

Міністерство освіти і науки України

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Факультет соціальних наук і соціальних технологій

Кафедра зв'язків з громадськістю, психології та педагогіки

Магістерська робота

освітньо-кваліфікаційний рівень - магістр

на тему: «ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ PUBLIC POLICY (СУСПІЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ) УКРАЇНИ ЗА ЧАСІВ НЕЗАЛЕЖНОСТІ»

Виконала: студентка 2-го року навчання,
спеціальності
8.03060101 - Менеджмент
організацій і
адміністрування (зв'язків з громадськістю)

Загребельна Анна Олександрівна

Керівник Наумов В. О.
кандидат філософських наук, доцент

Рецензент Масенко Л.Т.

Магістерська робота захищена
з оцінкою
« 95/A »

Секретар ДЕК Юстенко С.С.

« 11 »

червня 2013 р.

Київ 2013

ЗМІСТ

Вступ	2
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	5
1.1. Термінологічно-лінгвістичний аспект	5
1.2. Дефініційний рівень «державної політики».....	10
1.3. Проблеми комунікації у державній політиці України	16
1.4. Висновки	24
2. ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	26
2.1. Особливості рішень у державній політиці	26
2.2. Вироблення та реалізація державної політики	28
2.3. Цілі та інструменти державної політики.....	29
2.4. Впливи державної політики: результати й наслідки.....	33
2.5. Оцінка впливів політики	35
2.6. Типи зацікавлених сторін.....	38
2.7. «Комунікативна спроможність» зацікавленої сторони.....	40
2.8. Державна політика як цілеформуючий фактор діяльності державного апарату та державної служби	41
2.9. Етапи вироблення державної політики.....	49
2.10. Механізми формування і здійснення державної політики та державне управління	54
2.11. Висновки	60
3. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ PUBLIC POLICY УКРАЇНИ У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....	61
3.1. Основні проблеми у соціальній сфері.....	61
3.2. Основні проблеми у сфері гуманітарної політики	74
3.3. Основні проблеми у сфері молодіжної політики.....	81
3.4. Основні проблеми у сфері мовної політики.....	84
3.5. Основні проблеми у сфері інформаційної політики	93
3.6. Рекомендації Світового Банку щодо public policy України.....	102
3.7. Висновки	104
4.1. АНАЛІЗ ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ PUBLIC POLICY В УКРАЇНІ	107
4.2. Висновки.....	110
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	111
Список використаних джерел.....	114

Вступ

Протягом двох десятиліть незалежності України питання державної політики стало подібним до м'яча під час футбольного матчу – кожен має власні погляди на те, що саме потрібно зробити із цим м'ячем задля виграшу тієї чи іншої команди. Розігрування цього м'яча між командами подекуди нагадує гладіаторські бої, які закінчуються відкритим фіналом – глядачі із повним нерозумінням того, що відбувалося на полі битви, мають робити власні висновки та самостійно обирати переможну сторону, ту, за яку вболіватимуть надалі, ту, ідеї якої підтримуватимуть.

Однією з основних проблем української public policy є відсутність самого понятійного концепту у суспільстві та абсолютна відсутність комунікаційного аспекту із громадськістю під час розроблення й впровадження основних елементів public policy у життя держави й суспільства.

Одним із ключових моментів «державно політичних перегонів» України є проблема правил цих самих перегонів чи, простіше кажучи, їх повна відсутність. За двадцять років незалежності не створено ні чіткої системи державної політики України, ні державних органів, які мають займатися плануванням та контролем виконання норм відповідних правових документів, таким чином бачимо розігрування м'яча на полі за відсутності не лише арбітрів, але й систематизованих правил гри. Таку нестабільну ситуацію «державнополітичного матчу», у якому кількість нападників значно перевищує кількість захисників, легко й зручно використовувати та прилаштовувати до необхідних певним власникам клубів (бізнес-структурам та політикам) з метою маніпуляцій думкою глядачів (суспільства).

Важливим аспектом також є те, що нині в українському суспільстві гостро відчувається необхідність у коректній, зваженій та науково обґрунтованій суспільній політиці. Складною проблемою, що потребує нагального розв'язання, є й питання реального механізму впровадження державно-політичних рішень, але не менш необхідним є усвідомлення

суспільством та нашим істеблішментом безперспективності політики зволікання із розробкою і впровадженням стратегічних рішень, що мають скласти основу довгострокової суспільної політики, яка окреслила б цілий завдання, визначила напрям розвитку нашої держави. Адже без стратегії її розвитку, без вироблення основних принципів, визначення пріоритетів суспільної політики, без знання того, яку державу будуємо та які стосунки у суспільстві повинні домінувати, ми приречені повсякчас бути під зливою постійної критики з боку розвинених держав та весь час перебувати у стані сумнівів щодо майбутнього суспільного добробуту.

Об'єкт дослідження – державна політика та законодавство України, що визначає public policу в окремих сферах.

Предмет дослідження роботи – основні проблеми формування й реалізації концепту public policу у суспільній політиці України.

Мета роботи– визначити основні термінологічні аспекти поняття «public policу» та проаналізувати основні проблеми суспільної політики України у таких сферах: соціальна, гуманітарна, молодіжна, мовна та інформаційна, а також розробити низку рекомендацій щодо підвищення ефективності комунікації та впровадження public policу в Україні.

У цій роботі поставлено такі **завдання**:

- дослідити теоретичний та лінгвістичний аспект концепту «public policу» та його впровадження у сфері суспільної політики України;
- проаналізувати комунікаційну складову public policу та розглянути її імплементацію в Україні;
- зробити аналіз законодавства, що регулюють державну політику у таких сферах: соціальна, гуманітарна, молодіжна, мовна та інформаційна;
- проаналізувати основні міжнародні рекомендації Світового Банку щодо державної політики України;
- провести експертне опитування відповідно до зазначеної теми роботи;

- на основі виконаного аналізу та проведеного опитування розробити рекомендації щодо термінологічного, комунікаційного аспекту, а також встановити, що саме потрібно реалізувати у сфері регулювання й впровадження public policу в Україні.

З урахуванням специфіки об'єкту дослідження для реалізації мети й завдань роботи було обрано якісні методи досліджень. Протягом всієї роботи відбувався аналіз документів, для якого було обрано державні нормативно-правові акти, які регулюють питання державної політики України за різні періоди, а також проаналізовано міжнародні поради щодо змін у public policу України. Виконано огляд комунікаційного аспекту суспільної політики. Здійснено експертне опитування у форматі онлайн анкетування.

Наукова та практична цінність цієї роботи полягає у ній зроблено спробу ввести в обіг не лише термінологічний, але й понятійний рівень і сам концепт розуміння «public policу», встановлено, що це не просто державна політика, органи державної влади, а, перш за все, стратегія цілеспрямованих дій органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства й інститутів громадської самоорганізації, що спрямована на досягнення суспільного блага. Також у роботі проаналізовано основні законодавчі акти в обраних сферах державної політики України, міжнародні рекомендації із її змінення та проведено експертне опитування, яке дозволяє встановити у якому секторі суспільної політики наразі існує найбільше проблемних моментів, якою мірою суспільство впливає на державну політику України, яким чином відбувається комунікація із громадськістю у цій сфері та чи є вона результативною загалом.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Термінологічно-лінгвістичний аспект

Існує відоме визначення політики як: реалізація цілей та інтересів певних груп або класів, що демонструє її складність й еволюційну суперечливість. Від примітивної реалізації корисливих інтересів суб'єктів політичного процесу, демократичні держави з часом прийшли до розуміння пріоритетності реалізації інтересів громадськості й суспільства в цілому. І у цьому процесі термінологічний аспект змістився із поняття politics у площину public policy - цей перехід став принципово світоглядним для формування суспільно-свідомісної й комунікативної парадигми.

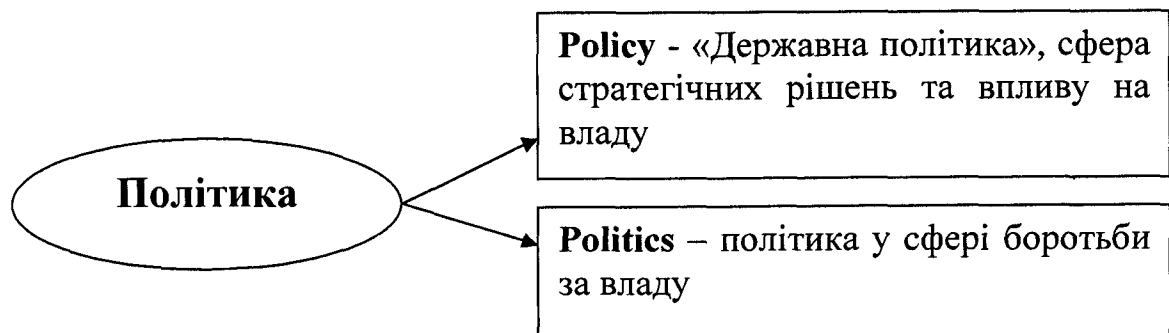
Згідно з однією з мовознавчих гіпотез, ескімоси у своїй мові мають 200 слів на позначення поняття «сніг». Варто також згадати лінгвістичну теорію Сепіра-Уорфа¹, яка має у своїй основі два принципи: лінгвістичного детермінізму та лінгвістичної відносності. Сутність лінгвістичного детермінізму у тому, що мова визначає структуру мислення – теза, згідно з якою системи понять, що існують у свідомості людини й, відповідно, суттєві особливості мислення людини визначаються тією конкретною мовою, носієм якої є людина. Таким чином, лейтмотивом теорії лінгвістичного детермінізму є гіпотеза про те, що мова визначає образ мислення. У свою чергу лінгвістична відносність означає, що вербальні розбіжності однієї мови не обов'язково наявні у іншій мові – тобто німці чи ескімоси мислять інакше, ніж, наприклад, англійці, через те, що розмовляють іншою мовою, яка визначає їхній тип мислення і спосіб пізнання реальності. У цьому контексті варто зазначити, що два різних поняття “policy” та “politics” в українській мові (як і у більшості інших слов'янських мов) піддалися процесу «змішування» у єдине визначення «політика», що спричинило поєднання у цьому понятті двох суттєво відмінних

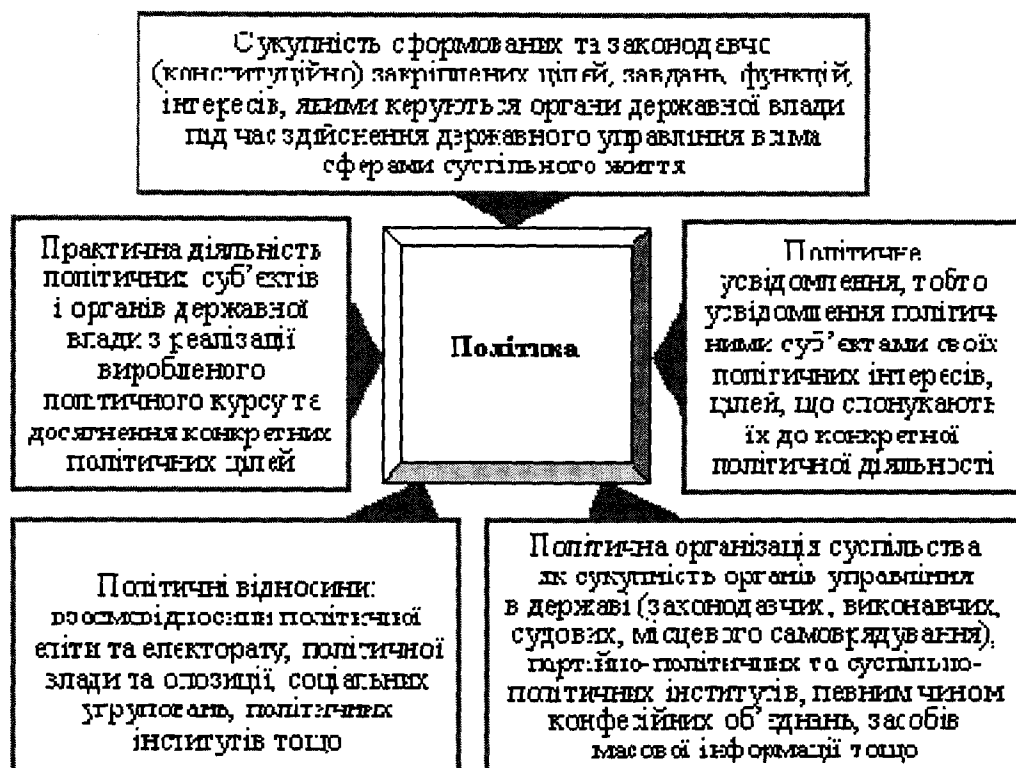
¹ Whorf B. L. Language, thought and reality: Selected writings of Benjamin Lee Whorf. Ed. John B. Carroll. New York: Wiley,

явищ: боротьби за владу та застосування ресурсів влади для розв'язання суспільних проблем. Стосовно поняття «політика», то можна помітити, що через лінгвістичну проблему відсутності окремих позначень понять «policy» та «politics», у нашому суспільстві при вживанні цієї лексичної одиниці часто мають на увазі зовсім різні, а подекуди й протилежні речі.

Спробуємо встановити основні концептуальні відмінності цих двох понять:

- 1) **Policy** – це те, що в Україні прийнято називати «державною політикою», точніше, це не політика, а стратегія цілеспрямованих дій - у цьому контексті ми говоримо про молодіжну політику, соціальну, економічну та інші її види;
- 2) **Politics** – це те, що називають сферою боротьби за політичну владу на будь-якому рівні. Схематично це можна зобразити таким чином:





Також варто згадати цитату відомого перекладача й політичного аналітика Павла Палажченко, який розповідаючи про американського державного діяча сказав: "...державний секретар Джордж Шульц любив поговорити про різницю між *policy* і *politics*. Я, казав він, намагався не втягуватися у *politics*, а всю увагу сконцентровував на *policy* та на *policy-making*. У цьому висловлюванні сконцентровано різницю між цими двома поняттями, яку частіше за все оминають. *Politics* — це політична боротьба (не завжди у негативному розумінні; інколи, коли з контексту зрозуміло, можна перекладати як «політиканство»), а *policy* — це політична лінія, політична стратегія".²

Прикладом прагнення політологів усвідомити відмінності між політикою у розумінні *politics* і *policy* є спроби трактувати останню як: „управлінський курс, стратегію діяльності, програму заходів, лінії поведінки (у цьому сенсі говорять про зовнішню політику, політику в галузі освіти, охорони здоров'я)” [82, с. 181]. Відразу відзначимо значний прогрес вітчизняних політичних наук і дещо дискусійно-суперечливе трактування поняття „внутрішня політика” англійською мовою як *public policy* [82, с. 50]

² <http://www.multitran.ru/c/m.exe?a=4&MessNum=217487&l1=1&l2=2>

Щодо терміну «public», то він є найбільш дискусійним, хоча його докладно охарактеризовано в „Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки” [53, с. 11 - 14] і для сфери аналізу політики, з точки зору укладача, усталеним є вживання (із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна, національна, цивільна) терміна „державна політика”, тобто за контекстом і змістовими особливостями для поняття public policy найбільш адекватним є „державна політика”. У процесі становлення громадянського суспільства ми все більше переконуємося (узгодивши пропозицію з провідними фахівцями у царині термінології, зокрема з О. Кілієвичем) у можливості впровадження терміна суспільна (замість державна чи в поєднанні суспільна/державна – як компромісний варіант) політика й, відповідно: суспільна політика (public policy) й аналіз суспільної політики (public policy analysis) – як підкреслення важливості, що вона проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства. Вживання терміна суспільна (замість державна) як підкреслення, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства, є цілком доречним - на користь терміна «суспільна» можна навести той факт, що держава є лише одним із акторів політики (поряд з іншими: місцевим самоврядуванням, інститутом громадянського суспільства тощо), до того ж, вона не завжди відіграє головну роль. Адже політика є суспільною, але не тотожною державній, хоча вона й передбачає використання владних повноважень, але посадовці – не монополні учасники і не обов’язково ключові гравці політики.

Значний вплив також мають праці, в яких обґрунтовують вживання терміна «публічна політика» [40], (до речі, окремі провідні мовознавці пропонують вживати дефініцію «публікова» замість «публічна» як оптимальну з філологічної точки зору) та навчально-методичний семінар у рамках проекту „Втілення міжнародних стандартів знань з питань державного управління та державної політики” (Public Policy Knowledge Network Project ³), схиляє „шальку терезів” у бік поняття «суспільна політика». Щодо «публічності

³<http://www.gfsis.org/index.php/activities/projects/view/73>

політики», то це є дуже важливою і невід’ємною її характеристикою, оскільки вона обґрунтовує принципи відкритості і прозорості вироблення політики та передбачає співпрацю широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій у дискусіях, що передують ухваленню рішень (чи співрішень). У будь-якому випадку суспільна/державна політика має бути публічною. Варто обережніше поводитися із термінами й поняттями та брати до уваги „Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки” [54], електронний варіант „Словника термінів, терміносполук та словосполук”, узгоджений на 14 термінологічних семінарах проекту „Лабораторії наукового перекладу євроінтеграційної термінології” та публікації з термінології [1, с. 17 - 22; 9; 99, с. VII - VIII].

Варто також зазначити, що в окремих матеріалах (наприклад, в авторефератах дисертацій) трапляється словосполучення «state policy» у розумінні суспільна/державна політика. Недолугість такого виразу зумовлена як не розумінням змісту поняття суспільна політика, так і поверхневим знанням англійської мови. Термін «state policy» означає політику відповідного штату (США) і не вживається у розумінні державна чи суспільна політика.

Завершуючи термінологічне дослідження, зазначимо, що окремі дослідники вважають поняття «державна політика» і «публічна політика» різними, наголошуючи на більшій демократичності поняття «публічна політика»⁴. Оскільки поза науковими колами словом «політика» прийнято називати водночас і набір заходів для втілення певної державної мети, і політичну боротьбу за голоси виборців та державні посади, науковці пропонують називати ці явища окремими термінами «державна політика» та «політична конкуренція»⁵ відповідно. У роботі будемо частіше за все вживати словосполучення «державна політика», як наразі найбільш усталений та законодавчо закріплений відповідник поняття «public policy», проте вважаємо за потрібне наполягати на введенні у вжиток словосполучення «суспільна

⁴http://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanchyk_op.pdf

⁵<http://deputat.pp.net.ua/politologija/rozd7.htm>

політика», як терміну, що найкраще відображає змістовний рівень концепту «public policy».

1.2. Дефініційний рівень «державної політики»

У загальному визначенні державна політика в будь-якій сфері є відповіддю на практичні проблеми осмислення та контролювання комплексного характеру суспільства. Навколо визначення самого поняття «державна політика» виникає багато суперечок. Це пов'язано із багатоаспектністю та багатогранністю явища. Державну політику також визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Зокрема, західний дослідник Л. Пал визначає державну політику як «напрям дії або утримання від неї, обраний державними органами для розв'язання певної проблеми чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [73, с. 22]. Інші західні дослідники Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [32, с. 34–35, 39]. По-перше, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона є суттю послідовності рішень. По-друге, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними. Дослідження державної політики передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами та організаціями. І хоча накопичення рішень протягом певного часу може скласти певну мозаїку політики, майже завжди впровадження тієї чи іншої з них має цілеспрямований характер. Варто також зазначити: державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Отже, державною називається вона передовсім завдяки своєму походженню. До речі, Л. Пал зауважує, що «законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики», «майже кожну політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями» [73, с. 23].

Вироблення державної політики має усвідомлений характер, результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями. Причини тут різні. По-перше, політика як своєрідний план намірів може визначитися несподіваним для виробників способом через труднощі у фіксованому розміщенні окремих осіб та організацій на відповідне із заявленою політикою місце. Ефект «зміни азимута» при цьому майже невідворотний. По-друге, на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають її творці. Дослідники наголошують, що державна політика – це не завжди дії, це також й утримання від дії. Не в усіх, безперечно, випадках, не в усіх періодах історичного поступу й не в усіх сферах суспільного життя потрібне активне втручання держави. Інколи необхідно є продумана і – часом – небезболісна «робота над помилками». У тому числі й на основі ґрунтовних наукових досліджень, зокрема процедур моніторингу та оцінювання в тій чи іншій сфері суспільного життя. Тобто політика може складатися з переліку того, що не робиться, а не лише з того, що має бути зроблене [32, с. 37; 73, с. 27–28].

Ще однією цікавою особливістю державної політики, на якій акцентують увагу Б. Гогвуд і Л. Ган, є те, що її цілі можуть визначатися ретроспективно, з метою раціоналізації урядом своїх попередніх дій [32, с. 38]. Тобто цілі державної політики зазвичай ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначатися лише ретроспективно.

Узагальнюючи підходи до визначення державної політики західними вченими, варто розглянути трактування цього поняття, наведені Е. Янг і Л. Куїнн: 1) державна політика – це дії, які реалізує владний орган, що має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити; 2) державна політика – це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади; 3) державна політика зорієнтована на досягнення мети, тобто

намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві; 3) державна політика – це курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія; 4) державна політика – це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій; 5) державна політика здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців; 6) державна політика передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується; 7) державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [98, с. 5–6].

Власне, наведені положення є характеристиками, основними моментами, які допомагають зрозуміти суть державної політики, виокремивши її складники. Склавши їх разом, ми зможемо отримати цілісну картину цього багатоаспектного явища.

Російський дослідник В. Холопов зазначає, що державна політика в певній сфері – це система взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, які об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [94, с. 77]. У підручнику «Державна політика і управління» за редакцією Л. Сморгунова ми знаходимо визначення державної політики як: «політичного процесу управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади держави на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як під час розробки, так і під час здійснення стратегії і тактики регульовального та організаційного впливу на всі компоненти й аспекти функціонування та розвитку економіки, соціальної сфери й інших підсистем суспільства шляхом розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів». Ще один учений Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому

[1, с. 57]. Тож, з огляду на це, можна дійти висновку, що державну політику слід розглядати і як один із видів державно-управлінської діяльності.

Державна політика розробляється з урахуванням багатьох обставин та умов найвищими органами державної влади за участю інших суб'єктів політики – партій, громадських організацій, університетів і дослідницьких центрів, впливових діячів бізнесу, культури і науки. А виходячи із суті державної політики, що визначається як цілеспрямована діяльність органів державної влади з розв'язання суспільних проблем, досягнення і реалізації суспільно значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер [42, с. 4], її всеосяжного характеру та визначального впливу на життя громадян, украй важливе значення має наукове забезпечення цієї політики. Воно полягає у проведенні фундаментальних і прикладних досліджень, формуванні наукових центрів, дослідницьких груп, спеціальних фондів, що займаються вивченням актуальних суспільних проблем і виробленням рекомендацій для органів державної влади. До речі, вже згадуваний дослідник Г. Атаманчук зазначає, що зміст державної політики – це не що інше, як оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку та суб'єктивних суджень людей про свої інтереси в ньому. В кожній державі політика формується під впливом багатьох обставин, є збігом певних чинників, буває доволі кон'юнктурною та персоніфікованою. Сенс державної політики він зводить до модернізації матеріального та духовного виробництва й соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу, розвитку людини та взаємовигідного розподілу праці з іншими державами [1, с. 57–59].

Синтезуючи вищезазначені підходи, спробуємо дати комплексне визначення поняття «державна політика». Це – діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних

груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний комфорт у всіх сферах.

Держава прагне впливати чи безпосередньо управляти різними сферами суспільного життя шляхом використання правових, адміністративних, економічних чи політичних інструментів. І саме в державній політиці в концентрованому вигляді виражаються інтереси соціальних класів і груп, які захищає державна влада. Під виробленням державної політики можна розуміти сукупність стадій, чинників, умов діяльності суб'єктів політики і груп впливу в ході вибору стратегічних цілей та їх закріплення у відповідних документах.

Українські вчені зазначають, що дослідження державної політики – це аналіз розвитку, управління, впровадження й оцінювання політичних ініціатив, рішень і дій, процес обґрунтованого навчання або вдосконалення на підставі врахування і вивчення помилок та недоліків. Дослідження державної політики зосереджене на повсякденному політичному житті та його змісті з удосконаленням цілей [42, с. 4]. У цьому контексті важливим є момент загального інтересу й волі більшості громадян. Безперечно, кожна особа може мати власну думку щодо державних рішень, від негативної до позитивної, але державна політика, спрямована на благо людей, на досягнення стратегічних орієнтирів розвитку країни, повинна закріплюватися державними органами, бути відомою і зрозумілою суспільству.

Найважливішу роль у здійсненні державної політики відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання та організації. Отже, створюється «залізний трикутник», що об'єднує всіх учасників, у якому кожний відіграє відведену йому роль, виконуючи певні функції. Разом вони можуть істотно впливати на розробку та реалізацію державної політики в певній сфері, відстоюючи свої інтереси. Необхідним є врахування об'єктів державної політики, тобто соціальних прошарків, груп, організацій, окремих громадян, на яких вона поширюється, впливаючи на їх поведінку, цінності й позиції. Громадські об'єднання та організації якраз і

покликані виконувати в цьому трикутнику функції артикулювання та агрегування інтересів об'єктів політики.

Результативність державної політики багато в чому залежить як від того, якою мірою органи державного управління дотримуються основоположних адміністративних цінностей, притаманних демократичним устроєм (до них насамперед відносять надійність, прозорість, підзвітність, відповідальність, адаптивність, ефективність державних структур), так і від якості аналізу проблеми і розроблених альтернатив. Можливості державного апарату в об'єктивному та ефективному аналізі суспільних проблем і розробці якісних альтернатив, що їх покликана розв'язувати державна політика, багато в чому є обмеженими політичною кон'юнктурою, партійною належністю тих чи інших державних діячів, лобістським впливом тощо. Тому цілком логічним і виправданим є залучення «фабрик думок» до процесу вироблення державної політики. Особливо це стосується використання наукового потенціалу вищих навчальних закладів і дослідних інститутів.

Один із творців польських перетворень Лешек Бальцерович вивів формулу успішної державної політики. На його думку, вона повинна мати у своєму складі 4 складники (до того ж нестача хоча б одного з них прирікає реформу на «провал»):

- 1) політичну волю до проведення змін;
- 2) наявність експертів, спроможних розробити реалістичний (такий, що можна втілити в життя) зміст політичної реформи;
- 3) команди виконавців по всій «вертикалі» - від центральних до місцевих органів влади, здатних узгоджено діяти, впроваджуючи заплановані реформи;
- 4) суспільну підтримку (готовність людей змінювати свою звичну поведінку). [57]

1.3. Проблеми комунікації у державній політиці України

У цьому аспекті перш за все варто згадати основні комунікаційні моделі у зв'язках із громадськістю, виділені Грюнінг і Хантом.

Згідно із цією класифікацією існують чотири моделі комунікаційних процесів, які розрізняються цілями, використовуваними методами і, що важливо, природою комунікації.

