

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бакуменко В.Д., Руденко О.М.,
Туча В.В.**

**МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ
УПРАВЛІННІ**

МОНОГРАФІЯ

КИЇВ - 2015

УДК 328.32:351/354](477)
ББК 67.9(4Укр)400.6+67.9(4Укр)401
Б 19

*Рекомендовано до друку Вченою радою Академії муніципального управління.
Протокол № 1 від 5 листопада 2014 року.*

Р е ц е н з е н т и:

Кравченко С.О., доктор наук з державного управління, доцент;

Тимцуник В.І., доктор наук з державного управління, професор.

Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В.

Б19 Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні:
Монографія / Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. – К. : АМУ,
2015. – 184 с.
ISBN 978-966-2341-16-4

Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід, здійснене теоретико-методологічне обґрунтування та визначено шляхи вдосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Видання розраховане на наукових та науково-педагогічних працівників у галузі державного управління. Може бути корисним для широкого кола фахівців, що займаються проблемами управління в соціальних системах.

**УДК 328.32:351/354](477)
ББК 67.9(4Укр)400.6+67.9(4Укр)401**

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	8
1.1. Аналіз наукового доробку з питань прийняття та імплементації політичних рішень: поняття, сутність, класифікація	8
1.2. Зарубіжний досвід імплементації політичних рішень у державному управлінні та публічному адмініструванні.....	32
1.3. Процеси вироблення та реалізації механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні	43
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	53
2.1. Методологічна сутність взаємодії політичної влади та державного управління у процесі прийняття та імплементації політичних рішень.....	53
2.2. Характеристика політичних рішень державної влади та особливості їх імплементації.....	61
2.3. Виділення та систематизація механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні	71
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	110
3.1. Забезпечення результативності та підвищення ефективності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні	110
3.2. Інноваційний підхід до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні.....	124
3.3. Пропозиції та рекомендації щодо впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління	143
ПІСЛЯМОВА	158
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	164

ПЕРЕДМОВА

Зміна стратегічних орієнтирів розвитку держави й суспільства на сучасному етапі обумовлює зростання ролі та відповідальності політичної влади за наслідки реформ, що проводяться. Сьогодні в Україні відбувається складний процес трансформації системи державного управління, створення нових управлінських структур, які ще далекі від стану стабільного функціонування і не відповідають реальним потребам часу щодо ефективної співпраці державного управління та політичної влади.

За цих умов актуальним завданням є розробка й реалізація прогресивного шляху відродження країни за рахунок попереднього й наполегливого проведення в життя довгострокового стратегічного планування і управління розвитком держави і суспільства, що потребує прийняття та впровадження виважених політичних рішень в державному управлінні. При цьому необхідним є використання кращих практик планування і управління, що спирається на ефективні методи й технології, на всебічне й повне використання інтелектуального потенціалу суспільства, на систему загальнонаціонального консенсусу і партнерства у світовому і вітчизняному досвіді.

Прийняття найважливіших політичних рішень неможливе без урахування і реалізації національних інтересів України, які вимагають скоординованих зусиль усіх гілок влади у виробленні та проведенні єдиної державної політики. Але механізми прийняття і реалізації політичних рішень нині майже не пов'язані з державним управлінням, не враховують його структурні особливості, а лише відображають загальний стан розриву між політичною владою та державним управлінням. Підвищення ефективності державного управління, у свою чергу, безпосередньо пов'язано з удосконаленням існуючих і розробленням нових методів і процедур прийняття і реалізації політичних рішень, застосуванням

сучасних інноваційних засобів їх підтримки та підвищення ефективності процесу імплементації політичних рішень в державному управлінні.

У сучасних дослідженнях розглянуто різні аспекти взаємодії політичної влади, державного управління та громадянського суспільства та окремі питання вдосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, зокрема у роботах таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Абизов, О. Бабкіна, В.Бакуменко, Н. Беляєва, М. Браун, В. Горбатенко, М. Грачев, І. Дзюбко, В. Зотов, Ю. Ірхин, В. Кремень, М. Матюшин, Ю. Мірошніченко, К. Левківський, О. Осауленко, Л. Пал, О. Руденко, А. Соловйов, В. Туча та інших..

Проте, навіть зважаючи на численні наукові розробки з питань підвищення ефективності взаємодії політичної влади, державного управління та інститутів громадянського суспільства, переважна більшість яких стосується вироблення та реалізації політичних рішень у всіх сферах життєдіяльності суспільства, проблеми дослідження теоретико-методологічних аспектів імплементації політичних рішень у державному управлінні, розробки конкретних механізмів впровадження таких рішень у державно-управлінську практику потребують більшої уваги науковців. Саме тому автори зосереджують увагу на науково-теоретичному обґрунтуванні управлінських принципів та підходів до дослідження питань забезпечення взаємодії політичної влади та державного управління й виробленні на цій основі конкретних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Монографія підготовлена представниками вітчизняної наукової школи креативного державного управління докторами наук з державного управління В.Бакуменко (передмова, розділ 2) та О.Руденко (розділи 1, 3), а також кандидатом наук з державного управління В. Тучею (розділи 1-3, післямова).

У першому розділі монографії здійснено аналіз наукового доробку з питань прийняття та імплементації політичних рішень, розкрито основні характеристики політичних рішень, визначено чинники, що визначають якість політичних рішень, запропоновано їх класифікацію; охарактеризовано системну, функціональну та біхевіористичну методологію, в рамках якої прийняття політичних рішень є найбільш продуктивною системою, а також теорію прийняття рішень в державному управлінні, визначено етапи та моделі розробки і прийняття політичних рішень, акцентовано увагу на зарубіжному досвіді імплементації політичних рішень у державному управлінні та публічному адмініструванні, виокремлено критерії, які дозволяють установити специфіку аналізу вироблення рішень у загальноєвропейській політичній системі та інноваційні механізми їх імплементації в межах концепту багаторівневого переплетення та мережевого підходу.

У другому розділі розкрито методологічну сутність взаємодії політичної влади та державного управління у процесі прийняття та імплементації політичних рішень, виділено схему прийняття та реалізації політичних рішень та модель політичного управління, запропоновано модель державно-владного впливу, що відповідає концепції поділу влади на політичну та адміністративну (менеджерську), охарактеризовано політичні рішення державної влади та виділено особливості їх імплементації відповідно до суб'єктів прийняття політичних рішень, визначено основні форми та механізми імплементації політичних рішень, запропоновано типову модель механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні та систематизовано політичні рішення основних суб'єктів державної влади відповідно до їх функціональної специфіки.

У третьому розділі розкрито основні шляхи удосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні; наголошено на базових критеріях результативності, ефективності,

економічності, введено критерій ресурсної здійсненності, запропоновано застосування інноваційного підходу до формування, а також комплексний механізм імплементації політичних рішень в державному управлінні, обґрунтовано необхідність здійснення реалізації політичних рішень за програмно-цільовим методом при системному підході до організації, міжвідомчій координації і управлінні соціально-економічними процесами у поєднанні з функціональним розподілом політичного керівництва та державного управління, розроблено науково-прикладні рекомендації щодо впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління.

Положення та висновки монографії щодо вдосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні можуть бути використані для розробки системи оцінювання ефективності діяльності політичної влади та органів державної влади, зокрема щодо активізації їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства та збільшення адаптивної здатності системи державного управління до змін політичної ситуації та політичної кон'юнктури з урахуванням пріоритетів громадянського суспільства. Теоретичні положення, висновки й рекомендації можуть бути також застосовані в процесі підготовки та узгодження державно-управлінських рішень з політичними рішеннями у виробленні та реалізації державної політики, розробки практичних рекомендацій органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

Автори вдячні рецензентам докторам наук з державного управління, професорам С.О.Кравченку та В.І.Тимцунику за приділену увагу роботі та зроблені ними слушні зауваження і рекомендації, які були враховані та сприяли покращенню змісту та оформленню монографії.

РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Поняття, сутність, класифікація з питань прийняття та імплементатії політичних рішень

Сучасний етап розвитку Української держави характеризується змінами в суспільно-політичній та соціально-економічній сферах, реформуванням державного управління та державної служби, внаслідок якого відбувається зміщення центрів прийняття політичних рішень, що безпосередньо впливає на процес їх реалізації. Політична ситуація в країні впливає на систему державного управління, а розмежування політичних повноважень та повноважень органів державної влади викликає важливу проблему, пов'язану з імплементатією, впровадженням політичних рішень у державному управлінні, визначення механізмів такої імплементатії. Це відбувається попри дійсний позитивний ефект від започаткованої реформи, який полягає в активізації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпеченні об'єктивною інформацією суб'єктів рішень, підвищення ефективності формування механізмів прийняття та реалізації політичних рішень.

У цьому аспекті державне управління, маючи безпосередній зв'язок з виробленням та реалізацією державної стратегії розвитку суспільства, є дотичним основним тенденціям політичної діяльності, виявляючись одним з головних суб'єктів політичного процесу. Маючи потужний інституційний потенціал, державне управління реалізується в публічній політиці, що передбачає регулювання суспільних ресурсів та керівництва процесами з метою підтримки діючого суспільного ладу. Ці важливі

завдання виконуються через імплементацію політичних рішень в державному управлінні. Але в цьому випадку наявні певні проблеми, пов'язані, перш за все, з особливостями вироблення, прийняття та реалізації політичних рішень та їх адекватності основним завданням державного управління, відмежованого певною мірою від політичної сфери проведеною в країні реформою. Відтак, важливо встановити сутність та зміст політичних рішень, їх специфіку з точки зору не тільки політичного процесу, але й з точки зору особливостей впровадження в державному управлінні, визначивши їх теоретико-методологічне наповнення.

Поняття політичного рішення посідає провідне місце у політології та державному управлінні, будучи поєднаною з теорією управління та теорією прийняття рішень. Сутність політичного рішення, вірне розуміння його змісту та специфіки у порівнянні з іншими типами управлінських рішень є основою розробки не тільки теорії прийняття управлінських рішень, але й безпосередньо визначає ефективність взаємовідносин між політичною та державно-управлінською сферами. Реформи, здійснені в Україні, передбачаючи певне розмежування цих двох напрямів регулювання суспільного розвитку, потребують чітких механізмів забезпечення ефективності узгодження та реалізації вироблених у сфері політики рішень з основними напрямками та засобами здійснення державно-управлінської діяльності. Відтак, задля вірного розуміння сутності механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні, необхідно звернутися до змісту поняття та класифікації політичних рішень, їх теоретичне осмислення в науці та методологію аналізу.

Поняття «політична діяльність», «політична влада» та «політичне рішення» охоплюють важливу сферу суспільної діяльності, пов'язаної з політичним управлінням державою та визначенням основних шляхів її

розвитку. Вони відображують сутність політичних відносин як діяльності політичних суб'єктів суспільства щодо реалізації своїх політичних інтересів. Для політичного рішення загальнодержавного масштабу рівнем прийняття є державна влада, яка завжди є політичною. Вона здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей, за допомогою спеціальних органів та установ – механізму держави.

Політичному впливу передують прийняття політичних рішень, а сам вплив здійснюється шляхом реалізації цих рішень. Політичне рішення варто розуміти як специфічний етап розвитку політичного процесу, в якому саме рішення є результатом попередніх подій, що викликали проблему, на яку спрямоване рішення, й водночас джерелом наступних подій, подальшого розвитку політичного процесу. Основними характеристиками політичних рішень є: особлива сутність політичного рішення, яка полягає у регулюванні й розподілі суспільних ресурсів (економічних, інтелектуальних, інформаційних тощо); висока ступінь невизначеності середовища; наявність конфлікту групових інтересів і суспільного блага. Політичне рішення формулює загальні цілі та напрямки суспільного розвитку, відтворює або змінює нормативні й інституційні параметри суспільно – політичного та державного устрою, має винятково соціальний характер. Чинниками якості політичних рішень є: стан законодавчої та нормативно-правової бази в галузі політичного процесу, дію механізмів відповідальності та підзвітності для суб'єктів політичної влади; відкритість і прозорість політичних процесів, професіоналізм політичних суб'єктів, які приймають рішення, використання сучасних методів політичного менеджменту та інформаційних технологій.

Перш за все, варто звернутися до аналізу поняття політичного рішення, здійснюваного в політології, де політичне рішення є свідомим вибором одного з можливих варіантів політичних дій, яке передуює

політичним діям. При цьому, як підкреслюють дослідники [27; 57; 104], внутрішня природа цих двох елементів політичного процесу різна. Якщо політична дія – це тип практичної діяльності, що направлена на закріплення чи перетворення суспільних відносин, то політичне рішення само по собі належить до типу непрактичних дій. Їх внутрішній зміст тотожний таким дослідницьким операціям, як пояснення чи розробка наукової теорії. Урахування того, що прийняття політичних рішень є центральним елементом перетворення вимог різних груп в засоби і методи регулювання соціальних відносин, дає можливість стверджувати, що сам процес прийняття політичних рішень розглядається як технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами [19; 20].

Політичні рішення є адекватними стану політичних процесів, які відбуваються у суспільстві, зауважує Л. Ільчишин [57]. На його думку, політичний процес являє собою сукупність дій, інституціалізованих і не інституціалізованих суб'єктів щодо здійснення своїх специфічних функцій у сфері влади, що ведуть до зміни і розвитку (занепаду) політичної системи суспільства. Всі форми політичної поведінки суб'єктів політики в остаточному підсумку поєднані однією і тією ж внутрішньою потребою – впливати на політичні рішення, які приймаються державною владою. Таким чином, основна проблема політичного процесу полягає у прийнятті і реалізації політичних рішень.

Згідно з думкою В. Воронкової [25], рішення є засобом узгодження інтересів, розв'язання назрілих проблем суспільства, відтак, особливістю будь-якої форми політичної діяльності, серцевиною усього процесу політичного функціонування, що забезпечує виконання політичною системою її головних функцій, є прийняття і реалізація політичних рішень. Застосовуючи функціональний підхід до аналізу політичних рішень, В. Воронкова, підкреслює, що оскільки головною функцією політичної

системи є регулювання усєї суспільної системи, управління нею, то політичні рішення є різновидом управлінських рішень у широкому розумінні цього терміну; їх головна особливість, порівняно, наприклад, з адміністративними рішеннями, полягає у необхідності виявляти, урахувати, гармонізувати суспільні інтереси. Чим краще це робиться через обґрунтовані компромісні рішення, уміле й послідовне їх впровадження, тим краще почувається влада і тим більше вона має на кого опертися при проведенні своїх політичних курсів [25].

У свою чергу, звертаючись до сутності поняття “рішення”, М. Гетьманчук [29], вказує, що воно означає вибір однієї з низки альтернатив у процесі досягнення поставлених цілей. Рішення може впливати на майбутній стан як об’єкта управління, так і на тих, хто їх приймає, тому прийняття рішень (особливо тих, які стосуються життя суспільства) повинні мати суворо науковий характер. Політичні рішення, на думку дослідника, є адекватними до стану політичних процесів, які відбуваються в суспільстві. Отож, як підкреслює М. Гетьманчук [29], основна проблема політичного процесу полягає у прийнятті, тобто технологічному перетворенні політичної влади в управління соціальними процесами, та реалізації політичних рішень.

Дещо іншого змісту набуває розуміння політичного рішення в межах структурного підходу. Як зазначають дослідники [1], структура політичного рішення повинна аналізуватися в тісному зв’язку з перебігом політичного процесу й особливостями політичної системи. При цьому під структурою політичного рішення розуміється послідовний розвиток елементів політичного рішення в складній системі політичної влади від постановки проблеми до її вирішення. Структурою політичного рішення є схематична фіксація основних елементів механізму вироблення та прийняття рішення і може бути представлена таким чином [1]:

- оцінка ситуації суб’єктом державної влади;

- виявлення проблеми в об'єкті влади чи в структурі суб'єкта (саморефлексія);
- постановка проблеми в законодавчому порядку;
- розробка проблеми експертами;
- обговорення та прийняття в законодавчому порядку.

