадянського суспільства. Ближче підходять до розкрит-

тя поняття «громадянське суспільство» ті дослідники, що включають у його зміст усю сукупність суспільних відносин поза межами держави.

На сьогодні ця проблема розглядається в контексті забезпечення подальшого розвитку активності індивідів у суспільстві, можливостей розширення і поглиблення його демократизації і разом з тим обмеження функцій держави і посилення контролю за його діяльністю з боку суспільства.

У сучасній літературі поняття «громадянське суспільство» трактується неоднозначно. І все-таки найчастіше його зміст включає всю сукупність неполітичних відносин у суспільстві, тобто економічних, соціальних, у тому числі національних, духовно-моральних, релігійних та інших, що становлять життєву основу політичної системи, держави.

А. Мігранян пропонує таке визначення: «громадянське суспільство – це сфера спонтанного самопрояву вільних індивідів і добровільно сформувалися асоціацій і організацій громадян, що обмежена необхідними законами від прямого втручання і довільної регламентації діяльності цих громадян з боку органів державної влади». Незважаючи на очевидне значення зазначеного аспекту, визначення громадянського суспільства не можна зводити тільки до нього. А таке має місце в публіцистичних виступах, коли стверджується, що нібито в СРСР не було громадянського суспільства, а існувала тільки тоталітарна держава. Громадянське суспільство – об'єктивна реальність. Це сукупність «природних форм суспільної життєдіяльності індивідів, покликаних забезпечувати задоволення їхніх потреб і інтересів». Його не може ні поглинути, ні ліквідувати який-небудь політичний режим. Інше питання, який рівень розвитку цього громадянського суспільства, які суспільні зв'язки і відносини на тому чи іншому етапі утворюють його зміст, наскільки реалізована чи не реалізована здатність членів суспільства до творчої праці, самоврядуванню, які відносини між публічною владою й індивідуальною волею тощо. Державна влада може деформувати громадянське суспільство, скувати процес функціонування його елементів, звести до мінімуму автономію і самостійність індивідів і соціальних груп. Але не в її силах ліквідувати матеріальне і духовне життя людей, насильно скасувати соціальні групи, основні форми організації людського життя, духовної культури, нарешті, властиву соціальним об'єктам активність. Затверджувати протилежне – значить погоджуватися з ідеалістичною догмою про всесія політики, держави.

Громадянське суспільство – це система позадержавних суспільних відносин і інститутів, що дає можливість людині реалізувати її громадянські права і виражає різноманітні потреби, інтереси і цінності членів суспільства. У цілому громадянське суспільство як сфера приватної життєдіяльності поєднує інтереси і потреби різних соціальних і політичних суб'єктів, що досить часто приводить до конфліктів, протистоянню між ними, що можуть доповнюватися протиріччями між

приватними і державними інтересами. Знімати гостроту протиріч між суб'єктами громадянського суспільства, створювати деяку соціальну гармонію покликані не тільки самі громадяни, а головним чином держава, що є верховним арбітром. Без держави громадянське суспільство не зможе нормально функціонувати: у ньому можуть початися дезінтеграційні процеси розпаду і гострого протистояння різних соціальних груп, громадських організацій. І, навпаки, без вільного динамічного громадянського суспільства держава ніколи не буде демократичною, стане однією з різновидів авторитарних режимів. Громадянське суспільство має свою, досить складну внутрішню структуру. Для нього характерна наявність в основному не вертикальних, як у державі, ієрархічних зв'язків, а горизонтальних, головним чином невіддільних утворень. Останні дуже різноманітні й утворюють три рівні. Фундамент становлять відносини, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності суспільства. Насамперед, це економічні відносини, засновані на економічному плюралізмі, різноманітні форм власності при дотриманні інтересів особистості і суспільства в цілому. Саме економічний плюралізм дає можливість перебороти існуюче відчуження людини від засобів виробництва. Громадянське суспільство тільки тоді буде життєдатне, коли кожен його член стане мати цілком конкретну власність чи мати право на використання і розпорядження власністю, зробленим ним суспільним продуктом за своїм розсудом. Володіння власністю може бути приватним чи колективним, але за умови, що кожен учасник колективної власності (кооперативу, колгоспу, підприємства й ін.) дійсно є таким. Іншими словами, наявність власності – основна умова свободи особи як у громадянському, так і в будь-якій іншому суспільстві.

Другий рівень – це соціально-культурні відносини, що включають сімейно-родинні, етнічні, релігійні та інші стійкі зв'язки. Громадянське суспільство може ґрунтуватися тільки на різноманітній, розгалуженій соціальній структурі, що відбиває все багатство і розмаїтість інтересів представників різних соціальних груп і верств. Це різноманіття не може бути застиглим в кількісному і якісному відношенні. Воно об'єктивно прагне до постійних змін. Різноманітна соціальна структура не може не мати добре розвинуті вертикальні і, головним чином, горизонтальні зв'язки. При розмитій соціальній структурі індивід зв'язаний з державою прямо, а це істотно обмежує можливості реалізації його особистих прав і свобод.

Істотну роль у формуванні нових соціальних контурів громадянського суспільства відіграє культурний плюралізм, що вбирає в себе всі елементи духовного життя і забезпечує рівноправна участь у ньому всіх індивідів. Створюються умови, при яких стає відчутне культурне багатство суспільної свідомості і кожної особистості окремо. Необмежений доступ до духовних цінностей допомагає перебороти феномен

відчуження особистості. Громадянське суспільство життєздатне, якщо його члени мають високий рівень соціального, інтелектуального, психологічного розвитку, внутрішньої волі і здатні до самостійних дій при включенні в той чи інший інститут громадського життя.

Третій, верхній рівень громадянського суспільства утворюють відносини, зв'язані з індивідуальним вибором, з політичними і культурними розходженнями груп за інтересами, політичних партій, рухів, клубів і т.п. У такий спосіб досягається культурно-політичний плюралізм, що припускає заперечення ідеологічних стереотипів, що забезпечує вільне волевиявлення всіх громадян. Саме цей рівень громадянського суспільства містить найбільше соціально активні інститути, що тісно стикаються з державно-політичною системою суспільства (насамперед політичні партії).

Об'єктивно діяльність інститутів і організацій громадянського суспільства, зв'язаних з індивідуальним вибором, тими чи іншими перевагами, ціннісними орієнтаціями, націлена на зміну в розподілі влади і тому має політичний характер. Це стосується не тільки політичних партій, але й груп за інтересами (профспілкам, підприємницьким, фермерським організаціям) чи об'єднанням, рухам осіб з різних соціальних груп для досягнення загальної мети, що прагнуть до вирішення більшої частини своїх завдань крім державної влади, на суспільному рівні. Як тільки ті ж екологічні рухи чи організації починають спроби змінити законодавство для вирішення своїх завдань чи прийняття визначених рішень від державних структур, спрямованих на досягнення поставлених ними цілей (тим більше, якщо вони самі намагаються в різних формах брати участь у прийнятті цих законів чи рішень), вони, не змінюючи свого первісного призначення, починають відігравати політичну роль. І хоча значна частина суспільних об'єднань узагалі не виходить у своїй діяльності на політичний рівень, необхідно зазначити, що деякі суспільні об'єднання споконвічно є суб'єктами політики, наприклад: феміністські організації, рухи прихильників миру, деякі молодіжні формування тощо, – що прагнуть своїми діями внести істотні зміни в різні сфери державної політики.

Таким чином, громадянське суспільство не можна характеризувати як систему позаполітичних суспільних відносин і інститутів. Генезис цього суспільства кристалізує його в досить струнку систему економічних, соціально-політичних, релігійних, духовно-моральних, сімейних, культурних і інших суспільних відносин, що, визначаючи публічну політику, виражають волю громадян суспільства. У межах цієї системи функціонують різні громадські організації, рухи, політичні партії (крім правлячої), релігійні організації, економічні асоціації й об'єднання і, нарешті, сама людина як особистість зі своїми сімейними, професійними, дозвільними й іншими різноманітними потребами й інтересами.

Існування громадянського суспільства, його формування немож-

ліві без появи нових суспільних індивідів – громадян, що мають рівні громадянські права і своєрідні громадянські якості. Людина тільки тоді стає громадянином, коли володіє високими моральними ідеалами, передовим світоглядом, заснованим на демократичному сполученні почуття власної достоїнства, незалежності, індивідуальності з повагою прав і свобод інших громадян, неухильним дотриманням законів і правил загальнолюдського гуртожитку. Такий новий тип особистості має інші взаємини із суспільними об'єднаннями й інститутами. У досить розвинутому громадянському суспільстві нові суспільні індивіди не тільки не розчиняються в колективах, мають власну індивідуальність, але також вони мають більш високу духовність, будують свої взаємини на суто громадянській основі. Досягнення такого положення речей можливо тільки за умови кардинальних змін у психології та світогляді людей, трансформації їх економічного і соціального статусу.

Події останніх років переконливо продемонстрували, що в певних критичних ситуаціях, коли державні інститути дезорганізовані та ослаблені, спонтанна за своєю природою самоорганізація громадян здатна давати відповіді на внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці. Під час Революції Гідності та протидії зовнішній агресії з боку Російської Федерації саме громадянське суспільство стало єдиним надійним гарантом незворотності демократичних перетворень, європейського цивілізаційного вибору та захисту національного суверенітету.

Нині активні організації громадянського суспільства та громадські рухи стають впливовим суб'єктом контролю зацікавленим в успішності розпочатих реформ. Водночас гальмування назрілих перетворень призводить до поширення правового нігілізму, падіння довіри громадян до державних інститутів, що посилює загрози нових соціально-політичних потрясінь в умовах неоголошеної «гібридної війни».

За таких умов побудова дійсно демократичної, правової та сильної Української держави залежить від збереження взаємодії громадянського суспільства та органів влади. Надзвичайно важливим кроком у цьому напрямі після досить тривалого періоду розробки та обговорення стало ухвалення Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016

«Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Її метою є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації».

ТЕМА 6. ПРИРОДА, СУТНІСТЬ ТА СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Термін «парламент» пов'язують із латинським словом *parlamentum*, яке в середні віки означало «розумна бесіда», богословський диспут або бесіду монахів. У радянській історіографії термін виводили з транскрипції французького дієслова *parler* – говорити.

Парламентаризм - особлива система державної влади, заснована на принципах поділу влади, верховенстві закону за провідної ролі парламенту.

Як суспільно-політичний феномен парламентаризм пов'язаний із формуванням та становленням державності, формуванням представницьких органів державної влади та визначається: формою правління, формою державного устрою, політичним режимом кожної країни.

У парламентаризмі виявляються історичні особливості суспільного і державного буття конкретної країни, національні традиції, правова культура і політична воля народу.

Основні напрями діяльності парламентів та їх функції формувалися поступово. Кожна країна мала свої відмінності. У процесі розвитку парламентів складалася і теорія парламентаризму, в основі якої лежить принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову.

Автори цієї теорії – видатні мислителі XVII–XVIII ст. англієць Джон Локк (1632–1704) і француз Шарль Луї де Монтеск'є (1689–1755).

Основою концепції договірного походження (наступний принцип) є те, що природним станом людини є свобода. У цьому форматі існує дві найбільш типові й суперечливі точки зору на цю проблему. Англійський філософ Томас Гоббс (1588–1679) та його послідовники вважали, що люди в природному стані перебувають у стані війни всіх проти всіх згідно з принципом «людина людині – вовк» і щоб не взаємознищитись, вони змушені були погодитись на обмеження своєї свободи. Держава, названа Томасом Гоббсом «Левіафаном», єдина відповідальна за тих, хто уклав договір і скасував свою свободу.

Уже «протективна» модель демократії надавала виборним парламентам особливе значення, – як писав Дж. Локк, це «верховна державна влада». Завжди підкреслювалася їхня законотворча функція.

На противагу їм, Жан-Жак Руссо (1712–1778) відстоював ідею суверенності влади народу. На думку виданого французького мислителя, навіть виборний орган не може повною мірою відображати безпосередню волю народу. Звідси випливає ще один принцип парламентаризму – народовладдя. Реалізація законодавчої влади, на думку

Ж.-Ж.Руссо, має здійснюватися народними зборами, до яких залучаються всі громадяни, а уряд мусить звітувати перед народом. «Англійський народ, вважаючи себе вільним, глибоко помиляється, він є вільним лише під час обрання членів парламенту, але щойно їх обрано, він (народ) перетворюється на раба, на ніщо».

Проте класики теорій парламентаризму наголошували, що бувають закони і несправедливі, навіть тиранічні. І не всі закони, навіть прийняті відповідно до процедури, передбаченої конституцією, мають правовий характер. У цьому контексті варто згадати творця теорій правового громадянського суспільства німецького філософа Іммануїла Канта, який зазначив, що тільки в суспільстві, у якому членам його надається найбільша свобода, а отже, існує повний антагонізм – тільки в такому суспільстві може бути досягнута вища мета природи, розвиток усіх її задатків, закладених людстві. у

Про суверенітет парламенту писав представник консерватизму Е. Берк (1729–1797). Основоположником теорії утилітаризму, запровадження загального виборчого права, на основі якого формується парламент, демократія, був І. Бентам (1748–1832). У подальшому теорія парламентаризму набула розвитку в політичних поглядах Дж. Стюарта, Дж. Мілля, Т. Джефферсона, Дж. Медісона, Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельса та ін.

Сьогодні в повсякденному слововживанні, у лексиконі практичних політиків й у термінології конституційного права парламент позначається як «законодавча влада». У дійсності сучасні парламенти – навіть в умовах ліберальної демократії – рідко законодавствують монопольно. У цей процес залучені також виконавча влада, бюрократія й інші формальні й неформальні групи. Справжнє значення парламентів політична наука вбачає в легітимачії існуючих режимів. Дійсно, парламент – це єдиний інститут, що представляє політичне співтовариство не тільки в цілому (на це може претендувати й обраний всенародним голосуванням президент), але й у всьому його різноманітті. От чому рідко який режим обходиться без «народних обранців». У 1981 р., на зорі «третьої хвилі» демократизації, на наявність представницьких зборів претендували 93 держави, а обходилися без них – тільки 33 (в основному військовій диктатурі). З того часу кількість парламентів ще більше зросла.

Парламенти можна вивчати по-різному. По-перше, до них застосовують історичний підхід. Наприклад, діяльність британського парламенту зовсім неможливо не описати, не зрозуміти, якщо відволіктися від його багатотисячолітньої історії. Адже саме в минулому кореняться традиції, процедури й ритуали, що разом становлять ту оболонку, у якій відбуваються актуальні політичні дебати. По-друге, можливий інституціональний підхід. Парламент – це дуже складна формальна організація. Тому зовсім не вирішеними є питання, що впливають із такого підхо-

ду: яка ступінь поділу праці усередині парламенту? як законопроекти стають законами? у якому відношенні перебуває парламент до інших державних інститутів? Третій, соціологічний (біхевіористський) підхід піднімає інші проблеми: яка реальна композиція парламенту? як його члени ставляться до власних ролей? як вони взаємодіють із зацікавленими групами? чи відображає парламент національну політичну культуру? Комбінуючи ці підходи, сучасна політична наука досягла досить більших успіхів у порівняльному аналізі парламентів.

Парламентська діяльність – особливий вид політичної діяльності

Парламент – це виборний колегіальний орган, який має переважні права у сфері законотворчості

й вищого законодавчого органу держави, спрямованої на створення правової та законодавчої бази для здійснення повноважень усіма політико-правовими інститутами шляхом забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, виразником волі яких є парламентар. Порядок формування парламенту, його структуру, порядок роботи, повноваження, а також права і обов'язки депутатів визначає конституція.

Регламент – це збірник процедурних правил роботи парламенту під час вирішення різних питань: відкриття першої і наступних сесій, вибори керівництва, формування комітетів, слідчих і контрольних комісій, формування органів виконавчої і судової влади, розгляд законопроектів, розгляд бюджету, розгляд звіту уряду, прийняття рішень, постанов та інших законодавчих актів, здійснення контрольних функцій тощо.

Проте і в цьому випадку є винятки. Парламент Великої Британії працює в умовах відсутності писаної конституції. Порядок його роботи визначається звичайними законами, деякі правила містяться в конституційних угодах, а єдиного документа – регламенту – не існує.

Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних демократичних політичних систем, що передбачає верховенство парламенту у законодавчій сфері. Принципи, на яких засновується діяльність парламенту, а саме, народовладдя, поділ влади і верховенство закону становлять основу демократії.

Парламентаризм у тій чи іншій формі властивий кожній демократичній країні.

Парламент і парламентаризм є показником рівня демократичності в суспільстві. У країнах, де відсутня демократія, а парламент функціонує лише формально, не виконуючи належним чином своїх функцій, не формується система парламентаризму.

Юридичними виявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів

виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців. Форми і механізми реалізації основних парламентських повноважень залежать від форми державного правління, яка відповідає інтересам значної частини соціальних груп певного суспільства.

Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Парламентаризм має місце тільки там, де у складі парламенту є великі політичні об'єднання депутатів, що виражають інтереси значних верств суспільства. Найповніше парламентаризм виявляється за парламентської форми правління, коли уряд формується парламентом і несе перед ним політичну відповідальність.

Парламентська діяльність – особливий вид політичної діяльності й вищого законодавчого органу держави, спрямованої на створення правової та законодавчої бази для здійснення повноважень усіма політико-правовими інститутами шляхом забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, виразником волі яких є парламентар. Сучасний парламентаризм виявляє ознаки політичного, історичного, соціокультурного і психологічного феномену.

У зв'язку з цим дослідження проблем парламентаризму має міждисциплінарний характер. Науково-дослідницький апарат і особливості джерелознавчої бази парламентаризму та парламентської діяльності пов'язані з законотворчістю, контрольною функцією парламенту, його інформаційно-комунікативною та міжнародною діяльністю.

ТЕМА 7. ВИНИКНЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

Представницька демократія – форма народоправства, за якої громадяни не беруть безпосередньої участі в управлінні спільнотою і розв’язанні спільних проблем, а доручають це своїм представникам (делегатам, депутатам), уповноважуючи їх представляти свої інтереси, делегуючи своє право на належну громадянам частку влади, впливаючи через своїх обранців не лише на стан справ у суспільстві, а й на управління державою.

В історії розвитку парламенту і парламентаризму вирізняють такі етапи:

I – становлення інституту парламентаризму (XIV – XIX ст.). У цей час відбулося становлення парламенту як органу держави, так і вироблення способів його формування;

II – золотий час парламентаризму, тобто розквіт парламентів і парламентаризму (кінець XVIII – початок XX ст.), оскільки парламенти обиралися на основі цензового виборчого права та виражали інтереси певного одного класу;

III – криза парламентаризму (початок XX ст.). Парламент перестав бути «компанією однодумців» швидкою у прийнятті рішень, оскільки інші соціальні прошарки суспільства вимагали участі в політичному житті; формувалися партії, які представляли їх інтереси; виникли суперечності у поглядах на парламент та парламентаризм; розпочалася дискусія щодо того, що парламент має поступитися своїм керівним місцем органам виконавчої влади. Тим не менше, у країнах, у яких повноваження гілок влади були чітко розмежовані, зменшення авторитету парламенту не відбулося. Наприклад, у США конгрес є не суто законодавчим органом, а центром зосередження різних політичних сил, що покликані досягати консенсусу;

IV – період відродження (останні десятиріччя), оскільки парламент відіграє велику роль у сфері ідеології, визначає особливості політичної культури, справляє великий вплив на ЗМІ.

Для визначення впливу діяльності парламенту на суспільний розвиток особлива увага приділяється саме його функціонуванню та удосконаленню. Сьогодні ніхто не буде заперечувати той факт, що більшість конституцій приймалися парламентами за їх безпосередньої участі, а правова основа будь-якої країни, функціонування всього механізму державного управління належить конституції.

Парламент і парламентаризм – поняття взаємопов’язані і взаємозумовлені, але не рівнозначні. Існують різні визначення цих понять. Подаємо одне з таких визначень. Парламентаризм – представницькі засади в управлінні, система взаємодії держави і суспільства, у якій вагоме значення належить парламенту. Парламентаризм, будучи вищою

якістю парламенту, не може бути поза парламентом.

Парламентська форма правління набула поширення у світі після буржуазних революцій XVII–XVIII ст. З тих пір у Європі, а з часом і в Північній Америці вкорінюються ідеї про поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову. Більшість розвинених країн для позначення свої представницьких установ використовує термін «парламент». У різних країнах (навіть якщо вони належать до однієї й тієї ж «родини» політичних режимів) відносини представницьких зборів з виконавчою владою можуть складатися по-різному. Ці відносини й покладені в основу класифікації парламентів.

1. Домінуючі парламенти. Прикладами можуть бути Національна асамблея Франції (періоду IV Республіки), сучасний італійський парламент. Зустрічається цей різновид рідко, і зі зрозумілої причини: домінуючі парламенти, досягши піка величчя, сприяють власному падінню. Як ясно з назви, такі парламенти відіграють провідну роль у національному політичному житті, формуючи й жорстко контролюючи виконавчу владу. Неминучими при цьому стають часті урядові кризи. За 12 років існування IV Республіки Франція стала свідком існування 25 кабінетів, деякі з них «працювали» лічені тижні. Чим керуються члени домінуючих парламентів, свідомо ведучи справу до падіння уряду? По-перше, завжди є шанс одержати місце в наступному кабінеті; по-друге – і це більш важливо – вони переслідують вузькопартійні цілі. Найбільш сприятливе середовище для домінування парламенту створює, користуючись терміном Джованні Сарторі, «крайній плюралізм». IV Республіка дає нам класичний приклад «двосторонньої опозиції», коли комуністи «ліворуч», а голлісти – «праворуч» відкидали самі основи режиму й перебували в гострій конфронтації між собою. У цих умовах сформувати уряд, задовільний для більшості, було практично неможливо. В Італії із часів заснування республіки змінилося більше 50 адміністрацій. Таким чином, цей різновид парламентів аж ніяк не оптимальний і веде до паралічу влади. Неважко помітити, що вона може існувати лише в умовах парламентаризму, що поєднується з фрагментованою багатопартійністю.

2. Автономні парламенти. Приклади – Конгрес США, шведський ріксадг. Такі парламенти в основному контролюють законодавчий процес, але у них немає достатніх повноважень для «скинення» виконавчої влади. Автономія американського Конгресу забезпечується не тільки президентською системою, істотно обмежуючої можливості втручання глави держави в діяльність представницьких зборів, але й іншими обставинами. По-перше, політичні партії країни не заганяють своїх членів у межі твердої дисципліни й не є внутрішньо згуртованими, так що члени Конгресу – навіть якщо вони належать до президентської партії – не завжди підтримують президента при голосуванні. По-друге, чинність

Конгресу багато в чому визначається наявністю комітетів і підкомітетів, що дозволяють конгресменам досягти високого рівня професіоналізму. Все це сприяє активній і самостійній ролі представницьких зборів у процесі прийняття рішень, а також виконанню їм контрольної функції. Крім президенціалізму, виникненню автономного парламенту може сприяти й парламентська система в сполученні з багатопартійністю. Це відбулося, наприклад, у Скандинавських країнах з їхньою усталеною нормою міжгрупових консультацій з основних політичних питань. Однією з головних аргументів таких консультацій і служить парламент.

3. Обмежено автономні парламенти. Цей різновид існує у Великобританії, країні класичного парламентаризму. Обмежено автономний парламент можна розглядати як поле конфронтації (найчастіше ритуалізованої) між урядом й опозицією. У Великобританії з її двопартійною системою контроль уряду над фракцією більшості забезпечує йому дуже сильні позиції в парламенті. Головний механізм такого контролю – партійна дисципліна. На відмінність від американських, британські партії є внутрішньо згуртованими, і проголосувати проти волі власної партії – значить зробити екстраординарний учинок, що може покласти кінець самій вдалій політичній кар'єрі. От чому підсумки голосувань у парламенті завжди вирішені. Роль британської палати громад – не правити, а скоріше досаждати виконавчій владі нескінченними запитами, обговореннями ухвалених рішень і критикою. При цьому урядова криза може бути викликаний хіба що «бунтом на кораблі» правлячої партії. А таке трапляється раз у кілька десятиліть.

4. Підлеглі парламенти. Приклади – Національні збори Франції (V Республіка) в умовах «президентської фази» прем'єрсько-президентської системи, парламент Кенії. Як бачимо, підлеглий парламент сполучається і з ліберальною демократією, і з авторитаризмом. Тут виконавча влада вже явно переважає над парламентом. У країнах, що розвиваються, зокрема, Кенії його члени просто бояться критикувати уряд: це небезпечно. Але й у такій ситуації представницькі збори залишаються важливою ланкою між центральною владою й сільською глибинкою. «Законодавці» є захисниками своїх виборців у столиці, «достають» субсидії та ін. У Франції, яку не без підстав вважають країною із сильними демократичними традиціями, аргументом на користь обмеження повноважень парламенту став параліч влади часів IV Республіки. До другої половини 1980-х років французькі Національні збори залишалися одними з найслабкіших у світі. Ситуація трохи змінилася лише тоді, коли соціалістичному президентові Міттерану довелося співіснувати із правою парламентською більшістю. У результаті Франція вступила в «парламентську фазу» прем'єрсько-президентської системи. Відсутність партійного контролю з боку виконавчої влади дозволила Національним зборам вести «свою гру».

5. Повністю підлеглі парламенти. Цей різновид характерний для багатьох популістських (наприклад, Танзанія), деяких військових (Бразилія на початку 80-х років ХХ ст.) і всіх егалітарно-авторитарних режимів. Іншими словами, цей феномен властивий винятково авторитаризму. За всю історію Верховної Ради СРСР до 1989 р. не було ні одного випадку, коли хтось проголосував «проти» пропозицій уряду й ЦК КПРС. Повністю підлеглі парламенти рідко збираються на сесійні засідання; самі ці засідання нетривалі й носять формальний характер. Право таких парламентів формувати уряд – чиста фікція. Вони скликаються для того, щоб легітимізувати режим і санкціонувати його заходи.

Конституційно-правовий статус, як і одна з класифікацій, парламентів значною мірою обумовлюється існуючою моделлю організації влади і, відповідно, формою правління у державі. Відповідно до цього можна виділити такі типи парламентів: типи парламенту: «арена», «конгрес», парламенти змішаного типу, представницькі установи соціалістичного типу, консультативні ради.

Тип парламенту «арена». Такі парламенти існують в країнах, де в основу організації державної влади покладено модель «гнучкого» поділу влади. Парламент такого типу відіграє вирішальну роль у формуванні уряду, який несе перед ним політичну відповідальність. Діяльність парламентів цього типу значною мірою зводиться до обговорення ідей та напрямів урядової державної політики. Такі парламенти функціонують у країнах з парламентською формою правління (Велика Британія, Італія, Греція).

Тип парламенту «конгрес». Це трансформаційні, або перетворювальні парламенти, які існують у країнах, де організація державної влади будується відповідно до моделі «жорсткого» поділу влади. Такі парламенти існують у країнах із президентською (дуалістичною) формою правління, яка характеризується відсутністю інституту парламентської відповідальності органів виконавчої влади. При цьому головним завданням подібних парламентів є законодавча діяльність, визначення основних напрямів політики держави, тобто безпосереднє перетворення політичних ідей в реальні закони – звідси і їхня назва. Виконавча влада за таких умов може ініціювати певний політичний курс, проте щоразу він має апробуватися на міцність і розсудливість у парламенті (США, Росія).

Парламенти змішаного типу існують у країнах із змішаною формою правління, де в основу організації державної влади покладено елементи як моделі «гнучкого», так і моделі «жорсткого» поділу влади (Україна).

Представницькі установи соціалістичного типу існують у соціалістичних країнах і відіграють роль «маріонеткової» установи при органах виконавчої влади, забезпечуючи видимість демократичного характеру процесів організації і здійснення державної влади (КНР).

Консультативні ради існують у монархічних державах абсолютистського типу і є дорадчими органами при главі держави, які можуть бути ним розпущені в будь-який час (Саудівська Аравія).

За устроєм вищої державної влади формуються такі моделі парламентів.

Перша модель: парламенти, що функціонують на основі принципу парламентського відповідального правління. Головна ознака такого типу парламенту – інститут політичної відповідальності уряду, оскільки парламенту надано право винесення вотуму недовіри уряду та право відправляти його у відставку. Класичним прикладом є Великобританія. Саме тому іноді цю модель називають Вестмінстерською моделлю за місцем розташування парламенту – у Вестмінстерському палаці. Ця модель характерна для країн, де є парламентська республіка (або парламентська монархія): Нідерланди, Італія, Німеччина, Австрія, Болгарія, Угорщина.

Друга модель: парламенти країн із президентською формою правління, де діє жорсткий принцип поділу влади та принцип «стримувань і противаг». Такі парламенти не мають права вотуму недовіри, а уряд не має права розпустити парламент. Виконавча влада має право вето, законодавча – право використати імпичмент. Класична модель такого парламенту – США.

Третя модель: парламенти у країнах із змішаною формою правління, що є поєднанням елементів парламентської і президентської систем. Відносини між парламентом і виконавчою владою тут інші. Парламент наділений правом вотуму недовіри, існує реальний інститут парламентської відповідальності уряду, хоча у президента також є дуже важливі повноваження, пов'язані з діяльністю парламенту. У цих країнах президент наділений правом розпустити парламент. Класичним прикладом такої моделі є Франція. Останнім часом до цієї моделі тяжіють країни СНД (Казахстан).

Четверта модель: парламенти в країнах, де вони відіграють майже декоративну роль. Іноді до них застосовується термін «консультативні парламенти». У деяких країнах такий термін навіть застосовується на практиці (Катар). Це законодавчі органи, передбачені конституціями деяких ісламських країн (Кувейт, Бахрейн, Об'єднані Арабські Емірати). Парламенти за абсолютної влади монарха фактично є квазіпарламентами. Вони іноді розпускаються, іноді відновлюються, іноді обираються громадянами, іноді призначаються монархами.

До цієї ж групи законодавчих парламентів можна віднести парламенти в країнах, де збереглася соціалістична система. Це деякі країни реального соціалізму – Корейська Народна Демократична Республіка, Куба, КНР, В'єтнам, Лаос. Така модель існувала свого часу і в Радянському Союзі. Зрозуміло, що основні рішення й основні закони приймаються не парламентами. Про це свідчить робота цих парламентів:

вони скликаються на два-три дні на рік, одностайно голосують «за», не утримуючись і не голосуючи «проти». Очевидно, що у цих країнах мова не може йти про реальний парламентаризм.

За ступенем активності в житті держави парламенти можна поділити на: активні, реактивні, маргінальні, мінімальні.

Активними називають парламенти, що відіграють активну роль у прийнятті законів і беруть участь у формуванні уряду або в його відставці. Під відставкою іноді мається на увазі й право оголошувати імпічмент. Активними парламентами називають Конгрес США й парламенти, що наділені аналогічними повноваженнями.

Реактивними називають парламенти в країнах, у яких більшою мірою домінує виконавча влада, хоча парламенти і впливають на уряд. У цих країнах простежується взаємозв'язок між парламентом і урядом. Це держави англосаксонської правової системи і британської моделі парламенту (Великобританія, Австралія, Канада).

Маргінальними називають парламенти, які настільки контролюються верховною виконавчою владою, що їхній внесок у реальну політику дуже незначний.

Мінімальні парламенти – це парламенти, які тільки за назвою є представницькими органами. Вони зберігаються «для вівіски», щоб інші країни не дорікали у відсутності парламентаризму.

Становлення і розвиток парламентаризму в Україні історично здійснювались у руслі загальносвітових процесів і за напрямками, пов'язаними з українським державотворенням.

Виборне представництво «народу» через державні органи було вперше більш-менш масштабно здійснене за часів станово-представницької феодальної монархії. Саме ці часи треба вважати реальною передісторією світового парламентаризму. Однак історія української державності з об'єктивних причин не знала періоду станово-представницької монархії. Водночас історичні джерела містять багато свідчень про те, що виборний, і томупредставницький характер мали деякі з козацьких рад часів існування Запорозької Січі й державного утворення, відомого як Гетьманщина (XVII–XVIII ст.). Відповідний період треба вважати періодом передісторії парламентаризму в Україні.