Модель №1 «Інформаційне агентство»:

Інформаційне агентство – спеціалізована організація (служба або центр), основні функції якої:

- 1) залучення уваги до певної події, проекту, організації, політичного діяча або товару;
- 2) постачання оперативної політичної, економічної, соціальної, культурної інформацією редакції газет, журналів, телебачення, радіомовлення, а також інших установ, організацій, приватних осіб, які є передплатниками на їх продукцію;
- 3) створення й збереження сприятливого іміджу організації або приватної особи.

Інформаційне агентство використовує сприятливі відгуки в пресі, численні інтерв'ю з керівництвом організації, статті та репортажі про організацію, проект, політичного діяча. Ці згадки у пресі викликають інтерес у громадських груп, що є основним показником успіху PR-кампанії.

Модель № 2 «Інформування громадськості»:

Навіть ґрунтуючись лише на назві даної моделі, стає зрозуміло, що її основний принцип полягає в інформуванні суспільних груп, тобто надання інформації через різні канали (друковані засоби масової інформації, телебачення, радіо, розсилка інформації поштою, електронною поштою та за допомогою можливостей інших сучасних інформаційних систем).

В умовах сучасного ринку багатьом фахівцям набагато важливіше написати і поширити хороший прес-реліз, тобто поширити певну інформацію, ніж проводити дослідження. Фахівець повинен виступати як просвітитель,

захисник або посередник між організацією та громадськістю, що поширює правдиві факти про її інтереси, завдання, можливості та перспективи, на основі яких громадськість зробить раціонально обґрунтований вибір на користь організації.

Модель №3: Двостороння асиметрична модель комунікації

Двостороння асиметрична модель застосовує більш складний підхід, що передбачає використання результатів досліджень при підготовці повідомлення, завдання якого - переконати аудиторію прийняти бажану для організації комунікативну модель поведінки. Суть її полягає в тому, що пріоритетним каналом зв'язку суб'єкта з об'єктом є рух потрібної інформації від суб'єкта до об'єкта.

Такий підхід повинен, перш за все, захищати інтереси установи або організації, тобто, бути підпорядкованим інтересам організації. У зв'язках із громадськістю цю модель використовують для того, щоб змусити публіку погодитися із точкою зору організації чи установи.

Зворотній зв'язок у цій моделі надає можливість ознайомитися із громадською думкою, проаналізувати основні проблеми у взаєморозумінні між сторонами, виділити бар'єри на шляху досягнення згоди, також вона сприяє пошуку й використанню найбільш ефективних комунікативних технологій та прийомів переконання цільових груп. В умовах високорозвиненого й висококонкурентного ринку цю модель використовують, як правило, комерційні фірми. Специфічною її особливістю є спрямованість на формування або зміну громадської думки за допомогою використання психологічних прийомів переконання. У цій моделі, спеціаліст виступає в ролі адвоката організації у її зв'язках із громадськістю.

Модель №4 «Двостороння симетрична»:

Двостороння симетрична модель представляє собою активну взаємодію суб'єкта та об'єкта з метою досягнення взаєморозуміння. За такого підходу установа чи організація прагнуть встановити ділові стосунки зі «своєю» громадськістю, прийнятні для обох сторін. У цьому випадку мета полягає

удосягненні взаєморозуміння між керівництвом організації та громадськістю, що впливає на цю організацію. Тут вже не можна розглядати організацію як джерело, а громадськість - як споживача інформації. Навпаки, обидві сторони сприймаються як групи, які прагнуть до консенсусу.

Цю модель призначено для управління конфліктами та поліпшення взаємин із громадськістю. З одного боку, стверджується, що говорити і слухати краще, ніж тільки говорити. З іншого - пропонується працювати з аудиторіями не в повчальному тоні, а у формі переговорів.

Сутність досягнутого консенсусу не у поступках керівництва організації, а в пошуках підстав для взаєморозуміння. Зворотній зв'язок у цьому випадку спрямовано на адаптацію до громадської думки. Це забезпечує досягнення взаєморозуміння і згоди між сторонами, що взаємодіють.

Згадані вище моделі ґрунтуються на розумінні комунікації як лінійного одностороннього або двостороннього процесу, що відбувається між комунікатором (організацією або окремим замовником) й комунікантом (аудиторією цієї компанії). Незважаючи на часте використання в практиці зв'язків із громадськістю моделей односпрямованої комунікації, вони все більше витісняються двосторонніми моделями, бо здійснення зворотного зв'язку в інформаційно-комунікативному процесі є невід'ємною частиною побудови ефективної комунікації.

Моделі «інформаційного агентства» та «інформування громадськості» є односторонніми моделями і мають справу з комунікаційними програмами, які не вимагають досліджень та стратегічного планування. Двостороння асиметрична модель відображає більш складний підхід, який передбачає використання результатів досліджень при підготовці повідомлення, яке зможе з найбільшим ступенем ймовірності переконати аудиторію прийняти бажані для організації моделі поведінки. Дослідження Грюнінга і Ханта свідчать про те, що найбільш ефективна практика пов'язана із моделлю, що отримала назву «двосторонні симетричні комунікації». При цьому основу комунікації

становить стратегічне застосування досліджень і використання комунікації для управління конфліктами та поліпшення взаємин із громадськістю⁶.

Варто також зазначити, що з огляду на вищеописані моделі, відмінність між “politics” та “public policy” полягає у тому, що “politics” – одностороння асиметрична комунікація, тоді як “public policy” – двостороння симетрична комунікація.

Особливість загальноукраїнської втоми від політики полягає у тому, що суспільство надто багато уваги приділяє процесові партійної та персональної лідерської боротьби між собою за прихильників, владу, повноваження та ресурси, якими наділяє ця влада. Тоді як «policy», тобто реальний зміст того, на які цілі, на розв’язання яких завдань використовують політики свої повноваження та ресурси залишається поза суспільною увагою. Суспільство повсякчас засуджує прагнення до влади, практично залишаючи поза колом власних інтересів те, для чого ті чи інші політичні сили та лідери прагнуть влади. Звичайно, останньому твердженню можна легко заперечити тим, що політики завжди обіцяють «правильні речі», висувають практично однакові гасла та виборчі обіцянки. Однак їх ніхто не сприймає всерйоз, і люди розуміють, що ці гасла, цілі та обіцянки не для того, щоб їх згодом виконувати, а лише заради залучення голосів на свою користь. І саме такій відірваній від реального життя риторичі та систематичному обмані виборців ми й повинні завдячувати різкому емоційному неприйняттю в суспільстві всього, що так чи інакше пов’язано з політикою й політичними процесами.

Не ставлячи під сумнів загалом такої оцінки нинішніх вітчизняних суспільно-політичних реалій, все ж хотілося б наголосити на іншому. Політична боротьба - змагання за право провадити певну державну публічну політику (policy). У демократичній державі політики визначають напрям діяльності уряду: тобто вони ухвалюють рішення щодо державної політики (policy). У цьому процесі вони ведуть між собою боротьбу й шукають

⁶ <http://toughsledding.wordpress.com/2008/08/10/the-4-models-of-public-relations-practice-how-far-have-you-evolved/>

підтримки — від виборців, колег-законодавців, а також від інших заінтересованих осіб: це, власне, і є політична боротьба. Посадові особи в цій боротьбі тримаються осторонь й потім впроваджують політику переможців з числа законодавців. Тобто політична боротьба (politics) - не самодостатнє заняття, вона мотивується прагненням дістати змогу реалізувати власний підхід до державної політики (policy). Інакше кажучи, результат здобуття влади — використання посадових повноважень для того, щоб передати підтриманий виборцями курс заходів урядовій машині.

В Україні домінує зворотна логіка: перемогу в політичній боротьбі сприймають як самоціль, а цілі державної політики та відповідні заходи на їхню реалізацію, проголошені політичними силами, як те, заради чого вони йдуть в політику, вважають цинічно використовуваними інструментами такої боротьби. З огляду на це, реальна потреба демократичного розвитку нашої країни — необхідність зробити надбанням загалу та предметом широких суспільних дискусій реальний зміст того, що робить влада, на що вона використовує надані їй повноваження, майно та кошти (policy). Очевидно, тут мало чим можуть допомогти ті, кого прийнято вважати експертами з політики. Під ними зазвичай мають на увазі численну армію політологів, політтехнологів, політпсихологів, піар-консультантів, фахівців із стратегічних комунікацій та журналістів, що пишуть про політику. Адже вони у своїй роботі мають справу із різними аспектами постійного змагання політичних сил між собою за залучення прихильників та перерозподіл владних повноважень: необхідність позиціонування, ефективність піар-ходів, ноу-хау в сфері політичних технологій тощо. На жаль, нині в Україні для цього немає ані достатньої кількості фахівців, ані належного уявлення про специфічні методи та інструменти аналізу й донесення до широкого загалу змісту державної політики.

З метою підтвердження тези про низький рівень довіри населення України до державної політики, яку впроваджує влада, наведемо промовисті дані європейського дослідження, які оприлюднив фонд «Демократичні

ініціативи» у прес-релізі до круглого столу в Інституті соціології НАНУ на тему: «Перспективи модернізації в Україні і тенденції змін суспільної свідомості». Згідно із цим дослідженням, за показниками довіри до інститутів влади Україна посідає останні місця серед європейських країн, тобто рівень довіри українців до влади – один з найнижчих у Європі ⁷.

У 2011 році довіра українців до парламенту становила 1.99 бали за 10-бальною шкалою (останнє місце серед 26 європейських країн).

Довіра до судово-правової системи становила 2.26 бали (останнє місце), довіра до міліції – 2.50 бала (останнє місце).

За рівнем довіри до політиків (1.85 бала) Україна випереджає лише Грецію, а за довірою політичним партіям (1.99 бала) випереджає лише Грецію та Хорватію й знаходиться на одному рівні з Болгарією.

⁷ Рівень довіри українців до влади – один з найнижчих у Європі: <http://tyzhden.ua/News/72023>

Наведемо основні результати цього дослідження:

**Довіра громадян європейських країн
до державно-політичних інститутів у 2011 р.
(середній бал за шкалою: 0 – “зовсім не довіряю”,
10 – “повністю довіряю”)**

<i>Країна</i>	<i>Довіра Парламенту</i>	<i>Довіра судово- правовій системі</i>	<i>Довіра міліції</i>	<i>Довіра політикам</i>	<i>Довіра політичним партіям</i>
Бельгія	4,46	4,93	6,01	3,86	3,85
Болгарія	2,39	2,54	3,85	1,99	1,99
Швейцарія	5,80	6,28	7,03	5,01	4,81
Кіпр	4,56	5,58	5,46	3,55	3,48
Чеська Республіка	3,28	4,14	4,91	2,62	2,69
Німеччина	4,31	5,68	6,86	3,37	3,36
Данія	5,83	7,35	7,68	5,04	5,17
Естонія	4,24	5,22	6,17	3,62	3,43
Іспанія	4,29	4,41	6,25	2,74	2,71
Фінляндія	5,38	6,91	8,03	4,43	4,54
Франція	4,15	4,94	5,64	3,21	3,09
Велика Британія	4,11	5,24	6,24	3,43	3,52
Греція	2,04	3,83	4,63	1,35	1,37
Хорватія	2,27	3,23	4,40	1,61	1,75
Угорщина	4,22	4,64	5,10	3,12	3,15
Ірландія	3,68	5,10	6,51	3,11	3,07
Ізраїль	3,67	5,33	4,80	2,95	2,97
Нідерланди	5,37	5,89	6,26	5,25	5,26
Норвегія	6,02	6,85	7,20	4,94	4,93
Польща	3,44	4,26	5,39	2,66	2,55
Португалія	2,88	3,47	5,10	1,97	2,01
Російська Федерація	3,57	3,84	3,53	3,04	3,05
Швеція	6,28	6,53	6,98	5,04	5,11
Словенія	2,98	3,08	4,99	2,25	2,24
Словаччина	3,20	3,52	4,49	2,78	2,71
Україна	1,99	2,26	2,50	1,85	1,99

Порівняння чотирьох хвиль дослідження (2005, 2007, 2009, 2011) засвідчують, що найвищі показники рівня довіри до державних інститутів були у 2005 році, а найнижчі – в період кризи 2009 року.

**Динаміка довіри до владно-правових і міжнародних організацій
населення України за результатами чотирьох хвиль
Європейського соціального дослідження (2005–2011 рр.)
(середній бал за шкалою: 0 – “зовсім не довіряю”,
10 – “повністю довіряю”)**

	<i>Довіра Верховній Раді</i>	<i>Довіра судово- правовій системі</i>	<i>Довіра мінімі</i>	<i>Довіра політикам</i>	<i>Довіра політичним партіям</i>	<i>Довіра Європейському наряду</i>	<i>Довіра ООН</i>
Друга хвиля (2005 р.)	4,80	3,91	3,30	3,74	3,61	4,83	4,73
Третя хвиля (2007 р.)	2,32	2,45	2,61	2,04	2,31	3,89	3,75
Четверта хвиля (2009 р.)	1,66	1,91	2,27	1,51	1,66	3,58	3,56
П'ята хвиля (2011 р.)	1,99	2,26	2,50	1,85	1,99	3,97	3,99

Показники довіри тісно пов'язані із показниками рівня задоволеності.

У 2011 році українці були найменш задоволені життям, якщо порівняти з громадянами 26 європейських країн (4.82 бала за 10-бальною шкалою), і відчували себе найменш щасливими (5.86 бала), а незадоволені діяльністю уряду (2.25 бала) та станом економіки (2.25 бала), гірше за українців почувалися лише греки.

Узагальнено рівень соціального самопочуття вимірюється в моніторингу Інституту соціології за 20 показниками. Максимально можливий показник – 60 балів, мінімальний – 20 балів, середина – 40 балів.

Найгіршим показник соціального самопочуття був 1998 року – 33.7 бала, найкращим – навесні 2009 року (перед кризою) – 39.4 бала. Далі показник суттєво знизився – до 38.6 бала в 2010-му та 37.4 бала у 2012 р.

У 2012 році зниження рівня соціального самопочуття відбулося переважно не через погіршення матеріальних параметрів, а за рахунок таких показників, як рішучість у досягненні своїх цілей, упевненість у своїх силах, ініціатива та самостійність у розв'язанні життєвих проблем.

Найбільше ж погіршення відбулося у впевненості у власному майбутньому: 2012 року цього не вистачало 72% населення, а у 2010 році – 64%.

ІНДЕКС ДОВІРИ

(Середній бал: шкала 1–5 балів, де «1» - повністю не довіряю, «5» - повністю довіряю.)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Сім'ї та родичам	4.5	4.6	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.5	4.6	4.6	4.5
Співвітчизникам	3.1	3.2	3.2	3.1	—	3.2	3.4	3.4	3.4	3.4	3.3
Сусідам	3.3	3.3	3.2	3.2	—	—	3.3	3.3	3.4	3.4	3.3
Колегам	3.3	3.3	3.3	3.2	3.5	3.3	3.5	3.4	3.5	3.5	3.4
Церкві та духовенству	3.1	3.0	3.0	3.1	3.3	3.3	3.5	3.4	3.5	3.5	3.3
Астрологам	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
Засобам масової інформації (телебачення, радіо, газети)	2.7	2.7	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	2.9	2.9	2.9	2.9
Податковій інспекції	—	—	—	—	—	2.3	2.4	2.5	2.5	2.4	2.3
Міліції	2.3	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.1
Прокуратурі	—	—	—	—	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.1
Судам	—	—	—	—	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.1
Президенту	2.3	2.6	2.1	2.7	2.2	2.3	3.4	2.7	2.5	2.9	2.2
Верховній Раді	2.3	2.1	2.1	2.1	2.1	2.2	2.9	2.5	2.3	2.4	2.0
Уряду	2.3	2.3	2.1	2.4	2.2	2.3	3.1	2.5	2.4	2.6	2.1
Місцевим органам влади	—	—	—	—	2.3	2.5	2.7	2.5	2.5	2.5	2.4
Армії	3.2	3.1	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	2.8
Профспівтам	—	—	—	—	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6	2.5	2.5
Політичним партіям	—	2.0	2.1	2.1	2.1	2.2	2.5	2.4	2.2	2.2	2.0
Комуністичній партії	2.3	2.1	2.4	2.2	—	—	2.3	2.2	2.2	2.2	2.1
Керівникам державних підприємств	2.5	2.3	2.3	2.4	—	—	2.6	2.7	2.6	2.6	2.5
Приватним підприємцям	2.4	2.4	2.4	2.5	—	—	2.6	2.6	2.7	2.6	2.5
Банкам	—	—	—	—	2.1	2.3	2.3	2.6	2.6	2.1	2.2
Страховим компаніям	—	—	—	—	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	2.0	2.1
Благодійним фондам, громадським асоціаціям і об'єднанням	—	—	—	—	—	2.4	2.4	2.4	2.6	2.5	2.5

Настільки низький рівень довіри суспільства до влади свідчить не лише про глибокі й стабільні проблеми суспільної політики на всіх рівнях та у всіх сферах, а й про відсутність комунікаційного аспекту, згаданого вище. Відсутність комунікації із громадськістю у діяльності, спрямованій на взаємодію із громадськістю породжує недовіру людей до самої діяльності як такої, незалежно від того які цілі чи наслідки вона має.

1.4. Висновки

Термінологічно-лінгвістичний рівень public policy в Україні потребує подальшого доопрацювання, адже у процесі становлення громадянського суспільства ми все більше переконуємося у можливості впровадження терміна «суспільна політика» - це стане підкресленням того, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства, а держава є лише одним із акторів політики (поряд з іншими: місцевим самоврядуванням, інститутом громадянського

суспільства тощо), до того ж, вона не завжди відіграє ключову роль. Адже політика є суспільною, але не тотожною державній, хоча вона й передбачає використання владних повноважень, але посадовці – не монопольні учасники і не обов’язково ключові гравці політики. Важливим у цьому контексті є встановлення принципової різниці між концептами «policy» і «politics».

Однією із найбільших та найглибших проблем public policy в Україні є комунікаційна модель, якою послуговується держава у процесі імплементації основних аспектів суспільної політики. Відповідно до комунікаційних моделей зв’язків із громадськістю, виділених Грюнінг і Хантом, основна різниця між “politics” та “public policy” полягає у тому, що “politics” – одностороння асиметрична комунікація, тоді як “public policy” – двостороння симетрична комунікація. Наразі у державотворчих процесах України помітно лише односторонню асиметричну комунікаційну модель у процесі донесення основних аспектів public policy в Україні, а це, у свою чергу, підвищує рівень недовіри суспільства до влади, що підтверджується результатами дослідження «Демократичні ініціативи» у прес-релізі до круглого столу в Інституті соціології НАНУ на тему: «Перспективи модернізації в Україні і тенденції змін суспільної свідомості».

РОЗДІЛ 2:

2. ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Особливості рішень у державній політиці

Політика включає у себе як поведінку, так і наміри великої кількості «гравців». Щонайменше у будь-якого рішення є той, хто його ініціює, готує, ухвалює та виконує. Не завжди це однієї ті ж люди, відділи, організації, органи влади, кожна з цих інстанцій по-своєму розуміє проблему, на розв'язання якої спрямоване рішення, його зміст та ймовірні наслідки. Кожен із них має інші інтереси, в контекст яких потрапляє відповідне рішення. Тому іноді між намірами розробників та тим, що роблять виконавці рішення, виникає своєрідна прірва. Адже з одних міркувань їх готували, з інших — ухвалювали, ще з інших — виконують. А «адресати» політики — ті, на кого спрямовані її заходи, реагують на неї в неочікуваний спосіб. Тому, говорячи про державну політику, слід зважати на поведінку тих, хто формулює, впроваджує та реагує на неї.

Політика — цілеспрямована дія, що має розв'язувати проблеми. Будь-яке рішення має на меті змінити щось у наявному стані справ, воно має певну ціль. Цілі державної політики — розв'язання чи пом'якшення суспільних проблем, а не лише свавільна демонстрація власного панівного статусу. Однак варто зазначити, що не завжди цілі встановлюють заздалегідь. Часто трапляється зворотне — їх встановлюють після завершення відповідної дії — ретроспективно. Зазвичай до цього вдаються, щоб запропонувати чіткіший стратегічний сенс здійсненої дії або забезпечити вищий ступінь передбачення результатів. Отже, цілі можна сформулювати як «*ex post facto*» для того, щоб раціоналізувати минулі дії, так і сформулювати «*ex ante*» як раціональне спрямування на майбутню дію. Іноді політики, як військові генерали, діють через потребу в демонстрації своїх дій або інстинктивно.

Політика охоплює напрямки дій урядовців, а не окремі абстрактні рішення. Політика не вичерпується ухваленням якогось одного рішення або нормативно-правового акта - політика охоплює собою як норми, що регулюють

певну сферу, так і практику діяльності органів з реалізації цих норм, наміри, конфліктні ситуації між гравцями у відповідній сфері та способи розв'язання цих конфліктних ситуацій.

Рішення у сфері державної політики з'являються як відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності чи бездіяльності щодо певних питань. До того ж більшість вимог закликають органи влади до дії, а деякі з них ще й уточнюють, яка саме дія бажана. Державна політика ґрунтується на законі і вона легітимна.

Державна політика ґрунтується на монопольному праві держави на законний примус чи навіть на насильство. Рішення органів державної влади обов'язкові, й усі юридичні та фізичні особи можуть бути примушені силою цивільного, адміністративного та кримінального законодавства до їх виконання, аж до ліквідації (у випадку юридичних осіб) та позбавлення волі (для фізичних осіб). Політика це те, що уряд справді робить, а не має намір чи планує зробити. Вона являє собою рішення, дії та їхні наслідки, які «осяжні» та чітко виявлені. Хоч іноді повідомлення про зміст планованих рішень має відчутні наслідки для мотивації усіх сторін, інтереси яких так чи так зачіпає ймовірне рішення. Інформаційно-роз'яснювальна кампанія популяризації політики іноді має справу й з рішеннями, які лише планують ухвалити. А від того, наскільки своєчасно будуть проінформовані ті, кого таке рішення може зачепити, залежить їхнє розуміння майбутніх змін, а відповідно й сприйняття чи не сприйняття чинної політики.

Державна політика може означати не лише дію, а й бездіяльність. Іншими словами, «... політика може складатися з того, що не робиться» (Heclo, 1972). При цьому «те, що не робиться» може бути зумовлене як неусвідомленою нездатністю діяти, такі свідомим рішенням утриматися від дій. Адже багато ліберально налаштованих політиків переконані, що втручання уряду породжує гірші наслідки, ніж та причина на розв'язання якої уряд вживає відповідні заходи.

Політика двозначна щодо своїх плодів. З одного боку, вона дає результати, на які розраховували її розробники, з іншого — породжує наслідки, які не завжди або не повною мірою можна передбачити.

Державна політика — підсумок тривалого процесу. У ній не мислима ситуація, яка дозволяє «розпочати все з «чистого аркушу»». Завжди існують попередні рішення, зобов'язання та обмеження, які з них випливають. Проблеми, які намагається розв'язати уряд, проводячи ту чи іншу політику, — результат попередньої політики. Ігнорування цього факту «наступності», бажання переглянути і відмовитись від раніше взятих на себе зобов'язань породжує непослідовність, суперечливість дій, породжує розчарування та недовіру партнерів [57].

2.2. Вироблення та реалізація державної політики

Вироблення та реалізація державної політики означає велику кількість інтра- (внутрішньо-) та міжорганізаційних зв'язків. Зміст державної політики привертає увагу великої кількості гравців як в середині органів влади, такі поза її межами. Доля політики залежить від характеру таких зв'язків. Політика передбачає ключову, але не ексклюзивну роль державних установ. Державну політику повинні розробляти, чи принаймні уповноважувати або ратифіковувати державні установи. Уряд може не відігравати значної ролі у формуванні політики, проте остання мусить принаймні частково формуватися у межах структури уряду. Реалізація заходів урядової політики може бути покладена й на позаурядові структури: приватний бізнес, громадські організації, профспілки, структури професійного самоврядування, творчі об'єднання.

Державна політика завжди визначається суб'єктивно. Тут не працює логіка «науково-об'єктивних рішень», адже політика має справу не з істиною, а з конфліктом різних інтересів та груп, які їх представляють. Виробникові політики неможливо піднятися над процесом, зайняти нейтральну, відсторонену позицію, абстрагуватися від впливів та взаємозв'язків різних

учасників, своїх мотивів та інтересів, власного розуміння природи проблеми та реальної мети її розв'язання тощо.

Один із піонерів вітчизняного аналізу державної політики Владислав Романов дав таке визначення: «державна політика — це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка провадиться ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства». Також автор визначення формулює характеристики оптимальної політики (теж своєрідна наукова ідеалізація), яка повинна бути:

- інформованою, тобто такою, що ґрунтується на всеосяжній і вірогідній інформації;
- своєчасною, тобто такою, що не доводить проблему до загострення з можливими негативними наслідками;
- злагодженою, тобто такою, що гармоніює з іншими політичними завданнями і не суперечить внутрішньополітичним цілям;
- ефективною, тобто такою, що якнайкраще відповідає тій меті, для досягнення якої її формулювали;
- чутливою, тобто такою, що задовольняє більшість виборців, які мають до неї стосунки, і ширші, але також більш розпорошені суспільні інтереси.

2.3. Цілі та інструменти державної політики

Основна сутність політики - це діяльність з досягнення певних цілей, це усвідомлена та планомірна діяльність, що передбачає організацію та координацію колективних заходів багатьох людей з досягнення певних цілей. При цьому важливо чітко розрізняти мету і цілі. Мету зазвичай визначають через проблему, тобто мету формулюють як стан, що виникне після успішного розв'язання проблеми. Вона виражає широкі прагнення, тоді як цілі визначають конкретні завдання, розв'язання яких означатиме реалізацію мети. Мету рідко виражають в операційних формулюваннях (тобто, що конкретно треба зробити), а цілі — повинні мати операційне вираження.

Вивчення цілей — важливий складник будь-якої політики, й не лише тому, що саме вони скеровують дію і дають змогу прогнозувати поведінку. Модель цілераціональної дії, як базове припущення, на якому ґрунтується традиційний погляд на державну політику, передбачає, що виробник політичних рішень на етапі їх планування повинен прагнути, щоб цілі політики були:

- конкретними;
- кількісно вираженими;
- взаємосумісними, такими, що взаємно доповнюються, а не суперечать одне одному;
- ієрархічно впорядкованими;
- гнучкими (мусять бути не жорсткими, а стійкими, зберігаючи здатність впливати навіть за суттєвої зміни ситуацій).

Однак потреба в спеціальному дослідженні цілей зумовлюється тим, що досягнути вищезгаданих вимог у реальному житті видається практично неможливим. Справді, існує низка факторів, які суттєво ускладнюють виконання цих вимог.