У результаті аналізу політичного рішення в межах структурного підходу воно визначається як акт, здійснюваний суб'єктами політичного процесу (політичними лідерами, керівними органами), в якому на основі аналізу інформації, існуючих інтересів, потреб, можливостей їх задоволення формулюються завдання, обов'язкові для членів даної соціальної спільності. Політичне рішення націлене на організацію практичної діяльності заради досягнення мети, на погодження функціонування окремих ланок соціальної системи. При цьому, як підкреслюють дослідники [1], політичне рішення слід розуміти як процес, в якому елементи структури, розвиваючись послідовно, передають накопичену інформацію та вироблені команди один одному, оскільки саме політичне рішення є елементом політичного процесу і не може знаходитися в статичному стані.

Поєднуючи обидва підходи, політичне рішення, фактично, варто розуміти як специфічний етап розвитку політичного процесу, в якому саме рішення є результатом попередніх подій, що викликали проблему, на яку спрямоване рішення, й водночас джерелом наступних подій, подальшого розвитку політичного процесу. Основними характеристиками політичних рішень, які відрізняють їх від інших типів управлінських рішень, є [57; 72]: особлива сутність політичного рішення, яка полягає у регулюванні й розподілі суспільних ресурсів (економічних, інтелектуальних, інформаційних тощо); висока ступінь невизначеності середовища; наявність конфлікту групових інтересів і суспільного блага. Політичне рішення формулює загальні цілі та напрямки суспільного розвитку,

відтворює або змінює нормативні й інституційні параметри суспільно – політичного та державного устрою, має винятково соціальний характер. До чинників, що визначають якість політичних рішень, дослідники відносять: стан законодавчої та нормативно-правової бази в галузі політичного процесу, дію механізмів відповідальності та підзвітності для суб'єктів політичної влади; відкритість і прозорість політичних процесів, професіоналізм політичних суб'єктів, які приймають рішення, використання сучасних методів політичного менеджменту та інформаційних технологій.

Наведене розуміння розглядається дослідниками в якості основи для визначення основних типологічних характеристик політичних рішень та розроблення відповідних класифікацій.

За природою та специфікою способів впливу на об'єкт управління можна виділити рішення: технічні, економічні та політичні, які взаємопов'язані та взаємозалежні між собою. При чому основними критеріями класифікації політичних рішень є [29]:

- суб'єктами прийняття (закони, постанови парламенту, нормативні акти, рішення політичних партій, груп тиску);
- терміном дії та масштабністю цілей (стратегічні (охоплюють загальні й перспективні цілі суспільного розвитку), тактичні (стосуються безпосередньо виконання стратегічних рішень), оперативні (для досягнення поточних політичних завдань));
- ступенем соціальних наслідків (функціональні, які забезпечують стабільність системи, і дисфункціональні, що порушують її рівновагу).

З точки зору суб'єкта прийняття політичних рішень їх можна розділити на такі типи [57; 72]:

- закони і постанови вищих органів влади;
- рішення місцевих органів влади;
- рішення, що приймаються безпосередньо громадянами;

– рішення вищих органів політичних партій і громадських організацій.

Як зазначає М. Гетьманчук [29], перший і другий типи рішень приймають представницькі та виконавчі органи влади, третій – безпосередньо населення, четвертий – недержавні організаційні структури політичної системи. Політичні рішення (закони, накази, розпорядження, постанови тощо) також підрозділяються на: загальнодержавні, регіональні та місцеві; колегіальні та одноосібні; стратегічні, тактичні, оперативні. Залежно ж від впливу на політичну або суспільну систему політичні рішення можуть бути функціональними (стабілізують існуючі відносини) або дисфункціональними (порушують рівновагу існуючих відносин) [25].

Варто вказати, що існуючи класифікації політичних рішень, як правило, ґрунтуються на розширеній типології Мекрайдіса, який виділяє: фундаментальні рішення (стосуються всієї схеми прийняття рішень у суспільстві та суб'єкта, що приймає рішення), які бувають легітимного (реформа) та нелегітимного (революція) типу; законодавчі рішення (ухвалюються в межах конституційного поля); адміністративні рішення (стосуються конкретної ситуації та невеликої групи людей). При цьому основними критеріями типологізації політичних рішень виявляються суб'єктний (відповідно до суб'єкта прийняття рішення) та функціональний (функція рішення).

Суб'єктна орієнтованість політичного рішення виступає в даному випадку одним з визначних факторів побудови типології політичних рішень ат розробки відповідної класифікації. Розгляд суб'єкта прийняття політичних рішень в якості такого фактору дає можливість виділити такі основні групи суб'єктів та рівні (або ж форми) прийняття рішень: громадяни (громадянський рівень); представники (представницький рівень), до якого належать законодавчі органи та органи державної влади; представники (непредставницький рівень), специфіка якого розкривається

в тому, що до нього належать недержавні структури, які мають велике соціальне значення (наприклад, профспілки). До іншої групи факторів, в якій враховано рівень впливу на прийняття політичних рішень соціальних інтересів, тобто фактично рівень інтеграції соціальних інтересів у політичних рішеннях, відносяться фактори федерального, регіонального та місцевого рівнів.

Як правило, поєднання цих двох груп факторів дозволяє побудувати типологію політичних рішень. Варіативність конкретної класифікації у кожному окремому випадку буде залежить від поєднання різних факторів різних груп залежно від соціальних потреб та суспільно-політичної ситуації, в якій приймаються ті чи інші політичні рішення, що здійснюється за принципами: визначення рішень, які приймаються і діють у межах державних органів; визначення змісту рішень; поєднання декількох класифікуючих ознак.

Перша група рішень (правові та неправові), представлена рішеннями, що прийняті згідно з нормами законодавства, Конституцією держави та рішеннями, що не відповідають цим нормам. Як підкреслюють дослідники [60], для політичного рішення загальнодержавного масштабу рівнем прийняття є державна влада. Але складна структура суб'єкта державної влади дає можливість розрізняти: рішення як результат парламентського голосування; рішення – указ президента (в цьому випадку допустимість визначається Конституцією); рішення, прийняті урядом на виконання постанов парламенту. Виконавча влада, яка реалізує рішення парламенту, формуючи на основі парламентського документу свої директиви, часто, зберігаючи вірність формальній стороні рішення, підміняє зміст і по суті виступає як автономний суб'єкт політичного рішення.

Друга група, в якій політичні рішення відрізняються за мірою охоплення політичних відносин, а отже стосуються особливостей суб'єкт-об'єктних відносин, що виникають та реалізуються у процесі політичної

діяльності, складається з рішень, які стосуються: суб'єкта влади, який приймає рішення, виступає водночас і як об'єкт; суб'єкта влади, який впливає на один і той же самий об'єкт послідовною низкою рішень або одночасно групою рішень, зміст яких є різним, що передбачає застосування різних методів впливу; об'єкта влади, який є потужнішим за своїм впливом на суспільство, ніж початковий суб'єкт, що дозволяє йому контролювати політичний процес (фактично рішення об'єкту починають визначати діяльність суб'єкту).

Третя група політичних рішень є найбільш широкою. Зокрема, в рамках проблемно-орієнтованого підходу до класифікації політичних рішень можна виділити рішення, особливістю яких є те, що [1]: проблема вирішується у напрямку наближення до мети (рішення вірне); проблема на колишньому рівні (рішення нейтральне); проблема зростає, ситуація погіршується (рішення невірне). Інші рішення стосуються лише окремих моментів політичного процесу або його елементів, що відрізняються ступенем впливу на суспільно-політичний процес (прості, складні та унікальні рішення).

Два основних види політичних рішень виділяє Г. Саймон [176]: програмовані (відрізняються елементами відомого шаблону та повторення, що полегшує процес їх розробки, прийняття і меншою мірою потребує творчих елементів) і не програмовані – традиційні або нетрадиційні – (вибір оригінальних проблем, пов'язаних з новими явищами, та постановка відомих раніше завдань). Також існують й інші типології політичних рішень, які в рамках переважно політичної теорії розробляються за спрямованістю та місцем у політичному процесі; за значимістю для державної влади, її ефективності та тенденцій розвитку; за часом дії тощо. Це обумовлює важливість звернення уваги на сутність процесу прийняття та реалізації політичних рішень.

У західній політичній науці [149; 150; 151; 153] виділяють два основні напрямки теорії прийняття рішень, як самостійної наукової дисципліни, яка досліджує процес прийняття рішень, а основні результати фокусує навколо формування принципів і критеріїв вибору альтернатив, визначення відповідних способів і методів прийняття рішень, – нормативний та описовий, між якими існує функціональна взаємодія. Перший з них зорієнтований на нормативний бік прийняття рішень, другий – на виявлення і опис процесу прийняття рішень. Нормативна теорія розглядає процес прийняття рішень як процес раціонального вибору політичних цілей в складних ситуаціях [79, с. 256-257]. Поведінкова теорія, яка розглядає цей процес, як специфічну взаємодію людей, зорієнтована на виокремлення та характеристику різних факторів, які впливають на прийняття рішень у конкретній ситуації. Акцентуючи увагу на дуальному характері управлінського процесу, Л. Ільчишин зазначає [57], що, з одного боку, вони підкреслюють велику роль у прерогативі інститутів і органів управління, регламенту і процедур прийняття рішень, роль технічного персоналу і матеріального забезпечення діяльності всіх, хто задіяний в цьому процесі, тобто значення тих внутрішніх і зовнішніх факторів, які виражають раціональність, технократизм цієї форми діяльності людей. З іншого боку, в процесі прийняття рішень панують неформалізовані процедури, які залежать від особистого досвіду осіб, що визначають цілі і засоби їх досягнення, від інтуїції і персональних знань тих, хто керує.

У процесі розвитку теорії прийняття рішень відбувалося подальше виділення окремих напрямів досліджень та систем наукових знань, таких як організаційна та психологічна теорія прийняття рішень [57, с. 19-22]. Організаційна теорія прийняття рішень безпосередньо пов'язана з організаційним проектуванням. Організаційне рішення передбачає визначення структури, розподіл функцій між виконавцями (підрозділами та посадовими особами), встановлення підпорядкованості і схеми

взаємовідносин, закріплення останніх у системі правил і процедур. Психологічна теорія рішення, яка являє собою систему мотивованих тверджень щодо змісту діяльності людей у процесі прийняття рішень, безпосередньо пов'язана з теоріями людських відносин, що в свою чергу є соціологічними концепціями управління і засновані на системах морально-психологічного стимулювання з метою досягнення цілей [57; 72].

З точки зору організаційної концепції політичне рішення являє собою результат взаємодії урядових структур, які керуються рутинними інтересами. Представники бюрократичного підходу наполягають, що політичне рішення є результатом компромісу між суб'єктами, кожен з яких переслідує власні цілі. У межах когнітивного напрямку звертають увагу на те, що у багатьох випадках суб'єкти, які приймають політичні рішення, перебувають у ситуації дефіциту часу й обмеженої інформації. Одним із найбільш продуктивних напрямків у рамках теорії прийняття політичних рішень є дослідження динаміки цього процесу. Центральною категорією аналізу в цьому аспекті постає поняття політико – управлінського циклу [124; 141].

Найбільш продуктивно проблема прийняття політичних рішень вирішується у рамках системної, функціональної та біхевіористичної методологій [30; 124; 141]. Системний аналіз ґрунтується на понятті “політична система”, яка володіє тенденціями саморегуляції та саморозвитку, реагуючи на імпульси ззовні. Метою розвитку системи є підтримка стабільності та посилення підтримки з боку громадян держави. Рушійною силою розвитку є механізм зворотного зв'язку. Громадяни формулюють свої вимоги і підтримку системі, котрі спрямовуються на її вхід, а на виході система виробляє рішення та дії, які, у свою чергу, викликають нові вимоги громадян. У подальшому цю теорію було розроблено Г. Алмондом [152], який розширив поняття політичної

системи, включив до неї не тільки політичні інститути (інституційний аспект), а й політичну культуру (орієнтаційний аспект).

Структурний функціоналізм, представлений Т. Парсонсом [95-97] і Р. Мертоном [82], виходить з поняття структури, під якою розуміється сукупність відносно стійких елементів політичної системи. В якості таких виступають стійкі зразки поведінки індивідів у системі, нормативні очікування індивідів відносно дій інших. Дії та роль індивідів у системі є функцією. Структури однозначно не пов'язані з конкретними індивідами, однак є позиціями участі індивідів у системі. Функціями є те, що виконується структурними елементами (функціональними імперативами), такими як пристосування системи до навколишнього середовища, організація комунікації між її членами, розв'язання конфліктів у системі.

Особливе місце в дослідженнях процесів прийняття політичних рішень займають біхевіористська теорія, теорія “обмеженої раціональності”, інкременталізм, “нормативно-оптимальна” модель, а також модель “змішаного сканування” [30; 124; 141]. У цих підходах особливо виразно проявляється дихотомія нормативної та дескриптивної парадигм у прийнятті політичних рішень, що підтверджує необхідність розробки синтетичної теорії, яка б ураховувала аспекти поведінки і своєрідність політичної ситуації, а також логічне мислення та інтуїцію, що спирається на інформаційно-аналітичні методи під час формулювання рішення.

У вітчизняній політичній науці розкриттю сутності політичного рішення та змісту етапів його розробки і впровадження присвячене дослідження О. Шаяна [141]. Науково-теоретичне обґрунтування підготовки і прийняття державно-політичних рішень і визначення шляхів застосування отриманих наукових результатів у практиці державного управління в Україні представлено у роботах Ю. Мірошніченка [80]. У Росії дослідження питань прийняття та реалізації політичних рішень

включає політико-правовий та політологічний підходи. Політико-інституційні аспекти вироблення політичних рішень переважно в рамках теорії державного управління досліджуються А. Дегтярьовим [38-42], І. Кисильовим [63], Т. Г. Осиповим [10], А. Соловйовим [129].

У межах теорії прийняття політичних рішень увага дослідників переважно орієнтується на технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами та на центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп громадян у прийнятні для всього суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин, що реалізується в політичному рішенні.

Управлінський підхід передбачає розгляд етапів і технології прийняття рішень. При використанні політологічного підходу увага акцентується на специфічних характеристиках акторів політичного процесу і владних функціях, які відображаються в прийнятті політичних рішень. Соціологічний напрямок передбачає розгляд впливу політичних рішень на суспільний розвиток, відносини між суб'єктами прийняття та реалізації рішень. За використання психологічного підходу вивчається характеристика осіб, які приймають рішення, виявляються суб'єктивні особливості сприйняття адресатом їх. У нормативно-правовому підході визначаються рамки компетенції осіб, які приймають рішення, директивність і обов'язковість виконання прийнятих інститутами влади рішень. При цьому теорія прийняття політичних рішень розглядається як складова теорії державного управління.

Політичне рішення як дослідний об'єкт характеризується суттєвою динамічністю, що передбачає застосування аналізу множинних сценаріїв. Альтернативні сценарії застосовуються для того, щоб визначити і довести вірогідність кількох, можливо досить відмінних, варіантів майбутнього з наступним ранжуванням ступеня вірогідності тих чи тих варіантів. У такому разі ті варіанти розвитку подій, що їх вважають менш імовірними,

не відкидають, а повноправно враховують і на їх основі складають відповідні плани дій. Як підкреслює Н. Віннікова [22], особливо ефективним такий підхід може виявитися у періоди, коли ступінь невизначеності у політичній ситуації, зокрема міжнародній, підвищується, тобто у часи криз.