Початок історії парламентаризму в Україні можна певною мірою пов'язувати з другою половиною XIX ст. Саме тоді розпочався процес формування ідеології парламентаризму на українських теренах. Тоді ж були утворені чи не перші офіційні представницькі інституції – крайові сейми Галичини і Буковини. Однак необхідно враховувати, що ці сейми були інституціями не України, а іноземної держави. Про безпосередній початок історії парламентаризму в Україні необхідно говорити у зв'язку з власне українським державотворенням.

Започаткування практики парламентаризму відобразило утворення

і діяльність установ представницького характеру, які в період визвольних змагань 1917–1920 рр. здійснювали певні державновладні функції. Чи не найвідомішою з таких установ була Українська Центральна Рада. Проте ні Українська Центральна Рада, ні інші установи представницького характеру періоду визвольних змагань не були «класичними» парламентами, адже відповідне політичне представництво не мало традиційного для парламентів засобу вираження через прямі вибори. Звичайно відповідні вибори мали непрямий і так званий корпоративний (куріальний) характер. Тому згадані установи можна вважати установами територіально-корпоративного політичного представництва.

5. До практичного втілення ідеології парламентаризму на українських теренах можна віднести «конструювання» так званих передпарламентів і парламентів на рівні конституційних проектів і конституційних за призначенням актів, оприлюднених чи введених в дію у період визвольних змагань. Зміст цих проектів і актів засвідчував намір побудувати організаційну діяльність відповідних представницьких установ і органів на засадах, притаманних тогочасному парламентаризму. Водночас він підтверджував той факт, що державно-правовий розвиток України відбувався у рідкісній прогресивній теорії і практиці парламентаризму. Однак з відомих причин цей розвиток не набув свого завершення, хоча сформував певні тенденції, які, врешті-решт, знайшли вияв у змісті сучасного конституційного процесу. Саме такий висновок можна зробити, порівнявши конституційні проекти періоду визвольних змагань з конституційною нормотворчістю 90-х, 2004 та 2010 р. Відповідна порівненість підтверджує наступність в оцінці явища парламентаризму в Україні, зв'язок між його історією і сьогоденням.

ТЕМА 8. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Функції парламентів можуть бути зведені до чотирьох основних: легітимації; представництва; рекрутінгу й соціалізації еліти; впливу на виконавчу владу й контролю за нею. Якщо парламент і не виконує якісь із цих функцій, він справляється з іншими, а значить – відіграє свою роль у політичній системі.

Функцію легітимації режиму виконують усе без винятку парламенти. Навіть якщо виконавча влада повністю бере на себе законодавчу ініціативу й править за допомогою декретів, вона все-таки має потребу в схваленні «народних обранців». Тому парламентам надається велике символічне значення, що знаходить висвітлення в так званих «імунітетах» – парламентарії не можуть піддаватися арешту без санкції зборів, їхня промова в стінах парламенту не може бути перервана. Це містить у собі також процедурну незалежність парламентів й їхнє монопольне право переривати власні засідання. Далеко не всі режими не визнають імунітетів взагалі, хоча фактичне їхнє попрання – не така вже рідкість. Авторитарні уряди воліють діяти за принципом «ти – мені, я – тобі»: парламент надає реальній владі законність в очах населення, а та розплачується з ним ритуальною повагою й цілком матеріальними привілеями. Тих парламентаріїв, хто ризикне порушити «правила гри», чекають суворі кари. Імунітети в такій ситуації допомагають рідко.

Функція представництва є єдиною, у виконанні якої з парламентом не може зрівнятися ніякий інший інститут. Робиться це, однак, по-різному. Існують чотири основних підходи, при яких члени зборів виступають у ролі «слуг виборців», «опікунів народу», «провідників волі партій», «дзеркала суспільства». Розглянемо ці підходи детальніше.

Слуги виборців у парламенті можуть діяти або в інтересах виборчого округу в цілому, або – найбільш впливових груп його населення, але в кожному разі їхні позиції носять у сутності місницький характер. Такий підхід до представництва особливо поширений у США, де вважається, що конгресмени повинні «привозити додому бекон» у вигляді урядових замовлень, субсидій і контрактів, вони цього й прагнуть, усіяко намагаючись «обійти» представників інших штатів. Якщо з якогось питання у виборчому окрузі існує чітка й більш-менш однастайна думка, то самодіяльна позиція може коштувати члену Конгресу його мандата, але не раніше на наступні вибори. Слід зазначити, що така єдність зустрічається не часто. Це дозволяє американським законодавцям зберігати відому автономію й, більше того, активно впливати на суспільну думку свого округу.

На відміну від «протективної», «розвиваюча» модель демократії надавала цьому аспекту представництва провідну роль. Затягим поборником твердої залежності депутатів від виборців був і К. Маркс. От чому більшість егалітарно-авторитарних режимів формально дотримували

лося права відкликання депутатів і визнавало «імперативний мандат». В умовах демократизації положення змінилося. Стало ясно, що зовсім позбавлені самостійності від виборців парламентарії просто не можуть справлятися зі своїми обов'язками. «Служити народу» необхідно, але це повинне бути доповнене іншими підходами до представництва.

Підхід до парламентаріїв як до опікунів народу одержав класичне вираження в промові англійського консервативного мислителя й політика Едмунда Берка, зверненої до виборців (1774 р.): «Звичайно, джентльмени, для представника повинно бути щастям і великою честю жити в найтіснішому союзі, близькому спілкуванні й безпосередньому зв'язку з виборцями... Але свою неупереджену думку, своє щире судження й освічену свідомість він не повинен приносити в жертву ні вам, ні кому б то не було іншому... Парламент – це не збори посланників різних і ворожих один одному інтересів, які відстоюються їхнім агентами й захисниками проти всіх інших членів зборів, парламент – це незалежна асамблея єдиних націй, з єдиним інтересом, загальним для всіх; головне тут – не місцеві цілі й переваги, а загальне добро...» (У 1780 р. Е. Берк не був повторно обраний у палату громад.)

Такий підхід до представництва помітно розширює автономію парламентів і дозволяє їм відігравати роль скоріше лідерів суспільної думки, ніж його пасивних глашатаїв. У ХІХ ст. цей підхід переважав; він донині зберігає свої позиції, особливо у Великобританії й у Франції. Однак «опікувати народ» стало набагато сутужніше з тих пір, як з'явилися масові партії, що претендують на ту саму роль.

Найбільш явно парламенти виступають провідниками волі партій в умовах егалітарно-авторитарних і популістських режимів. Але такий підхід не далекий і ліберальній демократії, особливо там, де існують пропорційні виборчі системи. Аргументи його прихильників такі: на виборах змагаються не особистості, а партійні програми, виходить, своїм обранням парламентарій зобов'язаний насамперед партії: чому ж тоді він може собі дозволити манкірувати партійною дисципліною, домігшись успіху? Відповісти на це питання, не позбавлене зерна здорового глузду, можна іншими питаннями. Чи належний депутат зберігати вірність поточної політичної лінії партійного керівництва або партійній програмі (всім відомо, наскільки часто вони не збігаються)? Як бути, якщо розійшлися установки низової організації яка, властиво, і зіграла провідну роль у кар'єрі парламентарія й партійного «центра»? Що робити, якщо відбувся розкол партії? Ці питання заводять у тупик, якщо вважати парламент провідником волі партій і не більше того. Але якщо припустити незалежність депутата від партійного керівництва, то усе простіше простого. Правда, цю незалежність необхідно відстоювати, переборюючи тиск із боку потужних партій. Депутати краще справляються із цим завданням, якщо мають у своєму розпорядженні певні політичні ресурси – високий особистий престиж, інформованість й компетентність.

Майже всі моделі демократії надають парламенту значення дзеркала суспільства, і це не чужо авторитарним режимам: як відомо, Верховна Рада СРСР зі сталінських часів і до самого останнього часу будувалася на твердих відсоткових нормах представництва від робочих селян, комуністів, безпартійних, інтелігенції, жінок тощо. Цю ідилічну картину трохи псував лише той факт, що приблизно 30% «законодавчого корпусу» становили вищі партійні й державні працівники, для яких мандат був фактично довічним. В умовах ліберальної демократії дзеркало суспільства – майже завжди криве. Кожна радянська людина з дитинства знає, що в Конгресі США немає жодного робітника. І це майже що правда. Члени парламентів є, як правило, вихідцями із середнього класу. До того ж вони відрізняються від своїх виборців за рівнем освіти й у переважній більшості є чоловіками. Виправдуючи це положення, іноді звертають увагу на те, що політичні погляди й ідеологічні пристрасті парламентаріїв більшою мірою визначаються їх поточним соціальним станом і професією, ніж походженням. Однак і професійний склад представницьких зборів демонструє явна перевага підприємців, юристів й осіб вільних професій, поєднаних у категорію «менеджерів і професіоналів», а також інших інтелектуалів.

Таким чином, «дзеркальна відповідність» парламента суспільству не досягнуто жодною з ліберальних демократій. Питання полягає в тому, чи досягне воно взагалі. Політологи в переважній більшості схиляються до того, що ідея «законодавчого мікрокосму» приваблива дивною подібністю з середньовічною містиккою, але практично нездійсненна й у сутності абсурдна. Сучасні суспільства занадто складні й різноманітні, а політичні ресурси окремих груп – нерівні, щоб у результаті вільних виборів міг сформуватися парламент, у якому б були представлені всі соціальні групи. Але очевидний і той факт, що недопредставленість значних соціальних верств може породити в них почуття недовіри до держави, а це – небезпечний дестабілізуючий чинник.

Різні парламенти у своїй практичній роботі роблять акценти на підходи до представництва. Розрізняються й індивідуальні установки депутатів, що забезпечує ефективність роботи парламенту. Пліуралізм тут не просто бажаний, а необхідний.

Третя функція парламентів – рекрутинг й соціалізація еліти. В умовах ліберальної демократії пройти в парламент – значить увійти в коло політичної еліти. Те ж саме стосується більшості авторитарних режимів (крім егалітарно-авторитарного, де із завданням рекрутингу майбутніх лідерів цілком справляється партія). Один зі спостерігачів так описував Конгрес Бразилії часів військової диктатури: «Деякі політики одержують тут досвід, необхідний для висунання на інші посади – губернаторів штатів, міністрів тощо. Вони засвоюють норми еліти, здобувають політичну майстерність і дізнаються, як поводитися, щоб

користуватися престижем... Бразильський конгрес – це тренувальна площадка для політиків країни». Як видно вже із цього висловлення, парламент служить каналом соціалізації його членів, залучення їх до політичної культури еліти. Парламент тим успішніше справляється із цією функцією, чим міцніша традиція, втілена у відповідній культурі, на якій він базується.

І, нарешті, четверта функція парламентів – вплив на виконавчу владу й контроль за нею. Інструментами парламентів при цьому можуть служити формальні дебати, робота в комітетах над законопроектами, парламентські запити й розслідування, резолюції, вотум недовіри уряду.

Зрозуміло, що ці інструменти далеко не рівною мірою доступні різним парламентам. Якщо домінуючі використовують їх дуже широко й виправдують таким способом свою назву, то інші змушені задовольнятися меншим. У Великобританії з її твердими нормами партійної дисципліни й практично визначеними підсумками голосувань головним знаряддям опозиції стали питання міністрам. Тільки в 1979 р. палата громад заслухала 40000 відповідей на такі питання! У США окремі конгресмени частіше прибігають до висування власних законопроектів (біллів). Нерідко це робиться просто для того, щоб привернути увагу до проблеми, без усяких шансів на перетворення білля в закон. Цікаво, що й у Франції, де роль Національних зборів не так вуж велика, його депутати досить широко використовують свій формальний статус законодавців для того, щоб контролювати виконавчу владу.

Здатність парламенту виконувати цю функцію істотно залежить від його професіоналізму. Якщо сесії нетривалі, а склад зборів постійно оновлюється, то важко очікувати від нього ефективного контролю над урядом. Багато чого залежить від того, як оплачується праця парламентаріїв. Члени Верховної Ради СРСР до 1989 р. нічого не одержували. В умовах ліберальної демократії таке немислимо.

Однак і тут існує досить великий розкид варіантів по окремих країнах. Скажемо, у Великобританії «зарплата» парламентаріїв не дуже велика й порівнянна з окладом чиновника середньої руки. Прямо протилежну картину дають США, де щорічні витрати на утримання Конгресу перебільшують мільярд доларів. Це не тільки дозволяє конгресменам і сенаторам жити, не піклуючись про хліб насущний (що саме по собі дуже важливо для концентрації зусиль на парламентській роботі), але й дає їм можливість наймати обслуговуючий персонал, оплачувати експертні послуги тощо. У результаті рівень професіоналізму членів Конгресу досить високий, можна сказати, надзвичайно високий навіть для стійкої ліберальної демократії.

Так чи інакше, члени більшості парламентів можуть впливати на виконавчу владу. Але чи вважають вони це потрібним? Єдиної відповіді на це важливе питання немає й бути не може. Як показало ретельне ем-

піричне дослідження, проведене Герхардом Левенбургом і Семюелом Паттерсоном, поведінка парламентаріїв може бути описане за допомогою трьох «моделей голосування» – індивідуалістичної, «уряд проти опозиції» і коаліційної. Індивідуалістична модель має місце тоді, коли депутат при голосуванні приймає рішення самостійно, піддаючись при цьому різноманітним впливам, але жодному з них не надаючи визначального значення. Ця модель особливо популярна в Конгресі США. Друга модель, навпроти, підкоряє волю депутата партійній приналежності – голосуючи проти «своїх», він ризикує власною кар'єрою. Ця модель, «уряд проти опозиції», типова для Великобританії й колишніх домініонів, але поширена й в інших країнах – у Франції, у ФРН тощо. Коаліційна модель голосування характерна для держав, що практикують «консенсусну демократію». Партійна дисципліна тут досить сильна, але при цьому при рішенні кожного окремого питання виникає специфічна комбінація інтересів, що дозволяє парламентарієві самостійно визначати, хто «свій», а хто – «чужий». Член парламенту Бельгії – валлон по соціальних питаннях буде голосувати разом із правими фламандцями проти валлонських комуністів, а при визначенні мовної політики – разом з валлонськими комуністами проти правих фламандців; іноді – за опозицію, іноді – за уряд.

На завершення варто помітити, що «одностайне голосування» – зовсім не привілей авторитарних режимів. Більша частина законопроектів у США, наприклад, приймається консенсусом. Те ж саме часто відбувається у Великобританії, Франції й інших ліберальних демократіях. Немає потреби спеціально пояснювати, що це – законопроекти, що не викликають заперечень виконавчої влади. Однак механізм досягнення «єдності» тут – не грубий тиск на парламентаріїв, а складний процес переговорів між партіями, окремими державними інститутами, зацікавленими групами, що дозволяє виробити прийнятне для всіх рішення.

Найважливіше питання, що стосується внутрішньої структури парламенту – чи має він складатися з однієї, двох або навіть більше палат? Абсолютні монархії пізнього середньовіччя вирішували цю проблему просто: кожна з палат, як думали тоді, повинна представляти якийсь зі станів королівства – дворянство, духівництво, городян й (іноді) селян. Кожен зі станів мав свої традиційні інтереси, права й обов'язки перед короною. У такого підходу були прихильники навіть серед класиків «протективної» моделі демократії. Наприклад, Монтеск'є захищав станове представництво як форму «змішаного правління». Лише у XIX ст. почався переможний хід принципу «одна людина – один голос», а у XX ст. він узяв гору. Проте рудименти середньовічного парламентаризму подекуди дожили до наших днів (насамперед, це палата лордів у Великобританії). Деякі країни вже в новітній час експериментували із представництвом економічних, професійних і культурних груп. Так побудовані сенат

в Ірландії, соціально-економічні ради у Франції, Нідерландах й Італії. Найбільш широкомасштабний з подібних експериментів був здійснений у Югославії, де до колапсу функціонував багатопалатний, винятково складний за структурою парламент (скупщина), що відображала національно-територіальне й економічне розшарування суспільства.