У реальному житті практично скрізь існує різниця між офіційно декларованими та реальними цілями, або тим, що насправді роблять особи та організації. І стосуються ці реальні, або альтернативна назва - тактичні, інтереси широкого кола взаємопов'язаних звичних способів поведінки, розподілу коштів, повноважень і можливостей. Є певний вид інтересів, які намагаються старанно приховати. Значні труднощі для будь-якої спроби раціонального підходу до державної політики становить той факт, що зазвичай цілі погано визначені. Адже їх не завжди однозначно формулюють, а тому на практиці вони виявляються розпорошеними, некоректними та внутрішньо непослідовними. Неналежну чіткість цілей може бути пояснено об'єктивною специфікою будь-якої соціальної реальності, яка не існує поза своїми інтерпретаціями. А тому годі й сподіватися, що різні люди, маючи різні інтереси, можуть однаково розуміти зміст цих цілей. Однак часто розмиті формулювання цілей слугують різним тактичним потребам: від необхідності

залишити для себе ширше поле маневру надалі — до прагнення забезпечити підтримку багатьох кіл, що призводить до вживання широких та неясних за своїм змістом гасел, з якими всі погоджуються.

Додаткових незручностей у дослідженні цілей додає й те, що цілі з часом можуть змінюватися. Перебіг реального процесу випрацювання, ухвалення та втілення у життя заходів політики часто призводить до того, що:

- *цілі зміщуються* — приміром, реальна ціль віддаляється від декларованої;
- *відбувається розпад початкової згоди заінтересованих сторін щодо цілей*;
- має місце *зміна в ієрархії пріоритетності цілей* та послідовності кроків з їх досягнення;
- окремі *цілі можуть розпастися на множини* цілей;
- відбувається *експансія однієї цілі*, яка підпорядковує собі інші чи «поглинає» необхідні увагу та ресурси для їх досягнення.

Для розробників та реалізаторів державної політики чітке пояснення цілей, на досягнення яких вона спрямовується, — надзвичайно важлива частина інформаційно-роз'яснювального супроводу. Завдяки цьому:

- стає зрозумілою «логіка цілого», внутрішня єдність, послідовність та узгодженість конкретних заходів політики;
- відбувається пояснення адекватності ресурсного забезпечення політики;
- дають змогу оцінити доцільність, своєчасність та ефективність окремих заходів політики;
- сприяють розумінню дотичних сфер громадського життя, на які впливатимуть результати та наслідки впроваджуваної політики;
- дають змогу оцінити узгодженість у діяльності різних за своєю функціональною спрямованістю та адміністративною підпорядкованістю установ державної влади та місцевого самоврядування.

Визначаючи та пояснюючи зміст цілей будь-якої політики, слід зважати при цьому на низку організаційних факторів:

- *Будь-які заходи, що спрямовано на досягнення визначених цілей, вживаються в умовах обмеженого часу.* Інакше кажучи, слід чітко визначити, коли планується досягти відповідної цілі.

- *Досягнення цілей має відбуватися завдяки власним активним зусиллям, а не за сприятливої допомоги зовнішніх чинників.* Досягнення чи недосягнення поставлених цілей не повинно залежати від сприятливої кон'юнктури зовнішніх чинників.

- *Процес має відбутися з мінімальним показником відхилення від очікуваних результатів.* Щоб затрати та негативні побічні ефекти не звели нанівець значення досягнення цілей.

- *Необхідно оцінювати поточні дії з позиції досягнення кінцевих цілей.* Інакше кажучи, має відбуватися оцінка кожного компонента програми щодо його здатності досягати тих цілей програми, за які він відповідає.

Будь-яка цілеспрямована діяльність передбачає не лише цілі, але й засоби досягнення. Якщо цілі політики можуть бути невизначеними, прихованими чи не належним чином сформульованими і залишаються поза фокусом громадської уваги, то про засоби політики завжди точаться гарячі дискусії. Це не дивно, адже, на думку громадян, знаряддя урядового впливу на перебіг суспільних процесів — це, власне, є державна політика, точніше, її конкретний прояв, з яким вони мають безпосередню справу у своєму повсякденному житті.

Отже, інструменти та засоби державної політики — це передбачені законом можливості впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на перебіг суспільних процесів. З погляду зв'язку їх із цілями, інструменти — засоби поєднання цілей політики з особливостями конкретних ситуацій. Самі знаряддя містять в собі (іноді виразно, або як прямий наслідок) суперечливі цілі. Тому доцільність застосування тих чи інших інструментів у конкретних ситуаціях державного характеру може стати невичерпною темою для аналізу й полеміки. Виробникам політики вкрай важливо мати уявлення про існування, особливості, переваги та обмеження якомога більшого переліку засобів урядового впливу. Що ширший інструментарій можливого впливу в

наявності у виробника політики, то більше шансів він має на гнучке та результативне її проведення. На жаль, в межах цієї роботи немає змоги надати докладний перелік усіх можливих (передбачених законодавством) інструментів політики, неможливо описати всі політичні та технологічні особливості застосування кожного з них, тож вкажемо лише на існування чотирьох різновидів інструментів політики:

- інформаційні;
- фінансові ресурси;
- владні повноваження;
- організаційні можливості.

2.4. Впливи державної політики: результати й наслідки

Політика як цілеспрямована діяльність має на меті впливати на стан та поведінку багатьох суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), щоб змінити наявний стан справ (розв'язання проблеми) та досягнення поставлених цілей. При цьому, під впливом політики мають на увазі суміш її результатів і наслідків. Необхідно звернути увагу на принципову відмінність між поняттями «результат» і «наслідки» політики.

- **Результат політики (policy outputs)** — те, що реально зроблено в процесі реалізації чи виконання політичних рішень або заяв.

- **Наслідки політики (policy outcomes)** — очікувані або неочікувані кінцеві результати свідомої діяльності або бездіяльності. Дії мають не лише безпосередні результати, а й побічні, непередбачені, другорядні й третьорядні, довготермінові й ланцюгові наслідки.

Коли йдеться про політику, завжди йдеться також про як плановані та отримані результати, так і про важкопрогнозовані ефекти, що виникають внаслідок реалізації заходів/застосування інструментів політики. Наслідки політики — це продовження її результатів у просторі - тобто оцінка впливу має переважно ретроспективний характер. Буває зарано оцінювати заходи політики, позаяк більша частина їх ще не розпочалася, а в тих, які тепер реалізуються, ще неможливо(з огляду на час) говорити про якісь результати й наслідки. В

такому випадку доводиться вдаватися швидше до перспективного прогнозування впливу і лише частково апелювати до наявних результатів й наслідків політики.

Однак ретроспективна чи перспективна увага до результатів і наслідків державної політики мотивується потребою з'ясувати її ефективність як офіційного засобу розв'язання відповідної проблеми. А ця потреба легко резюмується у з'ясуванні відповідей на два засадничих питання:

- чи досягла/досягне політика поставлених цілей?
- чи зміни, які викликали/мають викликати заходи з реалізації політики, передбачувані або ж заплановані (чиї організатори поклалися на сприятливу дію зовнішніх чинників)?

Адже не слід забувати, що зміна у стані справ чи становищі людей, які, власне, й вважаються проблемою, на розв'язання якої спрямована конкретна політика, може бути зумовлена не лише реалізацією передбачених нею заходів. Інші фактори, що здатні не лише відкоригувати вплив політики, а й звести нанівець усі зусилля людей та організацій з її реалізації - непередбачувані зовнішні впливи (внаслідок накладання впливів інших галузевих політик) та довготермінові наслідки попередніх програм чи політик, що впроваджувалися у цій сфері. Тому оцінка політики має звузити дослідження широкого кола впливів на стан проблеми до специфіки діяльності, пов'язаної із реалізацією саме цієї політики та виявлення її можливих наслідків. Прискіплива увага до аналізу наявних та прогнозування ймовірних «впливів», який чинить політика, засвідчує, що під поняттям «вплив» криється велика кількість різних явищ, які потребують чіткого розрізнення та окремої уваги. Зокрема, варто пам'ятати, що:

1. Політика має впливати на ті суспільні проблеми та на тих людей, на яких її спрямовано. Для того щоб з'ясувати характер такого впливу, необхідно ідентифікувати, на кого вона має вплинути та її запланований ефект.

2. Політика може мати передбачувані та непередбачувані наслідки. Зазвичай вона має й ті, й інші.

3. Політика може вплинути не на ті ситуації чи групи, на як її спрямовано. Це так звані «побічні» або «надлишкові» ефекти політики, тобто такі, що накладають витрати чи забезпечують вигоди третій стороні.

4. Політика має наслідки як для теперішнього стану так і для майбутнього. Більшість з її вигод і деякі з витрат можуть виявитися у віддаленому майбутньому. При цьому, що далі в майбутнє виносять результати, то більше вони набувають ознак розпливчастості та невизначеності.

5. Політика має позитивні наслідки (вигоди) й негативні (витрати).

6. Впливи політики можуть бути або матеріальні, або символічні. При цьому символічні наслідки політики одночасно і надзвичайно важливі (принаймні для окремих заінтересованих сторін) і важкі для вимірювання та обчислення. Саме символічні аспекти впливу політики найчастіше потрапляють у фокус урядової та опозиційної риторики. Адже вони поряд з ідеологічними переконаннями й забезпечують ступінь легітимності (морально-психологічного визнання) політики.

Також прийнято розрізняти такі «галузеві» види впливу державної політики:

- *політичний* — вплив на виборців, що призводить до збільшення або зменшення довіри та їхньої підтримки;
- *економічний* — вплив на загальне розміщення ресурсів (розподіл сукупного багатства) на макро-, мезо- та мікрорівнях;
- *соціальний* — політику спрямовано на зміну поведінки. Кожна людина діє як член певної спільноти або як послідовник (носій) певних морально-етичних принципів й тому зміна її поведінки опосередковано впливає на погляди та поведінку інших людей.

2.5. Оцінка впливів політики

Оцінку впливів зазвичай проводять за тими ж критеріями, за якими обґрунтовують доцільність рішень політики та на підставі яких обирають один з них. При цьому головний інтерес звичайно викликають питання:

- *Які фінансові витрати зроблено/планується зробити для реалізації заходів політики?*

• *Хто і в якій кількості дістає/має дістати вигоди від політики?* При цьому важливо оцінювати соціальні ефекти політики, тобто її вплив насамперед на ті потреби чи проблеми, на які відповідні заходи й було націлено. Варто зауважити, що реалізація політики часто призводить не до остаточного розв'язання проблеми, а трансформує її, надаючи цій проблемі нового змісту та форми.

- *Чи є дублювання заходів політики?*
- *Чи виконується ухвалена політика належним чином?*

Найпоширеніший метод оцінки політики — моніторинг заходів її впровадження. Моніторинг традиційно вважають дієвим інструментом контролю. Він слугує меті ухвалення коригувальних рішень, якщо наслідки поточних заходів політики надто відхиляються від бажаних цілей.

Саме за результатами такого моніторингу менеджери інформаційно-роз'яснювального супроводу політики можуть сформулювати причини зміни запланованих заходів політики, вказати на чинники, які заважають успішному процесові її реалізації.

Для систематичного оцінювання політики застосовують також такі методи:

Експериментальний — порівняння певних характеристик двох груп: експериментальної (залученої) до програми та «контрольної» (представники якої і не учасники, і не споживачі наслідків відповідної програми). І до експериментальної і до контрольної групи учасників добирають випадково, з числа тих груп населення, вплинути на яких намагається відповідна політика. Наявність таких даних (у випадку, коли політика як «пілотний проект/етап» впроваджується на окремій території) дає змогу дістати аргументи на користь політики (переваги цільової групи в експериментальному регіоні проти аналогічної групи в регіоні, де продовжується стара політика щодо проблеми).

Порівняльний:

1. Порівняння ситуації «до» та «після» реалізації програми - порівняння результатів одержаних після завершення певного етапу політики з аналогічними показниками до її започаткування.

2. Порівняння ситуації, що склалася після реалізації політики з екстрапольованою тенденцією розвитку минулого стану.

Інакше кажучи, порівнюють те, що «дійсно відбулося», з тим, що «сталося б, якби програму ніколи не було здійснено».

3. Порівняння суб'єктів, які залучено, з тими, що не причетні до реалізації політики.

4. Систематичні опитування, щоб з'ясувати: чи досягнуто проголошених цілей; які вигоди/витрати; хто виграв від впровадження політики.

За умови наявності необхідних даних, порівняльний підхід також дозволяє менеджерам інформаційно-роз'яснювального супроводу державної політики накопичувати аргументи щодо доцільності змін, які реалізуються в межах політики та отримати велику кількість фактичних даних, що можуть стати в нагоді для спростування поширених упереджень, побоювань та аргументації супротивників реформи. Якщо ж цілі політики визначенні, а оцінка її впровадження засвідчує разючу відмінність між очікуваними результатами та наявними наслідками, то необхідно правильно витлумачити та пояснити широкому загалові причину цього. Адже політика:

- *може відійти від задуму.* Зокрема, «проміжні цілі» можуть витіснити з уваги досягнення основних/кінцевих цілей;
- *може обслуговувати не тих клієнтів* (не ті «цільові групи»);
- *державні службовці можуть виконувати не ту роботу, яку заплановано* (або не виконувати її взагалі).

Вдаючись до пошуку аргументів і фактів для ілюстрації змісту політики та обґрунтування її доцільності при прогнозуванні чи встановленні її впливів, варто пам'ятати, що оцінка результатів та наслідків завжди має суб'єктивний

характер, а отже, такі оцінки бувають упередженими та необґрунтованими. Оцінювання, як зрештою й будь-які інші методи аналізу, політично чутливі. Від його результатів залежать чиїсь кар'єрні перспективи, репутація, здобуті чи нездобуті вигоди.

Для тих, хто ухвалює рішення та загалом контролює впровадження політики, результатом проведення її оцінки може стати втрата політичної підтримки від виборців чи своїх партнерів в коаліції тощо. Оцінювання часто-густо використовують у процесі проведення політики адміністративними структурами для того, щоб вплинути на спосіб використання ресурсів і на спосіб захисної реакції інших учасників, перерозподілити більше повноважень на свою користь та заручитися більшим впливом на представників вищих урядових інстанцій. У тактичних цілях політичного та адміністративного протистояння оцінювання часто використовують з метою:

- затримки ухвалення рішень;
- виправдання та легітимації вже ухвалених рішень;
- обстоювання політики перед виборцями, спонсорами, громадськістю;
- уникнення дискусій щодо майбутньої політики.

2.6. Типи зацікавлених сторін

Варто зазначити, що «зацікавлені сторони» будуть різними у випадку різних проблем і ситуацій. Однак попри всю різноманітність проблем політики, що мають стосунок до різних галузей державного управління (освіти, транспорту, оборони тощо) та різних рівнів органів влади (державних, обласних, районних, міських, сільських, селищних), щодо кожної з них можна виділити їхні типові групи:

групи протесту — ті, хто виявляє своє різке неприйняття ситуації, що склалася, висуває вимоги до органів влади змінити стан справ; сильно мотивовані та організовані для спільної дії;

політики — обрані виборцями посадовці, які відповідають за розв'язання цих проблем (міські голови, депутати відповідних комісій місцевих рад,

парламентського комітету) і прагнуть завойовувати довіру виборців та їхню підтримку на наступних виборах;

державні службовці, представники державних установ та муніципальних служб — призначені посадовці, які відповідають у виконавчих органах влади за розв'язання відповідних проблем;

бізнес-структури — представники приватного сектору, що працюють (заробляють гроші) в цій або дотичних до неї сферах;

впливові особи — формальні (радники, помічники тощо) та неформальні наближені до тих інституцій та посадовців органів влади, до повноважень яких належить розв'язання цих проблем;

галузеві фахівці — експерти, науковці, представники галузей знання та носії компетенцій із тих питань, яких стосується проблема;

представники ЗМІ — журналісти та редактори друкованих і електронних ЗМІ, які спеціалізуються на висвітленні відповідної тематики;

громадські організації — неурядові структури (профспілки, громадські об'єднання, бізнес-асоціації тощо);

міжнародні організації та програми технічної допомоги урядові України.

Для того, щоб скласти індивідуалізований список заінтересованих сторін щодо конкретної проблеми чи політики, зазвичай застосовують:

- проведення відповідного «мозкового штурму»;
- консультації з експертами у відповідній сфері;
- проведення контент-аналізу матеріалів ЗМІ та фахової літератури.

У цьому контексті варто пам'ятати, що перелік заінтересованих сторін звичайно переглядають протягом реалізації різних етапів політики, з огляду на особливі потреби конкретного етапу. Тому ідентифікація та аналіз заінтересованих сторін - не одноразова процедура, а така, що має періодично повторюватися.

2.7. «Комунікативна спроможність» зацікавленої сторони

Вивчивши позиції заінтересованих сторін, встановивши дисбаланси в аргументах «за» та «проти» певної політики та ідентифікувавши панівні стереотипи, упередження й побоювання в суспільному дискурсі щодо відповідних проблем, розробникам інформаційно-роз'яснювальної кампанії слід зосередитися на встановленні «комунікативної спроможності» заінтересованих сторін - комплексній оцінці важливості та впливовості тієї чи іншої заінтересованої сторони у формуванні уявлень й ставлення суспільної думки до цілей та заходів політики реформи. Вона охоплює:

1. Обов'язок інформувати — наявність у заінтересованої сторони передбаченої чинними нормативними документами функції та/або заявленої місії з інформування широкого загалу про події й проблеми у відповідній сфері державної політики/реформи.

2. Наявність каналів донесення інформації — власні ЗМІ, Інтернет-ресурси, мережа установ, організацій чи людей, через які можна поширювати інформацію. Тут також слід оцінювати «популярність таких каналів»: наклад друкованих видань, аудиторія теле-, радіокомпаній, кількість хитів/хостів Інтернет-матеріалів, «друзів» та підписників у соціальних мережах.

3. Фінансові та кадрові ресурси — наявність достатнього фінансового забезпечення та кваліфікованого персоналу, необхідних для проведення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи.

4. Генерування адекватного змісту повідомлення — здатність створювати повідомлення, які відображають реальний стан справ, інакше кажучи, рівень вірогідності матеріалу, адже публічно викривши надуманість, викривленість та одіозну заангажованість оприлюдненої інформації (зокрема й оцінок і коментарів), можна надовго підірвати довіру до цього джерела з боку інших заінтересованої сторін.

5. Доступність змісту повідомлень — зрозумілість змісту та суті того, про що йдеться в повідомленнях для аудиторії, яка не володіє спеціальними знаннями.

6. **Довіра до повідомлень** — якою мірою споживачі інформації вважають її правдивою.

7. **Оперативність інформування** — можливість оцінити потребу та швидко надати та/або повідомити суспільно-запитану інформацію.

8. **Наявність контраргументації щодо позиції опонента** — обізнаність з аргументами опонентів і наявність переконливих спростувань до них.

Варто готувати щоденні моніторинги публікацій ЗМІ, присвячені предметові відповідної політики/реформи та розсилати їх посадовцям органів влади, які відповідають за реалізацію її заходів, чи можуть вплинути на її перегляд [57].

2.8. Державна політика як цілеформуючий фактор діяльності державного апарату та державної служби

У системно-структурному аспекті політика являє собою структуру політичних суб'єктів суспільства, а в системно-функціональному аспекті — інституалізацію та реалізацію політичних ідеалів, цілей, завдань, програм тощо. Державна політика являє собою оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважну більшість суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси в ньому. Звісно вона дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, що у той чи інший момент є більшістю в представницьких органах влади. По-перше, необхідно, щоб її певною мірою поділяла і меншість, інакше будуть нездоланні труднощі в процесі її реалізації. По-друге, така політика повинна бути досить стійкою, стабільною, працювати на історичну перспективу. По-третє, вона повинна мати об'єднуючу основу, яка спрямована на позитивний розвиток суспільства.

Інтегровано суспільні інтереси, певні правила їх реалізації викладені в Конституції України. Фактично вони характеризують основні ознаки держави, визначають суспільний устрій та являють собою цілі держави.

Саме держава є визначальним суб'єктом. Тільки вона може здійснювати заходи, підпорядковані стратегічним національним інтересам, мета яких —

цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвинутою економічною системою, підтримка розвитку його складових та нівелювання структурних диспропорцій, що неодмінно виникають у процесах формування та розвитку. Тим самим держава ототожнюється із суспільством, оскільки власне існування держави зумовлене стабільністю та гармонійним розвитком суспільства.

Державна політика повинна закріплюватися державно-правовими актами, бути відомою і зрозумілою суспільству. Необхідно зауважити, що всі політичні проблеми врешті-решт мають інституційний характер, оскільки в державній політиці важливе юридичне оформлення політичних проблем, і що прогрес на шляху до реалізації державної політики можливий за інституційного контролю над владою.

Будь-яка державна політика реалізується в певних умовах з використанням адекватних їй засобів. Формулюючи сутність державної політики, актуально зазначити умови й засоби, які їй сприяють і можуть бути практично використані.

Серед умов доцільно виділити такі:

- державно-правові - полягають у створенні узгодженого правового простору країни, певною мірою ідентичного, структурованого, який дозволяє максимально використовувати технології політичної, економічної, соціальної та іншої діяльності зі своїми особливостями та спеціалізаціями;
- соціально-психологічні - включають у себе усвідомлення нових життєвих орієнтирів, відхід від ілюзій, від усього того, що не відповідає реаліям життя і не народжує розбудовчу енергію людей;
- діяльнісно-практичні, коли рішення, дії, операції, процедури, вчинки тощо спрямовані на досягнення цілей державної політики та здійснюються в її руслі, «просувають» цю політику і наочно розкривають її цінність для суспільства.

Питання формалізації, закріплення та реалізації політики в демократичній, соціальній, правовій державі стають найбільш актуальними в процесі створення громадянського суспільства, а точніше — створення державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства.

Громадянське суспільство — це вільне, демократичне, правове, цивілізоване суспільство; це ринкове багатукладне конкурентне суспільство зі змішаною економікою, суспільство ініціативного підприємництва, розумного балансу інтересів різних соціальних прошарків.

Незважаючи на ситуацію тієї чи іншої країни, можна навести найбільш загальні ідеї та принципи громадянського суспільства. До них належать:

- беззаперечне визнання та захист прав людини і громадянина;
- економічна свобода, різноманітність форм власності, ринкові відносини;
- рівність усіх перед законом, надійна правова захищеність особи, свобода слова та друку, незалежність засобів масової інформації, невтручання держави в особисте життя громадян, їхні взаємні обов'язки;
- правова держава, заснована на принципах легітимності та демократичного характеру влади, поділу та взаємодії різних гілок влади, політичного та ідеологічного плюралізму, наявності легальної опозиції, політичного партнерства;
- соціальна держава, що забезпечує умови для достатнього рівня життя, соціального партнерства.

Громадянське суспільство зі своєю багатоманітністю суб'єктів, плюралізмом ідеологій тощо не може мати багато політик, не може змінювати напрями свого розвитку, не може служити до одним, то іншим прошаркам суспільства. Саме для цього найактуальнішим постає політичне і соціальне партнерство. Цим об'єднуючим, інтегруючим і компромісним явищем є розроблені та законодавчо визнані стратегічні, тактичні та оперативні цілі, що являють собою основу державної політики.

У формуванні державної політики важливим елементом є визначення загального інтересу та волі більшості громадян. Воно здійснюється: волевиявленням народу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів і депутатів органів місцевого самоврядування, референдумів; волевиявленням суб'єктів політичної системи, особливо під час формування фракцій у Верховній Раді України, виборчих блоків, об'єднань і рухів у період виборчих компаній; впливом професійних спілок, об'єднань суб'єктів господарювання, професійних і соціальних угруповань тощо.

Засоби реалізації державної політики досить різні: від запровадження та ефективного використання різноманітних форм власності, ринкової економіки до удосконалення систем інформації, освіти і виховання тощо. Політика безпосередньо та діалектично пов'язана з мораллю, духовною, релігійною та іншими сферами суспільного життя.

Оскільки в державній політиці віддзеркалюються докорінні інтереси суспільства, вона справедливо вважається концентрованим вираженням економіки. Але оскільки державна політика має певну відносну самостійність, вона активно впливає на економічну сферу суспільства.

Першоосновою регулювання всіх інтересів є окремий напрям державної політики (можна виділити такі напрями загальної державної політики: економічний, соціальний, національний, демографічний, аграрний, культурний, військовий) — державна економічна політика, яка реалізується в кожний конкретний період часу.

Державна економічна політика являє собою компроміс між численними та різноманітними інтересами з метою досягнення максимального «блага» в межах існуючого суспільного устрою. Стисло зміст сучасної економічної політики можна визначити як реформування матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на основі науково-технічного прогресу (нових технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного розподілу праці з іншими країнами (Мельник А. Ф. Державне регулювання

економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України). — Тернопіль: Збруч, 1995; Савченко А. Г., Пухтаєвич Г. О., Тітьонко О. М. та ін.)

Державна економічна політика має:

- носити системний характер, бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;
- ґрунтуватися на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових та інших ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;
- створювати умови для вирішення соціальних проблем населення, зокрема розширення і зміцнення «середнього класу», який виступає реальною та зацікавленою силою правової держави і громадянського суспільства;
- залучати людей до справи і завдяки цьому нівелювати соціальне та політичне напруження; сприяти рівноправному діловому і взаємовигідному співробітництву всередині країни — між її складовими частинами, ззовні — з іншими країнами;
- викликати у людей почуття гідності, гордості та віри в себе.

Навіть за умови базисного характеру економіки її рівень і розвиток визначаються економічними джерелами і чинниками, політичними, соціальними, правовими регуляторами свідомості та поведінки людини. Їх урахування дасть змогу державі впливати на чинники суспільних процесів, регулювати їх, тим самим впливати на суспільство та політичну систему.

Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності. Справжня державна політика неодмінно виходить на людину, зачіпає її та сприяє задоволенню її потреб. Вона може бути здійсненою лише тоді, коли стане добровільним здобутком усіх громадян.

Зазначене зумовлює важливість процесу формування, законодавчого закріплення та реалізації державної політики, у тому числі й економічної.

Невід'ємною складовою є також контроль за виконанням державної політики. Визначення засад державної політики, затвердження програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля належить до сфери діяльності Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України). Верховна Рада України також розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85, п. 11 Конституції України).

Тим самим прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі. При цьому ефективність її діяльності полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями та завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої бази.

Адекватність і своєчасність законодавчої діяльності забезпечуються не тільки професійним аналізом соціально-економічного стану держави, а й здатністю вироблення і дотримання об'єктивно зумовленого суспільного інтересу, врахування економічних передумов і можливих наслідків упровадження законодавчих актів. Реалізація останніх належить до функцій виконавчої влади.

Отже, взаємодія і взаємосприяння законодавчої та виконавчої гілок влади є критично актуальними для формування і запровадження державної економічної політики, особливо в умовах трансформаційного періоду, що характеризується нестабільністю економічного та соціального стану суспільства.

Розглянемо процес формування державної політики. Її засади формуються на підставі конституційних положень, щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України, актів Верховної Ради України та довгострокових програм розвитку. Саме в них на підставі аналізу економічної, соціальної та політичної ситуації на засадах дотримання основних цілей і ознак держави формуються пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку держави.