У 70-х рр. ХХ ст. звернення уваги на такі характеристики соціальних систем, як відкритість, дисбалансованість, не лінійність, у контексті дослідження суспільно-політичних процесів призвело до активного застосування в теорії прийняття політичних рішень синергетичної теорії [22; 57; 156; 165; 169]. Її застосування вплинуло на розвиток таких напрямів дослідження політичних процесів та вирішення проблем прийняття політичних рішень, як мультифакторний підхід та багаторівневе управління. Мультифакторний підхід передбачає вивчення факторів, що впливають на діяльність осіб, які приймають рішення, мають проводитися у комплексі [130]: індивідуальні (рівень професійної компетентності, стиль керівництва, психофізіологічний стан, компліментарність особистих та суспільних інтересів); групові (кількість учасників, компліментарність інтересів у групі, розуміння один одного і готовність до співробітництва); організаційні чинники включають володіння технологіями прийняття рішень, ступінь забезпеченості ресурсами (в тому числі й темпоральними), формат відносин між рівнями вертикалі влади та особливості конфігурації “політичних мереж” у політичній системі; контекстуальні чинники (фактори середовища) складаються із соціокультурних, економічних, правових, природних, технологічних та інших характеристик. Багаторівневе управління передбачає, що процедури прийняття політичних рішень відрізняються від однієї сфери до іншої та підкреслює взаємозалежність внутрішнього і зовнішнього вимірів сучасної політики. Цей підхід дозволяє досліджувати варіативність зміни соціально-

політичних відносин та оцінювати вплив чинників на кожному етапі процесу прийняття та реалізації політичних рішень.

З токи зору дослідження ефективності реалізації, тобто імплементації політичних рішень в державному управлінні, важливим виявляється те, що, поєднання синергетичного підходу та вказаного вище методу множинності сценаріїв може стати прийнятним методологічним підґрунтям для розробки нових аналітичних моделей прийняття і реалізації політичних рішень [22; 57].

Загалом, реалізація (імплементація) рішення є завершальною фазою, кінцевою ціллю процесу прийняття рішень. Від того, наскільки ефективною буде імплементація рішення, залежить оцінка ефективності процесу прийняття політичних рішень узагалі [29; 57; 72]. Правильна реалізація рішення (навіть ідеальний варіант) передбачає гармонізацію сфери політичних цінностей зі сферою методів, засобів, за допомогою яких змінюють політичну дійсність. Але існують випадки, коли не завжди оптимальне рішення передбачатиме його добру реалізацію, яка призведе до позитивних результатів, адже реалізація як поганого, так і хорошого рішення, є неможливою без підтримки громадян, а добре рішення ризикує стати помилкою в процесі його виконання. Після аналізу всієї складності реалізації рішень виникає запитання: що ж потрібно для ефективної імплементації політичних рішень. Аналіз умов, за яких політичне рішення, закони чи інші державні акти, що мають на меті важливі зміни в політиці, зможуть справді досягти своєї мети, дали можливість П. Сабатеру і Д. Мазменіану виділити наступні умови [29]:

- проект має базуватися на глибокій теорії відносних змін у цільовій групі, яка своїми діями повинна досягти кінцевої мети рішення;
- статутні чи інші базові політичні рішення мають містити недвозначні політичні директиви. Структура імплементаційного процесу має задовольнити цільову групу, а сам процес сприйматися як бажаний;

– лідер імплементаційного процесу повинен бути професійним керівником, вирізнятися певною політичною майстерністю для здійснення встановлених законом цілей;

– протягом імплементаційного процесу активними прихильниками програми мають бути групи виборців і бодай декілька представників законодавчої влади (або голови виконавчої влади), за умови, що судова влада буде нейтральною або підтримуватиме цей проект;

– важливо, щоб відносні пріоритети статутних цінностей не руйнувалися появою конфліктної громадської політики чи змінами в соціально-економічній політиці, що, натомість, може призвести до руйнування теорії статуту та політичної підтримки.

Інші дослідники виділяють такі умови, за яких політичне рішення, закони чи інші державні акти, що мають на меті важливі зміни в політиці зможуть дійсно досягнути своєї мети [141]:

– проект має базуватися на глибокій теорії відносних змін у цільовій групі, яка своїми діями повинна досягнути кінцевої мети рішення;

– статутні чи інші базові політичні рішення мають містити в собі недвозначні політичні директиви. Структура імплементаційного процесу повинна задовольнити цільову групу, а сам процес сприйматися, як бажаний;

– лідер імплементаційного процесу повинен бути професійним керівником, вирізнятися певною політичною майстерністю для здійснення встановлених законом цілей;

– протягом імплементаційного процесу активними прихильниками програми мають бути групи виборців і хоча б декілька представників законодавчої влади (або голови виконавчої влади), при умові, що судова влада буде нейтральною або підтримуватиме цей проект;

– важливо, щоб відносні пріоритети статутних цінностей не руйнувалися появою конфліктної громадської політики чи змінами в

соціально-економічній політиці, що в свою чергу може призвести до руйнування теорії статуту та політичної підтримки.

У межах бюрократичної теорії М. Вебера для ефективної реалізації політичних рішень бюрократія розглядається як суспільна організація, що володіє такими рисами [141]:

- ієрархічною організацією чиновників, в якій обов'язково присутній принцип компетентності, певний загальноосвітній та соціальний ценз;
- певним типом поведінки та діяльності, що його визначають організаційні владні структури;
- раціональною діяльністю певних суспільних груп і організацій на основі визначених правил та функцій, за якими здійснюється розподіл компетенцій і відповідальності;
- присутністю дисципліни, відповідальності і обов'язковості.

У межах концепції представницької демократії ефективність політичного рішення є основою форми легітимації політичної влади, подолання відчуження від неї громадян, форми контролю безпосередньо над бюрократією. Відтак, прийняття політичних рішень потребує від суб'єкта політики переконаності у доцільності втілення визначеної політики. Вона має бути заснована на правильно зрозумілих законах суспільного розвитку, усвідомленні необхідності втілення їх у політичних рішеннях. Ураховуючи це, В. Воронкова зазначає [25], що до необхідних позитивних якостей політичного рішення, що полегшують його виконання, слід віднести: легітимність, компетентність, моральність, компромісність (урахування протиборства суспільних сил). На думку дослідниці, впровадження політичних рішень у життя йде успішно лише за умови доброї організації процесу його імплементації, подолання опору, що неминуче виникає у системі (у політичній особливо), за наявності заготовлених процедур його коригування, умілого використання директивних і мобілізуючих технологій політичної діяльності. Тобто,

закономірним у дослідженні імплементації політичних рішень виявляється питання умов їх оптимальності та ефективності.

Загальними умовами оптимальності та ефективності політичних рішень є [76; 110]: послідовна діяльність політичного керівництва; здатність до мобілізації ресурсів для досягнення бажаної мети; здатність до нейтралізації дій, спрямованих проти політичного рішення; здатність забезпечити підтримку рішенню з боку широких верств суспільства; планування реалізації політичних рішень (доведення змісту рішень до адресатів, встановлення чітких нормативів звітності, заходи по нейтралізації протидії); контроль за виконанням рішення (регулярна перевірка просування до досягнення мети, виявлення відхилень від заданого шляху, корегування змісту і форми діяльності).

Задля досягнення ефективності та оптимальності політичного рішення суб'єкт, що приймає рішення, повинен [25]: урахувати ставлення до проекту рішення тих груп, інтересам яких воно відповідає; не знехтувати інтересами інших і передбачити їх поведінку в разі прийняття саме такого рішення; знати позицію безпосередніх виконавців (адміністрації); урахувати зовнішні обставини, що можуть вплинути на його впровадження у життя (міжнародне становище, фінансові можливості тощо).

У цьому контексті варто звернути увагу на включеність політичного рішення в процес прийняття рішень, оскільки розуміння цього зв'язку уможливорює визначення особливостей імплементації політичного рішення в державному управлінні, адже послідовність етапів прийняття рішень, з одного боку, мають співвідношення з прийняттям та реалізацією державно-управлінських рішень, а з іншого – мають складні моменти щодо поєднання специфічних цілей та механізмів здійснення обох видів суспільно значимої діяльності.

Основними, найбільш загальними етапами розробки та прийняття політичного рішення є [176]: дослідження проблеми, розробка альтернативних варіантів вирішення проблеми, вибір конкретного варіанту вирішення проблеми. Зміна наведених принципів вироблення політичних рішень, застосовуваних у межах бюрократичного підходу, у межах концепції представницької демократії передбачає виділення наступних етапів: визначення і постановка проблеми, обговорення проблеми, визначення та застосування методів аналізу проблеми, вибір методу прийняття рішення, прийняття рішення. Підсумовуючи обидва підходи, можна вказати на наступні етапи розробки і прийняття політичного рішення: оцінка ситуації; виявлення проблеми; постановка та розробка проблеми; вибір мети та засобів її досягнення; вибір методу прийняття рішень; прийняття рішень. У свою чергу В. Бебік [8] вказує на те, що структура політичного рішення (відповідно й основні етапи його прийняття) має наступний вигляд: постановка проблеми, збір інформації, визначення можливих альтернатив, вибір альтернативи для вирішення проблеми.

Певні розбіжності між наведеними етапами не в останню чергу обумовлені тими методами, що застосовуються у процесі розробки та прийняття політичних рішень. На загальному рівні ці методи можна розподілити на індивідуальні та колективні. У деталізованому вигляді пропонується наступна класифікація методів прийняття рішень [169]:

– раціонально-універсальний (кореневий) метод, спрямований на ухвалення раціонального рішення, що базується на розумінні цінностей та цілей та на чітких процедурах. Виконавець має чітко дотримуватись на кожному з етапів прийняття рішень розроблених процедур. Метод передбачає наявність у розробників рішень об'єктивної інформації, а також їх неупереджене ставлення до проблеми;

– метод послідовних порівнянь (“метод гілок”), сутність якого полягає в ухваленні послідовних маленьких кроків для досягнення цілей з подальшим їх зіставленням, порівнянням з реальними потребами, настановами суспільних груп, політичних сил, тощо. Цей метод виходить з неможливості “робити політику раз і назавжди”, і тому пропонує постійне корегування політичного курсу;

– змішано-скануючий метод, який поєднує у собі два попередніх. Він уможливорює раціональний аналіз найважливіших, ключових моментів і менш детальне дослідження другорядних аспектів, сприяючи адаптації політичної системи до швидкоплинної ситуації в поєднанні з необхідною гнучкістю процесу ухвалення рішень відповідно до конкретних умов.

Також необхідно вказати на метод упорядкування оцінок (ієрархізація думок, голосування за аспектами), метод компромісу та метод консенсусу. Важливість вибору конкретного методу прийняття рішень впливає на формування відповідної моделі [101], що є особливо актуальним з огляду на можливі відмінності між моделями прийняття та реалізації політичних рішень у сфері власне політичної діяльності та у межах моделей державного управління, які можуть мати суттєві протиріччя одна з одною. Внаслідок цього імплементація політичних рішень у державному управлінні може значно ускладнюватися.

Сьогодні виділяються декілька основних моделей прийняття політичних рішень, зокрема [78; 81; 87]: конкурентна (передбачає свідоме збудження конкуренції, конфліктів серед найближчого оточення, з метою встановлення контролю над ними і здобуття користі від їх конкуренції; формалістична (ґрунтується на принципах демократії участі); колегіальна (передбачає активну участь експертів у прийнятті політичних рішень). Розширений зміст зазначених моделей передбачає орієнтацію на те, що суб'єктами процесу прийняття політичних рішень є або безпосередньо громадяни, або опосередковано їх представники у представницьких

органах, політичних організаціях, органах державної влади загалом. Тобто, виникає необхідність урахування того, що прийняття політичного рішення може здійснюватися одноособово і колективно. Відповідно, як зазначає В. Воронкова [25], існують директивні технології одноособового прийняття рішення та технології колективного прийняття рішення. При цьому важливим виявляється те, що на фазі реалізації політичного рішення головну роль відіграють норми права, оскільки на їх основі діють органи влади і державної адміністрації. Для формування нормативної поведінки індивіда або суспільної групи, яких стосується прийняте рішення, використовують не тільки правові норми, але й різні мобілізуючі політичні технології. Така нормативність потребує акцентуації на індивідуальному аспекті прийняття політичних рішень (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Процес прийняття політичних рішень [4]

<i>Стадія</i>	<i>Політичні дії</i>	<i>Рівень політичної діяльності</i>	<i>Суб'єкти (учасники) процесу</i>
Артикуляція інтересів і підготовка громадянської думки	Фіксація вимог у документах, резолюціях заявах, деклараціях, заяви про вимоги у пресі, листах; мобілізація громадянської думки; організація маніфестацій, демонстрацій, пікетувань тощо	Масовий	Індивіди, соціальні групи, групи інтересів, політичні партії, громадсько-політичні організації і об'єднання ("комітети захисту", "групи тиску" тощо)
Аналіз проблеми і підготовка проекту рішення	Експертні оцінки ідей і розроблення альтернативи, політичні дискусії	Експертний, державний	Групи радників, науковці (у т. ч. на конференціях), спеціалізовані комісії представницьких органів

Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні

Продовження таблиці 1.1

<i>Стадія</i>	<i>Політичні дії</i>	<i>Рівень політичної діяльності</i>	<i>Суб'єкти (учасники) процесу</i>
Прийняття рішення	Формулювання проблеми, політична дискусія (дебати), голосування або досягнення загальної згоди (консенсусу), видання наказу, розпорядження	Громадсько-політичний, державний	Громадсько-політичні організації, партії, структури державної влади (законодавчої і виконавчої)
Виконання рішення	Примусовий вплив, переконання, вмовляння агітація), маніпуляції, добровільна згода	Державний, громадсько-політичний, суспільний	Державна адміністрація та органи державного примусу, громадсько-політичні організації, громадян

Зокрема, А. Джордж наводить три типові моделі та технології прийняття одноосібного рішення: “формальна”, “змагальна” і “колегіальна” [38-40]. Формальна технологія прийняття політичного рішення характеризується ієрархічною побудовою системи комунікації, чіткими і відпрацьованими процедурами проходження інформації і прийняття рішень. Така технологія є ефективною у кризовій ситуації, оскільки основна її перевагою є економія часу, що, втім, знижує можливість відкритого обговорення проблеми і деякі її сторони можуть залишитися неврахованими.

Змагальна технологія сприяє відкритому обговоренню політичного рішення і появі альтернативних проектів її вирішення. Колегіальна технологія потребує колективної діяльності у пошуку оптимального рішення, створення “колегіальних команд”, розвиваючи елементи колективного мислення, але знижує можливість залучення до процесу

прийняття рішень експертної думки. Технологія прийняття колективних (групових) політичних рішень передбачає використання технології консенсусу і технології голосування за принципом більшості. Відтак, як зазначає В. Воронкова [25], використання консенсусу як методу досягнення групового рішення можливе тільки тоді, коли інтереси учасників значною мірою збігаються, коли є якісь цінності й цілі, що об'єднують усіх учасників процесу. Внаслідок цього, важливим для вирішення питання імплементації політичних рішень в державному управлінні є те, що виконання рішення відбувається на рівні адміністративно-управлінських органів, які в цьому процесі використовують легальні засоби примусу (право), агітацію, маніпуляцію громадською думкою тощо. З іншого боку, як зазначають дослідники [110], на фазі реалізації політичного рішення головну роль відіграють норми права, оскільки на їх основі діють органи влади і державної адміністрації. Для формування нормативної поведінки індивіда або суспільної групи, яких стосується прийняте рішення, використовують не тільки правові норми, а й різні мобілізуючі політичні технології.

Зокрема, на етапі реалізації та впровадження в політичну та державно-управлінську практику прийнятих політичних рішень застосовується певна комбінація засобів та технологій їх здійснення. Ці засоби застосовуються органами державної влади у конкретній ситуації окремо, з огляду на цілі та завдання, визначені прийнятим рішенням. У цьому процесі, як зазначає А. Дегтярьов [41-42], практика реалізації рішень пов'язана з двома аспектами публічної політики: регулюванням суспільних ресурсів та інституціональними засобами, тобто з функціонуванням політичного режиму.

1.2. Зарубіжний досвід імплементації політичних рішень у державному управлінні та публічному адмініструванні

Проблемі прийняття політичних рішень в ЄС присвячені роботи багатьох західних дослідників, зокрема таких як А. Бенц [9], С. Гоці [34], Б. Колер-Кох [50; 166], Г. Маркс [163; 170], Фр. Турновець [178], Ф. Паппі [94], Ф. Шарпф [163; 175], М. Яхтенфукс [94; 148; 164].