У федераціях верхня палата парламенту звичайно забезпечує рівне представництво «земель» (у США й Швейцарії – по два представника від кожного штату або кантону, в Австралії – по десятих представників від кожного штату тощо). При цьому, природно, найменші з них виявляються у виграшному положенні. На виборах в американський Сенат голос жителя штату Род-Айленд «важить» набагато більше, ніж голос каліфорнійця.

Як бачимо, особливо привілейованого положення досягли малі «землі» у США й Швейцарії, але й в інших країнах нерівність досить відчутна. Навіть у деяких унітарних державах верхні палати парламентів формуються так, щоб жодна з територій не почувала себе ущемленою. Наприклад, у Франції сенаторів обирають спеціальні колегії, що складаються з членів місцевих адміністрацій. В Італії сенат формується загальним голосуванням, але при особливій нарізці виборчих округів кожний з них збігається з більшим регіоном країни.

На користь двопалатних парламентів часто приводять два аргументи: по-перше, така система скорочує можливість непередуманих «партизанських» дій проти виконавчої влади; по-друге, верхня палата розвантажує нижню, беручи на себе обговорення частини питань. Однак перший аргумент дійсний лише для домінуючих парламентів (можливості інших «шкодити» уряду й так досить скромні), другий же усувається запереченням, що все вирішує «не число, а вміння»: набагато логічніше підняти рівень компетентності й професіоналізму в нижній палаті шляхом поділу праці, тобто створення комітетів і комісій. Що стосується головного заперечення проти двопалатних парламентів взагалі, те воно очевидно. Формовані на основі різних принципів палати не можуть бути рівноправними. Звичайно явно переважає палата, обрана загальним голосуванням. Але навіщо тоді потрібна друга? Якщо ж допустити, що обидві палати формуються якимсь одним способом, то це відкриває можливість запеклого суперництва між ними й, в остаточному підсумку, політичної кризи.

На думку більшості політологів, верхня палата може набути значення в обмежено автономному й підлеглому парламентах, даючи опозиції додатковий простір для критики виконавчої влади. Особливо це стосується не настільки вуж рідких ситуацій, коли верхні палати контролюються опозицією. За структурою розрізняють однопалатні та двопалатні парламенти. Країни з федеративною формою державного устрою будують парламент за двопалатною системою. Нижні палати в двопалатних парламентах і однопалатні парламенти завжди утво-

рюються шляхом прямих виборів. На підставі того, як орган влади, парламент, приймає рішення, здійснюється вибір альтернатив суспільно-економічного і політичного розвитку суспільства в цілому та його основних підсистем, їх структури, політичного змісту.

У сучасних політичних системах соціально-політичні альтернативи формуються парламентськими партіями. Виборці віддають свої голоси відповідно до оцінки політичних альтернатив, виражених в їхніх програмах. Підтримка надається саме партіям, частка їх участі в парламенті відображає волю виборців, легітимізує стратегію і програму партій, що перемогли на виборах. Після перемоги на виборах і отримання парламентської більшості політична програма партії (партій) трансформується в парламентські рішення. Ця трансформація відбувається в рамках специфічної процедури прийняття рішень. Повсякденне функціонування і реалізація парламентської влади обумовлені цією процедурою, за якої одночасно поєднуються правова, професійна раціональність і розумність прийнятих рішень, а також вимоги парламентської демократії.

Таблиця 7

Порівняльна структура парламентів

Структура парламенту	Унітарні	Федеративні	Усього
Однопалатна	54	1	55
Бікамеральна	12	16	28
Усього	66	17	83

Проста двопалатна система має місце в разі, коли поряд з палатою депутатів, що виникла шляхом прямих виборів, членство у другій палаті зумовлено єдиним, персональним принципом (наприклад палата лордів, верхня палата, сенат тощо). Друга палата може бути заснована і на іншому єдиному принципі – територіальному, в інтересах пропорційного представництва окремих федерацій, провінцій.

Найбільш поширеним є однопалатний парламент, заснований на прямих виборах і характеризується одним принципом, або ж так звана проста двопалатна парламентська система, коли одна палата виникає в результаті прямих виборів населення, а інша – на основі територіальної пропорційності.

Вважається, що саме однопалатна система, яка забезпечує швидке здійснення законодавчого процесу, є ефективнішою, зберігає принцип неподільності верховної влади народу.

Проста двопалатна система має місце у разі, коли поряд з палатою депутатів, що виникла шляхом прямих виборів, членство у другій палаті зумовлено єдиним, персональним принципом (наприклад палата лордів, верхня палата, сенат тощо). Друга палата може бути заснована і на іншому єдиному принципі – територіальному, в інте-

ресах пропорційного представництва окремих федерацій, провінцій.

У цілому партійні угруповання в парламенті якнайкраще виконують завдання з'єднувальної ланки між урядом і громадською думкою.

Таблиця 8

Позитивні і негативні наслідки одно- і двопалатних систем

Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Однопалатний парламент	
<ul style="list-style-type: none"> – реалізація основного демократичного принципу представництва, в основі якого лежить загальне виборче право; – зміцнення ідеології унітарної держави; – відсутність умов для штучного поділу держави на територіальні утворення за географічною ознакою; – суттєва фінансова доцільність 	<ul style="list-style-type: none"> – механізм призначення замість обрання законодавців до верховної палати підриває принцип демократичного представництва, перешкоджає можливості встановлення рівноваги у відносинах між законодавчою і виконавчою гілками влади
Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Двопалатний парламент	
<ul style="list-style-type: none"> – розширення представництва; – краще врахування соціальних, культурних, економічних інтересів населення різних регіонів; – його професійний досвід є засобом підвищення якості законів, адже термін роботи її членів перевищує термін роботи членів нижньої палати; – сприяння прийняттю ефективніших рішень державної політики, оскільки розбіжності між палатами згладжуються в процесі переговорів; – підсилення основного принципу сучасної демократії – принципу поділу влади – через контроль однієї палати іншою; – прийняття парламентом стабільніших політичних рішень; – зменшення конфліктів між гілками влади, оскільки розбіжності між палатами вирішуються у процесі переговорів 	<ul style="list-style-type: none"> – зниження ефективності роботи над законопроектами; – необхідність постійного узгодження рішень між палатами; – уповільнення законодавчого процесу; – ускладнення внесення до законопроектів радикальних змін у майбутньому; – ускладнення процесу прийняття принципових, реформаторських рішень; – розподіл повноважень між палатами вимагає значних компромісних рішень, які особливо на першому етапі здаються непереборними; – різний статус членів палат і різний термін їх повноважень є глибоким джерелом недовіри і суперечностей; – створення додаткових труднощів у процесі організації апаратів палат; – може розглядатися, як примусове запровадження федералістської структури в унітарній державі

Важливим елементом внутрішньої побудови палат парламентів є їхні керівні органи. Керівний орган палати (парламенту) існує з моменту самоусвідомлення і самовираження колегії депутатів себе як соціально-політичної організації.

Форми організації керівних органів палат можна поділити на три основні групи:

1) одноосібні голови палат (за загальним правилом, вони мають од-

ного або кількох заступників). Такий вид керівного органу передбачає законодавство таких держав, як: Великобританія, Росія, Румунія, Японія;

2) утворені (обрані) ними колегіальні органи (президії, постійні комітети тощо). Такими є бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії, президія сесії в КНР;

3) голова й утворений палатою чи однопалатним парламентом колегіальний орган. Тут поряд із обраним палатою головою з власними повноваженнями діють також обрані палатою або утворені партійними фракціями члени колегіальних керівних органів, які також володіють своїми правами. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Іспанія, Італія).

Найважливішою характеристикою організації роботи парламенту є рівень внутрішнього поділу праці. Для того щоб забезпечити б мінімальний контроль над громіздкою й професійною бюрократією, парламент повинен створювати власні спеціалізовані органи – комітети. Комітети покликані виконувати різноманітні завдання, до яких належать детальні розгляди законопроектів, експертиза з фінансових питань, контроль за адміністрацією, спеціальні розслідування. Рівні спеціалізації комітетів в окремих країнах різні. Чинність американського Конгресу зв'язують із тим, що він має у своєму розпорядженні виняткову розгалужену мережу постійно діючих комітетів і підкомітетів (кількість останніх доходила до 300). Інше положення у Великобританії, де комітети Палати громад – не спеціалізовані й мають у своєму розпорядженні скромні фінансові ресурси. Слід зазначити, що британська модель є набагато більше поширеною у світі, ніж американська. Навіть там, де з інституціональної точки зору комітети могли б бути сильними, вони часто занепадають через жорсткий партійний контроль за парламентською роботою в цілому.

Небезпеку для ліберальної демократії таїть у собі перетворення сильних комітетів (які, загалом кажучи, не вповноважені виборцями курирувати цілі сфери державного життя) у знаряддя приватних або групових інтересів. Так, антикомуністичне «полювання за відьмами», що сильно підірвало дух американської демократії, було ініційоване й проходилося діями комітетів Конгресу на чолі із сенатором Дж. Маккарті. Реабілітації комітетів в очах громадськості допомогла їхня робота з розслідування діяльності ЦРУ й уотергейтського скандалу. Таким чином, комітети можуть діяти й у приватних, і в спільних інтересах.

Отже, одним із головних елементів внутрішньої будови палат (парламентів) і одночасно їх найважливішим робочим органом є їхні постійні комітети (комісії).

Постійні комітети (комісії) мають спеціалізований характер: кожний з них відає однією галуззю (сферою), відповідно їм і доручається попе-

редній розгляд усіх проблем, які стосуються даної галузі (сфери). Вважається найбільш зручною і продуктивною така система спеціалізації, за якої коло питань, що належить до відання комітетів (комісій), збігається з питаннями, які входять до компетенції відповідних міністерств.

Основною організаційно-правовою формою роботи постійних комітетів (комісій) є їх засідання. Кворум, звичайно, складає половина складу.

Палати (парламенти) у разі необхідності утворюють тимчасові комісії – слідчі, ревізійні, спеціальні, особливі, редакційні та ін. Такі комісії утворюються для розгляду будь-якого конкретного питання та припиняють своє існування після підведення підсумків своєї діяльності. Для них характерними особливостями є суворо обмежені повноваження і терміни дії.

Питання організації та діяльності парламентських фракцій вирішуються в низці новітніх конституцій.

До головних завдань парламентської опозиції належать: представлення й захист інтересів своїх виборців, опонування чинному офіційному курсові виконавчої влади, контроль за діяльністю уряду, висування альтернативної програми суспільного розвитку, примушення уряду до коригування ухваленої програми та порушення питання про довіру уряду. Для виконання покладених функцій парламентській опозиції надаються засоби впливу у формі її представництва в парламентських органах, права на участь в обговоренні питань парламентського порядку денного, права ініціювання притягнення уряду до політичної відповідальності тощо.

У державах розвиненої демократії склалися дві основні моделі (підходи) інституціоналізації парламентської опозиції:

- Вестмінстерська модель парламентської опозиції
- Континентально-європейська модель парламентської опозиції.

Вестмінстерська модель діє у Великобританії, Ірландії, а також в інших державах із англосаксонською правовою системою.

Її головними ознаками є:

- визначення парламентської опозиції як альтернативи виключно урядові, але не главі держави. Це пов'язано з парламентською формою правління, властивою абсолютній більшості цих країн. Так, у Великобританії парламентська опозиція має офіційну назву «Опозиція Її Величності» аналогічно до Кабінету Міністрів («Уряд Її Величності»);

- закріплення офіційного опозиційного статусу за найбільшою опозиційною партією. Діюча мажоритарна виборча система відносно більшості сприяє формуванню в парламенті двох провідних партійних фракцій. Відповідно до такої партійної системи одна з партій формує уряд, інша є домінантною в опозиційному таборі;

- право на утворення тіньового уряду. Структура тіньового уряду повністю ідентична структурі діючого уряду. Головна функція його членів – опонування політиці чинного уряду за напрямками, які відповідають профілю міністерств.

Континентально-європейська модель передбачає:

- формальну рівноправність учасників опозиції;
- належність до парламентської опозиції всіх парламентських фракцій, які не входять до правлячої коаліції;
- відмову від обов'язкового утворення єдиного опозиційного блоку та його керівних органів.

Великий резонанс у світовому політологічному співтоваристві викликало «відкриття» кінця 70-х років, зроблене на матеріалі СРСР і Польщі. Виявилось, що в цих країнах з повністю підлеглими парламентами багато законопроектів серйозно коректувалися на етапі слухань у комітетах і комісіях. У Польщі між 1957 і 1969 рр. з 327 проектів, наданих Радою міністрів, лише близько 60 пройшли без змін. Більш того, прийняття деяких законів блокувалося через опозицію комітетів Сейму. Деякі дослідники побачили в цій тенденції ознаку відходу від «ідеологічної» моделі керівництва до «технократичної», за якої зростає значення експертних оцінок. Інша, більш поширена точка зору полягала в тому, що комітети слугували інструментом представництва окремих груп усередині пануючої еліти, у тому числі й досить впливових.

Завершуючи тему парламентських комітетів, слід зазначити, що в загальному виді виділяють такі джерела їхнього впливу: спеціалізацію, сталість (про це сказано вище), а також «інтимність» й «підтримку». «Інтимність» у роботі комітетів прямо залежить від їхньої величини: набагато ефективніше ті з них, у яких деякі люди роками працюють разом і починають розуміти один одного з півслова, що дуже важливо для досягнення консенсусу. Багатолюдні комітети, члени яких рідко збираються разом і не розуміють один одного, не здатні до плідної роботи. «Підтримка» означає можливість найняти кваліфікований обслуговуючий персонал й експертів. Це дозволяє комітетам менше покладатися на статистичні дані й звіти, надавані виконавчою владою, і трохи зм'якшувати її явну інформаційну перевагу. І те й інше необхідно для ефективного контролю над виконавчою владою.

Сьогодні законодавча влада рідко законодавствує. Часто висловлюється думка, що вона взагалі занепала. Але цю думку варто визнати спрощеною. Звичайно, давно пройшли часи Руссо, коли ще можна було припустити, що багатолюдні збори стануть ефективним знаряддям прийняття рішень. Сучасний парламент у більшості випадків нічого не вживає сам, однак жоден інший з існуючих інститутів не здатний успішніше виконувати найважливіше завдання – змушувати політиків і бюрократів діяти, сполучаючи рішучість із відповідальністю. Для цього парламент не повинен перебувати під занадто твердим контролем з боку політичних партій, депутати повинні підходити до свого заняття професійно, винятково важливо мати спеціалізовані, постійно діючі парламентські комітети. Зрозуміло, ліберальна демократія несумісна з підпорядкуванням загальнонаціонального представництва виконавчій владі.

ТЕМА 9. ПОХОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПОРІВНЯЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

Як предмет порівняльного аналізу публічна політика оформляється тільки на початку 70-х років ХХ століття. Американські дослідники так визначають порівняльну публічну політику: «Порівняльна публічна політика займається вивченням того, як, чому і з яким результатом різні уряди проводять спеціальний курс дій або бездіяльності». Відповідно до цього виділяються кілька напрямків:

1. Як уряду вибирають свої дії, досліднику необхідно зосередити свою увагу на структурах і процесах, за допомогою яких виробляються урядові рішення. Наприклад, візьмемо федеративні держави (США, Німеччина) та унітарні (Франція, Швеція). Процес вироблення рішень в них буде істотно відрізнятись.

2. Причини вибору того чи іншого курсу:

- історичний розвиток, який впливає на прийняття рішень;
- політична культура нації і політичні субкультури окремих груп населення;

- змінюється громадська думка;

- рівень розвитку і наявність ресурсів;

- поточні політичні проблеми;

Багато що в цьому напрямі залежить від вивчення взаємодії політиків, бюрократії, різних груп інтересів; якими ідеями керуються ті, хто приймає рішення.

3. Одним із головних інтересів дослідження публічної політики, є порівняння результатів, отриманих унаслідок дії уряду, тобто мова йде про ефективність діяльності уряду. Однак на початковому етапі діяльності уряду, важко порівнювати результати.