Чинна система державного регулювання економіки в умовах ринку склалася внаслідок тривалої еволюції і являє собою сукупність методів, засобів, форм регулювання та управлінських структур, що їх реалізують. Державна економічна політика відтворює сутність державного регулювання економіки. Вона містить механізми цілепокладання, що перетворюють внутрішні та зовнішні інтереси і потреби на цілі та підцілі політики, механізми оперативного управління різними видами діяльності з реалізації цілей та контролю за результатами запровадження політики.

Світовий досвід засвідчив, що системи державного регулювання економікою різноманітні, кожна країна має свої національні особливості та конкретні завдання цього етапу розвитку.

Підбиваючи підсумок, можна сказати, що цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності між суб'єктами господарювання і стабільності економічного та соціального розвитку суспільства. Реалізація цих принципів передбачає створення умов для виробництва зростаючої кількості товарів і послуг на технологічній основі, що постійно удосконалюється; мінімізацію витрат в умовах використання обмежених матеріальних і виробничих ресурсів; зміцнення позицій держави на світовому ринку; створення робочих місць для тих, хто бажає та може працювати. Це передбачає і економічну свободу для всіх видів господарської діяльності, споживачів і продавців на ринку, щоб вони мали свободу вибору.

Державна економічна політика, віддзеркалюючи вплив держави на економічний та соціальний стан, включає:

- розробку та запровадження правових засад функціонування економічної системи в ринкових, соціально орієнтованих умовах (питання власності, податків, прожиткового мінімуму тощо), тобто держава визначає «правила гри» юридичних і фізичних осіб на ринку. Так, законодавство, що базується на принципі «все дозволено, що не заборонено», надає таким чином підприємцям широке поле діяльності.

Те, що не заборонено, вирішується шляхом запровадження процесуальних норм вирішення проблеми;

- визначення пріоритетів макроекономічного розвитку, тобто формулювання діагностованих за певними критеріями цілей, забезпечення їх реалізації необхідними ресурсами, оцінка соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків реалізації цих пріоритетів;
- реалізацію соціально-духовних цінностей, оскільки різні наші закони, наслідки господарської діяльності мають сенс тільки в тому разі, якщо вони спрямовані на задоволення потреб громадянського суспільства;
- регулювання економічної діяльності для досягнення визначених цілей шляхом підтримки функціонування ринкового механізму, тобто регулювання співвідношення сукупного попиту та сукупної пропозиції.

Реалізуючи проблеми державного регулювання, державна економічна політика визначає такі напрями:

- регулювання капіталовкладень (інвестиційна, кредитна, грошова, податкова, митна, антиінфляційна політика, політика регулювання доходів);
- регулювання збуту (фіскальна, кредитна, податкова, митна, антиінфляційна політика);
- регулювання ринку робочої сили (соціальна політика, політика регулювання доходів тощо);
- стимулювання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (інвестиційна, кредитна політика тощо).

Державна економічна політика певним чином визначає й інші складові державної політики. Вони конкретизуються й ресурсно забезпечуються бюджетною резолюцією, що приймається Верховною Радою. Саме цими етапами затверджується визначення та забезпечення реалізації пріоритетних напрямів, тобто реалізуються функції політичної влади щодо розробки політики.

Необхідно зауважити, що управління економікою ринковими методами є основною ціллю та змістом економічної політики держави. Це твердження стосується як держави в цілому, так і вищого органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Законодавче закріплення державної політики, у першу чергу економічної, має суто практичне значення: закріплення основних напрямів економічної політики дозволяє не тільки сприяти визначенню стратегій і тактик суб'єктів господарювання, тобто організаційно-діяльнісному забезпеченню реалізації основних економічних інтересів, а й захистити їх від свавілля, у тому числі державного⁸.

2.9. Етапи вироблення державної політики

Можна виокремити п'ять основних етапів вироблення державної політики.

Перший етап (ініціювання політики) – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою.

Другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення.

Третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм.

Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм.

⁸ Оболенський О.Ю. «Державна служба (2003)»

П'ятий етап (оцінка політики) – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від упроваджуваної політики [37; 42; 68].

Слід зауважити: поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми» або «державні цільові програми», тому варто формульно відтворити пояснення В. Лобанова, який зазначає, що цільові програми – це пов'язаний ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку держави [68, с. 73].

Що стосується цільових державних програм, то це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період.

З огляду на зазначене робимо висновок, що державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації.

Можна виокремити низку принципів, дотримання яких забезпечить успішність державних цільових програм, а саме:

- орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань;
- побудова програми у вигляді окремих блоків, пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що складають програмну структуру;
- розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності елементів, що її складають;
- системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації;
- забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами.

Виокремлюють також і різновиди державних цільових програм. За державним статусом: міждержавні, загальнонаціональні, регіональні, місцеві; за функціональною орієнтацією: соціальні, економічні, науково-технічні та ін.; за термінами реалізації: короткострокові, середньострокові, довгострокові.

Важливим є поєднання загальнонаціональних цільових програм із регіональними та місцевими, налагодження співпраці між центральними, місцевими органами управління та місцевим самоврядуванням. Це, у свою чергу, передбачає: визначення управлінських структур, що відповідають за зв'язок із регіональними; планування державної політики на регіональному рівні; формування управлінських структур на регіональному та місцевому рівнях; створення ефективної комунікації з регіонами.

Варто зазначити, що будь-яка державна програма лише виграє, якщо до її розробки та реалізації буде залучено громадські організації та рухи, а також приватні структури, які мають кваліфікований персонал і фінансові ресурси. Але при цьому слід пам'ятати про загрозу використання державних засобів у вузькогрупових інтересах. Як і про те, зокрема, що етапи розробки та впровадження державних цільових програм теж мають свої особливості й

порядок реалізації – від виявлення проблеми до моніторингу та оцінки результатів упровадження програми.

На жаль, в Україні ефективність багатьох державних програм є дуже низькою через недостатнє їх фінансування, слабкий контроль, невмілу реалізацію, відсутність механізмів моніторингу, оцінки та аналізу соціального ефекту від їх реалізації, слабого науково-методичного забезпечення. Але сутність державної політики полягає якраз у тому, що остання є діяльністю органів державної влади для досягнення певних цілей і розв'язання суспільних проблем. Зокрема, розвиток демократії в Україні гальмують такі основні проблеми:

- посилення протистояння владних інститутів і конфліктність у політичній системі держави;
- відособленість органів державної влади та їх посадових осіб від виборців, наслідком чого є суттєва відірваність від нагальних потреб державного та суспільного розвитку;
- руйнування традиційного типу комунікації між виборцями та обраними до Верховної Ради України і місцевих рад депутатами;
- відхід політичних партій, представники яких посіли місця в органах державної влади, від положень передвиборчих програм;
- непрозорість процесів підготовки та ухвалення рішень виборними органами державної влади;
- ухвалення законів, підзаконних, а також локальних нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано ускладнюють чи скасовують процедури, спрямовані на максимальне залучення громадян до процесів прийняття рішень;
- фактична відсутність механізмів політичної відповідальності депутатів рад різного рівня перед своїми виборцями;
- стрімке зниження довіри до органів представницької влади та суспільна апатія.

Основними причинами цих тенденцій є:

а) відсутність сучасної державної еліти, представники якої мали б спільне бачення національних інтересів України, а також основоположних принципів, основних завдань та перспектив її політичного розвитку;

б) низький рівень демократичної політичної культури та громадянської свідомості населення;

в) недостатність і суперечливість окремих положень Конституції України та інших чинних державних нормативно-правових актів;

г) нерозвиненість механізмів доступу громадян до процесів підготовки та прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадського контролю за їх виконанням;

д) невідповідна вимогам сьогодення система державного управління та місцевого самоврядування;

е) відсутність дієвої судової влади в державі, що не дає можливості громадянам якісно та оперативно відстоювати свої права в органах правосуддя;

ж) відсутність ефективних соціально-економічних реформ.

Сучасний етап демократичних трансформацій в Україні потребує посилення механізмів безпосередньої участі громадян у суспільно-політичних процесах, оскільки неефективність основних інститутів політичної системи великою мірою обумовлена саме недостатністю громадського контролю за їх діяльністю у міжвиборчій період та обмеженням політичної участі громадян лише електоральними процесами. Подальший розвиток форм прямої демократії в Україні обумовлює, перш за все, необхідність удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами.

Таке завдання повністю відповідає основним засадам демократичного державного устрою, який, зокрема, передбачає здійснення влади народу як через обрання представницьких органів, так і його безпосередню участь. Представницька та безпосередня участь є різними формами демократії і взаємодоповнюють одна одну у процесі забезпечення ефективного розвитку політичної системи. Зокрема, здійснення механізмів прямої демократії сприяє:

- реалізації принципу народного суверенітету, який є ключовим у побудові демократичної держави;
- підвищенню громадської участі у прийнятті важливих суспільно-політичних рішень, контролю за їх виконанням;
- легітимізації влади в цілому, державного устрою, діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування, а також певних суспільно-політичних рішень;
- забезпеченню постійного зв'язку між владою та суспільством;
- створенню ефективних важелів впливу громадян на політику у міжвиборчій період.

Важливим є також поширення у різних суспільних колах запиту на наявність демократичних процедур з метою впливу на політичні партії та їх лідерів, на органи представницької та виконавчої влади задля налагодження рівноправного та взаємовигідного діалогу між владою та суспільством. Така стратегія зі зміцнення системи суспільних зв'язків дозволить кожній громадській інституції посилити власну спроможність у відстоюванні інтересів відповідної соціальної групи.

Особливе місце у процесі поширення у суспільстві запиту на демократію покликані посісти **засоби масової інформації**. Вони повинні взяти на себе місію чесного і не заангажованого партнера громадських структур. ЗМІ, як ніхто інший, мають вплив на суспільну свідомість, тому мусять бути гідними партнерами суспільства. Демократичність влади є запорукою їх власного незалежного існування.

2.10. Механізми формування і здійснення державної політики та державне управління

Завданням державної політики є своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення та шляхів розв'язання. У сфері державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій. Політичні процеси в суспільстві не мають

конкретної тривалості в часі (одні вимагають миттєвого розв'язання проблем, а інші розраховані на перспективу) і потребують певних ресурсних витрат. Специфічною особливістю механізму прийняття державних рішень виступають формальні і неформальні аспекти їх вироблення і підготовки, особливо під час їх здійснення. Процес прийняття державного рішення проходить декілька послідовних етапів: усвідомлення проблеми (формулювання); пошук варіантів вирішення проблеми; прийняття рішення (упровадження); констатація результату і його оцінка; аналіз наслідків.

Треба зауважити, що процес прийняття державного рішення є замкненим циклом. Тобто заключний етап - аналіз наслідків рішення - фактично є етапом усвідомлення нової проблеми, і процес формування і здійснення державної політики проходить ті ж самі етапи для розв'язання нової проблеми [87].

Для прийняття оптимального рішення в державній політиці існує два основних засоби вибору узгодженого рішення з альтернативних варіантів:

- засіб консенсусу - ефективний у випадках, коли інтереси учасників прийняття рішення частково співпадають і мають лише незначні відмінності. Через те рішення приймається як компроміс між різними альтернативами, підтриманий усіма сторонами. Цей принцип "згоди всіх" використовується для прийняття ключових рішень у Раді Безпеки ООН;

- більш розповсюдженою є практика, що застосовується в державній політиці - прийняття стратегічних рішень шляхом голосування.

Другий спосіб селекції рішень не обмежується лише формальною процедурою і технікою голосування, але включає в себе виявлення сильних і слабких сторін різних варіантів рішення, уточнення позицій осіб, котрі приймають рішення, а також визначення питомої ваги і пропорцій між більшістю і меншістю. При цьому слід враховувати такий аспект як "парадокс голосування". Він ставить під сумнів тлумачення результатів виборів як

"народного волевиявлення" оскільки, як зазначає Кеннет Ероу, "будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних результатів" [21, С.180-183].

Розглядаючи підходи до формування й реалізації державної політики зазначимо, що державне управління виступає владним інструментом цього механізму і може мати характер як досконалого впорядкування, так і бюрократичної перепони.

Державне управління тісно пов'язане з розробкою державної стратегії і займає центральне місце в структурі політичного процесу. У процесі державного управління акумулюється і має вияв "колективна воля" соціуму, а також через визначені інституційні механізми і за допомогою інструментальних засобів реалізується державна політика, яка тісно пов'язана з управлінням суспільними справами. Структурно управління можна поділити на два взаємопов'язані процеси: регулювання колективних ресурсів суспільства; цілеспрямоване керівництво людьми, підтримка визначеного інституційного порядку спілкування між ними.

Здійснення державної політики тісно пов'язане із регулюванням ресурсів суспільства і виступає своєрідним продуктом того чи іншого циклу політичного процесу.

Загалом державне управління та державна політика асоціюються переважно з усвідомленим регулюванням суспільних справ і колективних ресурсів за допомогою офіційних державних інститутів. Управління суспільством, як відзначав американський політолог Ч. Ліндблом, може бути представлене як механізм з вищими бюрократами "нагорі", простими громадянами "внизу" та рештою ланок, котрі субординовані відповідно до їх проміжних рангів. Цей великий за обсягом і складний механізм є багаторівневою системою функціональних фаз, які знаходяться у стосунках координації і субординації. Кожен більш високий рівень інституційного

механізму реалізації політики з одного боку більш інформований, ресурсно та функціонально забезпечений, ніж нижчий, а з іншого - наділений і більшою відповідальністю за підтримку режиму оптимального функціонування підпорядкованих йому ієрархічних рівнів.

Розглядаючи механізм формування і реалізації державної політики зазначимо, що державне управління виступає особливим типом соціального управління, за яким державні інститути, як ієрархізований суб'єкт: володіють універсальним комплексом державно-владних повноважень; офіційно застосовують сукупність методів управління, зокрема примусові механізми; використовують легітимні форми соціального спілкування і засоби взаємодії з групами й індивідами; цілеспрямовано регулюють колективні ресурси соціуму.

Наступною ланкою в механізмі здійснення державної політики є розробка державної стратегії та прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади. Активну участь у виробленні державної політики беруть як законодавчі, так і виконавчі інститути влади. В залежності від співвідношення владних повноважень між ними виділяють дві основні моделі розробки державної стратегії та прийняття рішень: "активна" і "представницька". Що стосується активної моделі, то для неї є характерним, що законодавчі інститути формулюють базові принципи і конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики. Одночасно практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління закріплена за виконавчими органами.

Згідно з іншою, представницькою моделлю, парламентські органи обмежуються лише формуванням найбільш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень делеговано в структури виконавчої влади.

Третьою складовою частиною механізму здійснення державної політики є застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління,

обумовлених необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень та орієнтованих в першу чергу на практичний управлінський вплив. Цей етап управлінського циклу безпосередньо пов'язаний з політичними режимами, котрі відображають особливості інституційної взаємодії державних органів з громадянами.

Механізм формування і реалізації державної політики має свій прояв у: сукупності субпідпорядкованих дій людей; взаємодії управлінських ланок інституційного механізму, виробленні і реалізації стратегічних цілей і рішень; управлінському циклі. У книзі "Процес розробки політики" Ч. Ліндблом зазначає: "Будь-яка державна політика виступає комплексним феноменом, який складається із дій багатьох обраних, призначених чи найнятих чиновників. У той же час в публічну політику залучено і багато окремих громадян та їх вчинки". Центральною ланкою в загальному механізмі державної політики є фаза прийняття стратегічних і оперативно-тактичних рішень.

Серед значної кількості типологій політичних рішень виділимо типологізацію, обґрунтовану польським політологом Т. Клементевичем. Загалом він поділяє державно-політичні рішення за двома ознаками: коло суб'єктів, які беруть участь у виборі політичної дії; рівень інтеграції сфери соціальних інтересів об'єкта, керівництва чи адресата рішення.

Окрім того, рішення може бути колегіальним чи індивідуальним. Зведений варіант цієї типологізації подамо у вигляді таблиці:

Суб'єкти	Рівень інтеграції інтересів	
	Центральний	Локально-регіональний
Громадяни	Вибори до центральних органів; референдуми, плебісцити	Вибори до місцевих органів; сходи громадян, місцеві референдуми, громадські слухання
Офіційні представники громадян	Закони, постанови і рішення парламенту	Місцеві програми і плани соціально-економічного розвитку
Представницька форма	Програми і плани соціально-економічного розвитку	Рішення стосовно місцевого бюджету
Активісти суспільних груп (громадські делегати)	Рішення вищих органів, політичних партій, громадських об'єднань	Проблемні рішення місцевих органів політичних партій, громадських об'єднань
Непредставницька форма	Політичні угоди	

Для реалізації державної політики суттєвими є дві фази: ухвалення рішень і втілення їх в життя. Зважаючи на те, що фаза втілення у життя - це низка ухвалених рішень, та використовуючи інтереси і цінності тих, хто зацікавлений у співпраці в потрібному напрямі, розробники державної політики можуть впевнено сподіватися на конкретний, бажаний вплив на спільноту цієї політики. Стратегічне мислення щодо процесу і результатів (користування інтересами та цінностями інших задля досягнення власної мети) сприяє недопущенню того, щоб державна політика перетворилася на декларативну.

Арнольд Мелстнер [107, С. 859-867] вказував на мінімальний обсяг інформації, що необхідний для оцінювання здійсненності рішення:

- вивчення конкретних учасників: які особи і групи ймовірно висловлять свою думку з цього питання. Визначені два угруповання учасників, між якими немає чіткої межі: ті, кого це питання не стосується і ті, хто відповідає за ухвалення рішень. При складанні списку потенційних учасників слід припустити, що учасником стане будь-яка дуже зацікавлена (з економічних, вузькопартійних, ідеологічних або професійних міркувань) сторона та додати осіб з офіційними посадами;

- розуміння мотивів та переконань учасників, якщо це організовані зацікавлені групи. Як правило, можна обґрунтувати як ці групи оцінюють конкретні пропозиції, порівнявши витрати і вигоди, які врахують лідери цих груп. Якщо оцінка лідерів ґрунтується на хибних переконаннях, то можливий вплив на їхню позицію через надання відповідної інформації. Набагато важчим є визначення конкретних мотивів і переконань осіб на офіційних посадах. Державні службовці, політичні функціонери і члени громадських організацій мають дуже різноманітні мотиви. Окрім незалежних цінностей слід зважати і на професійну приналежність та бажання забезпечити ресурси для своїх організацій і власного існування. Тому важко точно передбачити, який із мотивів буде домінантним у виборі мотивів.

2.11. Висновки

Під час реалізації та впровадження суспільної політики варто враховувати особливості рішень суспільної політики, що з'являються як відповідь на політичні вимоги та їхні ймовірні наслідки. У процесі вироблення та реалізації державної політики варто враховувати кількість міжорганізаційних зв'язків, а також чітко визначати мету та встановлювати цілі цього процесу. Також необхідно чітко розробляти інструменти та засоби державної політики - передбачені законом можливості впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на перебіг суспільних процесів.

Стосовно впливів державної політики, варто завжди враховувати її результати й наслідки, а також дії, що мають не лише безпосередні результати, а й побічні, непередбачені, другорядні й третьорядні, довготермінові й ланцюгові наслідки. Впливи державної політики повинні підлягати відповідній оцінці. Найпоширеніший метод оцінки політики — моніторинг заходів її впровадження. Для систематичного оцінювання політики застосовують також такі методи: експериментальний та порівняльний.

Надзвичайно важливим аспектом є типи зацікавлених сторін серед яких можна визначити такі типові групи: групи протесту, політики, державні службовці, бізнес-структури, впливові особи, галузеві фахівці, представники ЗМІ, громадські організації, міжнародні організації та програми технічної допомоги урядові України. Після визначення позицій зацікавлених сторін варто встановити їхні комунікаційні спроможності, серед яких: обов'язок інформувати, наявність каналів донесення інформації, фінансові та кадрові ресурси, генерування адекватного змісту повідомлення, доступність змісту повідомлень, довіра до повідомлень, оперативність інформування та наявність контраргументації щодо позиції опонента.

РОЗДІЛ 3

3. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ PUBLIC POLICY УКРАЇНИ У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

3.1. Основні проблеми у соціальній сфері

Сучасний стан розвитку України супроводжується появою гострих соціально-економічних проблем, які спричиняють серйозні зміни якості життя населення, що виявляється у скрутному економічному становищі населення країни, погіршенні фізичного здоров'я, скороченні середньої тривалості життя, збільшенні диференціації доходів різних груп населення, погіршенні соціальної захищеності, соціального забезпечення, зниженні реальної заробітної плати, середньої пенсії, розвитку небезпечної ситуації у галузях соціальної сфери.

За відсутності консолідованої національної стратегії у соціальній політиці, яка б забезпечувала формування гармонійних відносин між різними соціальними прошарками, окремі розрізнені урядові заходи соціальної підтримки виявилися неспроможними кардинально вплинути на подолання вищезазначених негативних тенденцій. Відсутність системного підходу до формування державної соціальної політики, державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації призвела до фрагментарності вирішення нагальних соціальних проблем. Більшість заходів соціальної політики мають декларативний характер і у повному обсязі їх не реалізовано.

Питання побудови ефективної соціальної політики, соціального захисту, регулювання соціальної сфери розглядаються в працях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених: О. Амоші, Т. Аткінсона, Н. Борецької, М. Волгіна, В. Гейця, О. Грішнкової, Г. Еспінг-Андерсена, Т. Заславської, Т. Кір'ян, А. Колота, В. Куценко, Е. Лібанової, О. Макарової, Т. Маршалла, В. Новікова, О. Новікової, У. Садової, Дж. Стигліця, Р. Тітмуса, Є. Холостової, О. Яременка та інших.

Разом з тим, глибоке дослідження теоретичних питань соціальної діяльності не завжди дозволяє робити дієві рекомендації щодо ефективної

реалізації соціальної політики в умовах безперервного розвитку економічної системи. В економічній літературі не дістали достатнього відображення такі важливі питання, як оцінка та підвищення ефективності соціальної політики на різних рівнях, оптимізація існуючого механізму формування та реалізації соціальної політики з урахуванням міжнародних стандартів і сучасних умов.

Характерною ознакою розвитку соціально-економічної політики України починаючи з 2000 р. було стабільне зростання доходів громадян, зокрема наявного доходу, номінальної заробітної плати, із синхронним прискоренням зростання основних соціальних гарантій – мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму й мінімальної пенсії за віком. Однак криза, що розпочалася наприкінці 2008 року, посилила дію старих соціальних проблем, а також породила безліч нових: скорочення та затримка виплати заробітної плати, відправлення працівників у неоплачувані відпустки, скорочення робочих місць та звільнення працівників, відновилося зростання заборгованості з виплати заробітної плати.

Соціально-економічна ситуація в Україні кардинально змінила життя населення, погіршення економічної ситуації призвело до поглиблення розшарування суспільства за рівнем доходу і, як результат, до диференціації життєвого рівня населення. За стандартами розвинених країн населення України завжди було бідним, але розрив між життєвими стандартами та реальним рівнем життя не був таким величезним, як зараз.

Динаміка доходів населення за 2000-2009 рр. мала нестійкий характер. Якщо протягом 2001-2005 рр. мало місце стабільне зростання як наявного, так і реального наявного доходів, то у 2006 р. темп зростання суттєво знизився. Починаючи з 2006 р. спостерігається помітне уповільнення темпів приросту реального наявного доходу, що пояснюється активізацією в цей період інфляційних тенденцій, а значне зниження у 2009 р., крім цього, пов'язане з економічною кризою. Так, у 2009 р. порівняно із 2008 р. зросли номінальні доходи населення, наявний дохід, який може бути використаний населенням на

придбання товарів та послуг. Водночас зменшився реальний наявний дохід, визначений з урахуванням цінового фактора, і збільшилися витрати населення.

Протягом 2000-2009 рр. у структурі доходів населення питома вага заробітної плати коливалася в діапазоні від 41,9 (2009 р.) до 44,8% (2007 р.), причому найнижчий її рівень було зафіксовано у 2009 р. Питома вага соціальної допомоги та інших одержаних поточних трансфертів досягла максимуму у 2005 році. Розмір середньомісячної заробітної плати у 2009 р. збільшився порівняно з 2008 р. на 5,5%. За останні 9 років середньомісячна заробітна плата зросла більш ніж у 8 разів. Середньомісячна заробітна плата в 2000 р. і в 2001 р. була нижчою за встановлений прожитковий мінімум. З 2002 р. ситуація почала поліпшуватися і до 2009 р. середньомісячна заробітна плата перевищила прожитковий мінімум майже у 3 рази.

У той же час темпи падіння індексу реальної заробітної плати останніми роками стали досить помітними, що зумовлено зростанням споживчих цін на товари і послуги та рівня податків і обов'язкових платежів.

Найбільше зростання реальної заробітної плати припадало на 2004 р. (23,8%). У 2009 р. реальна зарплата скорочувалася значно швидше, ніж у 2000 р., у результаті реальна зарплата в Україні знизилася майже на 10% на відміну від номінальної, що зросла, і досягла найнижчої відмітки за останні десять років. Україна посіла перше з кінця місце в рейтингу рівня середньомісячних зарплат у Європі (у доларовому еквіваленті), складеного наприкінці 2009 р.: Україна – 230 дол., Молдова – 250, Білорусь – 360, Албанія – 400, Росія – 670, Польща – 1200, Німеччина – 4500, Данія – 5200 дол. Ця ситуація відображає типовий для бідного суспільства процес знецінення робочої сили.

Питома вага оплати праці у ВВП у 2009 р. збільшилася з 49,6% у 2008 р. до 51,0%. Проте порівняно з 2000 р. питома вага заробітної плати в 2009 р. збільшилася на 8,7 в.п. У 2000-2009 рр. темп збільшення номінальної заробітної плати постійно випереджав збільшення реальної, причому якщо у 2008 р. відбувається різке скорочення реальної заробітної плати (майже в 2 рази) порівняно з 2007 р., то номінальна зросла за цей же період на 34%. У той же

час зростання цін помітно випереджає зростання рівня зарплат громадян України. У 2009 р. спостерігається зниження темпів як номінальної, так і реальної заробітної плати порівняно з попереднім роком.

Залишаються вельми значними борги з виплати заробітної плати. Так, розглядаючи ситуацію за останні 10 років, можна спостерігати поступове скорочення заборгованості з оплати праці (у середньому на 22%) до 2008 р. Але у 2008 р. заборгованість з виплати заробітної плати знову збільшилася на 77,8% порівняно з 2007 р., а у 2009 р. – на 23,9% порівняно з 2008 р.

Щодо ресурсів, які має в своєму розпорядженні населення країни, то сукупні ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство протягом аналізованого періоду зростали і до кінця 2009 р. досягли 3015,3 грн., що на 4,2% більше, ніж у 2008 р. Найбільший темп зростання ресурсів, а отже, і доходів домогосподарств припадає на 2005 і 2008 р.: відповідно 45 і 43,8%. Найменший темп зростання спостерігався в 2009 р. – 4,2%. У структурі ресурсів найбільшу питому вагу займають грошові доходи. Але якщо в 2000 р. їх питома вага становила 68%, то починаючи з 2004 р. перевищила 85% і до 2009 р. досягла 88,5%. Питома вага вартості спожитої продукції, одержаної з особистого підсобного господарства і від самозаготівель у 2000 р. становила 17%, потім вона почала стрімко знижуватися до 4-4,6% у 2008 і 2009 р., тобто частка даного виду ресурсів скоротилася в 4 рази. Пільги і субсидії займають невелику питому вагу в структурі ресурсів. У 2009 р. вона становила лише 0,6%, тоді як у 2000 р. – 2,9%.