У сучасних європейських дослідженнях проблем прийняття та реалізації політичних рішень, зокрема їх імплементації в державному управлінні, можна виділити три дослідницькі напрямки, в рамках яких розглядається питання процедурних аспектів прийняття рішень в ЄС [21]. Ці напрямки мають аналітичний характер, а тому є певною мірою обмеженими за своїми результатами, що обумовлено динамікою змін політичної структури ЄС. Перший напрямок пов'язаний із дослідженнями концептуальних моделей багаторівневого управління та багаторівневого переплетення, які є логічно пов'язаними і звертаються до питання вироблення рішень в аспекті демонстрації мережної природи інституційної структури ЄС та багатосторонньої системи творення європейських політик.

Інший напрям представлений дослідженням проблем внутрішньої та зовнішньої політики держав-членів Євросоюзу, її розвитку, націленого на формування єдиним, спільних інститутів реалізації цієї політики. У цьому аспекті науковий аналіз стосується ступеню впливу загальноєвропейських рішень на різні сфери суспільного життя (М. Шмідт, Ф. Шміттер [172]), а також впливу законодавчого та нормативно-правового забезпечення реалізації політики ЄС на нормативні системи держав-членів (Р. Айзінг [157], А. Ерітьє [160]).

Третя група досліджень звертається до аналізу процедурних аспектів прийняття рішень в європейській системі управління й пов'язана з

питанням легітимності політичних процесів в ЄС. Дослідження у цій сфері звертаються до проблем розподілу повноважень між європейськими установами та державами-членами у процедурі вироблення загальноєвропейських рішень та механізмам залучення громадян до участі у цьому процесі, які аналізуються Г. Воллейсом [179], Г. Кьохлером [167], Е. Моравчиком [172].

Розглядаючи процес ухвалення політичних рішень як об'єкт дослідження, науковці прагнуть винайти єдиний аналітичний дескриптивний підхід. Так, Дж. Петерсон і Е. Бомберг відділяють “історичні” рішення (які, на їх погляд, головним чином, стосуються державних справ) від формування нових суспільних політик або нових напрямів усереднені них, де європейські інституції та приватні актори врівноважують будь-який вплив з боку держав [173]. Впливу інституційних норм на політичні рішення в ЄС присвячені дослідження Ф. Паппі та К. Геннінга [21-22]. Дослідники на прикладі формування рішень у рамках дистрибутивної та регуляторної політики ЄС доводять, що від конкретних інституційних умов, починаючи з простої внутрішньоурядової координації у Раді міністрів до комплексних компромісних рішень, виходячи за рамки усіх інституцій ЄС, створюється відповідна логіка формування політики за допомогою політичного обміну в процесі спільного ухвалення рішення.

Виходячи з наявних результатів дослідницької діяльності, можна умовно виділити дві моделі, за допомогою яких іноземними науковцями описується характер взаємозв'язку національного і наднаціонального у процесі прийняття політичних рішень в Європейському Союзі, а також аналізується роль окремих членів Спільноти у цьому процесі. Згідно з першою, в межах першої опори роль інститутів Європейського Союзу визначальна і рішення тут приймаються “методом співтовариства”. Друга модель виділяє у процесі прийняття політичних рішень в ЄС два виміри:

інституціональний (розробка і прийняття політичного рішення на інституціональному рівні Союзу – між Єврокомісією, Європарламентом і Радою міністрів ЄС) і міжнаціональний (дискусії і консультації на міждержавному рівні між країнами-членами об'єднання із можливим застосуванням неформальних практик). При цьому в більшості випадків спостерігається взаємопроникнення і переплетення описаних вимірів – політичні актори, включені до інституціональної схеми ЄС (європарламентарі, єврокомісари, євробюрократи), діють згідно національних інтересів своїх держав, що досить-таки часто приводить до управлінської кризи та дезорганізації загальноєвропейських владних структур [37, с. 352-354]. Ця модель тотожна поширеному в літературі поняттю “багаторівневе переплетення”, серед дослідників якого слід назвати передусім А. Бенца і Ф. Шарпфа [9; 50, с. 208-232; 175].

Загалом, у сучасній західній політичній науці можна виділити два основних підходи, в рамках яких здійснюється вивчення процесу прийняття державних та політичних рішень [42]: нормативна (прескриптивна) і поведінкова (дескриптивна) теорії. Нормативний підхід включає в себе такі теоретичні розробки, як концепція обмеженої раціональності (Г. Саймон), концепція динамічного циклу (Дж. Андерсон, Б. Дженкінс), концепція організаційного інституціоналізму (Дж. Марч, Дж. Олсен). Також питання прийняття державних і політичних рішень здійснюється у правовому аспекті (конституційне та адміністративне право). У рамках даного підходу процес прийняття державних рішень розглядається як сукупність раціонально обумовлених технологій і процедур, складових операціоналізації послідовності дій, що обумовлюють ефективний і оптимальний вибір альтернативи, наслідки реалізації прийнятих рішень.

Представники поведінкової школи (біхевіористська модель Г. Лассуелла, Д. Лернера, модель загальної раціональності К. Ерроу, Е.

Дауна, інкременталістська модель Ч. Ліндблома, І. Дрора, концепція групової репрезентації Р. Даля, Ф. Шміттєра) вважають, що людина характеризується суб'єктивними інтересами, традиціями, персональним досвідом і станом свідомості. Нормативні (інституційні) установки діяльності людини впливають на розуміння процесу прийняття державних рішень як особливого типу взаємодії різних акторів (суб'єкт-суб'єктні відносини), повністю відкритого для виникнення несподіваних напрямків розвитку та наслідків, що з'являються поза заданих закономірностей і виходять за рамки формальних процедур і регламентів.

Також поширеною є теорія, що пояснюють процес прийняття державних рішень: статичні моделі (економіко-математичні П. Ньюмана, політико-адміністративні теорії В. Вільсона, М. Вебера, Г. Саймона, Р. Снайдера, Дж. Андерсона), які виходять з наявності атрибутивних ознак процесу прийняття рішень і використовують для наукового пізнання когнітивні механізми атрибуції; динамічні моделі (стадіальні підходи, теорія коаліцій та підтримки П. Сабатьєра, теорія раундів Г. Тейсмана), засновані на представленні процесу прийняття державних рішень як сукупності змінюють один одного фаз і станів.

Основним пріоритетом дослідження питання імплементації політичних рішень в державному управлінні у західних країнах є визначення ролі неінституціональних чинників у процесі формування політики держави та відповідного впливу політичних рішень на здійснення державно-управлінської діяльності. З огляду на важливість державної політики, її інституціональний потенціал, специфіка протікання процесів формування і реалізації на практиці ключових державних проектів, що визначають напрямок розвитку суспільства, основоположні параметри функціонування державних інститутів, є одним з центральних питань, що досліджується у західній політичній науці. Однак у межах основних підходів діяльність держави щодо формування державної політики та

прийняття державних рішень не може бути раціонально описана за допомогою аналізу виключно нормативних, інституційних компонент, що зумовлює формування міждисциплінарного підходу до дослідження суб'єктивних, неінституціональних особливостей прийняття та реалізації політичних рішень, їх імплементації в державному управлінні.

У цьому аспекті не інституціональні компоненти політики (сукупність суб'єктивних компонент політики, що відображають внутрішні уявлення окремої людини про існуючі в державі політичні структурах, політичних процесах) поділяються на зовнішні та внутрішні: зовнішні не інституціональні структури визначаються особливостями політичного середовища, в якій функціонує даний суб'єкт; внутрішні задаються індивідуальними параметрами актора, його особистісними характеристиками. Останнє важливо з огляду на роль, яку відіграють посадовці у процесі вироблення та ухвалення ключових політичних і державних рішень. У більшості випадків, орієнтуючись на європейську практику, фіксується зміщення акценту на інтерпретацію політичним лідером ситуації, в якій приймається рішення, як на системоутворюючий механізм розробки окремих політичних проектів, що призводить до необхідності проведення комплексного аналізу не інституціонального поля політики.

Інноваційні механізми, що виникають у наслідок політичної системи, системи державного управління у напрямі підвищення керованості регіонів, зміцнення вертикалі влади, впровадження принципу наступності влади з метою доведення розпочатих нею реформ актуалізують необхідність урахування політичної та суб'єктивної складових активності суб'єктів прийняття політичних рішень. Такі зміни, відображуючись у політичних рішеннях впливають на формування ключових напрямів державно-управлінської діяльності: вироблення зовнішньої і внутрішньої політики держави в цілому; процес прийняття та реалізації окремих

державних рішень; вибір напряму подальшого розвитку суспільства; формування механізмів взаємодії з ключовими контрагентами держави.

У європейських студіях також окремо виділяється напрям, пов'язаний з дослідженнями оригінальної форми урядування Європейського Союзу [22]: концептуальних моделей багаторівневого управління та багаторівневого переплетення, які є логічно пов'язаними і звертаються до питання вироблення рішень в аспекті демонстрації мережної природи інституційної структури ЄС та багатосторонньої системи творення європейських політик. До процедурних аспектів прийняття рішень в європейській системі управління й пов'язаних з питанням легітимності політичних процесів в ЄС звертаються Г. Кьохлер [167], Е. Воллес [179] в аспекті розподілу повноважень між євроустановами і державами членами у процедурі вироблення загальноєвропейських рішень та механізмам залучення громадян до участі у цьому процесі. Ці аналітичні підходи фокусують увагу на процедурі ухвалення рішень в ЄС в якості методологічного інструментарію, що дозволяє продемонструвати особливості інституційної системи ЄС та інтеграційних процесів, які в ній відбуваються.

У свою чергу, як зазначає Н. Вінникова [22], науковці прагнуть винайти єдиний аналітичний дескриптивний підхід. Відтак, головною особливістю європейської політичної системи став унікальний механізм ухвалення та реалізації рішень, а саме інтеграційний метод. Сучасна система ухвалення рішень ЄС характеризується складним переплетінням між методами наднаціональної інтеграції та міжурядового співробітництва. При детальному розгляді можна побачити, що кожна політика управляється особливим механізмом. З огляду на це, спосіб функціонування ЄС не може бути зведений до єдиної процедури прийняття рішень. Розв'язання багатьох питань потребує співпраці або координації політик між урядами без впровадження європейських законів.

З огляду на це, виділяються три основні критерії, які дозволяють установити специфіку аналізу вироблення рішень у загальноєвропейській політичній системі: рівень включення інституцій ЄС; критерій прийняття рішень; законна основа адаптованих дій, що підкреслює рівень впливу, який бажають отримати уряди. На основі синтезу цих критеріїв формуються три головні моделі прийняття рішень в ЄС: “комунітарний метод”, метод кооперації між урядами і метод “відкритої координації”, а також процедура “централізованого регулювання”, що використовується у чітко визначених сферах, в яких держави-члени прямо передають свої повноваження незалежній наднаціональній інституції, а отже й є основою для формування конкретних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, оскільки вказують на специфіку регулювання цих двох сфер управління суспільним розвитком.

У європейській практиці імплементації політичних рішень в державному управлінні поширюється застосування комплексних концепцій багаторівневого управління та багаторівневого переплетення [21], які передбачають використання певного методологічного підходу, який враховує особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу та специфіку інтеграційних процесів усередині ЄС. Концепція багаторівневого управління дозволяє аналізувати комплексні багаторівневі структури ЄС, особливо коли враховується підготовка рішень у переговорах між представниками всіх рівнів та груп інтересів, а також впровадження європейської політики. Такий підхід підкреслює, що процедура вироблення рішень не обмежується урядовою сферою повноважень.

Концепт багаторівневого переплетення зосереджений на аналізі багатосторонньої системи переговорів між урядами, являючи собою переговорні системи, які виникають з появою виторгуваного рішення. Згідно з підходом концепції політичного переплетення, структури

багаторівневого переплетення виникають, якщо актори різних рівнів при виконанні своїх завдань представлені один одному і досягають спільних рішень або координують політику. Концептуальна модель багаторівневого управління вказує на варіативність відносин, які кваліфікуються як сітьові [23].

Іншим важливим теоретичним моментом у сфері дослідження політичних рішень та їх імплементації в державне управління є розвиток мережевого підходу. Методологія, що пропонується в рамках цього підходу розглядається як інструмент, використання якого дозволяє найбільш точно відобразити основні специфічні моменти трансформації сучасного політичного дискурсу та охарактеризувати ключові аспекти процесу прийняття та реалізації політичних рішень. Зокрема, Л. Сморгунов, аналізуючи сучасний європейський досвід, виділяє наступні методологічні установки мережевого підходу [127-128]: реконструкція відносин між державним управлінням і сучасним суспільством, заснована на ескалації складності як необхідної передумови вироблення політики та здійснення управління; відновлення зв'язку між управлінням і політикою; включення морального виміру в методологію дослідження процесу прийняття державних рішень; визнання важливості каналів і змістовних аспектів взаємодії між учасниками виробництва і реалізації державного рішення.

Крім мережевого методу, в європейській практиці поширюється інтеграційний метод як механізм ухвалення та реалізації рішень, оскільки сучасна система ухвалення рішень ЄС відзначається складним переплетінням між методами наднаціональної інтеграції та міжурядового співробітництва [31]. Кожна політика управляється особливим механізмом, унаслідок чого спосіб функціонування ЄС не може бути зведений до єдиної процедури прийняття рішень. Відтак, як підкреслює Н. Вінникова [21], вирішення багатьох питань потребує співпраці або координації

політик між урядами без впровадження європейських законів. У цьому контексті виділяють три процедурні механізми прийняття рішень в ЄС, які демонструють певну систему балансу повноважень між головними інституціями ЄС відповідно до окремих політик: консультації, процедура згоди і процедура спільного рішення. Останній механізм (його спрощеною версією є процедура згоди), будучи найбільш актуальним та ефективним (оскільки процедура консультації застосовується лише для обмеженої кількості сфер регулювання - сільське господарство, оподаткування і контроль конкуренції), дозволяє урівноважити законодавчі повноваження Європейського Парламенту та Ради міністрів шляхом запровадження двох важливих елементів: можливості скликання паритетного комітету узгодження між Радою та Парламентом; права вето Європейського Парламенту на текст законопроекту в другому читанні.

Однак, як зазначають дослідники [94; 170], європейська практика імплементації політичних рішень в державному управлінні на сучасному етапі звертається до комплексного підходу, який передбачає застосування усього комплексу інституційних механізмів, за якими приймаються політичні рішення, враховуючи форми участі й повноваження держав-членів у цьому процесі. При цьому, за інституційно-нормативною системою ухвалення рішень в ЄС на держави-члени (як національний рівень) покладено обов'язки інкорпорації та виконання рішень. Водночас кожна держава-член володіє правом звертатися до Європейської Комісії з клопотанням про висунення законодавчої пропозиції. Важливою складовою дослідження на національному рівні є оцінка нормативно закріпленої спроможності держав впливати на увесь процес в цілому. У зв'язку з цим доцільним вбачається розгляд розподілу повноважень між національним і наднаціональним рівнями, що спрямовано на вирішення проблеми імплементації політичних рішень в умовах "демократичного дефіциту", коли "класичне веберівське визначення раціональної

легітимності набуває нової модальності, а саме акцентуації на суспільному визнанні інституційно-процедурного виміру розробки і прийняття політичних рішень” [21]. Інакше кажучи, демократична легітимність системи управління залежить від того, якою мірою громадяни держав-членів можуть впливати на вироблення рішень на рівні ЄС.

Підсумовуючи досвід європейських досліджень у сфері імплементації політичних рішень у державному управлінні, Н. Вінникова зазначає [21], що в системі багаторівневого управління дослідження ухвалення рішень на будь-якому рівні передбачає аналіз розподілу процедурних аспектів на інших рівнях. Тільки завдяки комплексному оцінюванню можна вийти на схему повного циклу творення рішень: від формування до імплементації, та виявити якомога більше чинників впливу, що опосередковують цей процес. Похідною змінною в даному випадку є легітимація політичного рішення, яка відбувається прямо й опосередковано у декількох форматах:

- у форматі ЄС – держави-члени (участь громадян опосередкована національними урядами);
- легітимація через представництво в Європейському Парламенті (участь громадян опосередкована діяльністю євродепутатів);
- легітимація через національний референдум (прямий вплив громадян на прийняття загальноєвропейських рішень);
- легітимація через прямий контакт із Євроінституціями (участь громадян у самітах громадян ЄС);
- легітимація за принципом субсидіарності (представництво інтересів місцевих і регіональних громад на рівні ЄС).