4. При порівняльному вивченні діяльності уряду, мова йде про різні уряди. Дослідники-компаративісти часто порівнюють не країни і уряди, а окремі регіони або локальні одиниці управління всередині країн. Слід також сказати і про роль приватного сектору, який бере участь у здійсненні публічної політики. Таким чином, агенти публічної політики сьогодні не просто столичні політики.

5. Останнім елементом у визначенні є курс дії або бездіяльності, який, власне, і є політикою. Однак недостатньо визначати курс через політичні та управлінські рішення або їх відсутність. Потрібно мати на увазі весь комплекс практичних дій щодо реалізації рішення. Якщо ж говорити про бездіяльність уряду в будь-якому питанні, то не завжди воно висвітлює якийсь особливий курс.

Порівняльне дослідження публічної політики, перш за все, має показати відмінності в політичних формах і процесах, які визначаються варіаціями в контекстах, має визначати структури, які розрізняють адміністративні феномени і їх діяльність, і структури, які об'єднують ад-

міністративні феномени в їх діяльність. Центральним тут є пошук умов, перш за все економічних, що визначають зміст публічної політики.

Два основні складники політики мають бути взяті до уваги: 1) виробництво політичних рішень після того, як відбувся колективний вибір; 2) виконання політики, втіленої в рішеннях.

Формування публічної політики визначається особливістю публічного сектору і природою суспільних благ. Публічний сектор – складне для визначення поняття. Він може ототожнюватися:

- зі сферою урядової активності та її умовами;
- виконанням основних державних рішень і його результатами;
- урядовими витратами, інвестиціями і трансферами;
- державним виробництвом.

Публічний сектор охоплює сферу публічної політики. Громадські блага стосуються цілей публічної політики; остання повинна враховувати їх основні якості: спільність та відсутність винятків.

Слід сказати, що сфера публічної політики в сучасному суспільстві має тенденцію до розширення. Показником цього процесу може служити частка державних витрат у валовому внутрішньому продукті, яка фіксує масштаб діяльності сучасної держави, а також масштаб публічного сектору.

Детермінанти політики:

- рівні економічного розвитку,
- еліти, бюрократія,
- держава,
- типи політичних режимів,
- політичні партії,
- групи інтересів.

Існують відмінності між групами дослідників на підставі відмінностей їх методологічних підходів. Перш за все, виділяються різні трактування суспільства, на яке впливає публічна політика. Більшість дослідників ґрунтується на ліберальній концепції раціонального індивідуального інтересу та соціального плюралізму. Відповідно до них методологія завдання дослідження публічної політики полягає в пошуку економічних і поведінкових факторів, які дозволяли б описувати і пояснювати процес вироблення політичних рішень.

Габріель Алмонд і Бінгхем Пауелл визначають сфери порівняльного вивчення публічної політики за результатами урядової активності і видами урядової діяльності щодо досягнення поставлених цілей. Вони поділяють ці дії і результати на чотири групи.

По-перше, публічна політика різних держав може бути подана у вигляді обсягу виділених ресурсів з національних і міжнародних джерел, тобто грошей, товарів, людей і послуг для забезпечення потреб населення. Кількісне оцінювання публічної політики

дозволяє говорити про масштаби публічного сектору і про його структуру.

По-друге, публічна політика характеризується розподільчою і перерозподільчою активністю урядів. При порівнянні держав важливо відповісти на питання, які блага і чому перерозподіляються в конкретному суспільстві.

По-третє, публічна політика регулює людську поведінку, тобто використовує примус і стимулювання для досягнення згоди щодо виділення ресурсів та їх розподілу. У різних системах використовуються різні способи регулювання поведінки і включення населення в процеси виробництва та розподілу суспільних благ. Значною мірою це визначається типом політичної системи, характером публічної адміністрації.

По-четверте, публічна політика може бути охарактеризована символічною дією, політичними промовами, святами, публічними заходами, використовуваними лідерами для соціалізації молоді та ідентифікації населення з режимом, тобто для схилення населення до бажаних форм поведінки.

Порівняльна політична наука вивчає політичну діяльність, прагнучи об'єднати емпіричний і теоретичний рівень аналізу, якісний і кількісний методи. Останніми роками порівняльна політологія зіткнулася з проблемою глобалізації. Деякі дослідники вважали її загрозою самому існуванню порівняльних досліджень, оскільки глобалізація приводить до уніфікації багатьох сторін життя в різних країнах. Порівняльна політологія намагається відповідати на виклики глобалізації. З'ясується, що глобалізація породжує нове поле досліджень: глобальна і національна демократія, культурне відродження.

Порівняльна політологія в цьому сенсі являє собою галузь політичної науки, в якій на підставі емпіричного аналізу різних політичних систем виводяться синтезовані теоретичні узагальнення середнього рівня у вигляді причинних залежностей, типологій і класифікацій, моделей, теорій. Водночас, як підкреслював свого часу Арендт Лейпхарт, порівняльна політологія не означає, що в ній використовується виключно метод порівняння, так само як і порівняльний метод може використовуватися в інших галузях політичної науки.

На початку XXI ст. ст. зайнятий пошуками нових моделей суспільного устрою, альтернативних шляхів, що ведуть до економічного зростання, різних стратегій для переходу до демократії, ефективних форм управління і використання повноважень урядів. За цих умов, безсумнівно, зростає потреба в наукових дослідженнях, що пояснюють теоретичні та практичні аспекти функціонування демократичної політичної системи. Порівняльний аналіз – це потужний і універсальний інструмент, який розширює можливості розуміння і опису політичних процесів і змін в будь-якій країні відповідно до наявної реальності,

концепцій і цілей, що стоять перед будь-якою політичною системою. Він також стимулює створення спільних теорій політичних систем і відносин. Це, у свою чергу, дозволяє перевіряти будь-які політичні теорії, зіставляючи їх із досвідом функціонування державних і громадських інститутів різних країн.

Слід зазначити, що порівняльний аналіз як метод у дослідженні політичних проблем і процесів у цей час вітчизняними політологами використовується вкрай рідко. Причин тут багато.

Деякі вважають, що методи, широко використовувані західними вченими, не можуть бути в чистому вигляді перенесені в політичну науку тієї чи іншої країни. Однак це вірно лише частково. Сьогодні склалася ситуація коли, з одного боку, західна політологія, що включає в себе дуже багато різних методик – з соціології, економіки, історії та інших наук, має свої унікальні, специфічні риси, які важко сприймаються в іншій державі зі своїми національними традиціями. З іншого боку, складність порівняння різних країн і робить важливими зусилля в цій сфері, тому що якби не проводилися порівняння досвіду, політики, політичних систем, політичних режимів і под. різних держав, то країнам, що стикаються зі складними проблемами, було б неможливо перейняти досвід з історії інших держав. Саме тому необхідно широко застосовувати метод порівняльного аналізу в політиці.

Метод порівняльного аналізу має давні традиції. Його активно застосовував ще давньогрецький філософ Арістотель, який досліджував політичний устрій 158 відомих йому держав-полісів. Сьогодні цей метод дозволяє перейти від описової функції (що? де? коли?) до пояснення і виявлення причинних зв'язків (як? навіщо? чому?). Порівняння є фундаментальними засадами для всієї людської думки, а також важливою методологічною основою наукового дослідження. Порівняння є загальною настановою пізнання. Порівнюючи різні процеси, факти, елементи, структури, явища, поняття, вчений-компаративіст намагається виявити щось спільне або різне між ними. Якщо не замислюватися про суть того, як він порівнює, то можна сказати, що порівняння як метод пізнання являє собою спосіб виявлення загального характеру і в досліджуваних феномени.

Якщо ж поставити питання про те, як необхідно здійснювати порівняння, то тут виникає безліч проблем. Однією з них є проблема порівняльності. Суть її полягає в тому, що при дослідженні декількох об'єктів завжди виникає питання, чи можна порівняти вони. Е. Макінтайр, наприклад, у статті «Чи можлива порівняльна політологія?» дає негативну відповідь.

Ще однією важливою проблемою методу порівняльного аналізу є інтерпретація даних, отриманих дослідником-компаративістом. Порівнюючи явища, вчений (бажає він цього чи ні) дає їм свою

суб'єктивну оцінку. Вже при виборі вихідних концептів і змінних в кількісних дослідженнях вона з'являється у вигляді ціннісної схильності дослідника. Вирішення цієї проблеми може перебувати або в зміні ставлення до історії і історичного методу, або на шляху впровадження в політичні дослідження нової методологічної орієнтації – наукового реалізму.

Слід підкреслити, що порівняння рідко є самоціллю наукового політологічного дослідження. Швидше воно є таким собі підходом дослідника до досліджуваного їм предмета, тобто його схильністю до прийняття певного погляду на політичний феномен, який заздалегідь береться разом із різноманітними національними та регіонально-політичними умовами і з можливими його модифікаціями. Отже, завданням вченого-компаративіста є не порівняння форм політичних феноменів і їх умов, а пошук залежностей, концепцій і моделей.

Порівняння в такому випадку являє собою не просто метод, він є дослідницької методологічної стратегією, яка зачіпає образ предмета вивчення, вихідну концептуальну структуру, що формулюють дослідні гіпотези, які обираються інструменти вимірювання та аналізу емпіричного матеріалу, який отримують науковий результат – синтезовані концепції і класифікації, моделі і теорії. У зв'язку з цим порівняння є не стільки технікою зіставлення, розрізнення або об'єднання, а дослідницьким світоглядом.

Перше правило: необхідно упевнитися, що питання, які ми ставимо, реально допускають проведення порівняльного аналізу, тобто застосовні до різних країн і цілком політично коректні відносно різних держав.

Друге правило: кожна змінна величина, яка використовується нами, повинна бути еквівалентною мірою понять, які відповідають нашій вибірці країн. Іншими словами, при порівнянні об'єктів дослідження в різних країнах необхідно користуватися одними і тими ж термінами.

Третє правило: країни для аналізу потрібно відбирати таким чином, щоб звести до мінімуму вплив культури, яке може спотворити результати дослідження.

Четверте правило: спостереження в кожній країні повинні бути незалежними, якщо можливо виключити процес дифузії, коли події в одній країні впливають на життя іншої країни.

Важливо мати на увазі так звану проблему Гальтона, коли в процесі порівняння можна углядіти причинно-наслідковий зв'язок між двома подіями в одній країні, якої насправді не існує, оскільки обидві події викликані сильним впливу іншої держави.

Основні поняття порівняльного аналізу.

Концептуалізація – процес створення концептуальної моделі дослідження, необхідний для продукування гіпотез.

Гіпотеза – наукове припущення про взаємозв'язок між незалежною

і залежною змінною, яку висувають для пояснення будь-яких явищ і вимагає верифікації.

Випадок – ті країни або території, які представлені в порівняльному аналізі.

Одиниця аналізу – це об'єкт, за яким дослідник збирає дані.

Змінні – це такі поняття, якість яких змінюється в даному наборі одиниць аналізу. Види змінних: залежна (фактор, який дослідник прагне пояснити), незалежна (фактор, який розглядається як впливає на залежну змінну), втручається (третій фактор, що робить вплив на взаємозв'язок залежною і незалежною змінних).

Операціоналізація – перетворення абстрактних понять в конкретні, доступні для порівняльного вивчення. Інші поняття: показник, індикатор, критерій порівняння.

Порівняння як метод пізнання являє собою спосіб виявлення загального характеру і в досліджуваних феномени. Якщо ж поставити питання про те, як же людина здійснює порівняння, то тут виникає безліч проблем і тем. Порівняння як здатність людини орієнтуватися у світі речей і слів може описуватися через апріорні форми чуттєвості, уявлення про цінності, ідеальні типи, категоризацію тощо.

У політичній науці порівняльний метод розглядається через співставлення його переваг і недоліків з методами експерименту, статистики та дослідження окремих випадків («case-study»). Водночас виникають проблеми кількісних і якісних порівнянь, статичного і динамічного аспектів порівняння.

ТЕМА 10. СЕРЕДОВИЩЕ ВИРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Повний цикл публічної політики (англ. policy cycle) – це алгоритм вирішення суспільно важливих проблем через врахування позицій усіх зацікавлених сторін. Вироблення рішення, його оформлення і прийняття відбуваються через сім етапів (табл. 9).

У Верховній Раді України з ініціативи Голови Андрія Володимировича Парубія та за підтримки Європейського парламенту здійснюється підготовка законодавчого впровадження рекомендацій, підготовлених Місією з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса і викладених у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016).

В основу зазначених рекомендацій покладено застосування повного циклу публічної політики, механізми якого докладно відпрацьовані у провідних демократіях Європи, США та Канаді.

На прийнятті законопроекту справа не завершується: імплементація прийнятих рішень потребує спочатку моніторингу, згодом – моніторингу і оцінки.

Процес вироблення державної політики не може бути позбавлений впливів середовища, у якому він протікає. Усі, хто причетний до процесу формування та реалізації політики, хто ухвалює рішення в процесі політики, перебувають в оточенні тих чи інших людей, обставин, явищ.

Отже, політика формується у певному середовищі. Найважливішими тут є елементи середовища вироблення політики (табл. 10).

Надзвичайно важливим складником середовища вироблення публічної політики є політична культура. Політична культура належить поряд з політичною психологією і етикою до найважливішим аспектам гуманітарного виміру політики. Її можна визначити як позаінституціональну систему, що охоплює політичні традиції, політичні цінності та установки практичного політичної поведінки. Поняття політичної культури активно використовується в тих випадках, коли потрібно пояснити, чому одні й ті самі політичні інститути по-різному працюють в різних країнах, чому ті чи інші політичні новації і запозичення в одному місці прищеплюються легше, в іншому – важче. Людина не є механізмом, що діє автоматично, вона завжди є активним інтерпретатором ролей, які освоює самостійно або які їй нав'язуються. Джерелом таких інтерпретацій і є культура. Політична культура, як і культура в цілому, виконує такі функції:

- когнітивну (політичні знання);
- емоційну (політичні почуття);
- оцінну (політичні цінності та ідеали як основа політичних оцінок).

Таблиця 9

Етапи вироблення публічної політики		
	Назва етапу	Зміст етапу
1	Створення політичного порядку денного <i>Policy agenda</i>	В одному інтегрованому документі визначаються: <ol style="list-style-type: none"> 1. Мета і бачення майбутнього після проведення реформи 2. Перешкоди/проблеми, подолання яких стає пріоритетом реформи 3. Нормативно-правові, інституційні та бюджетні зміни, які мають бути здійснені, що і є сутністю реформи
2	Консультації з зацікавленими сторонами та експертами	Проблеми і рішення, визначені в порядку денному, обговорюються із зацікавленими сторонами. Це робиться для того, щоб: <ol style="list-style-type: none"> 1. Виробити зважене бачення проблем і рішень, яке враховуватиме різні позиції. 2. Прогнозувати соціальні ризики та попередити їх. 3. Мобілізувати підтримку тих груп, які зацікавлені в проведенні реформи. 4. Нейтралізувати супротив груп, чий корупційні інтереси будуть порушені впровадженою реформою. В рамках консультацій зацікавлені сторони можуть: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Висловити своє бачення важливості чи неважливості проблеми, яка виноситься на обговорення. ▪ Погодитись або не погодитись із запропонованими рішеннями. ▪ Запропонувати свої рішення
3	Зелена книга проблем <i>Green paper</i>	На підставі консультацій із зацікавленими сторонами укладається зелена книга проблем, в якій аналізуються позиції зацікавлених сторін щодо мети нової політики і щодо проблем, які ця політика покликана вирішити
4	Біла книга рішень <i>White paper</i>	Визначені у зеленій книзі проблеми і рішення перевіряються, рішення оформлюються у вигляді документів, які є формулюванням нової політики
5	Слухання у комітеті ВРУ	На слухання профільного комітету виносяться вимоги: <ol style="list-style-type: none"> 1. Запровадження нової політики. 2. Внесення представленого законопроекту до розгляду
6	Парламентські слухання у ВРУ	У Верховній Раді ставиться вимога внесення законопроекту, який запроваджує нову політику
7	Голосування за законопроект	Проводиться адвокаційна кампанія на підтримку законопроекту

Таблиця 10

Елементи середовища вироблення політики

Соціальне середовище	- культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство
Фізичне середовище (physical environment)	- географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографія, архітектура тощо; - демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві
Економічне середовище (economic environment)	- економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, у тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо
Політичне середовище (political environment)	- політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту

Характер політичної культури впливає на перебіг політичного процесу в тій чи іншій країні, підвищуючи або, навпаки, знижуючи ймовірність узгодження різних групових інтересів, політичної передбачуваності, стабільності.