Протягом останніх років спостерігається поступова зміна структури ресурсів населення: зростає питома вага доходів від заробітної плати, підприємницької діяльності, самозайнятості, пенсій, стипендій, соціальної допомоги, а питома вага різних пільг і субсидій зменшується.

Аналіз структури грошових доходів показав, що свої потреби домогосподарства в основному задовольняли за рахунок таких джерел ресурсів, як оплата праці, а також пенсії, стипендії та соціальна допомога.

Починаючи з 2000 р. сукупні витрати за місяць у розрахунку на одне домогосподарство зросли в 5 разів і наприкінці 2009 р. становили 2754,1 грн., що на 6,3% більше, ніж у попередньому році. Максимальне збільшення витрат (на 50%) було зафіксоване в 2008 р. і в 2005 р. – 36%.

Скорочення витрат у 2009 р. пояснюється відносно малим, майже непомітним зростанням доходів серед населення України, причому якщо доходи зросли лише на 4,2%, то витрати – на 6,3%.

Саме тому частина суспільства, що виявилася на межі виживання, збільшилася. Скорочення у 2009 р. порівняно з 2008 р. реальних наявних доходів населення вплинуло на зміни в структурі сукупних витрат. Найвагомішою статтею (50%) сукупних витрат продовжували залишатися витрати на продукти харчування. Порівняно з 2008 р. питома вага цих витрат збільшилася на 1,1 в.п., а за останні десять років скоротилася на 14,9 в.п. Причому в даний час 13% населення витрачають весь свій бюджет на придбання продуктів харчування, а в 2008 р. даний показник становив 9%. В структурі сукупних витрат населення витрати на харчування (не враховуючи тютюнові вироби та алкогольні напої) стабільно перевищують 50-відсотковий рівень, що свідчить про те, що населення України згідно з міжнародними стандартами є бідним. Витрати на алкогольні напої та тютюнові вироби у 2009 р. збільшилися і досягли рівня 2000 р. (3%), тобто населення країни в період кризових явищ намагається пом'якшити обстановку, вдається до наркотичних речовин. Питома вага витрат непродовольчих товарів упродовж аналізованого періоду зростала, але у 2009 р. зменшилася до рівня 2006 р. (34,7%).

У цілому спостерігається зростання неспоживчих витрат за 2000-2008 рр. на 7,1 в.п., або у 2рази. Однак уже в 2009 р. відбулося зниження в основному за рахунок зменшення питомої ваги витрат, які направлялися на нагромадження не фінансових активів. Таким чином, докризовий період (до 2008 р.) характеризується позитивними зрушеннями як у структурі витрат, так і в структурі доходів населення України.

Рівень соціального розвитку суспільства, а також усю негативну сторону економічної кризи підтверджує і показник безробіття, який збільшився в країні у 2009 р. порівняно з 2008 р. на 2,7% (серед населення у працездатному віці). У 2007 і 2008 р. спостерігався мінімальний рівень безробіття – 6,9%. Протягом 2000-2008 рр. рівень безробіття зменшився у 1,8 рази. Ще однією соціальною проблемою в Україні є бідність пенсіонерів. Так, 90% пенсій, що призначаються на загальних підставах (тобто недержавним службовцям, не працівникам суду або прокуратури, не військовим), нижче за реальний поріг бідності. Упродовж 2000-2009 рр. відбувається стабільне збільшення розміру пенсій. У 2009 р. вона зросла порівняно з 2008 р. на 11,2%. Проте, якщо в економічно розвинених країнах, співвідношення пенсій і середньомісячної заробітної плати становить приблизно 70%, то в Україні – 52,4% (у 2009 р.). Через низьке співвідношення пенсій і зарплат становище непрацюючих пенсіонерів залишається вкрай важким, розмір пенсій не забезпечує задоволення всіх потреб населення похилого віку, і без кардинальної зміни системи фінансування істотно збільшити його неможливо.

Аналіз динаміки рівня бідності за відносним критерієм впродовж 2000-2009 рр. свідчить про загальну стабільність ситуації та певні проблеми у профілях бідності, а саме про над високі індикатори бідності серед дітей та доволі високі значення індикатора серед працюючих. Такі профілі можуть вказувати, з одного боку, на неефективність державної соціальної політики стосовно дітей, а з іншого – на проблеми у сфері праці, коли зайнятість не гарантує достатнього доходу для задоволення основних потреб та не захищає сім'ю від бідності. В той же час диференціація за доходами серед бідних є незначною, а глибина бідності коливається у межах 23-25%.

В Україні спостерігається надмірна поляризація населення за рівнем доходів. Чисельність населення з доходом нижче за прожитковий мінімум значно скоротилася – з 80% у 2000 р. до 16% у 2009 р. Рівень доходів низькодохідних груп населення знаходиться на межі фізіологічного мінімуму, і як наслідок цього – їх ослаблене здоров'я і невисокий рівень освіти, оскільки

відбулося достатньо різке скорочення обсягів споживання більшістю населення країни саме цих видів соціальних послуг.

Однією з найпоказовіших характеристик є постійне зростання частки видатків на соціальні потреби в сукупних державних видатках. Упродовж 2000-2009 рр. річні видатки на соціальний захист становили в середньому 22% загальної суми видатків, зазначеної у консолідованому бюджеті України. Максимум було відмічено у 2005 р., коли видатки зведеного бюджету на соціальний захист становили 28,1%, або 9% ВВП. Відповідно до політики уряду 2007 р., спрямованої на економічний розвиток, збільшилися видатки на розвиток, у результаті чого частка видатків на соціальний захист знизилася до 6,7% ВВП [5, с. 155]. У 2008 р. знову було зафіксовано зростання видатків на соціальний захист, і частка його у ВВП досягла 7,8%. Частка соціальних видатків у сукупних видатках держави підвищилася з 12,4% у 2000 р. до 28,9% у 2009 р.

Проведений аналіз формування і реалізації соціальної політики в Україні дозволяє дійти висновку, що мають місце системні проблеми, серед яких слід виокремити такі:

- концептуальну неусвідомленість соціальної складової (державна політика поки що розділяється на окремі економічну і соціальну складові);
- відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики і механізмів її реалізації;
- повільне просування соціальних реформ (механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери підмінило собою зміни, які мали відбутися в її реорганізації, технологіях забезпечення соціальних потреб, збільшенні соціальної віддачі ресурсів, що направляються на розвиток соціальної сфери);
- уповільнення темпів зростання реальної заробітної плати через прискорення інфляційних тенденцій;

- значну диференціацію заробітної плати в регіональному вимірюванні та за видами економічної діяльності (жителі регіонів із найнижчою заробітною платою одержують в 2,2 рази менше, ніж жителі м. Києва);

- погіршення фінансового стану чинної пенсійної системи: пенсійний фонд практично наполовину переведений на дотації з Державного бюджету, які становлять близько 30 млрд. грн.;

- різке погіршення становища на ринку праці, тенденції активного вивільнення працівників і погіршення стану з оплатою праці;

- недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту, відсутність єдиної системи соціального права;

- надмірну кількість задекларованих соціальних пільг при фактичному недотриманні принципів їхнього цільового призначення, збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не підкріплено можливостями бюджетного фінансування;

- нераціональність системи соціальних послуг, перевантаженість держави мережею бюджетних установ, які виконують різні функції в соціальній сфері;

- активне збільшення бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Тоді як недостатньо фінансуються програми охорони здоров'я, заходи щодо підтримки соціального захисту дітей, інформатизації освітніх установ, охорони праці тощо;

- зведення соціальної політики до переважання заходів компенсаційного характеру стосовно окремих верств населення, різних регіонів, здійснення заходів на рівні грошово-компенсаційних механізмів;

- безадресність при розподілі значної частини державних коштів, які направляються на соціальний захист населення.

Офіційні дані не повністю відображають рівень розвитку країни, тому для суб'єктивної оцінки соціального стану населення України слід навести результати соціопитування. Так, згідно із результатами соціологічного

опитування, проведеного Центром соціальних досліджень «Софія»⁹, на початку літа 2008 р. (ще до початку розвитку проявів фінансової кризи в Україні) майже 94,2% респондентів характеризували економічну ситуацію в країні як «погану». 47,9% опитаних вважали, що економічна ситуація і в подальшому погіршуватиметься. Значна частина (39,4%) респондентів вказали на суттєве погіршення матеріального стану їхніх родин. Причому 18,2% респондентів повідомили, що їхнє становище погіршилося «істотно». Зростають соціальна втома та пасивність населення, знижуються очікування добробуту в майбутньому, звужуються перспективи особистого, сімейного та соціально-економічного планування. Як наслідок, знижується готовність українців брати конструктивну участь у трансформації суспільства, гальмується формування громадянського суспільства в Україні.

У період з 9 по 18 жовтня 2009 р. Київський міжнародний інститут соціології провів всеукраїнське опитування громадської думки. Методом інтерв'ю опитано 1997 респондентів, що проживають у всіх областях України, Криму та Києві за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років¹⁰.

Згідно з результатами опитування наслідки кризи не відчули приблизно 5% населення. Відчули наслідки кризи 93% населення України, зокрема: 83% людей відчули кризу через зростання цін і тарифів; 46% – через зниження рівня своїх доходів; 7% – через затримки виплат заробітної плати або пенсій; 11% – через втрату роботи.

Порівняно з даними опитувань, які проводилися в лютому і квітні 2009 р., дещо збільшилася кількість тих, хто втратив частину своїх заощаджень (з 8% у лютому до 11% у жовтні). Проте ситуація з виплатами пенсій і заробітної плати поліпшилася – у лютому таких постраждалих було 14%, у жовтні – вдвічі менше (7%). Понад усе відчувають зниження рівня доходів жителі Західного

⁹ Економічні орієнтації населення (дані опитування населення України): за результатами опитування населення України, проведеного Центром соціальних досліджень «Софія» / Центр соціальних досліджень «Софія», липень 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sofia.com.ua/page3.html>.

¹⁰ Всеукраїнське опитування громадської думки Київського міжнародного інституту соціології «Відчуття наслідків економічної кризи населенням України. Динаміка бідності в Україні, 1994-2009 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/txt/doc/29042009/pr.doc>.

регіону (50%); на другому місці – Південний (46%) і Східний (45%) регіони. У Центральному регіоні на зниження рівня доходів поскаржилися 43% опитаних. Від зростання цін і тарифів найбільш постраждали жителі Східного регіону (87%), найменше – Західного (79%); у Південному і Центральному регіонах трохи менше – 84 і 81%.

Реалізація стратегічного курсу на досягнення Україною європейських стандартів життя має ґрунтуватися насамперед не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету та розширенні спектра соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості та ефективності надання послуг соціальної сфери, створення та впровадження правових й організаційних умов, недопущення зниження рівня життя населення України.

Розглядаючи напрями соціальної політики, перш за все необхідно визначитися з функціями державної та місцевої влади в соціальній сфері. Перерозподіл відповідальності з центру на місця, що відбувається зараз, багато в чому є закономірним, але стихійним, і потребує чіткого методичного та юридичного забезпечення і підкріплення відповідними бюджетними угодами.

Сфера компетенції державної влади має включати:

- визначення і законодавче закріплення мінімальних, гарантованих усім громадянам країни соціальних стандартів;
- макроекономічну координацію основ політики, яка здійснюється в галузях соціальної сфери;
- пряме фінансування обмеженої кількості пріоритетних соціальних програм і розпорядження фондом соціальних субвенцій, призначеним для цільової підтримки територій, що знаходяться в особливо несприятливій ситуації.

Одним із напрямів удосконалення державної соціальної політики має стати законодавче й організаційне оформлення розмежування прав і відповідальності органів управління різного рівня за вирішення соціальних завдань, децентралізація управління соціальними ресурсами при збереженні регулюючої ролі державного центру. Це дозволить виключити надмірний

паралелізм (наприклад, у роботі Міністерства соціальної політики, Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування) і забезпечити взаємну кооперацію при здійсненні політики в кожній із соціальних сфер і макроекономічному обґрунтуванні рішень щодо ключових соціальних питань.

Для забезпечення пріоритетних напрямів соціальної політики вона має здійснюватися з урахуванням запропонованих принципів:

1. Створення обґрунтованих соціальних нормативів, відрахувань із державного бюджету на фінансування соціальної сфери.

2. Недопущення масового зубожіння населення, соціальних аномалій.

3. Досягнення оптимальної рівноваги між цілями соціальної політики та ресурсним забезпеченням. Облік обмежених ресурсів у країні та окремих регіонах і розробка оптимальних комбінацій усіх видів ресурсів і напрямів їх використання.

4. Соціальне реагування на зміну умов життєдіяльності людей. Проведення індексації доходів, створення нових форм соціальної допомоги, розробка цільових комплексних програм соціального розвитку.

5. Соціальна справедливість. Усі громадяни повинні мати основні соціальні гарантії.

6. Фінансування соціальної сфери на змішаній державно-ринковій основі. Забезпечення пріоритетності соціальної сфери при розподілі додаткових бюджетних доходів

7. Економічна ефективність соціальних програм. Забезпечення відчутних результатів на конкретних етапах соціально-економічного розвитку суспільства з використанням раціональних обсягів видатків.

8. Суспільна доцільність Обмеження контингенту тих, хто соціально захищається в суспільстві, тими, хто позбавлений можливості самозабезпечення.

9. Самостійність органів місцевої влади. Розширення кола соціальних проблем, вирішуваних органами місцевої влади, при пріоритетності державного підходу.

10. Інформування населення про соціальну політику держави. Висвітлення державними органами завдань збереження та розвитку соціального альянсу суспільства.

11. Державна підтримка різних форм залучення окремих верств населення до ринкової структури. Забезпечення державної підтримки всіх форм підприємництва, зокрема середнього і малого бізнесу.

При реалізації деяких із наведених принципів формування соціальної політики можна запропонувати такі варіанти: наприклад, з точки зору економічної ефективності (зниження державних видатків) і соціальної справедливості доцільним буде введення пільг (зокрема, щодо податку на прибуток)

- для сім'ї, що має на утриманні представників старшого покоління. Пільга має бути як мінімум зіставною з розміром державних видатків по догляду, що надається в інтернатах для громадян похилого віку;

- сім'ї, що має дитину, за якою здійснюється догляд удома. Пільга має бути зіставною із субсидіями, що виділяються на компенсацію нижчого розміру оплати батькам, які користуються послугами дитячих дошкільних установ, а також на харчування їх дітей у цих установах тощо. У цьому випадку не «каратимуться» сім'ї за те, що власними зусиллями, маючи більший дохід і спричиняючи велику економічну користь суспільству, вони ще беруть на себе за власною ініціативою піклування про представників старшого і молодшого покоління, не перекладаючи це на державу і суспільство.

Таким чином, стратегічна мета нової соціальної політики має бути спрямована на взаємну відповідальність держави і людини. Досягнення поставленої мети і вирішення конкретних завдань потребує реалізації та формування соціальної політики з урахуванням таких положень:

- взаємна солідарна відповідальність усіх суб'єктів соціальної політики держави, неурядових об'єднань, підприємців, громадян за результати соціального розвитку;
- добровільність і різноманіття форм участі людей у формуванні та реалізації соціальної політики;
- відвертість і підконтрольність соціальної політики суспільству, людині;
- міжнаціональна, міжконфесійна, міжгрупова і міжособистісна толерантність;
- захист працездатного населення від соціальних ризиків переважно за страховими принципами;
- гарантоване збереження раніше придбаних соціальних прав для людей, які фактично користуються цими правами, чий матеріальний стан багато в чому ними визначається.
- Розвиток системи соціального забезпечення непрацездатних громадян через підтримку відповідної інфраструктури (як державної, так і недержавної);
- стимулювання (через створення правових, фінансово-економічних і організаційних умов) активної участі людей у формуванні власного добробуту і в суспільному житті.

Таким чином ми бачимо основну оцінку стану соціальної політики на державному рівні, порівняльний аналіз динаміки деяких соціальних показників в Україні за 2000-2009 рр., а також соціологічну оцінку впливу економічної кризи на соціальний стан населення.

3.2. Основні проблеми у сфері гуманітарної політики

Особливо великою є роль держави в сфері гуманітарної політики в умовах сучасної України. Обов'язок держави в Україні - сприяння формуванню сучасного громадянського суспільства, адже одна з основних проблем, що постала перед українцями після 1991 року є трансформація самого суспільства. А також, її обов'язком в умовах демократії є взяти на себе представництво історичних інтересів нації, захист її культури, залишаючи при цьому гарантом конституційних прав і свобод людини – громадянина України незалежно від його національної, етнокультурної, мовної чи релігійної приналежності. Майбутнє України залежить від того чи зуміє суспільство і держава спільними скоординованими зусиллями врятувати високі сфери своєї культури від безроздільного панування ринку.

Розглянемо поняття гуманітарної політики. Незважаючи на те, що основні складові гуманітарної сфери: освіта, культура, наука, охорона здоров'я – досліджуються вже не одним поколінням вчених та дослідників, сама гуманітарна політика стала об'єктом уваги та вивчення в нашій країні порівняно недавно. А практичний інтерес до себе данна галузь суспільної діяльності привернула буквально в наші дні – з появою сучасної незалежної демократичної української держави.

Термін “гуманітарна політика” взаємопов'язаний із поняттям гуманізм., суть якого в тому, що це система поглядів, яка ґрунтується на визнанні самоцінності прав на свободу, щастя і рівність кожної людини; принцип, що вимагає ставлення до людини як до вищої цінності і активного сприяння в створенні умов її вільного розвитку.

Таким чином, поняття гуманітарної політики поєднує дві основні складові: гуманізм та політика, яку ми розуміємо як будь-яку діяльність людей (навіть діяльність окремої людини), пов'язану з державною владою.

Гуманітарну політику держави можна визначити і як систему принципів, цілей, механізмів, послідовних заходів, що спрямовані на створення умов для гуманітарного розвитку суспільства; соціальну динаміку освіти, науки,

культури; забезпечення інтелектуально-духовної безпеки людини; реалізацію її гуманітарних, духовних потреб; формування і збагачення творчого потенціалу особи; всебічну самореалізацію сутнісних сил особистості, її духовності.

Одним з головних напрямків гуманітарної політики в Україні є розвиток освіти. Разом з культурою та охороною здоров'я вона відіграє надзвичайно важливу роль в житті суспільства. Крім загально-цивілізаційного впливу на життя людини, освіта, культура, охорона здоров'я є щонайважливішими елементами економіки як єдиного цілого.

Наступною складовою гуманітарної політики держави є охорона здоров'я. Верховна рада України формує основи державної політики в цій галузі шляхом закріплення її законодавчих засад, визначення мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм.

Українська культура щороку зазнає відчутних втрат, але останнім часом значно зріс інтерес до питань культури, що не є випадковим. Адже суспільний розвиток у цілому охоплює і розвиток духовний, іншими словами – культурний. Діяльність держави має бути направлена на розвиток культури українського народу, охорону його культурної спадщини, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, повернення в Україну культурних цінностей, які знаходяться за межами держави.

Отже, державна гуманітарна політика – це система і послідовна діяльність держави у відносинах з людиною зокрема і суспільства в цілому, що здійснюється через органи державної виконавчої, законодавчої та судової влади при залученні громадськості і з урахуванням основних прав людини і ставить за мету досягнення високого життєвого, духовного та інтелектуального рівня особистості, як у її власних інтересах, так і в інтересах держави Україна в цілому.

При розгляді основних принципів гуманітарної політики слід вказати, що вони мають відповідати основним правовим положенням, що прийняті, як у нашій державі, так і міжнародним співтовариством. До них належать:

- Конституція України, що була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року;
- Загальна декларація прав людини (1948 р.);
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.);
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966р.);
- Європейська конвенція про захист прав людини та фундаментальних свобод (1950 р.) та інші документи.

Таким чином гуманітарна політика – це не лише односторонній механізм забезпечення людського розвитку, а й механізм взаємодії особи, суспільства і держави, який виявляється з одного боку у спрямованості на людину, покращенні умов її життя, а з другого боку – на залучення людини до державотворчих процесів, а в більш широкому розумінні – до світового співробітництва і розвитку, що сьогодні є таким важливим для розвитку Української держави.

Період бурхливої трансформації соціально-економічних засад суспільного життя неодмінно супроводжується інтенсивним пошуком нових смислових орієнтирів соціального мислення громадянського суспільства та політичної дії державних структур. В Україні, яка переживає складний і суперечливий етап свого розвитку, цей пошук має багатоплановий характер. Злагода в суспільстві не приходить сама по собі, а є закономірним продуктом цілеспрямованої гуманітарної політики держави. При цьому ментальність народу є фактором, який прискорює цей процес, або, навпаки, значно стримує її досягнення.

Гуманітарна політика держави ставить за мету «олюднення», одуховлення всіх сфер та галузей суспільного буття, створення умов для максимальної самореалізації кожної особистості, спрямована на формування,

розвиток і збереження фундаментальних загальноцивілізованих цінностей. Останнє якраз і є підґрунтям злагоди в суспільстві.

У зв'язку з цим треба зробити одне застереження. Справа в тому, що людство - у всесвітньому розумінні цього слова - не в усьому є єдиною спільнотою, воно поділяється на декілька цивілізацій. Україна визначилась у цьому складному розмаїтті світових цивілізацій, обравши європейський шлях розвитку. Для такого вибору в народі України були об'єктивні підстави. Оскільки саме ця, умовно кажучи, «західна» система гуманітарних цінностей була покладена в основу фундаментальних документів світової співдружності, таких, як Загальна Декларація прав людини 1948 року, міжнародні пакти про права людини та ін.

Отже, орієнтація гуманітарної політики України саме на західноєвропейську систему цінностей має і морально-психологічні, і міжнародно-правові підстави. В ієрархії цих цінностей на першому плані, безперечно, стоять свобода та рівність людини. Свобода і рівність не декларовані, а реальні, забезпечені і системою конституційних гарантій, і діяльністю державних структур, в тому числі й правоохоронних органів.

Поруч зі свободою і рівністю в ряду найвищих гуманітарних цінностей стоїть соціальна справедливість. Здавна триває суперечка про її справжні критерії. Подолані застарілі уявлення, що такими критеріями мусять бути походження людини, її станова належність, розміри багатства. Нині все більше стає загальновизнаним розуміння того, що реальною підставою для оцінки людини, для визначення міри справедливого ставлення до неї є, перш за все, реальний внесок кожного у формування та збагачення тих вічних цінностей, які є спільним надбанням багатьох поколінь.

Розв'язання першочергових завдань гуманітарної політики України повинно здійснюватись по багатьох напрямках, усіма «гілками» державної влади та їх структурними підрозділами. Але основою єдності усіх напрямів, фундаментом зусиль повинні бути ідеї національного характеру гуманітарної політики, формування національної свідомості, захист цінностей, закріплених у

Конституції України, консолідація суспільства до злагоди і праці. Головною синтезуючою ідеєю гуманітарної політики має бути її людинотворчий характер.

У душі Конституції України, інших державних актів, головними напрямками гуманітарної політики, що відтворюють її структуру є: визначення та постійний контроль над рівнем або індексом показника гуманітарного розвитку України, прийнятого ООН, який складається з трьох основних компонентів - тривалості життя людини, рівня освіти і рівня доходу; всебічне створення умов для дотримання прав людини; створення цілісної системи соціального захисту населення та підвищення загального добробуту суспільства; впровадження ефективної системи охорони здоров'я; сприяння зайнятості населення; збереження позитивних здобутків освітньої системи України, її розвиток, використання позитивного досвіду зарубіжних країн; гуманітаризація освіти і виховання в молоді державницької психології як майбутнього потенціалу Української держави; всебічне сприяння підвищенню національно-духовного рівня особистості; забезпечення умов розвитку культури та мистецтва; охорона навколишнього середовища, збереження та оновлення пам'яток історії; утворення широкої інформаційної мережі, забезпечення доступу населення до міжнародних освітньо-культурних програм; співпраця з іншими країнами через гуманітарні програми та гуманітарну допомогу; участь України в програмах ООН з гуманітарного розвитку; проведення миротворчої діяльності; впровадження гуманітарної політики у сфері державної служби; створення спеціальних гуманітарних служб та фондів.

Отже, державна гуманітарна політика - це системна й послідовна діяльність держави у відносинах з людиною, зокрема, суспільством в цілому, що здійснюється через органи державної виконавчої, законодавчої та судової влади при залученні громадськості й з урахуванням основних прав людини і ставить за мету досягнення високого життєвого, духовного та інтелектуального рівня особистості як у її власних інтересах, так і в інтересах України в цілому.

Поняття гуманітарної політики тісно пов'язане із поняттям соціальної політики, але якщо соціальна політика, як державна політика, спрямована на

досягнення добробуту в суспільстві, покликана переважно забезпечувати фінансування соціально-культурної сфери, а за світовими стандартами, адресована лише певним категоріям населення, то гуманітарна політика є поняттям значно ширшим і включає в себе, поряд зі специфічними економіко-фінансовими заходами, заходи управлінські, політико-правові, міжнародне співробітництво тощо.

До того ж, гуманітарна політика - це не лише односторонній механізм забезпечення людського розвитку, а механізм взаємодії особи, суспільства і держави, який виявляється, з одного боку, у спрямованості на людину, покращанні умов її життя, а з другого боку - на залучення людини до державотворчих процесів, а в більш широкому розумінні - до світового співробітництва і розвитку, що сьогодні є таким важливим для становлення Української держави. У цьому полягає практичний аспект злагоди в суспільстві.

Гуманітарна політика є важливим чинником суспільного життя. Її сутність, зміст, принципи і практична діяльність її інституцій - усі ці складові потребують сьогодні підвищеної уваги. Недостатня методологічна і теоретична визначеність у цих питаннях породжує нескоординованість в гуманітарній практиці - у викладанні гуманітарних дисциплін, науковій роботі інститутів гуманітарного профілю, діяльності культурно-освітніх закладів, праці мистецьких колективів, творчих спілок, засобів масової інформації тощо.

Сьогодні у нас, на жаль, не визначені задовільним чином загальнозначущі цінності, які б об'єднували суспільство. Для багатьох і досі незрозуміла відповідь на питання «куди йдемо?». Ідея незалежності, незважаючи на економічну скруту, підтримується народом, але значною мірою залишається ідеєю «незалежності від» і недостатньо зрозуміла як ідея «незалежності для». Але ж при всьому тому, ми живемо і працюємо, як одна нація, один народ, маючи цивілізовану національну ідею. І саме це повинно бути головним, консолідуючим наше українське суспільство на побудову демократичної держави.