Ураховуючи це, доцільно звернути увагу й на те, що механізм реалізації політичних рішень в державному управлінні європейських країн (зокрема, Німеччини, Греції, Іспанії, Франції, Італії) здійснюють різноманітні адміністративні органи, які входять до його структури.

Ураховуючи їх досвід в якості найоптимальнішого варіанту механізму реалізації політичних рішень в державному управлінні вчені розглядають модель, яка спрямована на створення легітимної системи державного управління та складається з таких ланок [2; 23]:

1. Формування ієрархії державного управління в межах поєднання концепцій елітизму, корпоративізму (можливе узгодження в межах державної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів як через парламентські механізми, так і за посередництва спеціальних функціональних структур), плюралістичної концепції (створення органів, що керують державою і розробляють державну стратегію розвитку суспільства на основі вільного, рівного та пропорційного представництва всіх верств населення країни), партисипарної концепції (розширення сфери впливу народних мас на процес вироблення державної стратегії, децентралізація владних повноважень державних суб'єктів).

2. Розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням суспільними процесами органами виконавчої адміністрації (законодавчі та виконавчі інститути) в межах двох моделей розроблення державної стратегії розвитку суспільств і прийняття рішень: “активної” (передбачає основну роль законодавчих інститутів у формуванні засад і конституційних норм, виробленні загальнодержавної політики, при чому органи виконавчої влади здійснюють як практичну реалізацію стратегічних рішень, так і оперативне управління) та “представницької” (законодавчими інститутами визначаються загальні орієнтири модернізації суспільства, а оперативно-стратегічні рішення формуються й реалізуються у структурі органів виконавчої влади).

3. Застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, пов'язаних з потребою реалізації стратегічних цілей і рішень, що належать до практичного рівня державного управління.

4. Дієвий контроль за управлінським процесом і самокорекція його режиму (охоплює сфери судово-конституційного процесу та функціонування контрольно-наглядових інститутів і забезпечує через органи адміністрування, які у них створені, розв'язання конфліктних ситуацій, а також систему “зворотного зв'язку” з об'єктами управління).

Фактично можна зазначити, що в рамках інституційної реконструкції ЄС з'являються нові та трансформуються існуючі механізми і конфігурації співпраці, що зумовлює не тільки вивчення ролі і місця окремих країн Європи в процесі ухвалення політичних рішень, але й є основою для визначення, формування та впровадження в реальну практику механізмів імплементації політичних рішень у державне управління з метою забезпечення ефективності реалізації політики суспільного розвитку на всіх рівнях здійснення державно-управлінської діяльності.

1.3. Процеси вироблення та реалізації механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні

В основі дослідження процесу імплементації політичних рішень лежить розуміння власне політичного рішення як такого, що є основою розробки не тільки теорії прийняття управлінських рішень, але й безпосередньо визначає ефективність взаємовідносин між політичною та державно-управлінською сферами. В цьому сенсі доречно вести мову про політичне рішення як акт, процес та етап політичного процесу, виходячи з його структури як схематичної фіксації основних елементів механізму вироблення та прийняття рішення, що дозволяє виокремити їх типи та види, а також визначити і відповідні характеристики політичних рішень, що вирізняють їх від інших типів управлінських рішень.

Важливим елементом будь-якого рішення, а головним чином – політичного, є характеристика їх якості на основі відповідної системи

принципів, чинників та критеріїв, у тому числі – критеріїв вибору альтернатив. Альтернативні сценарії застосовуються з метою визначення вірогідності кількох, можливо досить відмінних, варіантів майбутнього з наступним ранжуванням ступеня вірогідності тих чи тих варіантів. Безпосередньо на вироблення альтернатив впливають мотиваційні аспекти, які детермінують підходи до розуміння процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні; ступінь та можливість ситуативної оцінки у напрямі оптимізації рішень; інституційну стабільність політичної системи, державного управління та громадянського суспільства; своєчасність прийняття політичного рішення тощо. Як зазначають дослідники, змістовно принцип альтернативності включає як онтологічний, так і аксіологічний контексти і розкривається через декілька аспектів. По-перше, це відкриття шляхів для цілісного розгляду тривалих періодів політичної історії та виявлення довгострокових трендів. Дана установка є доцільною і продуктивною, оскільки забезпечує дотримання історизму у процесі аналізу складної динаміки процесів модернізації. Таким чином, альтернативні зміни домінуючого вектору і самого характеру розвитку тієї або іншої політичної системи не лише допускаються, але й передбачаються. По-друге, врахування принципу альтернативності у модернізації політичних систем надає можливість порівнювати періоди політичної історії, що не збігаються у часі, але подібні за характером. Такий компаративний аналіз дає змогу усвідомити ключові проблеми, що висуваються перед сучасним суспільством, ідентифікувати фактори трансформації політичних режимів тощо. По-третє, принцип альтернативності здатний виділити причини зміни траєкторій в еволюції політичних систем [4]. При цьому важливим виявляється те, що “методологічні основи принципу альтернативності вимагають виділення політичної ситуації як системи з навколишнього середовища, опис її властивостей як цілого, проведення діагностики і

декомпозиції, виявлення у ній найбільш істотних елементів та зв'язків. Нормативна альтернатива змістовно структурується як комплексна, ієрархічно упорядкована система заходів, що спрямовуються на досягнення чітко визначених і взаємно співвіднесених цілей і задач. Характеризуючи стадії трансформації ситуації, ми враховуємо не лише локальні причинно-наслідкові ланцюги, але і загальносистемні взаємодії та вплив чинників навколишнього середовища. Дотримання принципу альтернативного опису розвитку політичної ситуації через створення не одного, а цілого ряду альтернативних сценаріїв виступає важливим компонентом наукового аналізу” [4].

Наведений підхід дозволяє розкрити поняття імплементації як завершальної фази, кінцевої мети процесу прийняття рішень. Від того, наскільки ефективною буде імплементація рішення, залежить оцінка ефективності процесу прийняття політичних рішень в цілому. Правильна реалізація рішення (навіть ідеальний варіант імплементації) передбачає гармонізацію сфери політичних цінностей зі сферою методів, засобів, за допомогою яких змінюється політична дійсність. У цьому контексті варто звернути увагу на включеність політичного рішення, як кінцевого адекватного результату, до всього процесу прийняття рішень, оскільки розуміння цього зв'язку уможливорює визначення особливостей імплементації політичного рішення в державному управлінні, зважаючи на те, що послідовність етапів прийняття рішень, з одного боку, має співвідношення з прийняттям та реалізацією державно-управлінських рішень, а з іншого – має складні моменти щодо поєднання специфічних цілей та механізмів здійснення обох видів цієї суспільно значимої діяльності.

Від ефективності імплементації політичних рішень у державному управлінні безпосередньо залежить якість реформ в усіх сферах суспільного життя. Однією з головних проблем імплементації політичних

рішень у державному управлінні у межах забезпечення ефективної взаємодії політичної влади, державного управління та інститутів громадянського суспільства виявляється неузгодженість та неструктурованість у більшості випадків сформульованих у рішеннях значущих цілей, що обумовлене відсутністю співвідношення цілей та наявних засобів їх досягнення [88; 113; 117]. Як зазначає Ф. Семенченко, ефективність політичної діяльності визначається її властивістю, що відображає міру того, наскільки ці дії, рішення та поведінка призводять до бажаних наслідків. Цей показник можна віднести до практичної результативності діяльності політичного лідера, влади, їх корисного впливу на громадян, на співгромадян, на поліпшення економічного, соціального, культурного, духовного розвитку суспільства [125]. Внаслідок цього, оцінка ефективності імплементації політичних рішень у державному управлінні має спрямовуватися на конкретні заходи, що пропонуються у межах запропонованих проєктів реалізації політичних рішень.

Аналіз процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні передбачає звернення головної уваги на визначення суб'єкта, що впливає на результат цього процесу, ступень розвиненості його зв'язків із зовнішнім та внутрішнім середовищем. Відповідно, основні відмінності між наявними моделями імплементації політичних рішень у державному управлінні полягають обумовлені різними теоретичними моделями політичного процесу, розумінням особливостей процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні та специфікою політичної ситуації в державі, а отже й моделлю політичної системи.

В останньому випадку має місце об'єднання декількох підходів, які є базовими для аналізу політичних рішень, що уможливорює створення моделей, у тому числі альтернативних, з урахуванням конкретної ситуації, що склалася, або прогнозується. Зокрема, як зазначає М. Чабанна, “вибір

альтернативи залежить від обрання критеріїв порівняння наявних альтернатив. Розробка критеріїв, своєю чергою, залежить від акцентів у формулюванні питання, що потребує розв'язання, аналізу ситуації, об'єкту та мети прийняття рішення. Політичне прогнозування як важливий етап у процесі прийняття політичного рішення спирається на ситуаційний аналіз. У цьому процесі, як правило, використовують нормативне прогнозування (котре стосується способів досягнення бажаних результатів із урахуванням наявних обмежень)" [140, с. 46].

Модель імплементації політичних рішень ґрунтується на ситуаційному підході з урахуванням наявних ресурсів, системи управлінських параметрів, зв'язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами альтернативних варіантів рішень, критеріїв оцінки очікуваних результатів від впровадження рішення тощо. Така модель фактично побудована за принципом схеми замкнутого циклу – усвідомлення (формулювання) проблеми, формулювання політичного рішення, внесення до порядку денного, процес набуття законного статусу, механізм, впровадження політики в життя, оцінювання результатів політики, концептуальні засади реалізації урядової політики. На рис. 1.1. представлено модель прийняття політичного рішення.

Імплементація політичних рішень у державному управлінні не завжди спирається на відповідні механізми, зокрема на комплекс таких механізмів, які необхідні для забезпечення ефективності реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя. Неefективність наявних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні обумовлена відсутністю стратегічного аналізу проблем та засобів їх вирішення, результати якого відображаються у формульованих цілях та завданнях, впливаючи на зниження реального зв'язку цілей та засобів їх досягнення, низьке структурування повноважень органів державної влади та їх відповідальності, невідповідність системи

державного управління до вирішення конкретних блоків завдань, що характеризуються високим ступенем ситуативних змін як у політичній системі держави, так і у суспільному житті.

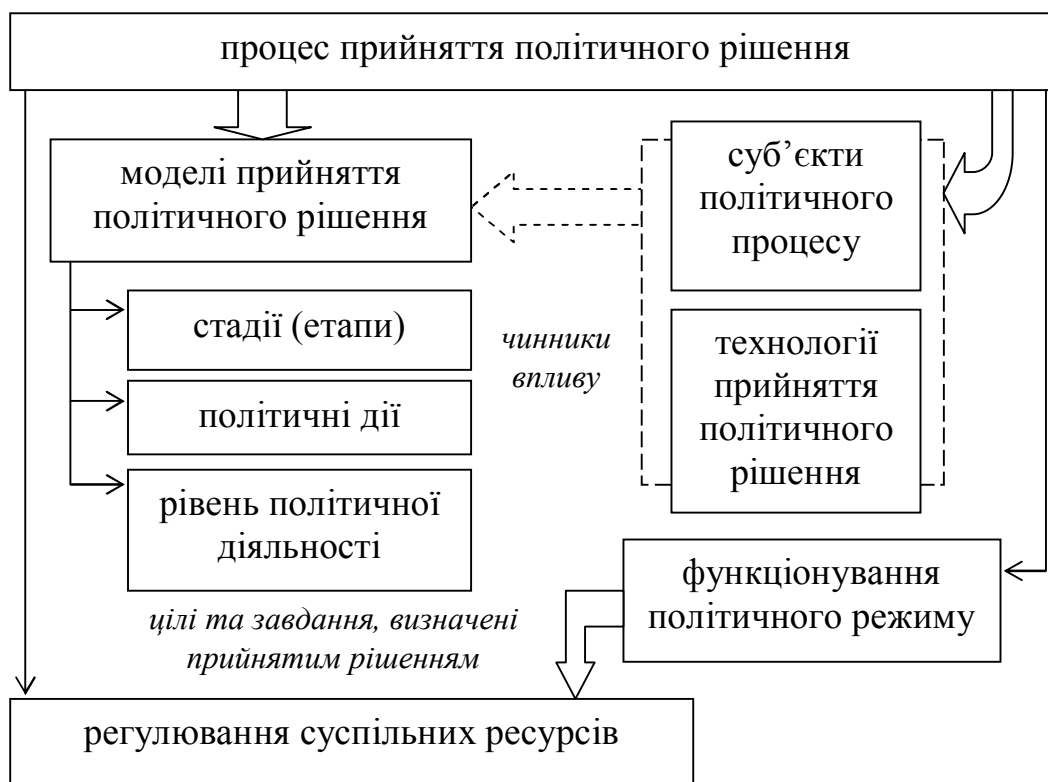


Рис. 1.1. Модель прийняття політичного рішення

Базова модель, що розкриває концепцію дослідження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, відображена на рис. 1.2.

Разом з тим, тільки завдяки комплексному оцінюванню можна вийти на схему повного циклу творення рішень – від формування до імплементації, та виявити якомога більше чинників впливу, що опосередковують цей процес. Похідною змінною в даному випадку є легітимація політичного рішення, яка відбувається прямо й опосередковано.



Рис. 1.2. Базова модель концепції дослідження

В умовах розвитку сучасної України слід вести мову про створення легітимної системи державного управління та складається з формування ієрархії державного управління в межах поєднання базових концепцій; розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням суспільними процесами; застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління; дієвого контролю за управлінським процесом і самокорекції його режиму. Застосування такого підходу сприятиме

виробленню ефективних шляхів удосконалення механізмів імплементації політичних рішень через підвищення їх результативності. Відтак, доцільно вести мову про вироблення інноваційного підходу до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні, спираючись на методологію інноватики, що у даному випадку дозволяє розглядати систему державного управління на рівні суспільства як синергетичної системи в межах науково-теоретичних досліджень, прогнозувати процес вироблення та впровадження інновацій у відповідні періоди розвитку системи державного управління, а також характеризує систему управління цим процесом [123]. У даному випадку доцільно говорити також і про інноваційні механізми, зважаючи на ту виключно важливу роль, яка відводиться саме суб'єктам державного управління при виробленні конкретних механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні. В цьому контексті інноваційні механізми являють собою систему суспільно-політично обумовлених засобів ефективного досягнення основних цілей державного управління щодо пошуку та вироблення інноваційних рішень [123].

Модель інноваційного підходу до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні представлена на рис. 1.3.

Отже, процес імплементації політичних рішень передбачає застосування програмно-цільового методу та системного підходу до організації, міжвідомчої координації і управління. Створення узагальненої моделі імплементації політичних рішень також передбачає урахування процесів структуризації суспільства, специфіки розвитку соціальних та етнонаціональних угруповань, належне інформаційне забезпечення розробки концепцій, планів, програм, проектів.



Рис. 1.3. Модель інноваційного підходу до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні

Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні

З метою досягнення необхідної рівноваги слід неодмінно враховувати рівень нестабільності, характерний для держав перехідного типу, до яких належить сучасна Україна, внаслідок чого ефективність державного управління тісно пов'язана з процесом встановлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягаються впровадженням відповідної нормативно-правової бази.

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Методологічна сутність взаємодії політичної влади та державного управління у процесі прийняття та імплементації політичних рішень

Питання взаємодії політичної влади та державного управління досліджувалися численними вітчизняними та зарубіжними вченими. В той же час, деякі з них не мають одностайного вирішення, оскільки відображують позицію авторів щодо їх різного розуміння сутності державного управління. Насамперед, це стосується методологічних аспектів, що й визначило вибір предмета дослідження.

Політична діяльність, політичні рішення, їх імплементація, державне управління, механізми державного управління – ці поняття стали звичними не тільки для фахівців, а й для пересічних громадян України.