З точки зору політолога, питання про культурному контексті пов'язаний із з'ясуванням важливості позаінституційних аспектів політики: за діяльністю тих чи інших політичних суб'єктів, за фасадом інститутів проглядається присутність стійких традиційних архетипів або «канонів», аж ніяк не завжди усвідомлюваних, але незмінно діючих. Під час експерименту модернізації виявлено, що навіть нові технології неможливо довільно переносити на будь-який культурний ґрунт. Так, будучи імпортованими, із Заходу на Схід, в країни, що розвиваються, вони дають помітно менший ефект, гірше «приживаються». Це тим більш справедливо для нових суспільних інститутів: імпортований ззовні парламентаризм, «імпортована демократія» залишають враження глибокої профанації. Тому вивчення культурного контексту стає вирішальною умовою успішності тих чи інших соціально-політичних нововведень і модернізацій.

Політологія стає культурно-центричною: чи не обмежуючись дослідженням політичної системи як механізму, що вимагає взаємодії і припасованості своїх «деталей», вона аналізує умови інтеграції цього механізму в «метасистему» соціуму, де традиції і норми, цінності і зразки поведінки відіграють не меншу роль, ніж прагматично розуміють-

ся інтереси і інструменти їх досягнення. Словом, у політиці людина прагне досягти як практичних цілей, так і шукає вищих смислів буття. Таким чином, питання про політичну культуру, з одного боку, є питанням про спадщину, про традиції в прямих або перетворених формах, що впливають на політику, а з іншого боку, як питання про загальні життєво орієнтовні «сенси» і цінності.

У політичному процесі завжди існують і стикаються політичні ідеї двох основних типів: представницькі, що виражають інтереси і позиції різних груп суспільства (соціо професійних, регіональних, етичних і т.п.), і глобальні, що конкурують на ринку політичних проєктів «кращого майбутнього». Ці типи не є взаємозамінними; вони пов'язані ставленням додатковості. Якщо політика перетворюється на конкурс одних тільки глобальних ідей світобудови, а представницькі функції виявляються пригніченими, то це загрожує ідеократичним (теократичним) виродженням політичної культури, яка втрачає здатність порівнювати «вищі смисли» із запитамі людської повсякденності. Якщо ж ареал політичних ідей цілком заповнений формами представництва групових інтересів, це може призвести до втрати ціннісних орієнтацій; складається цілком прагматична політична культура, яка не здатна подати суще на суд належного, культура, в якій гасне творче політичне уявлення, звернене до майбутнього.

ТЕМА 11. МОНІТОРИНГ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У демократичному суспільстві, особливо в процесі його реформування, постійно зростає динаміка соціальних і політичних процесів, яка, у свою чергу, створює нові виклики та ставить управлінців у ситуації спонтанного прийняття політико-управлінських рішень. Одним із кращих способів уникнути такої спонтанності є постійне відстеження інформації про суттєво важливі для державної політики чинники суспільного середовища.

Насамперед, акцентуємо увагу на тому факті, що термін «моніторинг» (від лат. *monitor* – той, що спостерігає, попереджає) трактується в науці й практичній діяльності неоднозначно. Виділяється принаймні три його значення. По-перше, під моніторингом розуміють систему вимірювання характеристик процесу. У другому випадку – це не тільки вимірювання характеристик, але й вироблення деяких корекцій. Третій варіант більше уваги зосереджує на самій корекції процесу. Контексту політичної аналітики більш відповідає розуміння моніторингу як спеціальної системи управління з трьома підсистемами: інформаційною, аналітичною та оперативною. Таке визначення охоплює всі три вищезазвані складники цього процесу й найбільшою мірою відповідає його змісту в контексті управлінських процедур.

Методологічне обґрунтування моніторингу в системі розроблення та реалізації державної політики зводиться до необхідності створення комплексної системи збирання, накопичення, опрацювання та використання інформації, що розкриває специфіку окремих складників діяльності суб'єктів державного управління, його динаміку, що виявляється через внутрішні й зовнішні зв'язки тощо. Розв'язання цієї проблеми можливе за умови дотримання таких принципів:

1. Принципу єдності цілей, який полягає в уніфікації понятійного базису, науково-методичних і практичних розробок у межах єдиної цільової програми. Дотримання цього принципу потребує скоординованого підходу до формування парадигми моніторингового дослідження та організації загального понятійного базису як вихідного моменту.

2. Принципу ієрархичності, згідно з яким відстеження суспільно-політичної ситуації на відповідній території входить в ієрархію загальної системи моніторингу державної політики й відповідно координується. На основі цього принципу можна організувати нову структуру досліджень активності суб'єктів політичної системи й державного управління, елементи якої відрізняються за рівнем і видами отриманої інформації. Рівень подання інформації варто розглядати як критерій, за яким диференціюються та ранжуються операції, починаючи від первинних досліджень і закінчуючи складанням прогнозів та прийняттям рішень щодо відповідного напрямку політики.

3. Принципу комплексності, який полягає в інтегруванні науково-методичних розробок і практичній реалізації управлінських впливів, їх взаємодосконаленні. Цей принцип – необхідна умова, що забезпечує ефективне функціонування всієї програми моніторингу. Дотримання вимог комплексності забезпечує практичну реалізацію управлінських впливів на сучасному етапі, а також оперативну реакцію суб'єктів державного управління на зміни суспільно-політичної активності. При цьому на всіх етапах розроблення та реалізації державної політики забезпечується раціональне впровадження й використання результатів моніторингу та науково-методичних розробок.

4. Принципу альтернативності, згідно з яким єдина концепція моніторингу здійснюється з урахуванням кількох варіантів розвитку суспільно-політичної ситуації та з урахуванням можливих змін у системі державного управління.

5. Принципу системності, за якого політичне середовище, управлінська система та сама система моніторингу розглядаються як системи різних класів, що взаємодіють відповідно до системоутворювальних сил.

Однак найчастіше буває так, що державні керівники розраховують на непоінформованість людей, до яких звертаються зі своїми пропозиціями, програмами. Інколи цей розрахунок себе виправдує. У людей коротка політична пам'ять, і основна маса громадян стає жертвою так званого поточного політичного аналізу, коли оцінюються тільки дії органів державної влади в контексті поточних подій. Справді, громадянину, що переважно зайнятий рішенням власних проблем, важко та найчастіше й непотрібно прогнозувати дії якого-небудь органу державного управління, з огляду на заяви його керівництва. Навряд чи вдасться одержати продуктивний результат, швидше за все громадянин помилиться у своїх прогнозах і будете знову й знову міркувати про «політичну підступність» держави.

Поряд з тим, органам державної влади вкрай доцільно відслідковувати політичний резонанс, створений у суспільстві не тільки своїми діями, але й заявами про перспективи таких дій. Якщо вибудовувати подібні заяви в деякій хронологічній послідовності, співвідносячи їх з розвитком загальної політичної ситуації, то можна знайти тенденції в реакції суспільства на державну політику, наприклад, того чи іншого уряду. Це і є найпростіший приклад політичного моніторингу в державному управлінні.

Для того щоб провести такий первинний аналіз, зовсім не треба бути політологом. Адже необхідна інформація доступна. Потрібен лише певний рівень політичної культури суспільства, що спонукає керівників не байдуже, а зі знанням справи ставитися до того, які політичні настрої в суспільстві будуть супроводжувати процес реалізації державної політики, усвідомити власну причетність до цього процесу.

Об'єктом політичного моніторингу можуть бути політичні партії,

рухи та їхні лідери, громадські організації, соціальні групи й широкі маси населення. Одним із найбільш прозорих джерел інформації в такому дослідженні можуть служити засоби масової інформації.

Політичний моніторинг передбачає можливості використання різноманітних методик. Наприклад, для відстеження політичного рейтингу уряду доцільно застосовувати опитування, анкетування, експертні оцінки, фокус-групи, вивчення матеріалів преси тощо. Найкращий результат дає комплексний підхід в організації політичного моніторингу. Значно розширюються можливості дослідження при використанні комп'ютерних технологій, особливо в частині систематизації, обробки інформації та створення баз даних.

Етапи проведення моніторингу впливають з логіки розвитку самого досліджуваного явища. На першому етапі вибирається об'єкт дослідження, уточнюється мета, визначаються хронологічні рамки спостереження. У такий спосіб створюється первинна модель майбутнього дослідження. Дуже важливо правильно визначити гіпотезу дослідження – передбачувані результати. Гіпотеза з самого початку дає аналітику матеріал для порівняльного аналізу та відтинає масу другорядної, опосередкованої інформації. Далі необхідно визначити й класифікувати джерела отримання інформації, методи її систематизації й обробки. Велике значення має також вибір оптимального варіанту: форми, змісту та періодичності підсумкових матеріалів. Здійснюючи політичний моніторинг для потреб державного управління, ми фактично втілюємо один з варіантів оцінювання ефективності державної політики, яке опосередковано громадською думкою та суспільно-політичним станом об'єкта цієї державної політики. У цьому випадку суб'єкт державного управління, як правило, розглядається як цілісний.

Але важливе значення в процесі реалізації державної політики, якщо її спрямовано на досягнення конкретного результату, має взаємодія різних органів державної влади, покликаних цю політику реалізовувати. Оскільки сам по собі процес взаємодії державних органів, ще не гарантує досягнення наміченого результату, виправданим є підхід, за якого в системі політичного моніторингу взаємодії цих органів визначається насамперед ефективність такої взаємодії. Втім, остаточне судження про ефективність взаємодії органів державної влади виноситься лише у співставленні ефекту, що виник внаслідок такої взаємодії, і її кінцевого результату. В системі такого моніторингу визначну роль може відіграти саме політичний аналіз. У цьому випадку може йтися про системний політичний аналіз.

Значною мірою призначення системного політичного аналізу полягає у виявленні способів підтримки рівноважного, стабільного стану політичної системи, її здатності адаптуватися до навколишнього середовища та здійснювати визначені функції.

Формування політичної системи (або окремих її підсистем, серед іншого – системи органів державної влади) пов'язане з поступовим набуттям політичними відносинами ряду суттєвих ознак:

– по-перше, це стійка взаємозалежність різних елементів політичного життя. Якщо такої взаємозалежності немає, виникає стан, протилежний цілісності, системності – розпад, дезінтеграція суспільства;

– по-друге, упорядкованість політичних відносин, наявність оптимального сполучення їхньої стабільності й розвитку. Роль упорядкованості в суспільстві визначається тим, що вона слугує важливою умовою продуктивної та цілеспрямованої зміни соціальних відносин. Політичне життя – надзвичайно динамічне явище, елементи неупорядкованості, порушення зв'язків, що склалися, та засобів їх регулювання тут постійно присутні, оскільки будь-який розвиток передбачає певне порушення стабільності. Але рівень неупорядкованості політичних і соціальних процесів не має сягати такої межі, коли виникає очевидна й реальна загроза безпеці людей і держави. Якщо це все-таки відбувається й держава не виконує своєї найважливішої функції, вона втрачає підтримку громадян, і такий процес загрожує стати незворотнім;

– по-третє, політична система має культурний базис: це спільність цінностей, сукупність політичних символів, переконань, сприйнятих членами політичної спільноти тощо. Єдність, інтеграція у сфері політики можливі лише за умов наявності певного духовного зв'язку, завдяки якому люди можуть розуміти один одного. Історичний досвід показує, що політичні системи, спроможні до тривалого стабільного існування, такі цінності мають;

– по-четверте, для політичної системи характерним є одночасне реагування всіх елементів на зовнішній вплив. Саме їхня взаємодія та кооперація надають політичній системі спроможності швидкої мобілізації необхідних ресурсів задля вирішення тієї чи іншої проблеми. В цьому випадку державні органи спираються на участь громадян, користуються підтримкою різного роду політичних і громадських організацій, партій, знаходять опору в суспільній думці;

– по-п'яте, політична система демонструє яскраво виражені якості синергії.

Евристичні й управлінські можливості політичного моніторингу істотно зростають внаслідок застосування такої важливої компоненти системної методології, як математичний апарат; це призводить до підвищення точності політичного аналізу, збільшує його прогностичний потенціал.

У системі моніторингу взаємодії органів державної влади як суб'єктів політичного процесу політичний моніторинг доцільно здійснювати за певною логічною послідовністю.

Такий моніторинг являє собою не лише суто спостереження. Це

замкнений ланцюг послідовних дій, відправною точкою якого є етап формування державної політики. Формування державної політики – процес, пов'язаний з реалізацією попередніх урядових програм. Тому в наведеній схемі процеси формування та реалізації політики становлять єдиний блок. Тут «формування політики» розглядається передусім як визначення «порядку денного» діяльності уряду та його виконавчих структур. Та одразу зазначимо, що не слід ототожнювати поняття моніторингу взаємодії державних органів і моніторингу реалізації державної політики.

На наступних етапах, що здійснюються паралельно, відбувається визначення суб'єктів влади, які будуть взаємодіяти в процесі реалізації політики, і механізмів їхньої взаємодії. У переважній більшості випадків механізми такої взаємодії вже визначені наперед і закріплені в правовому полі у вигляді розмежування компетенції та функцій органів державної влади. У такому разі лишається визначити критерії ефективності такої взаємодії та сформулювати їх у вигляді конкретних завдань, виконання яких має призвести до досягнення певного запланованого результату. Алгоритмом взаємодії в даному випадку буде послідовність дій учасників, спрямованих на виконання ними своїх функцій у процесі реалізації політики, спрямованої на досягнення запланованого результату.

Після того як з'ясовано, які саме учасники взаємодії підлягають моніторингові та в якій послідовності й за якими критеріями цей моніторинг слід здійснювати, суб'єкт моніторингу розпочинає збір інформації та її обробку за двома напрямками: оцінювання ефективності та результативності взаємодії органів державної влади, спрямованої на виконання визначеної програми, та оцінювання наслідків (побічних ефектів) взаємодії. Цьому елементу моніторингу слід приділити особливу увагу.

Оцінювання суспільних перетворень в Україні – це з'ясування реалій державної політики та ролей її головних дійових осіб згідно з визначеними критеріями і процедурами політичного вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення у життя та встановлення меж дії (бездії) політики тощо. Оцінювання, за визначенням К. Вайс, – це «систематичне оцінювання операцій та (або) результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики». Е. Ведунг пропонує таке визначення оцінювання: «ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій».

Загалом процес політичного оцінювання виконує такі функції:

– забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо про-

ведення державної політики, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через політичну дію (за таких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);

- сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору суспільних 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 суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні на іншу.

Необхідними складниками оцінювання державної політики є: 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. Зазначимо, що всі ці елементи взаємозв'язані й фактично репрезентують процес коригування напряду суспільних перетворень.

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.

Окрім того, 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 тощо.

Раніше оцінювання суспільних перетворень здійснювалось шляхом державної аудиторської перевірки. Зараз воно виконує прогресивнішу роль: це засіб для оновлення та змін. Аудит адміністративної діяльності є проведенням незалежного оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності державних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях. Аудит ґрунтується на

рішеннях та цілях органів законодавчої та виконавчої влади й проводиться для з'ясування :

— Чи є ефективними й результативними методи діяльності та взаємодії державних структур у суспільних перетвореннях, а якщо ні, то чому?

— Чи є ефективними та результативними державні програми, а якщо ні, то чому?

— Чи можна поліпшити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності та взаємодії державних структур у суспільних перетвореннях, і якщо можливо, то яким чином це зробити?

Оцінювання, як узгодження цілої низки оцінок, має два важливих аспекти: можливість проаналізувати припущення, які тісно пов'язують дії політиків із суспільними очікуваннями (аналіз правдоподібності зв'язків та оцінювання ймовірності досягнення цілей); намагання поєднати наявні дані (інформацію).