Гуманітарна політика - це джерело і механізм гуманізації суспільства. Вона орієнтує всі сфери діяльності без винятку на людину, її потреби і їх задоволення як на головну мету, спрямовує почуття і розум людей не на розбрат і протистояння, а на взаєморозуміння і взаємоповагу, підтримання і розвиток людського в людині, а не хижацького в ній. Її метою є впровадження в суспільство ідей свободи, справедливості, демократії, солідарності, збереження миру, екологічної безпеки та інші. З цієї мети треба й виходити. Які б не були різні за змістом, сферою дії, об'єктом і суб'єктом впливу освіта, виховання, інформаційна, мистецька та інша діяльність, вони повинні базуватись на гуманістичних принципах. І це не означає цензурування гуманітарної сфери. Навпаки, це означає приведення її у відповідність з своєю гуманістичною сутністю і така відповідність є умовою єднання суспільства.

Далі необхідно визначити ті принципи, на яких має базуватися гуманітарна політика в Україні. Першим таким принципом є законність. Одним з основних завдань державотворення є побудова правової держави, що означає таку державу, в якій юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорону і захист основних прав людини. З цього випливає і другий принцип гуманітарної політики - проведення діяльності відповідно до основних прав людини або, іншими словами, визнання пріоритету загальнолюдських цінностей. У Декларації про державний суверенітет України, Акті про незалежність Української держави, в Конституції Україна проголосила про побудову демократичної, правової, соціальної, соборної держави. Також Україною підписані основні міжнародні документи, що стосуються охорони прав людини. Отже, будь-яка державна діяльність повинна слугувати як інтересам Української держави, так і вимогам сучасного світового розвитку. Тому наступним принципом гуманітарної політики є врахування інтересів як Української держави, так і світової спільноти. Тут мається на увазі також і орієнтація на досвід передових держав світу, зокрема європейських, у створенні повноцінного соціокультурного середовища при опорі на історичні традиції українського народу, духовний та інтелектуальний потенціал. Важливим також

є принцип відкритості державної діяльності, формування довіри до влади, до держави, створення зусиллям всіх державних органів максимально сприятливих умов для розвитку гуманітарної сфери суспільства, надання рівних можливостей для кожного громадянина України.

Базуючись на цих принципах, державна гуманітарна політика, відповідно до своїх завдань, зможе стати одним з гарантів досягнення злагоди у громадянському суспільстві в Україні та її повноправному входженню у світове співтовариство.

3.3. Основні проблеми у сфері молодіжної політики

Державна політика стосовно окремих соціальних груп суспільства існує багато років, однак як цілісна система політико-правових основ, організаційно-кадрова система соціальної роботи із забезпечення практичної реалізації прав і свобод, запитів і потреб молоді в багатьох країнах починає формуватися лише у другій половині ХХ століття. Проблемами, що наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття зумовили потребу розробки й реалізації принципово нової державної молодіжної політики, зокрема й в Україні, були: ускладнення життя, вплив інтеграційних, глобалізаційних процесів на розвиток і взаємини між державами, загострення багатьох соціально-економічних, політичних і духовних процесів, криза духовних ідеалів і орієнтацій громадян у країнах перехідного періоду тощо [97, с. 10].

Суть, особливості, практичне здійснення державної молодіжної політики в конкретній державі зумовлюються багатьма складовими, однак провідними є: характер держави, особливості її політичної системи, специфіка формування й реалізації соціальної політики тощо. [33; 34]. Звідси визначають декілька основних моделей державної молодіжної політики, з-поміж яких вирізняють дві домінуючі за кількістю країн, де вони присутні: неоконсервативну (приміром, у США), коли держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують, і соціал-демократичну (в більшості європейських країн), де держава практично бере на себе відповідальність за розв'язання майже всіх проблем молоді. Характерною особливістю молодіжної

політики в європейських країнах є те, що вона здебільшого реалізується у трьох напрямках. Тобто держава, її органи розв'язують актуальні проблеми молоді в соціально-економічній, культурно-духовній сфері та у сфері молодіжного руху. При цьому більшість розвинених країн (Німеччина, Австрія, Фінляндія, Франція) продовжують розробляти й удосконалювати специфічне ювенальне законодавство. У багатьох країнах молодіжна політика реалізується завдяки відповідним державним і регіональним програмам, ґрунтується на створенні певних гарантій, умов для розвитку й самореалізації молоді.

У більшості країн світу державна молодіжна політика найчастіше має трирівневу структуру та проводиться на державному (загальнонаціональному), регіональному й місцевому (муніципальному, районному) рівнях. Сама молодь при цьому повинна брати участь у розробці молодіжної політики, яка є основою її існування. Без реалізації на практиці цього фундаментального принципу вся молодіжна політика буде зведена нанівець [33; 34].

До цього додамо й ту принципову обставину, що відмінність у моделях і практиці здійснення державної молодіжної політики значною мірою зумовлюється характером соціальної політики в конкретній країні. Серед різноманіття моделей соціальної політики виокремимо дві: соціально-демократичну та ліберальну.

Соціально-демократична модель досить мало вимог ставить до людини (особистості) в реалізації життєвих планів і програм, ґрунтується на так званих патерналістських засадах турботи про всіх, переважно апелює до держави, від якої очікують підтримки й турботи. Така модель, власне, й існувала в колишньому СРСР.

Ліберальна модель є протилежною соціально-демократичній, бо створює максимальні можливості для самореалізації людини. Ідеться про так звані рівні шанси й можливості та соціальну підтримку тих, хто без сторонньої допомоги, зокрема й з боку держави, неспроможний вирішити власні питання й проблеми.

Молодіжна державна політика незалежної України фактично почала формуватися ще в останнє десятиліття існування колишнього СРСР. Так, до

розробки першого молодіжного Закону СРСР «Про загальні засади державної молодіжної політики в СРСР», який було прийнято у квітні 1991 року, мали стосунок українські юристи, науковці С. Головатий, М. Головатий, А. Матвієнко та інші. [33, с. 12].

До прийняття цього документа в колишніх союзних республіках, зокрема в УРСР, уже велася велика підготовча робота з розробки молодіжного законодавства, бо навіть у згаданому законі була спеціальна стаття 2 «Компетенція Союзу РСР і республік у галузі державної молодіжної політики», згідно з якою союзні республіки мали подбати про створення молодіжного законодавства на місцях.

Головними державними структурами, котрі опікувалися розробкою перших нормативно-правових актів, що мали започаткувати в Україні принципово нову державну молодіжну політику, стали Комісія у справах молоді Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання (голова – А. Матвієнко, заступник – Ю. Збітнєв, секретар – А. Толстоухов) і Міністерство у справах сім'ї та спорту УРСР (міністр – В. Борзов).

На першому етапі розробки концептуальних засад і перших проектів законів, що мали обстоювати державну молодіжну політику, було сформовано Тимчасовий молодіжний творчий колектив наукового центру з проблем молоді ЦК ЛКСМУ (пізніше – Науково-дослідний інститут проблем молоді).

Перший концептуально-правовий документ нової державної молодіжної політики в новітній Україні прийнято 15 грудня 1992 року шостою сесією Верховної Ради України дванадцятого скликання. Це була Декларація про загальні засади державної молодіжної політики в Україні [79]. Принципово важливо, що в цьому документі молодіжна політика визначалася як «пріоритетний та специфічний» напрям у державній політиці взагалі.

У декларації дано визначення поняття «державної молодіжної політики» як «системної діяльності держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних,

організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України», визначено суб'єкти такої політики. Зазначмо, що проголошення державної незалежності України відбулося саме тоді, коли створення інститутів державної молодіжної політики було фактично розпочато. З літа 1991 року вже існували Міністерство України у справах молоді та спорту і його відомчий Український науково-дослідний інститут проблем молоді, який надалі й став основним теоретико-методологічним центром з подальшої розробки законодавчої бази та організаційно-методичних засад практичної реалізації державної молодіжної політики.

На відміну від України в більшості країн світу державна молодіжна політика розрахована передовсім на так звані вразливі категорії, а інша молодь лише стимулюється державою.

Як і в інших країнах, в Україні розробляється спеціальне ювенальне законодавство, але не так дієво, як у них, стимулюється розвиток молодіжного руху, підтримується рух волонтерський, діяльність спеціалізованих соціальних служб для молоді. Тож дедалі більшою є потреба формування й практичної реалізації такої молодіжної політики, суб'єктом якої разом із державою була б сама молодь. А реалізовуватися вона має за активної участі всього молодого покоління.

3.4. Основні проблеми у сфері мовної політики

Державний статус української мови визначено Законом України «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р. № 8312-1187. Цей Закон підтвердив соціальне призначення української мови як державної в УРСР, але не оминув і визначення російської мови як мови міжнаціонального спілкування «Про мови в Українській РСР народів Союзу РСР. Офіційними мовами в УРСР, згідно з цим Законом, де-факто визнаються українська та російська мови.

Однак за ситуації, яка склалась в Україні протягом століть, проголосити українську мову державною виявилось недостатнім. Гостро постала проблема

визначення поняття «державна мова», законодавчого регулювання її використання. Проголошена державною, українська мова не стала у багатьох випадках мовою офіційного користування, мала місце «місцева мовна законотворчість», неконституційні рішення деяких органів місцевої влади щодо надання російській мові статусу офіційної, як це було зроблено у Миколаєві, Одесі, Харкові, Горлівці, Харцизьку.

Закон «Про мови в Українській РСР» був неоднозначно сприйнятий як широким загалом, так і фахівцями – юристами, політологами, мовознавцями. Дехто з них вбачав у новому Законі закріплення гарантій вільного використання мов в Україні, інші вважали, що з його ухваленням будуть впроваджені суттєві обмеження використання російської та інших мов 89. Суттєвим недоліком цього Закону вважалось те, що, поряд із державною, російську мову було проголошено мовою міжнаціонального спілкування, іноді офіційною, що надало підстави прихильникам двомовності вважати російську другою державною мовою. Закон зводив нанівець проблему відповідальності за втілення в життя політики впровадження української мови як державної, оскільки значна частина посадовців і тих, хто причетний до мовного питання, є громадянами України, але не завжди є українцями за етнічним походженням. Вивчення української мови та її використання не стало, а за умов відсутності суттєвих змін у цьому питанні, й не стане потребою та обов'язком для значної частини громадян неукраїнського походження.

У Законі йшлося про десятирічний термін, протягом якого передбачено здійснення заходів, які повинні забезпечити розквіт мов в Україні, української зокрема. Політологи, юристи й мовознавці небезпідставно зазначають, що цього не сталося, хоча минуло вже двадцять років, але навіть у державних установах та офіційних сферах збереглася стійка позиція використання російської мови. 2003 року Рахунковою палатою України було опубліковано «Результати аналізу стану виконання Комплексних заходів із всебічного розвитку української мови, планування та використання коштів Державного бюджету України на їх впровадження». Вони підтвердили, що «кошти постійно

направлялися на виконання інших заходів, не пов'язаних з розвитком і функціонуванням української мови», «абсолютна більшість міністерств та відомств не розробили власні програми щодо виконання зазначених заходів». Огляд завершено констатацією факту: «за відсутності в державі органу виконавчої влади з питань мовної політики втрачено контроль, та протягом 12 років не здійснювалась координація дій центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації Державної програми», окремі заходи проведено спорадично та хаотично, і загалом «фактично Комплексні заходи не виконані».

Протягом усього цього часу висловлювалося чимало зауважень щодо недосконалості Закону про мови в УРСР – представники різних політичних партій та громадських організацій звертали увагу на найрізноманітніші недоліки мовного законодавства. Вони наголошували на тому, що майже у кожній із сорока статей Закону встановлено особливий статус російської мови. Такий підхід до питання державної мови не передбачає необхідності володіння нею громадянами всіх національностей у державі

Дослідники зазначають непослідовність закріплення у ст. 6 Закону про мови в УРСР обов'язку службових осіб володіти мовами роботи органів й організацій. Згідно із ч. 1 цієї статті, службовці повинні володіти українською і російською мовами, а в разі необхідності – іншою національною мовою в обсязі, достатньому для виконання службових обов'язків. Проте вже у ч. 2 цієї ж статті вказується, що: «незнання громадянином української або російської мови не є підставою для відмови йому у прийнятті на роботу. Після прийняття на роботу службова особа повинна оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків». Проте законодавство не встановило терміну вивчення мови після прийняття особи на роботу. Отже бачимо, що у ч. 2 ст. 6 Закону про мови в УРСР фактично зводиться нанівець вимога, викладена у ч. 1 цієї ж статті. До того ж у законодавстві не встановлено «обсягу знання мови, необхідного для виконання службових обов'язків» й відповідної інституції, яка має його визначити. Закон

України «Про державну службу» взагалі не містить згадки про обов'язок службової особи володіти державною мовою при виконанні своїх обов'язків на роботі.

Новий етап формування мовної політики в Україні почався з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року, де у ст. 10 проголошено, що державною мовою в Україні є українська мова: "Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом".

Отже, у чинній Конституції України міститься важливе положення, що розвиток і функціонування української мови забезпечується не лише в усіх сферах суспільного життя (цю норму вже було передбачено Декларацією про державний суверенітет України і попередньою Конституцією), а й на всій території України.

У Конституції України було уточнено, що держава гарантує (а не лише виявляє турботу, як було раніше) вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України. Серед останніх спеціально виділено російську мову як таку, що нею користується значна частина населення України.

14 грудня 1999 року Конституційний Суд України ухвалив рішення про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України стосовно вживання державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування і використання її в навчальному процесі в освітніх установах України, в якому вказав, що під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою наданий правовий статус обов'язкового засобу спілкування в публічних сферах громадського життя.

За останні роки у сфері мовної політики можна спостерігати законотворчу тенденцію – велика кількість проектів щодо самої мовної

політики, внесення змін до чинного законодавства, а також нові законопроекти. Їх можна розділити на такі категорії: законопроекти, що пропонують дві державні мови (автори Шуфріч Н., Янукович В., Колесніченко В., Партія Регіонів, Грач Л., КПУ), такі, що спрямовані на повне затвердження української мови як державної (автори Гнаткевич Ю., Мовчан П. і Яворівський В., фракція БЮТ), а також законопроекти, які пропонують мову навчання за вибором. Слід зазначити, що 19 вересня 2008 року проект Закону України «Про державну службу» (Янукович В., Партія Регіонів) було прийнято за основу Закону України «Про державну службу» - в першому читанні за таке рішення проголосував 361 народний депутат (БЮТ та Партія Регіонів). Проте законопроект набув скандального розголосу в ЗМІ і згодом його було відхилено.

Законопроект про мови (2010 рік)

Законопроект «Про мови в Україні», зареєстрований у Верховній Раді 7 вересня 2010 року (внесений народними депутатами О.С. Єфремовим, П.М. Симоненком, С.Р. Гриневецьким), знову підняв болоче для України мовне питання й знову посилив галас —російськомовних громадян про те, що їхня мова таки має бути наділеною рядом преференцій. Цей законопроект намагалися «протягти» під прикриттям Європейської хартії регіональних мов, а також під приводом нібито регіональності п'ятнадцяти різних мов на різних частинах території України, але його особливістю є те, що російській надається майже однаковий статус поряд з українською мовою.

Другий пункт законопроекту проголошує: — Українсько-російська двомовність, що склалася історично, є важливим надбанням українського народу, потужним чинником консолідації багатонаціонального українського суспільства (п. 2) ¹¹.

Венеціанська комісія на своєму 86-му пленарному засіданні розглянула законопроект про мови і зробила висновок про його незбалансованість, запропонувавши українській владі зробити вибір на користь більш

¹¹ Володимир Пиріг. Законопроект про мови: як принизити українців. <http://www.unian.net/ukr/news/news-397058.html>

комплексного підходу у визначенні всієї української мовної політики. Комісія вважає, що законопроект не пропонує достатньо точної, послідовної та збалансованої правової основи для використання і захисту мов в Україні. Навпаки, якщо прийняти його в нинішній редакції, то він може стати контрпродуктивним засобом регулювання використання мов у країні.

Він обмежує статус державної мови, оскільки основний ефект від законопроекту – це захист та сприяння російській мові щонайменше на однаковому рівні із державною мовою в багатьох сферах життя по всій території України.

Законопроект отримав багато зауважень щодо його невідповідності положенням як української Конституції (зокрема, стаття 10), так і міжнародним угодам. Венеціанська комісія запропонувала українській владі ініціювати процес перегляду та модернізації мовного законодавства відповідно до Конституції України та чинних міжнародних зобов'язань¹².

Сфера освіти

Варто також звернути увагу на ст. 27 Закону про мови в УРСР, в якій зазначено, що в «Українській РСР навчальна і виховна робота в загальноосвітніх школах ведеться українською мовою». Але в цій же статті Закону написано, що «вивчення в усіх загальноосвітніх школах української і російської мов є обов'язковим». Зрозуміло, що ухвалення цього Закону відбулося, коли ще зберігалася радянська політична доктрина і тодішня державницька мовна політика. Уже в Законі «Про освіту», який був ухвалений Верховною Радою у 1991 р., а також внесених до нього змін і доповнень в 1996 р. було записано по-новому: вивчення української мови в усіх навчально-виховних закладах, утвердження її як мови функціонування загальноосвітньої, професійної та вищої школи.

Законодавчо визначеним є також питання про застосування української мови та інших мов у навчальному процесі в державних навчальних закладах України. Зокрема, Законом України «Про освіту» в редакції від 23 березня 1996

¹² Венеціанська комісія: проект закону про мови обмежує статус української: <http://www.unian.net/ukr/news/news-427889.html>

року (ст. 7) та Законом України «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 року (ст. 7) встановлено, що мова освіти, мова навчання і виховання у загальноосвітніх навчальних закладах визначається Конституцією України та Законом Української РСР «Про мови в Українській РСР».

Набуття громадянства

Питання мовної політики в Україні на даний час визначається також іншими законодавчими нормами. Так, ст. 9 Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III визначає, що однією з умов набуття громадянства України є володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі). Отже, умовою набуття статусу натуралізованої особи є володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, але на відміну від Чеської Республіки, в Україні виконання цієї умови насправді ніхто не контролює, не впроваджено жодних іспитів на підтвердження володіння державною мовою.

Засоби масової інформації

Використання української та інших мов регулюється також Законами України "Про інформацію", "Про телебачення і радіомовлення", "Про рекламу", "Про підприємництво" та іншими (всього понад 40 законів).

20 грудня 2007 року Конституційний Суд України ухвалив рішення про обов'язкове дублювання, озвучування або субтитрування всіх іноземних фільмів, що транслюються в Україні, лише державною мовою.

26 березня 2008 року Національною радою з питань телебачення і радіомовлення прийняті рекомендації, що передбачають поступове збільшення частини української мови в ефірі телерадіокомпаній щороку на 5 відсотків протягом 2009-2010 років і дотримання певної квоти української мови в прайм-тайм. З 1 вересня 2010 року мовлення регіональними мовами повинно було складати не більше 15% від загального часу мовлення регіональних телерадіокомпаній, але на практиці цього не відбулося – за даними Державного комітету телебачення і радіомовлення України близько 80 % ефірного часу

теле- і радіостанцій заповнено не україномовним продуктом. Обмеженою є кількість україномовних програм у телерадіоєфірі. Не на користь Україні склалося і використання частотного ресурсу. Більшість прикордонних районів мають значно кращі умови для прийому іноземних програм, ніж вітчизняних. Подекуди вітчизняне мовлення там взагалі відсутнє.

Через відсутність відповідної державної мовної політики негативні тенденції стали домінуючими серед друкованих ЗМІ та у вітчизняному книговидавництві. Річний наклад журналів та інших періодичних видань українською мовою у 2004 році склав 28 % від загальної кількості примірників, тоді як ще у 1995 р. він становив 70 % (для російськомовних видань ці цифри навпаки зростають з 18% до 64%).

Законопроект про засади мовної політики 2012 року

5 червня 2012 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні законопроект про засади мовної політики авторства Вадима Колесніченка та Сергія Ківалова. Цей законопроект став одним зі найбільш скандальних мовних законопроектів, що породив собою декілька хвиль громадянських протестів та акцій непокори, наприклад, голодування студентів та активістів з метою недопущення прийняття цього законопроекту.

У заяві Української всесвітньої координаційної ради, оприлюдненій 5 червня, сказано таке: «Українська Всесвітня Координаційна Рада висловлює рішучий протест проти прийнятого Верховною Радою України 5 червня 2012 Закону про мови в першому читанні. УВКР заявляє, що прийняття цього Закону зводить українців до становища національної меншини в Україні»

У заяві наголошується, що ухвалений законопроект Ківалова – Колесніченка:

1. Фактично надає статус державної російській мові і вивіщує позиції російськомовних громадян в Україні;

2. Орієнтована на Росію влада поспішає повернути практику минулого – асиміляцію українців із тим, щоб зробити процес денаціоналізації народу незворотним;

3. Європейська Хартія регіональних мов, якою прикриваються автори законопроекту, покликана захистити зникаючі мови, до яких аж ніяк не належить російська мова в Україні, яка й так має чисельні переваги;

4. Закон дозволить проросійській владі маніпулювати справжніми цифрами україномовності з одного боку, і посилить позиції роботодавців, які вимагатимуть від працівників заяв про надання переваг російській мові, з іншого;

5. Українці не зможуть навчати своїх дітей українською мовою в повній мірі, оскільки обов'язкове опитування учнів, їхніх батьків та студентів щодо мови, якою вони хотіли б навчатися, перетворить освіту на поле нескінченних мовних воєн, де політики всіх напрямків знаходитимуть вдячний ґрунт для виголошення найрадикальніших гасел.

6. Українці втратять навіть ті нечисленні на сьогодні електронні ЗМІ, кінопрокат, рекламу та інші сфери суспільного життя, в яких українська мова ще застосовується».

«Українська Всесвітня Координаційна Рада заявляє, що прийняття цього Закону суперечить Конституції України. Українська Всесвітня Координаційна Рада уповноважена донести до відома громадськості, що в усіх країнах поселення українців перед посольствами України відбулися або відбуваються акції протесту проти насильницької русифікації в Україні. Українська Всесвітня Координаційна Рада засуджує дії влади, яка вжила брутальних силових методів боротьби з інакомислячими і розіграла акцію на захист української мови в Києві 5 червня 2012 року;

Українська Всесвітня Координаційна Рада підтримує всіх, хто бореться за повернення українцям конституційного права вважати українську мову єдиною державною мовою. Ми закликаємо громадян України захистити своє конституційне право на використання рідної мови у всіх сферах суспільного життя», – йдеться в заяві¹³.

¹³ Заява Української Всесвітньої Координаційної Ради: <http://www.uvkr.com.ua/news/2911>

3.5. Основні проблеми у сфері інформаційної політики

У сучасному світі однією з необхідних умов формування інформаційного суспільства у тій чи іншій країні є успішне виробництво та розповсюдження конкурентоспроможного національного інформаційного продукту.

При цьому ступінь готовності держави та суспільства до паритетної участі в міжнародному інформаційному обміні у міжнародній практиці визначається за такими критеріями:

- кількість та якість інформаційного продукту, що виробляється у державі та власне державою;
- потужність, розгалуженість та наявний ресурс подальшого розвитку телекомунікаційних мереж;
- здатність держави ефективно регулювати виробництво та розповсюдження інформації (діяльність інформаційних агенцій, ЗМІ, культурних індустрій, структур закордонного мовлення тощо);
- ступінь доступності для громадян усіх відкритих інформаційних джерел (концепція універсального доступу);
- рівень практичної захищеності інтелектуальної власності й авторських прав.

Згідно із Законом України “Про телебачення і радіомовлення” національним аудіовізуальним продуктом вважаються “програми, фільми, аудіовізуальні твори, вироблені фізичними або юридичними особами України” (стаття 1). Тобто, регулювання вітчизняним законодавством цього питання не передбачає жодного обмеження за мовною ознакою, хоча українське законодавство і надає безумовний пріоритет національному медіа-продукту перед іноземним.

У Франції, яка стала хрестоматійним прикладом жорсткої політики захисту своєї національної самобутності, 60 % телерадіоефіру має заповнюватися власною аудіовізуальною продукцією, причому 40 % з неї має бути франкомовною та трансльованою у прайм-тайм. Українське законодавство у цій сфері є суворішим за переважну більшість європейських і наближається

до французького. Так, у Законі України “Про телебачення і радіомовлення” встановлено, що “у загальному обсязі мовлення кожної телерадіоорганізації не менше 50 відсотків має становити національний аудіовізуальний продукт або музичні твори українських авторів чи виконавців” (частина 1 статті 9). Більше того, згідно з Законом України “Про кінематографію”, “встановлюється квота демонстрування національних фільмів, яка становить не менше 30 відсотків національного екранного часу” (стаття 22).

Але, на відміну від Франції, у нас згадані закони у більшості випадків не виконуються, а норми – не працюють. Основною причиною такого становища є дефіцит сучасного українського рейтингового, принаймні на внутрішньому ринку, аудіовізуального продукту.

Показово, що підписаний 14 липня 2007 р. провідними вітчизняними ТРО відомий “Меморандум між телекомпаніями та Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення про співпрацю, спрямовану на розбудову національного інформаційного простору” практично не зачіпає питання обов'язкової квоти національного продукту в телерадіоефірі. Він регулює лише питому вагу української мови (не менше 50 % загального часу добового мовлення), що досягається за рахунок дублювання та титрування програм. Такий підхід є загалом виправданим та конструктивним в умовах значної русифікованості нашого інформаційного простору. У цьому зв'язку слід зазначити, що особливістю кон'юнктури сучасного глобального медіа-ринку є те, що для більшості його учасників (крім небагатьох світових та регіональних гігантів) дешевше купувати медіа-продукт, ніж виробляти власний. У майже суцільно комерціалізованій українській системі аудіовізуальних ЗМІ це природним чином призводить до “деукраїнізації” вітчизняного телерадіоефіру.

З іншого боку, вітчизняна кіноіндустрія, і особливо телевізійне кіновиробництво, останніми роками досить впевнено зростає, причому експерти дають цілком оптимістичні прогнози щодо подальшого розвитку галузі у найближчі 5-10 років. Зокрема, за підрахунками експертів медіа-консалтингової компанії “Media Resources Management” станом на кінець 2007

р. в Україні функціонували знімальні павільйони загальною площею понад 16 000 м² і ще як мінімум 7 000 м² перебували у процесі будівництва. Україну дедалі частіше оцінюють як перспективного гравця кінобізнесу в масштабах не лише пострадянського простору, а й усієї Східної Європи.

Разом із тим телевізійна кіноіндустрія як інструмент формування та зміцнення сучасної української ідентичності є вкрай неефективною, оскільки за участі російського капіталу виробляє в основному суто комерційний продукт, розрахований на російського та російськомовного споживача. Він (продукт) не є національним з погляду художнього змісту, а отже – об'єктивно виступає чинником консервації й зміцнення російського мовно-культурного ареалу. Показово, що створені в Україні серіали та телефільми наш глядач зазвичай ідентифікує як російські.