Поняття «політична діяльність» охоплює важливу сферу суспільної діяльності, пов'язаної з політичним управлінням державою та визначенням основних шляхів її розвитку. Вона відображує сутність політичних відносин як діяльність політичних суб'єктів суспільства щодо реалізації своїх політичних інтересів. Політичні відносини та політична діяльність реалізуються в межах політичної системи та є її змістом, в той час як сама політична система виступає формою, що їх структурує.

Слід зазначити, що політична система є впорядкованою системою державних і недержавних відносин соціальних інститутів, що виконують певні політичні функції. Вона покликана відображати різноманітні інтереси соціальних груп, які безпосередньо або через свої організації та

рухи роблять вплив на державну владу [104].

Політичну систему також можна розглядати як механізм формування й функціонування владних відносин у суспільстві, що включає політичну діяльність і політичні відносини між різними політичними суб'єктами (групи та індивіди), а саме: політичну організацію (до якої входять держави, партії та політичні асоціації), політичні й правові норми, політичну свідомість і політичну культуру тощо [60-61].

Як зазначено в роботі Ю. Друка, політична система являє собою сукупність взаємодіючих сфер – інституціональної, нормативно-регулятивної, інформаційно-комунікативної та культурної, – політичних інститутів, відносин, норм і феноменів політичної свідомості, культури та ідеології, що існують у цьому суспільстві, а також як сукупність державних органів, політичних партій та організацій, через які у суспільстві здійснюється влада [48].

Найважливішою частиною будь-якої політичної системи, спрямованої на здійснення політичної влади, є політичне управління як вплив суб'єктів на політичну ситуацію з метою забезпечення власних інтересів [69]. Такому впливу завжди передують прийняття політичних рішень, а сам вплив здійснюється шляхом реалізації цих рішень. У свою чергу, реалізація політичних рішень досягається залученням владних механізмів. Спрощено схему прийняття та реалізації політичних рішень можна відобразити, як показано на рис. 2.1.

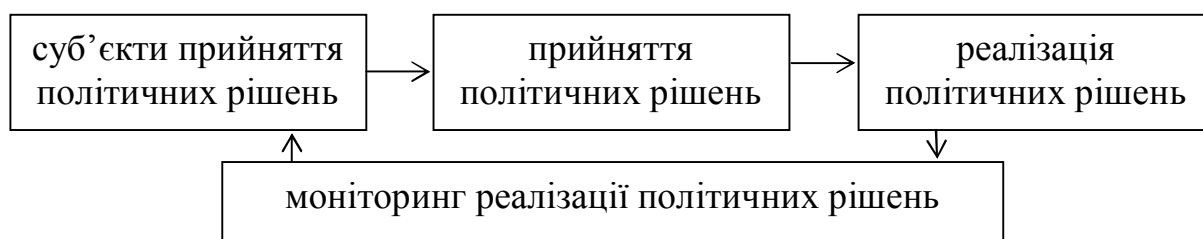


Рис. 2.1. Схема прийняття та реалізації політичних рішень

За визначенням В. Абизова та В. Кременя, політичне рішення – це акт, здійснюваний суб'єктами політичного процесу (політичними лідерами, керівними органами), в якому на основі аналізу інформації, існуючих інтересів, потреб, можливостей їх задоволення формулюються завдання, обов'язкові для членів даної соціальної спільності. Політичні рішення приймаються у сфері діяльності, пов'язаній із завоюванням, утримуванням і використанням державної влади [1].

Реалізація політичних рішень також досить часто пов'язується з поняттям «імплементация». Останнє у вузькому смислі означає процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження, а в широкому смислі воно також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, органами державної влади [1].

У даній роботі категорія «імплементация політичних рішень» застосована у широкому смислі, тобто означає процес впровадження (реалізації, здійснення, виконання) політичних рішень. На рис. 2.2 показана узагальнена модель політичного управління, що, на нашу думку, логічно поєднує його основні елементи.

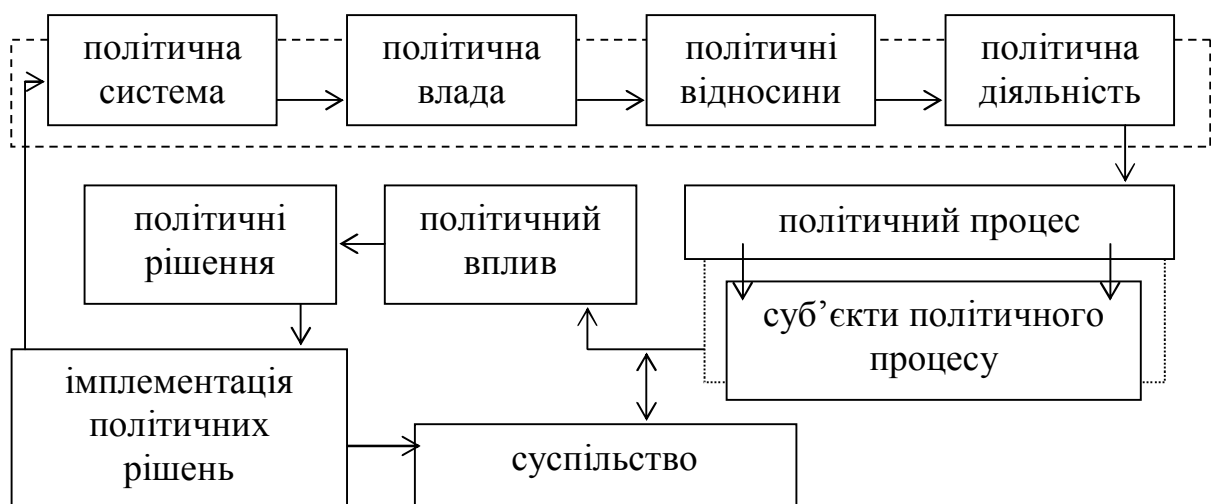


Рис. 2.2. Модель прийняття політичних рішень

Для політичного рішення загальнодержавного масштабу рівнем прийняття є державна влада [1]. Державна влада і політична влада не є тотожними поняттями, але державна влада завжди є політичною. Державна влада є головним засобом здійснення політичної влади, причому здійснення в її найбільш розвинутому вигляді [109].

Державна влада здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей, за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади [6, с. 11].

Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує [118, с. 35]. За визначенням Г. Атаманчука, державне управління – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади [3, с. 38]. Такий вплив здійснюється шляхом реалізації управлінських рішень суб'єктами державної влади. У свою чергу, реалізація таких управлінських рішень досягається залученням механізмів державного управління.

За відомим визначенням, механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [46].

У спеціальній та науковій літературі зустрічаються словосполучення державно-політична (державно-політичні), що вказує на здійснення політичної діяльності (формування державно-політичних впливів, прийняття державно-політичних рішень) державною владою, а також словосполучення державно-управлінська (державно-управлінські, державно-управлінський), що вказує на здійснення управлінської діяльності державного рівня (формування державно-управлінських

впливів, прийняття та реалізація державно-управлінських рішень) державною владою [5; 80]. Зокрема, В. Бакуменко та Ю. Мірошниченко фактично ототожнюють державно-управлінські та державно-політичні рішення. До них віднесені всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня (реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо) [6, с. 15, 16; 80].

Позиція В. Бакуменка базувалася на широкому розумінні державного управління (отримало розвиток у США), як впливу органів всіх гілок державної влади на суспільство. За такої позиції, модель державно-владного впливу, що відповідає концепції широкого розуміння державного управління та логічно поєднує його основні складові елементи, представимо, як показано на рис. 2.3.

У цьому разі йдеться про державно-управлінські рішення, які приймаються в системі органів державної влади, реалізуються із застосуванням всіх притаманних їй механізмів та за їх змістовною спрямованістю можуть бути класифіковані як політичні та державно-менеджерські. При цьому недоліком наведеної моделі є те, що вона не враховує широко відому концепцію поділу державної влади на політичну та адміністративну (менеджерську).

Якщо виходити з останньої, то можна говорити про державні рішення, які приймаються в системі органів державної влади, реалізуються із застосуванням всіх притаманних їй механізмів та, відповідно до цієї концепції, за їх змістовною спрямованістю можуть бути класифіковані як політичні та державно-управлінські.

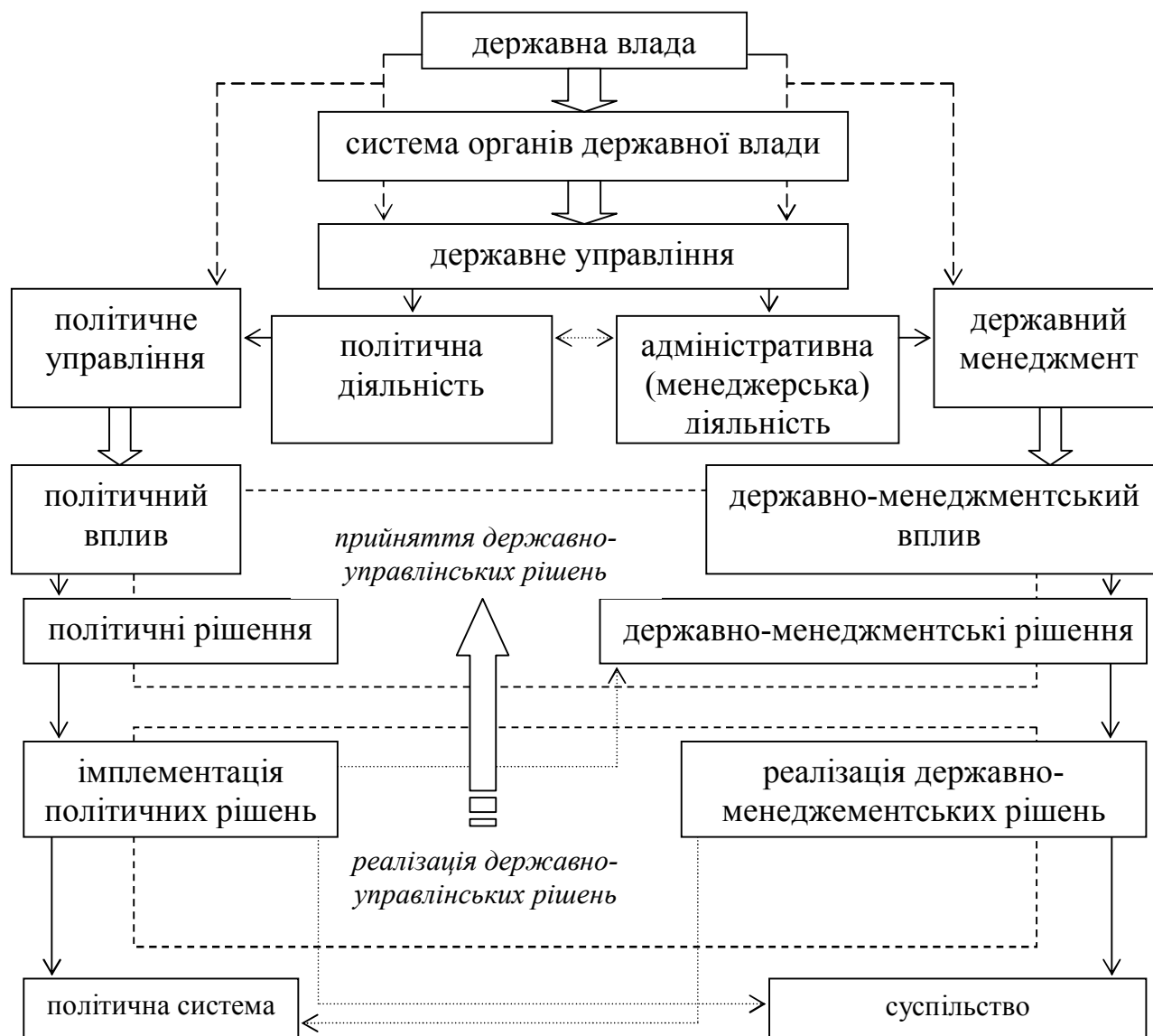


Рис. 2.3. Модель державно-владного впливу за широкого розуміння державного управління

Тоді модель державно-владного впливу, що відповідає концепції поділу влади на політичну та адміністративну (менеджерську) й логічно поєднує його основні складові елементи, представимо, як показано на рис. 2.4. Недоліком такої моделі, на наш погляд, є те, що вона, на відміну від попередньої моделі, поділяє на політичну та управлінську складові не державне управління, а систему органів державної влади. В той же час,

наприклад, глава держави та уряд приймають й політичні, й державно-управлінські рішення.

Низку ознак, запропонованих В. Бакуменком для державно-управлінських рішень, на нашу думку, можна стосовно моделі на рис. 2.4 віднести до державних рішень в цілому.



Рис. 2.4. Модель державно-владного впливу за концепції поділу влади на політичну та адміністративну

Це: спрямованість на вирішення проблем державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади;

оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо); належність до державно-владних відносин (є їх елементами); формування на їх основі державних впливів; обов'язковість для виконання всіма зазначеними в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [6, с. 15, 16].

У наведених моделях на рис. 2.3 та 2.4 не використовується термін «державно-політичні», оскільки він асоціюється з поняттям «державна політика», що в одній зі своїх інтерпретацій розуміється як узгоджений план дій уряду щодо розвитку країни або певних її сфер і галузей [16]. В той же час, державна влада не тільки розробляє та реалізує державну політику, а й приймає певні суто політичні рішення, спрямовані на організацію і функціонування політичної системи суспільства; забезпечення процесу політичного владарювання; розвиток демократичних форм участі громадян в управлінні державними та громадськими справами; підвищення активності громадян у політичному житті тощо [108].

Обидві моделі, наведені на рис. 2.3 та 2.4, включають блоки прийняття та імплементації політичних рішень. Остання здійснюється безпосередньо в політичну систему або в суспільні відносини, або опосередковано через реалізацію державно-управлінських (державно-менеджерських) рішень з використанням відповідних механізмів. Відтак, прийняття політичних рішень фактично є технологічним перетворенням політичної влади в управління процесами в суспільстві.

Характерною особливістю політичних рішень на державному рівні є те, що вони відрізняються за змістом від державно-управлінських (державно-менеджерських), спрямованих на їх реалізацію, але фактично

впроваджуються із застосуванням тих самих форм (правова, інституційна, організаційна, процесуальна) та засобів (законодавство, стратегічне та програмно-цільове управління, механізм держави – органи державної влади та їх апарат) державного управління. Аналітична робота з їх підготовки також має багато спільного та взаємодоповнюючого, незважаючи на те, що політичні рішення пов'язані з політичною діяльністю, що має високий рівень ризику, в той час, як державно-управлінські рішення пов'язані з державно-менеджерською діяльністю й приймаються в обстановці більшої стабільності [120].

Ураховуючи вищезазначене, можна запропонувати наступне формулювання поняття «механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні» – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство та його політичну систему для впровадження політичних рішень, транспонуючи акти законодавства, створюючи порядок та процедури їхнього впровадження, забезпечуючи практику застосування, дотримання та виконання норм права. На основі наведеного розуміння сутності механізму імплементації політичного рішення у державному управлінні можливо виділити політичні рішення державної влади. Для цього необхідно встановити умови віднесення до них. Зокрема, в першу чергу, джерела таких рішень (суб'єкти прийняття політичних рішень державною владою) та межі повноважень, в яких вони приймаються (політичні функції відповідних суб'єктів державної влади).

2.2. Характеристика політичних рішень державної влади та особливості їх імплементації

В Україні основними суб'єктами прийняття політичних рішень державною владою виступають Президент України, Верховна Рада

України (комітети та депутати), Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Рада національної безпеки та оборони України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Місце держави у політичній системі суспільства визначається її функціями, серед яких: інтегративна (владно-політична інтеграція та консолідація суспільства, мобілізація його ресурсів); регулятивна (визначення цілей і завдань розвитку суспільства, залучення механізмів їх досягнення, врегулювання режиму політичної діяльності, регулювання життєдіяльності суспільства, правотворчість, легітимація державної діяльності); мотиваційна (стимулювання та створення умов для політичної діяльності); стабілізуюча (націленість на стійкий розвиток політичної системи, громадянського суспільства, захист і розвиток суспільних відносини та цінностей, досягнення політичної стабільності, забезпечення правопорядку, захист державних інтересів на міжнародній арені) [35; 56; 60-61].