Досить часто трапляється, що рішення про моніторинг шляхом оцінювання приймається за межами відповідної системи взаємодії. Особливо це стосується впровадження інноваційних та представницьких програм суспільних перетворень. Хоча нерідко розробники політики суспільних перетворень вважають моніторинг-оцінювання лише своєрідним ритуалом. Загалом оцінювання – це раціональний інструмент, який використовується для нераціональних чи неінформаційних суспільних потреб. Оскільки оцінювання є елементом «політичної гри» для обґрунтування або руйнування певного напрямку політики, то, власне, мало зацікавлених у здобутті об'єктивно незаангажованої інформації. Експерти де-факто стають виконавцями цієї ролі, і нагальною необхідністю для них є з'ясування кола осіб і причин обстоювання потреби оцінювання (досить часто воно є вигіднішим опозиції), а також тих, хто був невпевненим чи заперечував потребу в оцінюванні. Загалом оцінювання суспільних перетворень має позитивний наслідок навіть за умови невикористання його результатів, оскільки матеріали оцінювання показують напрями й тенденції поліпшення політики, нові суспільні проблеми для аналізу, рекламують політику, її виконавців та експертів тощо.

Аналітики використовують різні типи критеріїв, щоб оцінити результати політики (щодо критеріїв, то утвердження їх у науковій літературі часто має 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 (табл. 11). Об'єктивними критеріями оцінювання є: достовірність, надійність, точність.

Критерії оцінювання в політиці

Критерії	Ознаки (основні питання)
Ефективність	Які дії спрямовані на досягнення результату?
Продуктивність	Скільки зусиль було докладено для досягнення результатів?
Адекватність	Наскільки досягнення результату вирішило проблему?
Справедливість	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних суб'єктів?
Відповідність	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Результативність	Чи є досягнуті результати дійсно цінними?
Економічність	Чи мінімізовано вартість ресурсів відповідно до їхньої якості?

Оцінювання здійснює деякі види зворотного зв'язку в процесі взаємодії суб'єктів політики, які можуть призвести до змін у політиці чи програмах. Однак політичний процес – це не «раціональна машина» в чистому вигляді. Зміни в політиці рідко можуть статися через вплив раціонального «оцінювання» чи завдяки впливу дослідження.

На завершення варто нагадати про етичні питання оцінювання. Адже всі висновки за результатами досліджень повинні робитися з урахуванням етичних міркувань. Передовсім слід назвати чесність як основу роботи аналітика-експерта. Як пише К. Вайс: «Люди повинні мати достатній обсяг правдивої інформації стосовно дослідження...». Також необхідно спиратися на поінформовану згоду, конфіденційність і анонімність, високу компетентність та взаємообмін інформацією.

Оцінювання ефективності здійснюється за визначеними алгоритмом і послідовністю (суб'єкт → дія → ефект). Політичний ефект взаємодії не зводиться до звичайної суми дій суб'єктів, оскільки, як зазначалося вище, системі притаманна властивість синергії. Найпростіша формула для визначення ефективності взаємодії виглядає так:

$$E \approx E' = f' \Sigma (e(fA) + e(fB) + \dots);$$

де E – очікуваний (запланований) ефект взаємодії;
 E' – фактичний ефект взаємодії;
 f' – функція взаємодії (виражає ефект синергії в системі);
 Σ – сума ефектів від дій суб'єктів взаємодії; $e(fA)$;
 $e(fB)$ – ефекти, досягнуті при виконання суб'єктами взаємодії своїх функцій.

Не можна ототожнювати ефект (фактично – сума дій), що виник у результаті взаємодії суб'єктів, спрямованої на реалізацію визначеної політики, з результатами взаємодії. Справжнім підсумком успішності взаємодії, спрямованої на реалізацію політики, є не стільки її ефектив-

ність, скільки результативність. В процесі моніторингу є сенс оцінювати результативність роботи кожного суб'єкта взаємодії окремо, але зрештою справжню цінність має лише остаточний спільний результат.

Результативність взаємодії суб'єктів може бути оцінена у співставленні з завданнями політики як сума результатів, досягнутих у процесі взаємодії окремими суб'єктами ($R = \Sigma (rA + rB\dots)$) або як сукупний результат взаємодії суб'єктів, спрямованої на виконання програми ($R^2 = f\Sigma (rA + rB\dots)$).

Щодо оцінювання політичних наслідків, то на сьогодні, як зазначає Л. Пал, «оцінювання наслідків – це справа досвідченого вгадування, завжди відкрита для критики та сумніву», оскільки критерії такого оцінювання є переважно суб'єктивними, а визначення закономірностей і детермінант у соціальних явищах – досить умовним.

Оцінювання ефективності й результативності є необхідною передумовою раціональної політичної діяльності держави. Переважна більшість суспільних 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 політичного аналізу державної політики. Частіше застосовується метод неперервного в часі (моніторингового) збору серії даних для порівняння показників до і після впровадження політики. Іншим, менш досконалим методом оцінювання, вважається поодинокі спостереження.

ТЕМА 12. ОСНОВНІ ВИДИ АНАЛІТИЧНИХ ДОКУМЕНТІВ

Важливою умовою ефективного здійснення політичного аналізу та прогнозування є моніторинг їх результатів. Він включає два паралельні процеси збору інформації:

1. Зворотний зв'язок зі споживачем, який дозволяє виявити недоліки в аналізі та інформаційному продукті, виправити їх, збагатити досвід експерта.

2. Збір і додатковий аналіз поточної інформації про об'єкт аналізу, який перебуває в динаміці, що дозволяє заповнити «прогалини» в аналізі, уточнити прогноз.

Таким чином, можна відтворити логічну послідовність циркуляції інформаційного продукту політичного аналізу (рис. 12.1). На відміну від аналізу державної політики, процедури підготовки інформаційного продукту політичного аналізу та прогнозу здебільшого не передбачають громадських обговорень. Натомість взаємодія аналітика з професійною спільнотою виявляється в політичному аналізі як більш складний і багатоплановий процес, що передбачає численні послідовні та паралельні процедури й не зводиться виключно до наведеної схеми. Однак така послідовність є логічно виваженою та науково виправданою, принаймні як мінімальна вимога до процесу вироблення якісного інформаційного продукту політичного аналізу та прогнозу.

Заключним етапом процесу політичного аналізу є надання політичних порад та презентація підсумків аналітичної роботи. Як свідчить практика, увага до цього етапу не менш важлива, ніж саме аналітичне дослідження. Передусім аналітикові потрібно чітко уявляти відповіді на такі питання:

- Чи потрібно суб'єкту державної політики щось робити?
- Що, з погляду політичного аналітика, слід робити?
- У який спосіб це зробити?
- До чого це приведе?

Практичні правила надання порад.

1. Поради повинні впливати виключно з оцінки політичної ситуації. Існує спокуса пропонувати цікаві ідеї для політичних рішень, які з'являються під час аналізу й навіть самої презентації, у вигляді рекомендацій. Але слід пам'ятати, що всі ідеї мають пройти повні етапи аналітичного процесу.

2. Необхідно підрахувати переваги й недоліки поради, а також зосередити увагу на її наслідках, у тому числі з огляду на норми соціальної парадигми.

3. Доцільно підготувати чіткий перелік інструкцій з послідовного регламентацією дій для успішної реалізації поради.

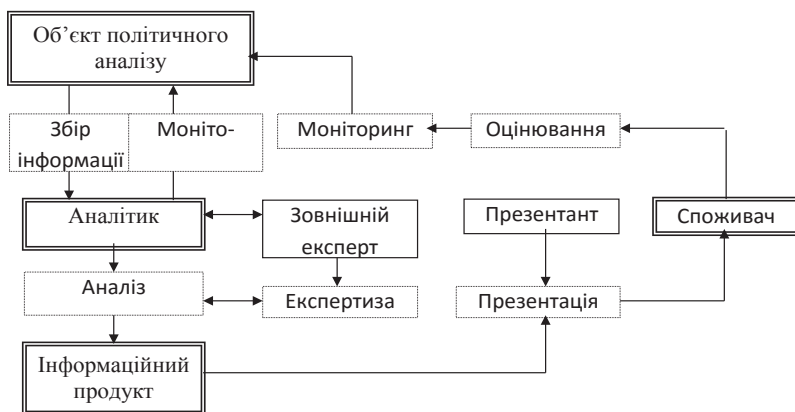


Рис. 12.1. Послідовність циркуляції інформаційного продукту політичного аналізу та прогнозу*

Практика свідчить, що існують загальноузгоджені характеристики замовників. Як правило, замовники виявляють бажання брати участь у розробці аналізу в загальних рисах (не зосереджуючись на процесі виконання, «чорновій» роботі); замовники – переважно зайняті люди, і розклад їх робочого часу визначається зовнішніми чинниками; часто замовники виявляють недовіру до аналітика, особливо за умови прийняття політичного рішення, пов'язаного з високою мірою відповідальності.

Стосовно першого – можна ангажувати замовника шляхом втягнення його до аналітичного процесу через вироблення попереднього проекту аналізу. І це необхідно зробити вчасно, щоб була можливість скористатися його зауваженнями й порадами, але не занадто рано – аби уникнути виявлення некомпетентності й непоінформованості. Для цього потрібно використовувати всі наявні ефективні способи комунікації. Саме підготовка й подання замовнику попередніх варіантів аналізу через певні проміжки часу протягом терміну виконання роботи дає можливість виявляти прогалини та своєчасно їх ліквідувати через процедури попередніх консультацій.

Письмові звіти щодо проведення аналітичної роботи, на нашу думку, повинні відповідати двом вимогам, а саме: аналіз необхідно розділяти на структурні чинники, компоненти; викладений матеріал має легко сприйматися, бути зрозумілим, чітким і недвозначним. Хоча

* На рис. дійові особи зображено суцільними лініями, процеси, що відбуваються між ними, — пунктирними.

насправді звіт про аналітичну роботу замовника цікавить мало (хіба що в контексті зіставлення ним витрат на виконання аналітичного проекту й вигід, які він від нього отримає). Загальним принципом структурування інформаційно-аналітичної записки є розміщення найважливішої інформації (стисло й чітко викладеної) на початку, а додатків – наприкінці, у порядку інформаційної пріоритетності. Це буде доцільним для безпосереднього переходу від аналізу власне проблеми до аналізу її вирішення й усуне небезпеку докладного опису існуючої політики й поверхового політичного аналізу.

Досить часто виникають обставини, за яких аналітикові необхідно подати всі варіанти політичних рішень. Це можливо, коли існує хороша ідея, яку замовник оцінить інакше з позиції вигід-витрат, ніж аналітик, а тому він стоятиме на позиції вибору іншого варіанту політичного рішення. Хоча професійний аналітик, розуміючи й передбачаючи критерії та принципи вибору рішення, скористається нагодою рекомендувати кращий варіант. Зазначимо, що працюючи над виробленням політичних порад, слід мати на увазі, що це завершальна, фінальна частина аналітичної роботи. Політична порада повинна надаватися вчасно: не запізно й не зарано, і це має вирішальне значення для впливу на прийняття рішення. Письмові політичні поради, як правило, подаються у вигляді інформаційно-аналітичної записки. Традиційною вважається певна схема побудови інформаційно-аналітичної записки (табл. 12).

Таблиця 12

Орієнтовна схема структури інформаційно-аналітичної записки

Складники	Їх зміст
<i>Кому</i>	Прізвище та ініціали замовника, його посада
<i>Від кого</i>	Прізвище та ініціали аналітика-експерта, його посада
<i>Дата</i>	Дата завершення аналітичної записки
<i>Тема</i>	Тема аналітичної записки
<i>Зміст</i>	Стислий виклад проблеми
<i>Рекомендації</i>	Що слід зробити
<i>Обговорення</i>	Пояснити, чому це слід зробити, і, якщо можливо, вказати інші політичні рішення
<i>Поради щодо можливих дій</i>	Як, що, коли повинен робити замовник (якщо згоден із запропонованою тактикою)

Розгорнута інформаційно-аналітична записка складається що найбільше з 3–5 сторінок тексту. Основний текст записки повинен бути зосереджений навколо оцінювання запропонованого політичного рішення. Крім того, до записки бажано внести рішення-пропозиції у вигляді матриць, таблиць спрощеної форми або переліку бажаних дій. Але в більшості випадків для оперативного розгляду та вчасного реагування з гостро актуальних питань політичної та державно-управлінської

практики слід застосовувати формат політичного повідомлення (до 1,5 сторінки), яке містить лише констатацію проблеми та пораду щодо її вирішення.

Ще одним видом подання результатів аналізу, як ми вже зазначали, є звіт, що за обсягом значно більший, ніж повідомлення чи записка. Обсяг аналітичного звіту залежить від проблеми, що досліджується, але, як свідчить практика, оптимальним вважається обсяг 20–30 сторінок. Під час підготовки звіту особливу увагу слід приділити його структурі, оскільки зручна для споживача структура значно полегшує розуміння документа. Діаграми, таблиці, рисунки, складні підрахунки тощо слід подавати в додатку. Це сприятиме зосередженню уваги на висновках і рекомендаціях. Пропонуємо взяти до уваги такі загальні поради щодо підготовки звіту:

1. Слід застосовувати метод рефлексії (лат. reflexio – «повернення») – увіяти себе на місці людини, яка читатиме (слухатиме) записку чи звіт, урахувавши, що аналітик обізнаний з проблемою більше, ніж замовник чи аудиторія.

2. Потрібно обов'язково вказувати джерела інформації (посилання, цитування тощо). Це є підтвердженням надійності інформаційних джерел аналітика.

3. Використані таблиці, схеми й матриці мають бути зрозумілими без звернення до змісту тексту, не переобтяженими зайвою інформацією та не викликати двозначності тлумачення. Головне ж правило – це максимальне спрощення.

4. Текст записки чи звіту потрібно відредагувати (підготувати для доступного, зрозумілого читання).

Також пропонуємо загальні правила щодо поліпшення ефективності співпраці з замовником та презентації політичних порад:

1. Підготовка підсумкового резюме є обов'язковою умовою. Рекомендації бажано подавати на початку документа. Резюме повинно містити стислий і чіткий виклад найважливіших елементів аналізу й основних рекомендацій.

2. Чітке й раціональне структурування тексту допоможе виокремленню суті аналізу, полегшенню сприйняття й концентрації уваги замовника на специфічних аспектах аналізу.

3. Використання заголовків і підзаголовків поліпшуватиме сприйняття тексту. Заголовки повинні відповідати етапам процесу аналізу й бути стислими та змістовними, послідовно розміщеними.

4. У презентації підсумкового тексту документа доцільно застосовувати технічні засоби для привернення уваги замовника.

5. Для винятково важливого змісту з метою ілюстрації, підсумування та виділення інформації слід використовувати графіки, діаграми й таблиці.

6. Потрібно приділяти увагу логіці аналізу (цікаві опосередковані факти доречно подавати додатками чи примітками).

За сучасних умов поширюється практика публічних презентацій інформаційно-аналітичного продукту. Для успішної публічної презентації доречно роздати присутнім резюме звіту у вигляді 5–6 файлів.

Відобразивши мінімальні, на наш погляд, вимоги до змісту інформаційного продукту політичного аналізу й прогнозування та до процедури його презентації, ми не будемо, у межах цього розділу, вдаватися до спроб розроблення універсального формату інформаційного продукту. Адже, як показує значний досвід, цей формат багато в чому залежить від специфіки діяльності та суб'єктивних вимог замовника.