Попри певні тенденції до локалізації, тобто до збільшення в сітках мовлення питомої ваги національного аудіовізуального продукту, загальнонаціональні мовники досі роблять головну ставку саме на такі українські, а також російські фільми та серіали, розміщуючи натомість продукцію, присвячену національній історії, культурі тощо здебільшого у денному чи нічному ефірі.

Однією з неодмінних умов формування національного інформаційного простору є комплексна та ефективна протекціоністська політика держави, головним завданням якої є стимулювання створення відповідних індустрій і забезпечення їх стійкого розвитку. Передусім це: 1) розвинена та впливова у суспільстві система загальнонаціонального Суспільного мовлення із такими виробничо-технологічними складовими, як загальнонаціональне та супутникове телерадіомовлення, онлайн мовлення в Інтернет, виробництво фільмів, телесеріалів, програм; 2) конкурентоспроможна система національного кіновиробництва та кінопрокату; 3) національна система глобального збирання та поширення інформації, орієнтована на активне розповсюдження відомостей про Україну та створення її позитивного іміджу у світі.

Інформаційна присутність України у світі

Щодо збільшення глобальної інформаційної присутності України, то тут спостерігається сталий, хоча й повільний, прогрес. На сьогодні офіційну присутність України у світовому інформаційному просторі забезпечує ДТРК “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення” (УТР). Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері здійснюється на підставі низки договорів. Загалом Держкомтелерадіо координує і контролює реалізацію міжурядових та міжвідомчих угод в інформаційній сфері з понад 30 країнами світу в Європі, СНД, Африці, Азійсько-Тихоокеанському регіоні та на Близькому Сході. Спільно з Державним підприємством “Укркосмос” УТР мовить на 84 країни світу, а з 2005 р. здійснює повноцінне Інтернет-мовлення в реальному часі. З 1 липня 2007 р. обсяг мовлення Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення” доведений до 24 годин на добу з титруванням програм англійською мовою (24 години на Євразію, 24 години на Північну Америку, 24 години Інтернет-мовлення). Із квітня 2005 р. державна телерадіокомпанія “Культура” також розпочала супутникове мовлення у відкритому режимі на понад 80 країн світу.

Із розвитком національної системи глобального мовлення тісно пов'язане питання налагодження ефективного “управління новинами” (менеджмент новин, спін-докторство) про Україну з боку держави. Загальноприйнятою практикою у світі є утворення служб та механізмів, що спеціально опікуються поширенням відкритих повідомлень про країну. Зазвичай це розглядається як розумний баланс між демократичними принципами права на інформацію й свободи слова і здійснюваним в інтересах суспільства та громадян контролем за нею. Одним із перших прикладів створення таких органів у країнах світу став Комітет стратегічних комунікацій (Strategic Communication Unit) у Великобританії.

На вирішення питань, пов'язаних з розширенням інформаційної присутності України за кордоном, формуванням та підтриманням адекватної репрезентації держави як усередині країни, так і поза її межами, була

спрямована “Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003-2006 роки”. Проте ефект від її втілення виявився недостатнім, що підтверджується експертними оцінками. Так, на міжнародному заході “Комунікації: управління змінами та імідж України”, що відбувся в листопаді 2007 р. під егідою Міжнародної асоціації зі зв'язків з громадськістю (IPRA) та за сприянням Української PR Ліги, особливо наголошувалося, що про Україну в світі досі знають недостатньо й далеко не завжди інформація про Україну є достовірною.

Причина полягає у тому, що більшість повідомлень про Україну надходить до міжнародної спільноти, як і раніше, з Москви, де зосереджена найбільша на пострадянському просторі кількість представництв провідних світових медіа. Крім того, свою вагому роль безумовно відіграє активна та порівняно добре відпрацьована інформаційна політика РФ, спрямована також на створення вигідного Росії міжнародного іміджу України.

Системи телекомунікацій і зв'язку

Після 2000 р. закріпилися й продовжують зберігатися високі темпи розвитку систем та засобів телекомунікацій і зв'язку. Найбільш динамічним сектором ринку комунікацій залишаються мережі мобільного зв'язку, якими охоплена нині практично вся територія України. Станом на 01.10.2007 р. кількість абонентів рухомого (мобільного) зв'язку становила майже 52 млн, або 111,6 % від загальної кількості населення України (підррахунок за діючими sim-картками).

Одним із пріоритетних напрямів розвитку телекомунікаційних мереж залишається будівництво сучасних волоконно-оптичних ліній зв'язку з упровадженням технологій CWDM та DWDM, розвиток мережі широкопasmового доступу. За офіційними даними Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації (Держзв'язку), протягом 2007 р. збудовано та введено в експлуатацію 3,4 тис. км волоконно-оптичних ліній зв'язку, що на 25,9% перевищує обсяги приросту минулого року.

Цифрове телерадіомовлення

Стратегічно важливим завданням державної інформаційної політики є впровадження цифрового телерадіомовлення. Перехід на цифрові технології мовлення є нині однією з глобальних тенденцій. Відповідно до рішення Регіональної угоди “Женева-06”, до якої приєдналася й Україна, усі країни Європи до 2015 р. припиняють аналогове телевізійне мовлення і замінюють його на цифрове формату DVB-T.

Упровадження цифрового телерадіомовлення в Україні є необхідним, оскільки це: а) забезпечить технологічне підґрунтя для подальшої інтеграції України в європейський та світовий телерадіопростір; б) оптимізує використання радіочастотного ресурсу, виділеного Міжнародним союзом електрозв’язку для потреб України (сьогодні він використаний вже приблизно на 90 %); в) збільшить інвестиційну привабливість галузі; г) забезпечить рівномірне покриття телемовленням усієї території держави, включаючи прикордонні регіони; д) виведе Україну на рівень західноєвропейських показників щодо кількості програм телевізійного, звукового та мультимедійного мовлення, поліпшить якість сигналу, уможливить створення в Україні телебачення високої чіткості (технологія High Definition Television – HDTV). 27 листопада 2007 р. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення затвердила “Державну програму впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні”, згідно з якою до липня 2015 р. має відбутися повний перехід на цей стандарт.

На думку фахівців Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, основними гальмівними чинниками впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні є: а) дефіцит частотного ресурсу; б) інертність споживачів; в) низька фінансова спроможність громадян; г) значна вартість відповідних проектів; д) інертність провідних ТРО. Виходячи з цього, Нацрада планує дотримуватися стратегії забезпечення незахищених верств населення перетворювачами цифрового сигналу державним коштом за рахунок орієнтації

на дешевші технології (зокрема, переведення в цифровий стандарт наявних аналогових передавачів).

Інтернет

За попередніми даними Держзв'язку, станом на 01.10.2007 р. кількість активних користувачів мережі Інтернет становила в Україні 12 % населення. З різною періодичністю послугами Інтернет користується нині близько 9 млн жителів України, що приблизно вдвічі більше, ніж у 2006 р. Кількість доменів ".ua" склала 241,7 тис., веб-сайтів - понад 36 тис.

Продовжують активно впроваджуватись послуги високошвидкісного доступу до Інтернет (xDSL) та широкосмугового доступу через систему кабельного телебачення. Здійснювалось розгортання зон безпроводового доступу до Інтернет за технологіями Wi-Fi, WiMAX. Станом на 01.01.07 р. тільки по ВАТ "Укртелеком" кількість об'єктів безпроводового доступу за технологією Wi-Fi, порівняно з їх кількістю на початок 2006 р., зросла у 9 разів.

Разом з тим, як і раніше, нерівним залишається розподіл користувачів мережі Інтернет за регіонами, при цьому позицію абсолютного лідера продовжує утримувати Київ – 61,8 % користувачів від їх загальної чисельності. Далі, у порядку зменшення долі користувачів йдуть: Одеса, Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Львів, Крим та Запоріжжя – їхня сумарна доля складає 27,6 %. При цьому, на усі інші регіони припадає лише 11 %. До того ж, дуже невеликою залишається кількість українських шкіл та інших освітніх закладів, "підключених" до Інтернет.

Це означає, що поширення веб-мереж та розвиток вітчизняних інформаційних ресурсів Інтернет відбувається в Україні хоча й динамічно, але стихійно, поза межами державного регулювання. У цьому контексті окрему увагу треба приділити подальшому територіально рівномірному збільшенню користувачів Інтернет країни, а також подоланню неграмотності населення в цій сфері. За оцінками експертів, через 5-10 років невміння користуватися комп'ютером та Інтернет-сервісами якісно впливатиме на освітні, виробничі та

комунікативні можливості всього працездатного населення і молодого покоління.

Загалом, треба наголосити, що в більшості сегментів вітчизняних систем телекомунікацій і мас-медіа, де спостерігається активний розвиток, він забезпечується не стільки державною політикою, скільки ринковою кон'юнктурою та підприємницькими структурами. Крім щойно згаданих секторів ІТ-ринку, яскравими прикладами тут може слугувати також бурхливе зростання вітчизняних ринків комп'ютерної техніки та телевізійної реклами.

Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні сформульовано й закріплено законодавчо основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано державні інституції відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм та планів дій.

Водночас на рівні практичної реалізації інформаційна політика держави в сучасній Україні відзначається спорадичністю, різноспрямованістю, нескоординованістю діяльності різних відомств, непослідовністю та непрозорістю в реалізації намічених заходів. Як наслідок – Україна поки що не належить до числа інформаційно незалежних держав, її інформаційну сферу характеризують такі ознаки:

- малоефективна система державного регулювання національного медіа-простору, відсутність консолідованого бачення напрямів його подальшого розвитку, нерозвиненість культурних індустрій, національної системи збирання та поширення інформації у глобальному масштабі;
- низький рівень присутності в глобальному медіа-просторі, висока інформаційна залежність від іноземних держав та медіа-структур;
- за наявності позитивної динаміки впровадження телекомунікаційних мереж та комп'ютеризації – ринкова стихійність цих процесів, низька керованість ними з боку держави;
- збереження відставання у сфері ІКТ, неврегульованість підготовки та працевлаштування в межах держави ІТ-спеціалістів.

З урахуванням сучасного стану інформаційної сфери України першочерговими завданнями інформаційної політики держави мають стати: 1) створення потужної й конкурентоспроможної національної системи інформаційного виробництва, здатної забезпечити консолідацію суспільства на ґрунті спільних цінностей, завдань, ідей та сприяти всебічному розвитку особистості; 2) подальша технологічна модернізація з орієнтацією на розширення присутності у міжнародному розподілі праці у сфері ІКТ.

Вирішення цих завдань передбачає реалізацію таких заходів:

1. Доопрацювання, прийняття і повноцінна реалізація завдань "Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2007-2010 роки", концепція якої схвалена Кабінетом Міністрів 6 червня 2007 р. Програма орієнтована на "налагодження функціонування культурно-інформаційних центрів, здійснення супутникового мовлення в інформаційному просторі іноземних держав українською та іноземними мовами, включення вітчизняних телепередач до пакетів програм, що транслюються за кордоном кабельними мережами".

2. Налагодження системного та масового виробництва національного інформаційного (передусім – аудіовізуального) продукту та просування його на ринку.

3. Подолання технологічного відставання у сфері ІКТ, а саме: вчасне (до 2015 р.) упровадження цифрового мовлення, досягнення стовідсоткового частотного покриття території України діючими каналами мовлення та мережами мовлення, розвиток багатоканальних телекомунікаційних мереж, технологічна модернізація державних та комунальних ТРО, розширення апаратно-студійного комплексу ДТРК "Всесвітня служба "Українське телебачення і радіомовлення".

4. Ліквідація комп'ютерної неосвіченості та інтенсифікації впровадження Інтернет-сервісів у різні сфери суспільного життя. В українських реаліях виконання цього завдання пов'язане з регулюванням і стимулюванням щонайменше трьох сфер: а) систематизоване планове поширення

телекомунікаційних мереж і подальша комп'ютеризація; б) розвиток українського сектору Інтернет, включаючи нормативно-правове забезпечення діяльності вітчизняних Інтернет-ЗМІ; в) випереджальне – протягом 3-5 років – подолання комп'ютерної неграмотності населення.

3.6. Рекомендації Світового Банку щодо public policy України

Світовий банк, заснований у 1944 році, є однією з найбільших у світі організацій, що надають допомогу з метою розвитку. Окрім фінансових ресурсів, Світовий банк також надає стратегічні рекомендації щодо шляху розвитку й вибору пріоритетів у public policy країни. У 2007 році, коли український народ обрав новий парламент, Світовий банк сформулював основні постулати розвитку України. Повний текст документу наводимо у Додатку №1. Серед основних стратегічних завдань, що стоять перед новою адміністрацією, було підкреслено такі: 1) підвищення конкурентоспроможності та поліпшення інвестиційного клімату; 2) модернізація суспільної інфраструктури; 3) зміцнення економічного й державного управління; 4) підвищення якості державних послуг.

Список представляє собою набір окремих рекомендацій щодо політики й складається з трьох частин: 1) швидкі перемоги - політика чи закони, які могли б бути прийняті протягом 6 місяців; 2) можливості - сфери політики, які можуть виграти в короткостроковій і середньостроковій перспективі значну підтримку з боку приватних інвесторів, зовнішніх суб'єктів та інших зацікавлених сторін і таким чином могли б мати сильний імпульс; 3) проблеми - сфери політики, які потребують уваги, але де прогрес може поступово наштовхнутися на значний опір з боку зацікавлених груп інтересів і в деяких випадках з боку українського народу.

Розділ 1: «Швидкі результати»:

- ✓ Прийняти новий Закон про державні закупівлі - нинішня система, що схильна до корупції, є плямою на міжнародній репутації України й основною перешкодою для підвищення ефективності державних інвестицій (в тому числі допомозі МФО);

- ✓ Прийняття закону про акціонерні товариства - проект, прийнятий Верховною Радою в першому читанні знаменує собою великий крок вперед у галузі корпоративного управління, його прийняття буде сигналом для інвесторів, що Україна серйозно ставиться до відповідних міжнародних стандартів корпоративного управління.
- ✓ Прийняти реалістичний бюджет - із зростанням інфляційних очікувань, фіскальна політика повинна бути розумною. Систему ПДВ повинно бути поліпшено, але не скасовано.

Розділ 2: «Можливості»:

- ✓ Прийняття угоди про вільну торгівлю з ЄС - можливість поглянути на перешкоди для торгівлі на кордонах та зробити прорив у сфері дерегулювання.
- ✓ Євро-2012 - футбольний чемпіонат надасть унікальну можливість для України, щоб привернути міжнародну увагу й інвестиції.
- ✓ Ринки, що розвиваються - Україна знаходиться на карті міжнародних інвесторів. У банківському секторі, поліпшення корпоративного управління та більш жорстке регулювання призвело б до стрімкого прогресу

Розділ 3: «Проблеми»:

- ✓ Зниження тягаря податкової системи - Україна посідає друге місце з кінця в глобальному рейтингу Doing Business за «легкістю сплати податків». Питання, які потребують невідкладної уваги, включають відшкодування ПДВ заборгованості, реформи єдиного податку, а також прийняття чітких правил податкового адміністрування. Новий уряд повинен зробити ще одну спробу провести широкі консультації з усіма зацікавленими сторонами, а потім до затвердження Податкового кодексу довести, що Україна рішуче рухається до європейських стандартів.
- ✓ Перезапуск пенсійної реформи - пенсійна система України коштує 14 відсотків від ВВП - один з найвищих рівнів у світі. Витрати будуть рости й надалі через старіння населення.

- ✓ Реформи енергетики та тарифів на комунальні послуги - це не популярний захід, проте необхідний.
- ✓ Реформи у наданні соціальних послуг - люди вимагають підвищення якості послуг охорони здоров'я та освіти
- ✓ Приватизація та управління державними підприємствами: майже половина усіх робочих місць продовжує залишатися в державному секторі України.
- ✓ Створення прозорого ринку землі: питання про ринок земель сільськогосподарського призначення має політичні розбіжності протягом багатьох років. Створення єдиного реєстру на нерухоме майно є ключовим аспектом, проте не менш важливим має бути посилення нагляду за передачею землі місцевими органами влади (іноді за символічну або нульову вартість).
- ✓ Судові та адміністративні реформи: судова система не захищає договори та права власності в Україні. Це підриває довіру до неупередженості правосуддя ¹⁴.

3.7. Висновки

З огляду на вищевказане, можна побачити, що наразі існує надзвичайно багато проблем у сфері соціальної політики України, зокрема спостерігається відсутності консолідованої національної стратегії у соціальній політиці, яка б забезпечувала формування гармонійних відносин між різними соціальними прошарками, окремі розрізнені урядові заходи соціальної підтримки виявилися неспроможними кардинально вплинути на подолання вищезазначених негативних тенденцій. Також помітною є концептуальна неусвідомленість соціальної складової (державна політика поки що розділяється на окремі економічну і соціальну складові); повільне просування соціальних реформ;

¹⁴ Ukraine. Policy Recommendations to a new Government: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/Pol_Recom_eng.pdf

уповільнення темпів зростання реальної заробітної плати через прискорення інфляційних тенденцій.

Гуманітарна політика - це джерело і механізм гуманізації суспільства, що ставить за мету «олюднення», одуховлення всіх сфер та галузей суспільного буття, створення умов для максимальної самореалізації кожної особистості, спрямована на формування, розвиток і збереження фундаментальних загальноцивілізаційних цінностей, що є підґрунтям злагоди в суспільстві. Проте, на жаль, в Україні зараз не приділено достатньої уваги цим питанням.

Стосовно молодіжної політики, в Україні розробляється спеціальне ювенальне законодавство, але не так дієво, як в інших країнах, стимулюється розвиток молодіжного руху, підтримується волонтерський рух, діяльність спеціалізованих соціальних служб для молоді. Тож дедалі більшою є потреба формування й практичної реалізації такої молодіжної політики, суб'єктом якої разом із державою має бути молодь.

Державна мовна політика має унеможливити перетворення України з суверенної національної держави в денаціоналізований географічний простір, який стане легкою здобиччю тих держав, мови яких витіснять українську і стануть панівними на всій території країни або в окремих її частинах. Державна мова як спільна для всіх громадян виконує в суспільстві низку надзвичайно важливих функцій, зокрема:

- інтеграційну – об'єднує людей, створює відчуття групової ідентичності, отже, сприяє перетворенню населення в націю;
- організаційну – виступає засобом мобілізації зусиль, адекватного передання волевиявлення одних структур суспільства іншим;
- інформаційну – забезпечує здатність підтримувати високу інтенсивність внутрішніх зв'язків, завдяки яким відбувається поширення інтелектуальних й моральних імпульсів, що пронизують суспільство.

Отже, спільна для всієї держави мова дає змогу сконцентрувати весь інтелектуальний потенціал держави і таким чином у процесі історичного

розвитку врешті-решт переростає в могутню рушійну силу суспільного прогресу.

Інформаційну політику в сучасній характеризують такі визначення: спорадичність, різноспрямованість, нескоординована діяльність різних відомств, непослідовність та непрозорість в реалізації намічених заходів. Як наслідок – Україна поки що не належить до інформаційно незалежних держав.

Надзвичайно важливими та доцільними є поради Світового банку щодо політичних проблем в Україні, які сконцентровано довкола таких складників: :

- 1) підвищення конкурентоспроможності та поліпшення інвестиційного клімату;
- 2) модернізація суспільної інфраструктури;
- 3) зміцнення економічного й державного управління;
- 4) підвищення якості державних послуг.

4.1. АНАЛІЗ ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ PUBLIC POLICY В УКРАЇНІ

З метою встановлення розуміння концепту «public policy» в Україні, визначення основних сфер, у яких існує найбільше проблем, з'ясування найпопулярніших джерел інформації, найпоширеніших комунікаційних моделей, найпопулярніших джерел інформації про державну політику, що використовується в Україні з метою донесення державної політики до суспільства, найпоширенішої комунікаційної моделі і якою мірою джерела інформації і комунікаційні моделі відповідають концептуальним засадам public policy та інших основоположних аспектів, було проведено експертне опитування, участь у якому взяли:

Лариса Масенко - український мовознавець, доктор філологічних наук, професор, академік АН ВШ України. Професор кафедри української мови Національного університету «Киево-Могилянська академія» і провідний науковий співробітник Інституту української мови НАН України. Фахівець у галузі соціолінгвістики, історії української літературної мови, стилістики, ономастики.

Олександр Аронець - член київського міського комітету ВО "Свобода", відповідальний за зв'язки з громадськістю. Заступник голови ГО "Люстрація". Випускник Києво-Могилянської академії, публіцист, блогер.

Василь Гацько - голова політичної партії «Демократичний альянс», громадський та політичний діяч, правозахисник.

Сергій Лещенко - український політичний журналіст. Заступник головного редактора Інтернет-видання «Українська правда».

Ігор Слісаренко - відомий науковець, журналіст, телеведучий та вчений-міжнародник, автор книг, підручників і статей із проблем глобалізації і міжнародних відносин, демократії і свободи слова, паблік рилейшнз, політичної комунікації., кандидат наук, доцент, магістр мас-медіа та комунікацій, викладач курсів міжнародної журналістики, паблік рилейшнз та політичної комунікації в

Інституті журналістики Національного університету ім. Тараса Шевченка та Дипломатичній академії при МЗС України.

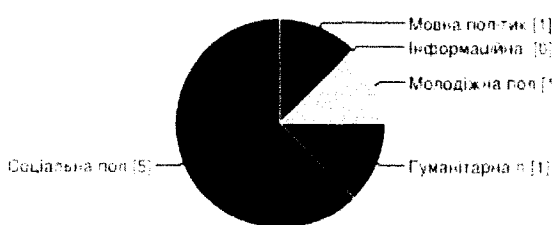
Денис Богуш - український політтехнолог, спеціаліст з антикризових кампаній. Президент Центру вивчення маніпулятивних технологій, віцепрезидент Української PR-Ліги, офіційний представник Міжнародної асоціації паблік рілейшнз (IPRA) в Україні, член Всесвітньої ради IPRA, президент PR-агенції Bohush Communications. Брав участь у десятках виборчих кампаній — в Росії, Україні, Білорусії, Польщі, Словаччині, Румунії, Молдові, Азербайджані. Один з розробників виборчих кампаній Віктора Ющенка в 2002 і 2004 роках.

Олег Гавриш – власник Mainstream Communications & Consulting – відомої компанії, що входить у ТОП-3 PR агенцій України та, окрім спеціалізованої піар-діяльності, працює у таких сферах: GR, лобізм й політичний консалтинг.

Микола Малуха – журналіст, блогер, помічник народного депутата з blogger relations, координатор Школи журналістики даних «Data Journalism School», редактор відділу соціального медіа порталу Inforom.org.ua, інформаційний партнер сайту texty.org.ua, організатор громадської ініціативи "Дріжджі". Публікувався у виданнях Forbes.ua, Санкт-Петербурзькі весті, "Українська правда", "Український тиждень", Коммерсантъ-Україна та інших.

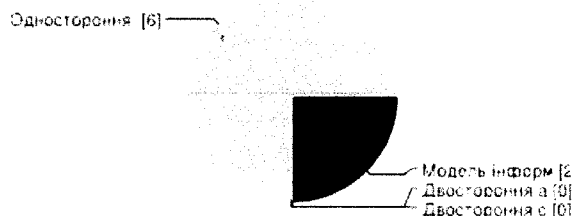
Зведення

У якому із зазначених секторів державної політики України, на Вашу думку, існує найбільше проблем?



Гуманітарна політика	1	13%
Соціальна політика	5	63%
Мовна політика	1	13%
Інформаційна політика	0	0%
Молодіжна політика	1	13%

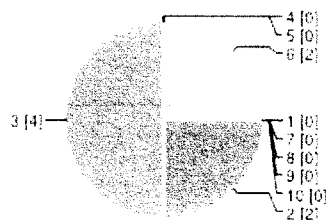
Якою, на Вашу думку, є найпоширеніша комунікаційна модель, що використовується в Україні з метою донесення державної політики до суспільства?



Модель інформування громадськості	2	25%
Двостороння асиметрична модель комунікації	0	0%
Двостороння симетрична модель комунікації	0	0%
Одностороння асиметрична модель комунікації	6	75%

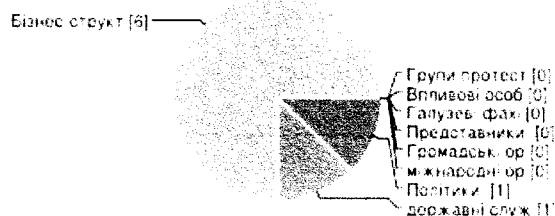
Звідки Ви найчастіше отримуєте інформацію про державну політику України та зміни в ній?

Оцініть, будь ласка, вплив суспільства на державну політику України



1	0	0%
2	2	25%
3	4	50%
4	0	0%
5	0	0%
6	2	25%
7	0	0%
8	0	0%
9	0	0%
10	0	0%

Яка із зацікавлених сторін, на Вашу думку, найбільше впливає на формування державної політики України?



Групи протесту	0	0%
Політики	1	13%
державні службовці, представники державних установ та муніципальних служб	1	13%
Бізнес-структури	6	75%
Впливові особи	0	0%
Галузеві фахівці	0	0%
Представники ЗМІ	0	0%
Громадські організації	0	0%
міжнародні організації та програми технічної допомоги уряду України	0	0%

У якому із зазначених секторів державної політики України, на Вашу думку, існує найбільше проблем?	Звідки Ви найчастіше отримуєте інформацію про державну політику України та зміни у ній?	Якою, на Вашу думку, є найпоширеніша комунікаційна модель, що використовується в Україні з метою донесення державної політики до суспільства?	Оцініть, будь ласка, вплив суспільства на державну політику України	Яка із зацікавлених сторін, на Вашу думку, найбільше впливає на формування державної політики України?	Що, на Вашу думку, варто зробити, аби підвищити рівень довіри суспільства до державної політики України та змін у ній?	Вкажіть, будь ласка, Ваше ім'я та прізвище
Мовна політика	3 друкованих видань	Одностороння асиметрична модель комунікації		3 Бізнес-структури	Обрати іншу владу	Масенко Лариса
					1. Государственная политика должна быть, сейчас ее просто нет. 2. Она должна быть дееспособной- в социальной сфере защищать пенсионеров и не защищенных членов общества, в экономике - дать равные права для развития всех форм бизнеса, в нравственной - воспитание и поддержка молодежи. 3. Духовные - нравственные ценности - должны быть вынесены на первое место и выполняться властью имущими!	
Молодіжна політика	3 Інтернету	Одностороння асиметрична модель комунікації		6 Бізнес-структури	Змінити систему влади, усунути донецько-олігархічне угруповання від влади, провести люстрацію.	Олег Гавриш
Соціальна політика	3 Інтернету	Одностороння асиметрична модель комунікації		6 Бізнес-структури	Обирати Демократичний Альянс на виборах ;)	Олександр Аронець
Соціальна політика	3 Інтернету	Модель інформування громадськості		3 Бізнес-структури	Застосувати принципи Вікіноміки та намагатися сприяти підвищенню соціального капіталу	Василь Гацько
Гуманітарна політика	3 Інтернету	Одностороння асиметрична модель комунікації		3 Бізнес-структури	державні службовці, представники державних установ та муніципальних служб	Микола Малуха
Соціальна політика	3 Інтернету	Модель інформування громадськості		3		Сергій Лещенко
Соціальна політика	3 Інтернету	Одностороння асиметрична модель комунікації		2 Політики		Денис Богуш
Соціальна політика	з усіх наведених	Одностороння асиметрична модель комунікації		2 Бізнес-структури	зміни самої політичної системи, економічної моделі	Ігор Слісаренко

Що, на Вашу думку, варто зробити, аби підвищи рівень довіри суспільства до державної політики України та змін у ній?