При виокремленні політичних рішень врахуємо те, що фахівцями прийнято розділяти політику взагалі (politics), як сферу взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів щодо використання інститутів публічної влади для реалізації суспільно значущих інтересів та потреб, та державну політику (policy) як напрям дій, прийнятий та дотримуваний владою, керівником, владною політичною партією [49; 66 ; 73]. Політика та державна політика нерозривно пов'язані через політичні інтереси та взаємодію політичної та управлінської еліт, що дозволяє говорити про державну політику як сферу взаємодії політичних інтересів та державного управління. Політичні інтереси формуються з урахуванням національних інтересів, забезпечення національної безпеки держави, настроїв та уподобань певних груп населення, політичних партій, громадських об'єднань, організацій та рухів, передвиборчих настроїв. Вони є спільним полем політичної діяльності (боротьби за владу та її утримання) та

державного управління (впливу системи органів державної влади на суспільство для досягнення цілей держави), що проявляється визначенням шляхів розвитку країни, стратегічних цілей та спрямувань держави [14; 93; 131].

Головною метою держави як політичного центру ухвалення рішень є збереження влади правлячого режиму, незалежності та територіальної цілісності країни, у той час, як державна політика являє собою цілеспрямоване вирішення завдань у соціальній, економічній, оборонній та інших сферах суспільного життя, що виражає домінуючі пріоритети і цінності застосування влади.

Коли державна політика сформована, вона на певний термін визначає цілі, задає основні напрями їх реалізації в обраній сфері чи галузі суспільної діяльності та виступає: дороговказом щоб приймати оперативні та тактичні рішення; окресленими рамками для розробки й виконання програм; «дорожньою картою» для формування заходів; начерком для підготовки виступів та заяв; посиленням (підставою) для розподілу ресурсів [93].

Відповідно до змісту понять «політика» та «державна політика», на нашу думку, доцільно застосовувати поняття політичні рішення (вибір альтернатив політичної діяльності) та державно-політичні рішення (вибір альтернатив державної політики).

Здійснимо віднесення державних рішень до політичних рішень на основі аналізу Конституції України [64].

Наступні рішення Президента України, які приймаються ним в межах діяльності, передбаченої Конституцією України, безумовно є політичними (ст. 106): забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави; звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представлення держави в

міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України; визнання іноземних держав; призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийом вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; припинення повноважень Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припинення повноваження Прем'єр-міністра України та прийняття рішення про його відставку; призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень на цих посадах; призначення за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; призначення половини складу Ради Національного банку України; призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посади та звільнення з посад за згодою Верховної Ради України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворення, реорганізація та ліквідування за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів

Автономної Республіки Крим; Верховне Головнокомандування Збройними Силами України; призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави; керівництво Радою національної безпеки і оборони України; внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та прийняття рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; прийняття відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; призначення третини складу Конституційного Суду України; утворення судів у визначеному законом порядку; присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів; нагородження державними нагородами; встановлення президентських відзнак та нагородження ними; прийняття рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснення помилування; створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; підписання законів, прийнятих Верховною Радою України; накладання вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Можливе також прийняття державно-політичних рішень Президентом України як таких, що віднесені Конституцією України до

інших його повноважень.

Наступні рішення Верховної Ради України, які приймаються нею в межах діяльності, передбаченої Конституцією України, безумовно є політичними (ст. 85): внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції; призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції; прийняття законів; призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 Конституції; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України; призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; схвалення рішення про

надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; призначення третини складу Конституційного Суду України; обрання суддів безстроково; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного

складу Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України; затвердження переліку комітетів Верховної Ради України, обираючи голів цих комітетів, створення тимчасових спеціальних комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

До державно-політичних рішень Верховної Ради України (ст. 85), на нашу думку, слід віднести: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України; схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України,

інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України.

До політичних рішень Кабінету Міністрів України слід віднести такі, що приймаються (ст. 116) для: забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України; забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

До державно-політичних рішень Кабінету Міністрів України можна віднести (ст. 116) такі, що приймаються із: здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; виконання Конституції і законів України, актів Президента України; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.

До політичних рішень Конституційного Суду України необхідно віднести (ст. 150) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України;

правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Державно-політичними, на нашу думку, є рішення Ради національної безпеки та оборони України з координації і контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ст. 107).

До політичних рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, на нашу думку, можна віднести такі (рішення та постанови), що приймаються (ст. 136-138) з питань:

- призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;
- організації та проведення місцевих референдумів;
- визнання статусу місцевостей як курортів;
- участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;
- ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

До державно-політичних рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, на нашу думку, слід віднести (ст. 136-138) такі, що приймаються із:

- розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;
- розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм;

- встановлення зон санітарної охорони курортів;
- забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим;
- охорона і використання пам'яток історії;
- участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів.

Таким чином, основними формами імплементації політичних рішень є правова, інституційна, адміністративна, організаційна, процесуальна, а засобами: Конституція України, Закони України, міжнародні угоди та договори України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України, рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, концепції та стратегії державного і регіонального розвитку, національні проекти та національні проекти розвитку, державна політика, програми соціально-економічного розвитку країни та територій, цільові державні програми, державний бюджет.

2.3. Виділення та систематизація механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні

Виділення та систематизація механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, в першу чергу, потребує визначення їх місця в політичній діяльності держави.

Американський вчений Дж. Андерсон розглядав розроблення політичного курсу держави як послідовну схему діяльності, що складається з визначення вихідних позицій, актуальних проблем, вироблення політичної лінії, її затвердження, впровадження та оцінювання

[149]. За цієї послідовності імплементація політичних рішень стосується етапів впровадження та оцінювання.

Виходячи з цілей дослідження виділимо політичну діяльність держави як інтеграцію політичної та державно-політичної складової та для її аналізу розглянемо моделі діяльнісного підходу (класичну та розширену) [7; 12].

Застосування класичної схеми, наведеної на рис. 2.5, дозволяє виділити такі основні системні складові:

- цілі (завдання) політичної діяльності держави (політична місія, ієрархія політичних цілей, стратегія розвитку політичної системи, державна політика);
- засоби політичної діяльності держави (політичні методи, політичні технології, аналіз політики, політична освіта, політична культура, бюджет, інші системні ресурси);
- процес політичної діяльності держави (змінення стану політичної системи, її розвиток, політологічні дослідження, політичне управління, політичні комунікації);
- результати політичної діяльності держави (розвиток політичної системи, системи державної влади, громадянського суспільства, вдосконалення взаємодії системи державної влади та громадянського суспільства) [5, с. 157].

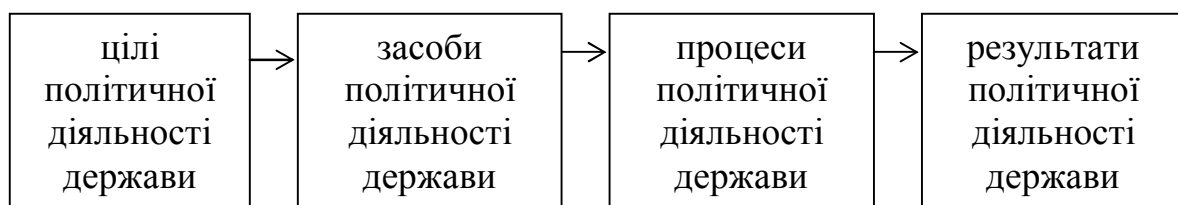


Рис. 2.5. Класична схема діяльнісного підходу до політичної діяльності держави

За цієї схеми імплементація політичних рішень стосується засобів та процесів політичної діяльності держави.

Якщо врахувати думку відомого російського вченого Г. Щедровицького, засновника наукової школи аналізу культурної політики, щодо опису систем, то класичну схему діяльнісного підходу до політичної діяльності держави можна розширити додаванням таких системних складових [5, с. 157-158]:

– функціональна структура політичної системи (сукупність складових елементів системи з їх функціями, завданнями та взаємозв'язками);

– морфологія, на якій склалася та існує політична система.

При застосуванні такого підходу до політичної діяльності держави отримуємо відповідну розширену схему політичної діяльності держави, показану на рис. 2.6.

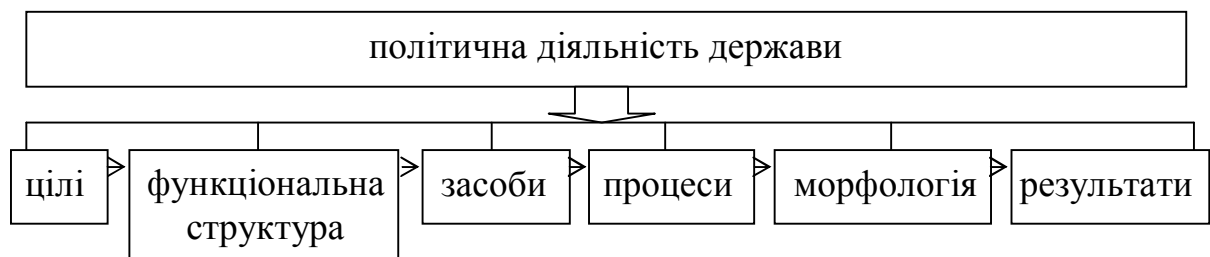


Рис. 2.6. Розширена схема політичної діяльності держави

У цій схемі маємо наступні елементи:

– цілі політичної діяльності держави (місія, ієрархія політичних цілей держави, стратегія розвитку політичної системи держави, політика держави у цьому напрямку);

– функціональна структура політичної діяльності держави (система державного політичного управління, тобто сукупність органів державної влади з їх функціями, завданнями та взаємозв'язками);

– засоби політичної діяльності держави (політичні методи, політичні технології, аналіз політики, політична освіта, політична культура, бюджет, інші системні ресурси);

– сукупність процесів політичної діяльності держави (змінення стану політичної системи, її розвиток, політологічні дослідження, політичне управління, політичні комунікації);

– морфологія політичної діяльності держави, на якій склалася та існує політична система (державна, суспільство, їх стан, все різноманіття політичної діяльності);

– результати політичної діяльності держави (розвиток політичної системи, системи державної влади, громадянського суспільства, вдосконалення взаємодії системи державної влади та громадянського суспільства) [5, с. 158].

У наведеному випадку імплементація політичних рішень стосується функціональної структури, засобів, сукупності процесів та морфології політичної діяльності держави. Тобто, розширена схема політичної діяльності держави (рис. 2.6) дозволяє більш чітко виділити послідовність та морфологію імплементації політичних рішень (як способу практичної реалізації політичного впливу) у вигляді: орган (інституція) державної влади з політичними функціями (повноваженнями) як елемент функціональної структури політичної діяльності держави → засоби політичної діяльності держави → сукупність процесів політичної діяльності держави → морфологія політичної діяльності держави (сфера прикладення політичного впливу).

Наведений логічний ланцюг надає можливість виділити в ньому механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні. Це, насамперед, та частина механізму держави (сукупність органів державної влади та державного апарату), що реалізує політичні функції, а також безпосередньо механізми імплементації політичних рішень в якості засобів політичної діяльності держави, оскільки, як вже зазначалося, політичні рішення на державному рівні фактично впроваджуються із застосуванням тих самих форм (правова, інституційна, організаційна, процесуальна) та

засобів (законодавство, стратегічне та програмно-цільове управління, механізм держави – органи державної влади та їх апарат) державного управління. Таким чином, модель політичної діяльності держави, показану на рис. 2.6, можна ще доповнити включенням між блоками «функціональна структура політичної діяльності держави» та «засоби політичної діяльності держави» блоку «форми політичної діяльності держави», що є аналогічними формам державного управління.

Виділимо типову модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні, як це показано на рис. 2.7.

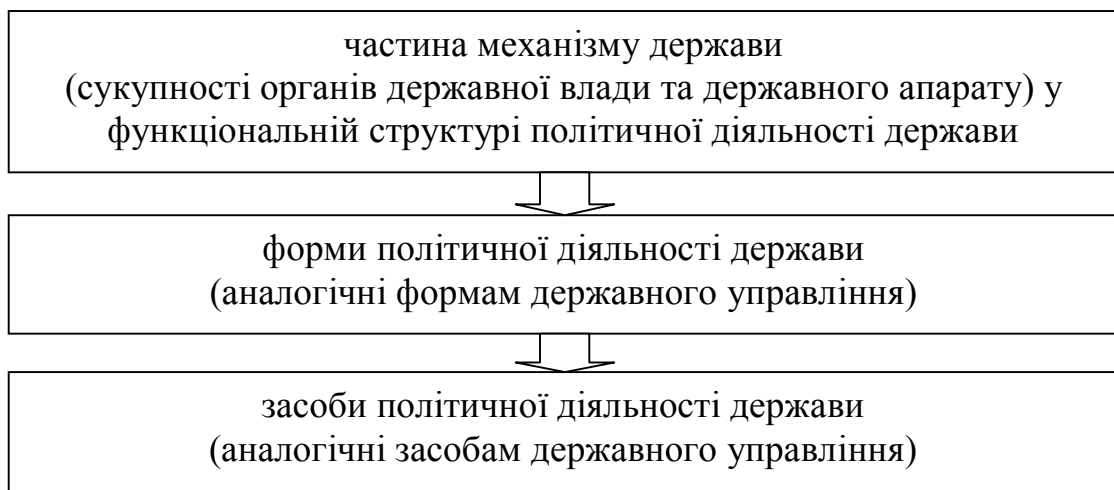


Рис. 2.7. Типова модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні

Конкретизуємо типову модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні для різних рівнів та органів державної влади з політичними функціями, як це показано на рис. 2.8 – 2.13.

Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Президента України наведена на рис. 2.8.

Зважаючи на це, варто зазначити, що існує досить чітка кореляція між основними формами та засобами імплементації політичних рішень, які приймаються Президентом України (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Основні політичні рішення Президента України,
форми та засоби їх імплементації

Політичні рішення	Форми їх реалізації	Засоби їх реалізації
забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави	Правова, організаційно-правова	Конституція, закони, міжнародні договори, укази Президента
звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України	Інформаційна	Послання Президента, концепції, стратегії
представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України	Представницька, правова, організаційно-правова	Міжнародні договори, укази, розпорядження, доручення Президента
визнання іноземних держав	Правова	рішення Президента
призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях	Організаційно-правова	Укази Президента
прийом вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників держав	Процесуальна	Офіційний прийом
призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою	Організаційно-правова	Укази Президента, референдуми, конституційна реформа
призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією	Організаційно-правова	Указ Президента, вибори
припинення повноважень Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися	Організаційно-правова	Указ Президента
призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України	Організаційно-правова	Указ Президента
припинення повноваження Прем'єр-міністра України та прийняття рішення про його відставку	Організаційно-правова	Указ Президента

Продовження таблиці 2.1.

призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень на цих посадах	Організаційно-правова	Укази Президента, адміністративна реформа
призначення за згодою Ради на посаду Генерального прокурора України та звільнення його з посади	Організаційно-правова	Укази Президента
призначення половини складу Ради Національного банку України	Організаційно-правова	Указ Президента
призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення	Організаційно-правова	Указ Президента
призначення на посади та звільнення з посад за згодою Ради Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України	Організаційно-правова	Укази Президента
утворення, реорганізація та ліквідування за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади	Організаційно-правова	Укази Президента, адміністративна реформа
скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим	Організаційно-правова	Укази Президента, президентський контроль
Верховне Головнокомандування Збройними Силами України	Організаційно-правова	Укази, розпорядження, доручення Президента
призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань	Організаційно-правова	Укази та розпорядження Президента
здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави	Організаційно-правова	Укази, розпорядження, доручення Президента
прийняття відповідно до закону рішення про мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України		Укази Президента

Продовження таблиці 2.1.