ОРІЄНТОВНІ НАПРЯМИ ТВОРЧИХ РОБІТ

1. Взаємозв'язок політики та управління.
2. Політична система як система управління публічними справами.
3. Цілі та засоби публічно-управлінської діяльності.
4. Особливості вироблення та реалізації політичного курсу.
5. Поняття «інституту» в політиці та публічному управлінні.
6. Політичні інститути як складники політичної системи.
7. Держава як політичний інститут.
8. Політичний процес.
9. Поняття «політичного» та «політико-управлінського рішення».
10. Вироблення та реалізація рішень у сфері державно-владних відносин.
11. Організація та структура публічної влади в Україні.
12. Публічна політика: сутність та вітчизняні реалії.
13. Сутність політичної влади та специфіка її функціонування в Україні.
14. Структура політичної системи: погляди політологів різних шкіл.
15. Політична система сучасної України: характерні особливості.
16. Проблеми політичного розвитку політичних систем.
17. Місце політичних партій та громадсько-політичних об'єднань та рухів в політичній системі суспільства.
18. Вплив виборчої системи на політичну систему суспільства.
19. Характеристика визначальних факторів стабільності політичної системи.
20. Загальне та особливе у формуванні та розвитку політичних систем.
21. Основні елементи політичної системи суспільства, їх роль та функції.
22. Стабілізуючі фактори функціонування політичної системи.
23. Політична система як механізм функціонування владних відносин у суспільстві.
24. Механізм функціонування політичної системи суспільства.
25. Конституційні засади сучасних політичних систем.
26. Місце та роль засобів масової інформації у функціонуванні політичної системи.
27. Вплив бюрократії на функціонування політичної системи суспільства.
28. Політичні і правові норми та їх місце в політичній системі.
29. Залежність рівня та типу політичної культури суспільства та типу політичної системи.
30. Що об'єднує і що різнить поняття «політична система» і «політичний режим».
31. Інститут президентства та його місце в політичній системі.
32. Парламентаризм та його місце в політичній системі.

33. Роль та місце судової влади в політичній системі.
34. Основні філософсько-світоглядні ідеї теорій парламентаризму.
35. Роль парламентаризму в системі суспільного розвитку.
36. Організація та структура сучасних парламентів: світовий досвід.
37. Моделі парламентської опозиції та робота коаліцій.
38. Міжнародний парламентаризм: історія та сучасні тенденції.
39. Парламент як політико-правовий інститут держави.
40. Генеза та еволюція інститутів представницької влади в політичній історії України.
41. Органи місцевого самоврядування як інститут представницької влади на регіональному рівні.
42. Вибори як елемент представницької демократії та парламентаризму.
43. Взаємовідносини вітчизняного парламенту з іншими інститутами державного управління.
44. Функції Верховної Ради України.
45. Регламент Верховної Ради України.
46. Референдуми та вибори як інститути демократії.
47. Партиійний чинник в функціонуванні органів представницької влади.
48. Вплив коаліційної політики партій на ефективність функціонування системи представницької влади.
49. Парламентська коаліція та опозиція.
50. Партиійні системи, партії, парламентські фракції.
51. Комунікації в парламентській діяльності.
52. Специфіка парламентського дискурсу.
53. Особливості прояву парламентсько-електоральної комунікації.
54. Етична інфраструктура парламентської діяльності.
55. Парламентська етика в Україні.
56. Лобізм у парламентській діяльності.
57. Системний аналіз та прогнозування у парламентській діяльності.
58. Підходи до аналізу публічної політики.
59. Різноманіття аналітичних підходів до дослідження публічної політики.
60. Цикл вироблення публічної політики.
61. Середовище вироблення публічної політики.
62. Аналіз стейкхолдерів та консультації з громадськістю у виробленні публічної політики.
63. Компаративний аналіз публічної політики.
64. Моніторинг публічної політики.
65. Механізм реалізації та оцінювання публічної політики.
66. Роль аналітичного документа в процесі вироблення публічної політики.
67. Основні види аналітичних документів.
68. Структура аналітичного документа.
69. Етапи підготовки аналітичного документа.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

Методична література

1. Алексеев В. М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини : монографія / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
3. Бунік М. З. Основи аналізу державної політики : навч. посіб. / М. З. Бунік. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 128 с.
4. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненко ; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 388 с.
5. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. Р. Оейтерович, С. І. Вировий ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
6. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
7. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / З.В. Балабаєва, О.В. Мошак, Л.І. Яковлева. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 232 с.
8. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської ; уклад. : Н. Б. Ларіна [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
9. Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. – 3-тє вид., оновл. і доповн. / за заг. ред. А. Ф. Колодій. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.
10. Основи публічної політики та управління : навч. посіб. / [С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 310 с.
11. Пірен М. І. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. – К. : НАДУ, 2009. – 288 с.
12. Ребкала В., Шкляр Л. Політичні інститути у процесі реформування системи влади : навч.-метод. посіб. – К. : Міленіум, 2003. – 172 с.
13. Розроблення публічної політики : практ. посіб. / уклад. А. О. Чемерис. – К. : Софія. – 2011. – 128 с.
14. Теорія і практика політичного аналізу : навч. посібник / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.

Основна література

1. Баронін А.С. Аналіз і прогноз у політиці та бізнесі : курс лекцій. – К. : Вид-во Паливода А.В., 2005. – 125 с.
2. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник [та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 44 с.
3. Короткий оксфордський політичний словник : пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. – 789 с.
4. Липсет С. Политическая социология / С. Липсет // Американская социология: Перспективы. Проблемы. Методы. / ред. Смелзер Н. – М., 1972. – С. 203 – 219.
5. Липсет С. Роль политической культуры / С. Липсет // Библиотека учебной и научной литературы. – 2007. – Режим доступа : http://sbiblio.com/biblio/archive/lip_rol/
6. Липсет С. Сравнительный анализ социальных условий, необходимых для становления демократии / Липсет С., Сен К.-Р., Торрес Дж. // Международный журнал социальных наук. – 1993. – № 3.
7. Нікогосян О. О. Концептуальні підходи до дослідження розвитку партійних систем // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Укр. центр політ. менеджменту, 2010. – Вип. 19. – С. 38 – 47.
8. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. : В. А. Гошовська, Н. Г. Протасова, М. М. Газізов [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 228 с.
9. Пітер Кньопфель Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева. – Київ : Алерта. – 2010 – 424 с.
10. Пойченко А.І. Сутність і структура політичного процесу // Політологія : підруч. для вищ. навч. закл. / за заг. ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полуріза. – К. : Альтерпрес, 2002. – С. 265 – 283.
11. Політичний процес та політичні технології в посттоталітарних країнах // Проблеми влади і права в умовах посттоталітарних трансформацій: міждисциплінарний аналіз : монографія / М. І. Панов, О. Г. Данильян, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. М. І. Панова, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2004. – С. 296 – 319.
12. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
13. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. А. Ребкала, Е. А. Афонін, В. А. Шахов [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

14. Телешун С.О. Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії / Телешун С. О., Рейгерович І. В. – К., Херсон : [б.в.], 2008. – 151 с.
15. Шляхтун П. П. Парламентаризм : словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К. : Парлам. вид-во, 2003. – 230 с.

Додаткова література

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. документів і матеріалів / уклад. О.Ш. Кілієвич, В.В.Тертичка. – К. : К.І.С., 2004. – 209 с.
2. Андрійчук Т. Урядова політика сприяння розвитку громадянського суспільства: ефективність реалізації / Андрійчук Т. // Сучасна українська політика. – К. : Центр соціальних комунікацій, 2011. – Вип. 25. – С.174 – 181.
3. Антошук Л. Д. Законотворчість: організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук ; Програма сприяння Парламенту України. – К. : Заповіт, 2007. – 98 с.
4. Ашкеров А. Античный человек как человек политический [Електронний ресурс] / А. Ашкеров. — Режим доступу : http://static.traditio.ru/ashkerov/antichn_polit.htm
5. Бебик В. Історія і теорія парламентаризму / В. Бебик. – К., 2009.
6. Бульба О. Ю. Інститут Президентства в Україні як країні «молодої демократії»: теоретичний аналіз поглядів на проблему / Бульба О. Ю., Цюрупа М. В. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв: Вид-во «Український центр політичного менеджменту», 2009. – Вип. 17. – С. 73 – 82.
7. Бунецький Л. Л. Інституційний дизайн сучасної української політики: криза ідентичності та конфлікт інтересів / Бунецький Л. Л. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 19. – С. 120 – 137.
8. Вайс К. Оцінювання: методи дослідження програм та політики : пер. з англ. / Вайс К. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
9. Вебер М. Політика як призваніє и профессія // Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990. – С. 646 – 647.
10. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан : наук.розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко [та ін.] – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.
11. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. – Львів : Літопис, 2000. – 318 с.
12. Головатий М. Ф. Політологічний словник : навч. посіб. для

студ. вищ. навч. закл. / [за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка]. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.

13. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Лілія Гонюкова ; за наук. ред. Л. Є. Шкляра. – К. : НАДУ, 2009. – 392 с.

14. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. Ю.П.Сурміна. – К. : НАДУ, 2008. – 55 с.

15. Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина ХХ ст.) / В. Даниленко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – К., 2010. – Вип. 36. – С. 88–125.

16. Дем'яненко Б. Генезис інституту президентства в Україні: попередні підсумки президентської каденції В. Ющенка // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 20. – С. 159 – 172.

17. Державна політика: аналітичні документи, підготовлені в межах проекту «Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України». – Київ, 2002. – 195 с.

18. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

19. Дюверже М. Политические партии : пер с фр. / Дюверже М. – М. : Академический проект, 2005. – 540 с.

20. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.]. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

21. Зазнаев О.И. Основы сравнительной политологии : учеб.-метод. пособие / О. И. Зазнаев. – К. : Центр инновационных технологий, 2009. – 80 с.

22. Законотворчість: міжнародна діяльність Верховної Ради України і парламентів світу. – К., 2008. – 112 с.

23. Инглхард Р. Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития. / Инглхард Р., Вельцель К. – М. : Новое изд-во, 2011. – 464 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.socd.univ.kiev.ua/sites/default/files/library/elopen/inglehart_welzel.pdf

24. Каплан Ю. Політичний процес в Україні: особливості переходу до парламентської республіки / Ю. Каплан // Віче. – 2005. – № 4. – С. 32 – 34.

25. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К., 2000. – 414 с.

26. Коваленко А.О. Політичний аналіз і прогнозування. – К. : Наук. світ, 2002. – 201 с.

27. Колодій А. Національний вимір суспільного життя / Антоніна Колодій. – Львів : Астролябія, 2008. – 352 с.

28. Колодій А. Ф. Доктрина мультикультуралізму: перспективи модифікації у нових державах із неконсолідованими націями // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2011. – Вип. 8. – <http://www.lvivacademy.com/visnik8/fail/Kolodij.pdf>
29. Купрій В. Соціально-політичне середовище публічної політики : конспект лекцій / Купрій В., Тертичка В. – Київ, 2009.
30. Методи обґрунтування і оцінювання управлінських рішень: Навч. посібник / М. Лесечко, А. Чемерис, Є. Матвіїшин, Р. Рудницька. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 70 с.
31. Методика підготовки аналітичних документів на матеріалах аналізу політичних текстів : практикум / О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – Вид-во НАДУ, 2007. – 39 с.
32. Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – К. : Ніка-центр, 2007. – 417 с.
33. Орленко В. І. Історія держави і права зарубіжних країн : посіб. для підготов. до іспитів / В. І. Орленко, В. В. Орленко. – 3-ге вид. – К. : Вид-во Паливода А. В., 2008. – 244 с.
34. Оцінювання державної політики та програм. Методичні вказівки до вступного курсу з оцінювання. – теорія і практика : посібник для викладачів з освітньо-професійних програм підготовки магістрів державного управління / Т. Англєрид, А. Андерсен, І. Артим. – К. : Всеу-вито, 2003. – 151 с.
35. Парламентське право України : навч. посіб. / за ред. О. Н. Ярмиш ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2007. – 498 с.
36. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – [2-ге вид., переробл. та доопрац.]. – К. : Правова єдність : Алерта, 2010. – 432 с.
37. Політологічний енциклопедичний словник. А – Я / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Укр. асоціація політологів ; за ред. Ю. С. Шемшученка [та ін.]; упоряд. В. П. Горбатенко. – 2-е вид., доповн. і переробл. – К. : Генеза, 2004. – 735 с.
38. Ребкало В., Тертичка В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні. Конспект лекцій до навчального модуля. К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 78 с.
39. Ребкало В.А. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / Ребкало В. А., Валєвський О. Л., Кальниш Ю. Г. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 59 с.
40. Реєнт О. Розвиток парламентаризму в Україні / О. Реєнт ; Ін-т історії України НАН України. – К., 2005. – 125 с.
41. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. – К.: НАДУ, 2007. – 146.

42. Суханова Е. С. Институциональное развитие стран ЕС: сравнительный анализ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://chsu.kubsu.ru/arhiv/2006_3/2006_3_Suhanova.pdf
43. Телешун С. О. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В., Вировий С. І. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
44. Теорія і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.
45. Тертичка В. Державна політика. Аналіз та здійснення в Україні. – Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750с.
46. Ткачук А. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. – К. : [Ін-т громад сусп-ва], 2004 – 88с.
47. Управлінська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / В. А. Гошовська, М. І. Пірен, К. Ф. Задоя, Г. А. Кернес ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.
48. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – 335с.
49. Яковенко Н. Паралельний світ. Дослідження з історії уявлень та ідей в Україні XVI – XVII ст. / Наталя Яковенко. – К. : Критика, 2002. – 416с.

Законодавство:

1. Конституція України від 28.06.1996. Поточна редакція від 30.09.2016. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/pagan2820#n2820
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України : прийнятий 17.11.2011 № 4061-VI : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
4. Про вибори Президента України : Закон України : прийнятий 5 берез. 1999 р. № 474-XIV : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
6. Про громадські об'єднання : Закону України від 22 берез.

2012 р. № 4572-VI : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

8. Про комітети Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.

9. Про місцеві вибори: Закон України: прийнятий 14 лип. 2015 р. № 595 – VIII: зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

10. Про назву, структуру та кількісний склад нового парламенту України : Закон України : прийнятий 7 жовт. 1993 р. № 3488-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3488-12>.

11. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

12. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.

13. Про Рахункову палату : Закон України : прийнятий від 02.07.2015 № 576-VIII : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.

14. Про статус народного депутата України : Закон України : прийнятий від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

15. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України : прийнятий 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР : зі змінами : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

16. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.

17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

19. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.

20. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/976-2008-%D0%BF>.

21. Про структуру і штати Секретаріату та Управління Справами Верховної Ради України : Постанова Президії Верховної Ради України від 20 квіт. 1992 р. № 2282-ХІІ. : зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>.

Інтернет-ресурси:

1. «ЛіГА Базнесінформ» – Інформаційний бізнес-портал – www.liga.kiev.ua

2. Агентство гуманітарних технологій – www.aht.org

3. Асоціація міст України: <http://www.auc.org.ua>

4. Верховна Рада України – www.rada.gov.ua

5. Громадський простір - <http://www.civic.ua>

6. Законопроекти України – www.zakon.gov.ua

7. Інформаційні ресурси про Україну – www.infoukes.com

8. Кабінет Міністрів України (вихід на всі міністерства і відомства) – www.kmu.gov.ua

9. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування: <http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/index>

10. Мережа аналітичних центрів України – www.intellect.org.ua

11. Міжнародний центр перспективних досліджень – www.icps.kiev.ua

12. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України: <http://www.minregion.gov.ua/>
13. Національна бібліотека України ім. В. І . Вернадського - <http://www.nbuv.gov.ua/>
14. Офіс реформ з питань децентралізації: <http://decentralization.gov.ua/>
15. Офіційна сторінка Президента України – www.president.gov.ua
16. Політична думка – www.politdumka.kiev.ua
17. Політична Україна – www.polit.com.ua
18. Рада національної безпеки і оборони – www.rnbo.gov.ua
19. Українська правда – pravda.com.ua
20. Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова – www.uceps.org.ua
21. Урядовий кур'єр – uamedia.visti.net/uk/

Навчальне видання

ЛИПОВСЬКА Н. А., д-р наук з держ. упр., проф.
ПИСЬМЕННИЙ І. В., д-р наук з держ. упр., проф.

Публічна політика

Навчальний посібник

В авторській редакції

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1743 від 06.04.2004

Підписано до друку 07.12.2018. Формат 60x84 1/16. Папір офсетний, друк різнограф.
Ум. друк. арк. 6.04. Обл.-вид. арк. 5.97. Замовлення №57/18. Тираж 65 пр.

Видавництво «Грані»
49000, м. Дніпро, вул. Старокозацька, 12д, к. 8
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК № 2131 від 23.02.2005
www.grani-print.dp.ua granidp@gmail.com