зміни самої політичної системи, економічної моделі Обрати іншу владу 1. Государственная политика должна быть, сейчас ее просто нет.
2. Она должна быть дееспособной- в социальной сфере защищать пенсионеров и не защищенных членов общества, в экономике - дать равные права для развития всех форм бизнеса, в нравственной - воспитание и поддержка молодежи. 3. Духовные - нравственные ценности - должны быть вынесены на первое место и выполняться властью имущими! Обирати Демократичний Альянс на виборах :) Змінити систему влади, усунути донецько-олігархічне угруповання від влади, провести люстрацію. Застосувати принципи Вікіноміки та намагатися сприяти підвищенню соціального капіталу

Вкажіть, будь ласка, Ваше ім'я та прізвище

Ігор Слісаренко Масенко Лариса Олег Гавриш Василь Гацько Олександр Аронець Сергій Лещенко Денис Богуш Микола Малуха

4.2. Висновки

У результаті дослідження думки експертів, було встановлено: найбільше проблем наразі існує у сфері соціальної політики; найчастіше інформація про зміни у державній політиці України розповсюджуються за допомогою Інтернету; щодо комунікаційної моделі, яка використовується задля донесення державної політики до суспільства, то експерти підтвердили думку, яку висловлено вище, вказавши, що це – одностороння асиметрична модель. Найбільше на формування державної політики в Україні, на думку опитаних експертів, впливають бізнес-структури, найпопулярніша оцінка впливу громадськості на процеси формування public policy в Україні – 3 бали з 10 максимальних. Найбільш поширеною порадою у контексті підвищення рівня довіри до державної політики України була – змінити владу або систему влади.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У контексті розвитку концепту public policy в Україні, перш за все варто звернути увагу на термінологічно-лінгвістичний аспект та намагатися впроваджувати визначення «суспільна політика» на загальнонаціональному рівні. Відомо, що відсутність назви певного поняття породжує відсутність самого цього поняття – це саме те, що ми спостерігаємо зараз в українському суспільстві – за даними опитувань рівень довіри до влади максимально низький, експерти у свою чергу підкреслюють відсутність суспільної політики як такої. Попри те, що відповідно норми та правила їхнього виконання прописані у чинному законодавстві (яке, до того ж, майже не зазнало суттєвих змін протягом останніх 20 років, отже, не є адаптованим під сучасні потреби суспільства), ці норми та регулювання не виконуються на практиці у жодній зі сфер суспільної політики. Більше того, суспільство, фактично, не знає про ці норми, правила та їхні особливості – тут лейтмотивом виступає проблема комунікаційної моделі, яку наразі використовує уряд з метою донесення public policy до суспільства – одностороння асиметрична модель, тобто суспільство просто ставлять перед фактом змін або імплементації певних аспектів суспільної політики. Такий стан справ, на нашу думку, є неадекватним у демократичному суспільстві, яке прагне до європейських цінностей та відповідного рівня життя. Варто наголосити, що public policy повинна здійснюватися передусім суспільством і для суспільства, отже в основі такого підходу має лежати модель двосторонньої симетричної комунікації, яка допоможе налагодити зв'язки уряду й, відповідно, держави із суспільством, яке є основним актором у сфері public policy. Також важливим аспектом є визначення й правильна взаємодія усіх зацікавлених сторін та повноцінне використання їхніх комунікативних спроможностей.

У розглянутих нами сферах існує багато різноманітних проблем – від відсутності чіткого механізму соціальних питань, концептуальної неусвідомленості соціальної складової (державна політика поки що розділяється на окремі економічну і соціальну складові); повільне просування

соціальних реформ; уповільнення темпів зростання реальної заробітної плати через прискорення інфляційних тенденцій до відсутності одуховлення всіх сфер та галузей суспільного буття, створення умов для максимальної самореалізації кожної особистості, спрямована на формування, розвиток і збереження фундаментальних загально цивілізаційних цінностей у сфері гуманітарної політики.

Однією із найбільших проблем є відсутність адекватної реакції суспільства на процеси, що відбуваються на всіх рівнях суспільної політики – не існує жодного механізму взаємодії або, тим паче, взаємоузгодження основних аспектів public policy держави із суспільством в Україні. Міжнародні організації намагаються дати власні поради щодо політичних процесів, які відбуваються у нашій державі, зокрема у рекомендаціях Світового банку чітко прописано, що Україні варто: 1) прийняти новий Закон про державні закупівлі - нинішня система, що схильна до корупції, є плямою на міжнародній репутації України й основною перешкодою для підвищення ефективності державних інвестицій (в тому числі допомозі МФО); 2) прийняти закон про акціонерні товариства; прийняти реалістичний бюджет; 3) прийняти угоду про вільну торгівлю з ЄС; 4) знизити тягар податкової системи; 5) здійснити реформи у наданні соціальних послуг; 6) створити прозорий ринок землі; 7) здійснити судові та адміністративні реформи; 8) підвищити якість державних послуг.

Завдяки проведеному експертному опитуванню було встановлено: основні сфери public policy, у яких існує найбільше проблем; з'ясовано найпопулярніші джерела інформації; найпоширенішу комунікаційну модель, що використовується в Україні з метою донесення державної політики до суспільства і якою мірою джерела інформації і комунікаційні моделі відповідають концептуальним засадам public policy. Результати дослідження підтвердили тези про відсутність самої суспільної політики як концепту на рівні суспільної свідомості, а також відсутність належної комунікації влади й суспільства. Опрацьована тема є дуже глибокою та широкою і має безмежне поле для досліджень та впровадження рекомендацій, але через обмежений

обсяг роботи зупинимося на основних аспектах та рекомендаціях, вказаних вище. Тільки завдяки впровадженню належної суспільної політики в Україні, з урахуванням всіх культурно-історичних аспектів розвитку нашої держави, та створенню відповідної законодавчої бази й державних інституцій контролю виконання створеного законодавства, можливе повноцінне існування українського суспільства та його взаємодія із державою на всіх рівнях. Важливу роль у цьому процесі може відіграти досвід інших незалежних держав, яким вдалося успішно реалізувати завдання суспільної політики, а також підвищення активності українського суспільства у формуванні й впровадженні суспільної політики нашої держави.

Список використаних джерел

- 1) Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Зб. документів і матеріалів / Укл. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К.: „К.І.С.”, 2004. – С. 17 - 22.
- 2) Ансофф И. Стратегическое управление: Пер. с англ. – М., 1989.
- 3) Антонова Е.Г. Государство как целостная система социального управления. – М., 1996.
- 4) Антонович М.М. Законодавство України та зарубіжних країн щодо статусу державної мови (порівняльний аспект) / М.М. Антонович // Право України. – 1999. – № 6. – С. 73-74, 83.
- 5) Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. – К.: Наук. думка, 1993.
- 6) Аристотель. Политика II Сочинения: – М., 1984. – Г. 4
- 7) Афанасьев В.Г. Научное управление обществом // Опыт системного исследования. –2-е изд.-М.: Политиздат, 1973.
- 8) Афанасьев В.Г. Системность и общество. –М.: Политиздат, 1980.
- 9) Бакуненко В. Теоретичні засади державно-управлінських рішень (базові підходи, концепції, теорії, ідеї) // Командор: Вісник державного службовця України. – 2000. – № 1. с.11
- 10) Бідак В.Я., Копистянська Х.Р., Григоренко О.В Соціальне самопочуття та еміграційні установки інтелігенції // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Соціальні аспекти регіональної політики (Щорічник наукових праць). Випуск IX / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Редкол.: відп. ред. Академік НАН України М.І. Долішній. – Львів, 1999. – С.148-153
- 11) Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. –К.: Атіка, 2000.

- 12) Білоус О. Глобальний прогноз нашої епохи : український шлях оновлення та розвитку в ХХІ столітті // Економічний часопис. – 2001. - № 78. – с. 3-7
- 13) Богущкий Ю.П. Проблеми та перспективи української культури // Культура і життя. – 2002. № 8-9.- 6 березня. – с. 1-2
- 14) Боднар А.Д. Основы политологии (Наука о политике). –К.: УкрНИИНТИ, 1991.
- 15) Бородін Є. І. Держава і молодь: історія ювенального законодавства в Україні (середина 80-х – початок 90-х років ХХ ст.). – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 243 с.
- 16) Бородін Є. І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.): Моногр. – Д.: Герда, 2006. – 387 с.
- 17) Боумэн К. Основы стратегического менеджмента: Пер. с англ. –М.: Новости, 1992.
- 18) Валерій Тертичка. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=1527&setcss=1&nccs=big>
- 19) Васильев С. А. Философский анализ гипотезы лингвистической относительности. К., 1974.
- 20) Вежбицкая А. Понимание культур через посредство ключевых слов. М.: Языки славянской культуры, 2001.
- 21) Веймер Д. Л., Вайнінг Е. Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
- 22) Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі. Зб. аналітичних звітів і записок учасників Програми урядового стажування / Укл. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К.: „К.І.С.”, 2006. – 388 с.

- 23) Від кризи до росту / В.Геєць, Т.Степанкова, Б.Кваснюк та ін. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України 1995.
- 24) Вовканич С. Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. – Львів: ЛБА, 2001. 540 с.
- 25) Вовканыч С.И., Калитич Г.И. Управление наукой в производственном объединении. - Київ.: Наукова думка, 1980. –242 с.
- 26) Волга Л. Утвердження мови – утвердження держави / Л. Волга // Голос України. – 1997. – № 70-71. – С. 3.
- 27) Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р. Ткачук. - К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2004. – 871 с.
- 28) Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2001. - 238 с.
- 29) Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: До ефективніших суспільств. Доповідь римському клубові. – К., 1993.
- 30) Гальчинський А., Геєць В., Семиноженко В. Україна: реалії та інноваційний розвиток. – К.: ОП НДУБВ, 1997.
- 31) Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О. Рябова. – Львів: Кальварія. – 264 с.
- 32) Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер.
- 33) Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. – К.: Наук. думка, 1993. – 325 с.
- 34) Головатий М. Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз): Автореф. дис. докт. політ. наук. – 1999. – 15 с.
- 35) Гурне Б. Державне управління/ Пер. з франц. В. Шовкуна. - К.: Основи.- 165с.
- 36) Гурне Б. Державне управління: Пер. з фр. –К.: Основи, 1993. – 162 с.

- 37) Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу: Підручник для ВНЗ / В. Н. Данн; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред. М. О. Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 с.
- 38) Дегтярев А. А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития // ПОЛИС. – 2004. – № 1. – С. 154 - 168.
- 39) Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // ПОЛИС. – 2004. - № 4. – С. 158 - 168;
- 40) Дем'янчук О. П. „Державна політика” та „публічна політика”: варіант перехідного періоду // Наукові записки. Т. 18: Політичні науки / Національний університет „Києво-Могилянська академія”. - К., 2000. - С. 31 - 36;
- 41) Денисенко В. Умови формування громадянського суспільства та критерії його визначення // Гуманізм та утвердження громадянського суспільства в Україні : Зб. Наук. пр. – Вип.. 32. – Л., 1995.
- 42) Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навчальний посібник / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
- 43) Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. Авт.; Відп. Ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997.
- 44) Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. Авт.; За заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999.
- 45) Державне управління: теорія і практика / За ред В.Б.Авер'янова – К.: Юрінком Інтер, 1998.
- 46) Дзюба І.М. Між культурою і політикою. – К. : Сфера, 1998.

- 47) Долішній М.І. Вовканич С. Й. Глобалізація і регіональні детермінанти ренаціоналізації // Регіональна економіка. – 2001. - № 3. – с. 7-17
- 48) Дорошенко Е.А. Оценка уровня организационной культуры. –К.: МАУП, 1997.
- 49) Дронье Анн. Основні принципи успішного керівництва установою: Метод рекомендації. – К.: Вид-во УАДУ, 1995.
- 50) Дуда А. Державне планування: до проблеми вдосконалення функцій Кабінету Міністрів України II Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. –с. 62
- 51) Економіка міст: Україна і світовий досвід: Навч. посіб. / В.М.Вакуленко, Ю.Ф.Дехтяренко, О.І.Драпіковський та ін.; За заг. ред. В.Макухи – К.: Основи, 1997.
- 52) Кириленко О.П. Місцеві бюджети України.-К.: НІОС. - 2000. - 366 с.
- 53) Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2003. – 510 с.;
- 54) Кілієвич О. Усталення термінології в галузі аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 52 - 61.
- 55) Кнорринг В.И. Искусство управления: учеб. - М.: Изд-во БСК, 1997. – с.87.
- 56) Князев В., Бакуменко В. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ. - 2000. - № 2. - с.341-358.
- 57) Кобець Роман. Засади комунікативного супроводу державної політики. К.: „К.І.С.”, 2003. – 188 с.
- 58) Колбеч Г. К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Пер. з англ. О. Дем'янчука. – К.: Вид. Дім „КМ Академія”, 2004. – 127 с; Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під заг. ред. О. П. Дем'янчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с.; Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні поради щодо

- організації робіт / В. М. Гнат та ін. За заг. ред. В. Нанівської. – К.: Оптима, 2004.
- 59) Конституція України. – К., 1997. – 39 с.
- 60) Кравченко О.В. Механізм регулювання інноваційної діяльності II Економіка: проблеми теорії і практики: Зб. наук. Праць - Вип. 65. – Дніпропетровськ: ДНУ. 2000. – с 94-97
- 61) Кремень В., Ткаченко В. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. – К., 1999
- 62) Крисюк С., Луговий В., Майборода В. Удосконалення управління освітою в умовах формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К. : Видавництво УАДУ, 2001.
- 63) Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації
- 64) Куценко В. Гуманітарна сфера в контексті глобалізації // Регіональна економіка. – 2002. № 3. - с.41-50
- 65) Куць О.М. Мовна політика в Україні: аналіз та впровадження: Монографія / О.М. Куць, В.В. Заблоцький. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2007. – 300 с.
- 66) Лазос К. Д. Молодежная политика в Европейском Сообществе: структуры и подготовка молодежных работников/ Пер. с англ.; Под ред. А. А. Яременко, Н. Ф. Головатого. – К.: Укр. НИИ проблем молодежи, 1994. – 295 с.
- 67) Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. – М., 2001.
- 68) Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация: Учебное пособие / В. В. Лобанов – М.: ГУУ, 2000. – 114 с.
- 69) Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974.
- 70) Мороз О., Савенко Ю. Час інтелекту: сукупний український розум. – Львів: Видав. Дім “Панорама”, 2002. – 96 с.

- 71) Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія: навч. посіб. / Упоряд І.О.Слепов; Пер. з рос. Л.І.Козій, М.І.Матрохіна, П.Л.Пироженко.-К.:Либідь, 1993. - 304 с.
- 72) Новый энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – СПб, Б. г. – Т. 2. – С. 477 – 478.
- 73) Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
- 74) Пате́й-Братасюк М., Довгунь Г. Громадянське суспільство: сутність, генеза ідей, особливості становлення в сучасній Україні. – Тернопіль, 1999.
- 75) Пиріг Володимир. Законопроект про мови: як принизити українців. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-397058.html>
- 76) Политико-государственное управление: в поисках дисциплинарности // ПОЛИС. – 2005. - № 1. – С. 177 – 185.
- 77) Политический анализ: современное состояние и направления развития // ПОЛИС. – 2004. - № 3. - С. 182 - 185; Хроника политической науки // ПОЛИС. – 2005. - № 1. – С. 187.
- 78) Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.; Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- 79) Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: Декларація від 15 грудня 1992 р. № 2859 / Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – С. 9.

- 80) Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 5 лютого 1993 р. № 2998 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – С. 409–417.
- 81) Проекты законов о языках. Экспертный анализ: Материалы круглого стола / Фонд поддержки русской культуры в Украине. – К., 2000. – 216 с
- 82) Рябов С. Г. Політологія: Словник понять і термінів. - 2-ге вид., переробл і допов. - К.: Видавничий дім „КМ Академія”, 2001. - 256 с.
- 83) Семігіна Т. Соціальна політика у глобальному вимірі. – К.: Універ. вид-во «Пулосари», 2003. – 252 с.
- 84) Скуратівський В.А. Концептуальні засади гуманітарної політики // Вісник УАДУ. – 1996. - № 2. – с. 114-121
- 85) Соціальна робота в Україні: теорія і практика: Посібник для підвищення кваліфікації працівників центрів соціальних служб для молоді: У 2-х ч. – К., 2001. – (1 ч. – 322 с., 2 ч. – 295 с.).
- 86) Тертичка В. Державна політика як дієздатна влада: чому це важливо для України // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2005. – № 1. – С. 30 - 37.
- 87) Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2002. – 750 с.
- 88) Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємовідносин // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України. - 2002. - № 2. - С. 273 - 282.; Його ж. Аналіз державної політики і політологія // Політичний менеджмент. – 2004. - № 6 (9). – С. 3 - 22.
- 89) Тощенко Ж. Т. Социология власти: генезис идей // СОЦИС. – 2004. - № 7. – С. 12 - 23.;
- 90) Управлінські аспекти соціальної роботи: Курс лекцій / М. Ф. Головатий (кер. авт. кол.), М. П. Лукашевич, Г. А. Дмитренко та ін. – К.: МАУП, 2004. – 368 с.

- 91) Халипов В. Ф. Власть: Кратологический словарь. – М.: Республика, 1997. – 431 с.;
- 92) Халипов В. Ф. Кратология как система наук о власти. – М.: Республика, 1999. – 303 с.;
- 93) Халипов В. Ф., Халипова Е. В. Власть. Политика. Государственная служба: Словарь. – М.: Луч, 1996. – 271 с.;
- 94) Холопов В. А. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / В. А. Холопов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 364 с.
- 95) Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах / Л. Четверикова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.znc.com.ua/ukr/publ/periodic/shpp/2005/1/p067.php>.
- 96) Шульга М. Національна і політична маргіналізація за умов системної кризи / М. Шульга // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 1. – С. 5–20
- 97) Юрій Н. М. Політична соціалізація молоді в умовах трансформації суспільства: порівняльний аналіз міжнародного і українського досвіду: Автореф. дис. канд. політ. наук. – Одеса, 2002. – 16 с.
- 98) Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: „К.І.С.”, 2003. – 130 с.
- 99) Advances in Policy Studies Science 1950 // Policy Studies Review Annual, Volume 10 / Ed. by W. Dunn and R. Kelly. – New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1992. – 552 p.
- 100) Chandler Daniel. The Sapir - Whorf Hypothesis // Web site of University of Wales, Aberystwyth. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aber.ac.uk/media/Documents/short/whorf.html>
- 101) Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan / A. J. Heidenheimer, H. Hecl, C. T. Adams. - 3rd ed. - New York: St. Martin's Press, 1990. - 416 p.

- 102) Dror Y. Design for policy sciences. – New York: American Elsevier Pub. Co., 1971. – 156 p.
- 103) Dye T. R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes. - The University of Alabama Press, 1983. - 122 p.
- 104) Encyclopedia of Policy Studies / Ed. by S. Nagel. – N.Y.: M.Dekker, 1983. – 914 p.
- 105) Jackson R. J., Jackson D. J. Comparative Government: An Introduction to Political Science. - 2nd-ed. - Ontario: Scarborough, Prentice Hall; Allyn and Bacon Canada, 1997. - 519 p.
- 106) Lasswell H. D. The Policy Sciences // The Encyclopedia of the Social Sciences. – New York, 1968. – Vol. 12.;
- 107) Melstner, Arnold Political Feasibility and Political Analysis// Public Administration Review. -Vol.32. - № 6. - November/December,1972.
- 108) Milles, Rufus E., Jr. The Origin and Meaning of Miles Law// Public Administration Review. -Vol.38. - № 5. - September/October,1978.
- 109) Stokes, Donald E. Political and Organizational Analysis in the Policy Curriculum// Journal of Policy Analysis and Management. - Vol.6. - № 1. - Fall 1986.
- 110) The Policy Sciences / Ed. by D. Lerner and D. Lasswell. – Stanford, California: Stanford University Press, 1951. – 344 p.;
- 111) Thomas B. Timar. A Theoretical Framework for Local Responses to State Policy: Implementing
- 112) Utah's Career Ladder Program. Educational Evaluation and Policy Analysis. Winter 1989. V. 11, N 4, pp. 329-341.
- 113) Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. – New Brunswick: Transaction Publishers, 1987. - 431 p.



THE WORLD
BANK

UKRAINE Policy Recommendations to a new Government

October, 2007

Background:

On September 30, 2007, the Ukrainian people elected a new parliament. These were the second parliamentary elections in only 18 months, and they are likely to lead to the appointment of a new government, which would be the fourth administration since the last Presidential elections of December 2004. The main strategic challenges facing the new administration are well known: (i) improving competitiveness and the investment climate, (ii) modernizing public infrastructure, (iii) strengthening economic and public governance and (iv) improving the quality of public services. Indeed, the first and foremost task of any new government will be implementation of long overdue reforms rather than the development of new strategies.

Against this background, the following short note provides a set of selected policy recommendations, divided into three parts: (i) quick wins – policies or laws that could be adopted in the next 6 months and would signal new reform commitment; (ii) opportunities – policy areas that are likely to benefit over the short to medium term from significant support from private investors, external actors and other stakeholders and may thus have strong momentum; and (iii) challenges – policy areas that require attention, but where progress is likely to be gradual and meet with significant resistance from affected interest groups and in some cases the Ukrainian people themselves.

Quick wins:

- **Enact a new Law on State Procurement** – the current system is a blemish on Ukraine's international reputation, it is prone to corruption, and a key obstacle to improving the effectiveness of public investment (including IFI assistance); a new law could be drafted quickly with donor assistance and enacted as a key step forward in public sector governance.
- **Enact the Joint Stock Company Law** – the draft passed by the Rada in first reading marks a big step forward in corporate governance; its enactment would signal to investors that Ukraine is serious about meeting international standards of corporate governance.
- **Adopt a Realistic 2008 Budget** – with inflationary expectations rising, fiscal policy needs to be prudent. Specifically, the authorities should aim for a moderate deficit, a modest headline rate of nominal wage and pension increases, use the opportunity to cut subsidies and plug tax loopholes, and set the stage for a fundamental reform of the capital budgeting system to set the foundation for a gradual increase in public investment into infrastructure and improved services. The VAT system should be improved but not abolished.

Opportunities:

- **EU Free Trade Agreement** – the “deep” free trade agreement is an opportunity to look at behind the border obstacles to trade and make a **breakthrough on deregulation**. Key milestones would be the abolition of compulsory standards except for a few high risk cases and the harmonization of the standards regime with WTO obligations, the streamlining of permits again on a risk-basis, and the full harmonization of customs legislation and practices with the revised Kyoto convention.
- **EURO 2012** – the football championships provide a unique opportunity for Ukraine to attract international attention and investment. However, the tournament will also require substantial public and private investment. The momentum created by the urgency to prepare for **Euro 2012** is a **great opportunity to improve the capital budgeting system at both the central and local levels**, make it consistent with strategic plans, improve project evaluation and project management capacity and clarify and test the legislative framework for public private partnerships. The Government should attract international expertise to review the national plan, as well as help municipalities develop their own local plans, as a basis for determining funding allocations.

- **The Emerging Markets boom and financial sector regulation** – Ukraine is on the map of international investors. In the banking sector, improved corporate governance and stronger regulation has led to rapid expansion. It is time to extend these gains to the non-bank financial sector. **For this, the non-bank financial regulators must become autonomous and independent, and the law must give them the power to do their jobs properly.** Rapid expansion without proper regulation would create significant economic risks.

Challenges:

- **Reduce the burden of the tax system** – Ukraine ranks second to last in the global Doing Business rankings on the "ease of paying taxes". Issues requiring urgent attention include VAT refund arrears, reform of the Single Tax System, and the adoption of clear rules for tax administration, which balance the interests of the state and the tax payer. Over the medium-term, budget savings should be used to lower tax rates. The new Government should make another effort to consult widely with all stakeholders and then bring a Tax Code for approval that moves Ukraine decisively towards European standards.
- **Re-launch pension reform** – Ukraine's pension system costs 14 percent of GDP – one of the highest levels in the world. Costs will rise further as the population ages. The introduction of a multi-pillar system that encourages private savings will help, but parametric changes such as tightened eligibility criteria and higher retirement rates are also needed. The adoption of the draft Law on Single Social Security contributions would be a first step to reduce administrative costs of the system.
- **Energy and utility tariff reforms** – this is not a popular measure, but it is nonetheless necessary. Users worry that higher tariff revenue will disappear in non-transparent structures. They are right. Therefore **tariff reforms must go hand in hand with improvements in transparency and the attraction of private investors.** But without tariff changes, debts will pile up, giving rise to non-competitive ownership transfers, while the urgent investments needed to sustain service (including to avoid disasters such as in Alchevsk or recently Dnipropetrovsk) and improve efficiency will be delayed.
- **Reforms in the delivery of social services** – people demand better healthcare and education. Few realize, however, that Ukraine already spends considerable amounts on the delivery of these services. **The social sectors are over-staffed, leaving insufficient funding for supplies, training and investment.** Improving the quality of service will require more than just money: greater autonomy at the regional level to take cost-saving measures, the move from input to performance based controls, and greater local accountability of service providers. Only with these changes will wage increases not lead to cost explosions, and will the best staff be retained for the benefit of Ukrainian service users. Particular attention is warranted to the HIV/AIDS epidemic – public leadership is needed to increase awareness, improve prevention and provide more effective treatment.
- **Privatization and management of SOEs:** Close to half of all employment continues to be in the public sector in Ukraine. The scope for efficiency improvements and public revenues from privatization is significant. However, privatization targets have been repeatedly missed due to the absence of a political consensus. Should a political consensus continue to remain elusive, we recommend strengthening the governance of existing state-owned enterprises and adopting a sector by sector approach to bringing in private investment where politically feasible.
- **Establish a transparent land market:** The issue of the agricultural land market has been politically divisive for many years. It would be desirable to establish a market for rural land titles to benefit the rural poor but progress here may continue to be slow. Where greater scope for reform exists is in the urban market for land and real estate. Creation of a unified registry for immovable property is key, but equally importantly, there needs to be greater oversight over land transfers by local authorities (sometimes at symbolic or zero prices), which are non-transparent and have already cost local budgets billions of potential revenues to improve social services.
- **Judicial and Administrative Reforms:** The judicial system does not protect contract and property rights well in Ukraine. This adds to the cost of doing business and undermines trust in the impartiality of the judiciary. Reforms are urgently needed, but will be difficult to launch as long as fundamental constitutional ambiguities on the distribution of power between different branches of government persist. The same is true for the introduction of a modern civil service, which appears unlikely as long as political divisions remain deep and political turnover is consequently high.