керівництво Радою національної безпеки і оборони України	Організаційно-правова	Укази, розпорядження, доручення Президента
внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та прийняття рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України	Організаційно-правова	Подання Президента
прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України	Організаційно-правова	Укази Президента
призначення третини складу Конституційного Суду України	Організаційно-правова	Указ Президента
утворення судів у визначеному законом порядку	Організаційно-правова	Укази Президента
присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів	Організаційно-правова	Укази та розпорядження Президента
нагородження державними нагородами	Організаційно-правова	Укази Президента
встановлення президентських відзнак та нагородження ними	Правова, організаційно-правова	Укази Президента
прийняття рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні	Організаційно-правова	Укази Президента
здійснення помилування	Організаційно-правова	Укази Президента
створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; підписання законів, прийнятих Верховною Радою України	Правова, організаційно-правова	Укази Президента, підписання законів
накладання вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України	Правова	Накладання вето, президентський контроль

Продовження таблиці 2.1.

державно-політичні рішення, що віднесені Конституцією України до інших його повноважень	Організаційно-правова	Укази, розпорядження, доручення, національні проекти, реформи, державні стратегії, політика, бюджет
---	-----------------------	---

Зокрема, політичні рішення, пов'язанні із забезпеченням державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, відображаються у правовій та організаційно-правовій формі. Їх засобами реалізації виступають Конституція, закони, міжнародні договори та укази Президента.

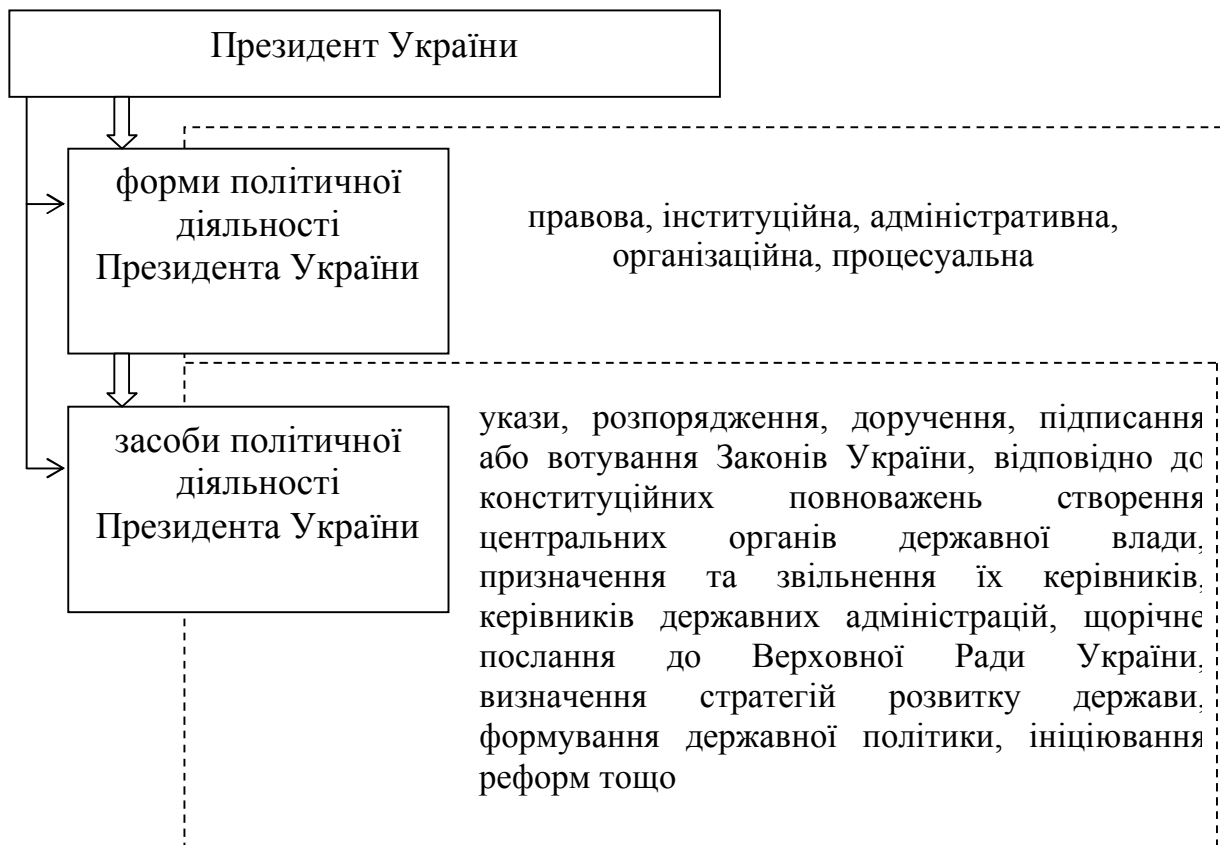


Рис. 2.8. Механізм імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Президента України

Політичні рішення, змістом яких виступають звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до

Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, набувають інформаційної форми у посланнях Президента, концепціях та стратегіях. У свою чергу політичні рішення, що стосуються представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, отримують представницьку, правову та організаційно-правову форми. Засобами реалізації таких політичних рішень виступають міжнародні договори, укази, розпорядження, доручення Президента.

Низка політичних рішень, які виробляються та приймаються Президентом (які, зокрема, стосуються призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; припинення повноважень Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припинення повноваження Прем'єр-міністра України та прийняття рішення про його відставку; призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень на цих посадах; призначення за згодою Ради на посаду Генерального прокурора України та звільнення його з посади; призначення половини складу Ради Національного банку України; призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посади та звільнення з посад за згодою Ради Голови

Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворення, реорганізація та ліквідування за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим; верховного Головнокомандування Збройними Силами України; призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави; прийняття відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; керівництва Радою національної безпеки і оборони України; внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та прийняття рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; призначення третини складу Конституційного Суду України; утворення судів у визначеному законом порядку; присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів; нагородження державними нагородами; прийняття рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснення помилування; державно-політичні рішення, що віднесені Конституцією України до інших його повноважень), мають спільну форму – організаційно-правову.

При цьому засоби реалізації наведених рішень різні – відповідно наведеним рішенням вони можуть бути наступними: Укази Президента, референдуми, конституційна реформа, вибори, адміністративна реформа, президентський контроль, розпорядження, доручення Президента, подання Президента, національні проекти, реформи, державні стратегії, політика, бюджет.

Політичні рішення щодо встановлення президентських відзнак та нагородження ними, а також створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, мають водночас правову та організаційно-правову форми. Засобами реалізації таких рішень є Укази Президента та підписання законів.

Правової форми набувають такі політичні рішення Президента, як визнання іноземних держав (засобом реалізація є рішення Президента) та накладання вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (засоби реалізації – накладання вето, президентський контроль). У свою чергу, рішення щодо прийому вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників держав отримує процесуальну форму, а засобом його реалізації виявляється офіційний прийом.

Інакше виглядає процес імплементації політичних рішень на рівні Верховної Ради України. Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Верховної Ради України наведена на рис. 2.9.

Наведена модель вказує на специфіку основних політичних рішень Верховної Ради України (далі – Ради), форм та засобів їх імплементації.

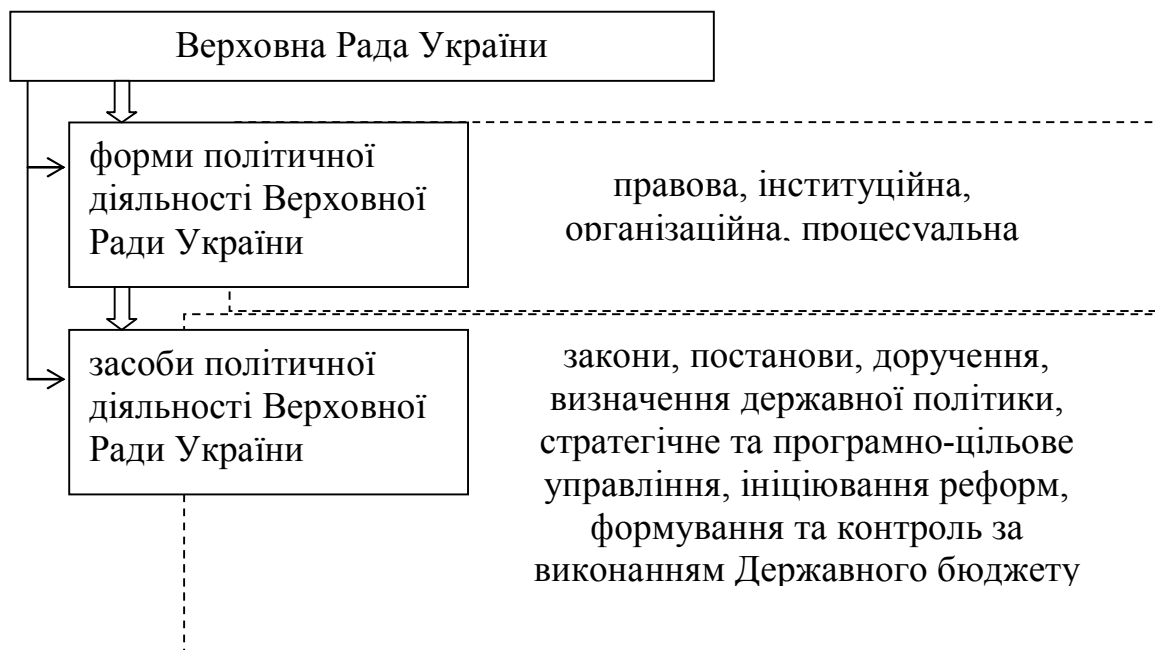


Рис. 2.9. Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Верховної Ради України

Зокрема (див. табл. 2.2), специфічними виявляються політичні рішення Ради, які стосуються внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції (засобом реалізації виступає Конституція, конституційні закони, конституційна реформа); призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції (реалізується такими засобами, як закони України, референдум); прийняття законів (засіб реалізації – закони України, контроль всіма гілками влади); призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією (засіб реалізації – Закон України, вибори); оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (засіб реалізації – Закони України); призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і

Таблиця 2.2

Основні політичні рішення Верховної Ради України (далі - Ради),
форми та засоби їх імплементації

Політичні рішення	Форми їх реалізації	Засоби їх реалізації
внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції	Правова	Конституція, конституційні закони, конституційна реформа
призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції	Правова	Закони України, референдум
прийняття законів	Правова	Закони України, контроль всіма гілками влади
призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією	Правова	Закон України, вибори
заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про становище України	Представницька	Заслуховування та обговорення послань Президента
оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України	Правова	Закони України
усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленої статтею 111 Конституції	Процесуальна	Рішення Ради, процедура імпичменту
надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль
прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету	Процесуальна	Рішення Ради, парламентський контроль
призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб згідно Конституції України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати	Організаційно-правова	Рішення Ради. регламент

Продовження таблиці 2.2.

призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	Організаційно-правова	Рішення Ради, регламент
заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні	Процесуальна	Рішення Ради, парламентський контроль
призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Анти монопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
призначення третини складу Конституційного Суду України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент

Продовження таблиці 2.2.

обрання суддів безстроково	Організаційно-правова	Рішення Ради, регламент
дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим	правова	Закон України, вибори
утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів	правова	Закони України
призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування	правова	Закон України, вибори
прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Ради	Організаційно-правова	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації	Процесуальна	Рішення Ради, регламент
надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України	Процесуальна	Рішення Ради, регламент

Продовження таблиці 2.2.

здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією	Контрольна	Заслуховування, створення слідчих комісій, контроль за використанням коштів Державного бюджету України, контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина
призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Ради	Організаційно-правова	Рішення Ради, регламент
затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності	Організаційно-правова	Рішення Ради, регламент
розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Ради	Процесуальна	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
затвердження переліку комітетів Верховної Ради України, обирання голів цих комітетів, створення тимчасових спеціальних комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Ради	Процесуальна	Рішення Ради, регламент
затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля	Процесуальна	Рішення Ради, державні цільові програми
визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики	Правова	Закони України, Рішення Ради, державні політики
затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього	Правова	Закони України, Державний бюджет

Продовження таблиці 2.2.

контроль за виконанням Державного бюджету України	Контрольна	Парламентський контроль, Рахункова палата
схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Процесуальна	Рішення Ради, програма
здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції	Контрольна	Рішення Ради, парламентський контроль
затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням	Процесуальна	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент
затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації	Правова	Закон України
затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України	Організаційно-правова	Рішення Ради, регламент

перейменування населених пунктів і районів; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (зі спільним засобами реалізації, якими виступають закони України, вибори); визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (засіб реалізації – закони України, Рішення Ради, державні політики); затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього (засіб реалізації – Закони України, Державний бюджет). Для цих

політичних рішень спільною є правова форма.

Політичні рішення, що стосуються надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб згідно Конституції України; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України; призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Анти монопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України мають спільну організаційно-правову форму та засоби реалізації, до яких відносяться рішення Ради, парламентський контроль та регламент.

До цієї групи також належить політичні рішення Ради щодо надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; призначення третини складу Конституційного Суду України; обрання суддів безстроково; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України

про порушення нею Конституції України або законів України; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Ради; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Ради; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України.

Рішення щодо усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому ст. 111 Конституції (засоби реалізації – рішення Ради, процедура імпичменту); прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (засоби реалізації – рішення Ради, парламентський контроль); затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; затвердження переліку комітетів Верховної Ради України, обирання голів цих комітетів, створення тимчасових спеціальних комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Ради (засоби реалізації – рішення Ради,

регламент); розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Ради (засоби реалізації – рішення Ради, парламентський контроль, регламент) набувають спільної процесуальної форми.

Ця форма також охоплює рішення, які стосуються затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (засобами реалізації виступають рішення Ради, державні цільові програми); схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (засобами є рішення Ради, програма); затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням (засоби реалізації – рішення Ради, парламентський контроль, регламент).

Іншою формою політичних рішень Ради є контрольна, яка охоплює рішення, пов'язані із здійсненням парламентського контролю у межах, визначених Конституцією з відповідними засобами реалізації, до яких належать заслуховування, створення слідчих комісій, контроль за використанням коштів Державного бюджету України, контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Також до цієї групи належать рішення щодо контролю за виконанням Державного бюджету України (засоби реалізації – парламентський контроль, Рахункова палата) та здійсненням контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції, які передбачають застосування таких засобів їх реалізації, як рішення Ради та парламентський контроль.

Окремо слід виділити політичні рішення пов'язані із

заслуховуванням щорічних та позачергових послань Президента України про становище України, які мають представницьку форму та передбачають застосування таких засобів реалізації, як заслуховування та обговорення послань Президента.

Іншим рівнем імплементації політичних рішень у державному управлінні є Кабінет Міністрів України. Модель відповідного механізму імплементації політичних рішень наведена на рис. 2.10.



Рис. 2.10. Механізм імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Кабінету Міністрів України

Форми та засоби імплементації політичних рішень Кабінету Міністрів України також мають певні особливості порівняно із відповідними рішеннями Президента України та Верховної Ради України (див. табл. 2.3).

Основними політичними рішеннями Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) за організаційно-правовою формою їх реалізації є рішення, що стосуються забезпечення прав і свобод людини і громадянина (засобами реалізації таких рішень є постанови, розпорядження, доручення

Таблиця 2.3

Основні політичні рішення Кабінету Міністрів України (далі - КМУ), форми та засоби їх імплементації

Політичні рішення	Форми їх реалізації	Засоби їх реалізації
забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України	Правова, організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ
забезпечення прав і свобод людини і громадянина	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, урядовий контроль
здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, державні політики, урядовий контроль
виконання Конституції і законів України, актів Президента	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, урядовий контроль
забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, державна політика, урядовий контроль
забезпечення проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, державна політика, урядовий контроль
розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України	Організаційно-правова, програмно-цільова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, державні цільові програми, урядовий контроль
забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності	Правова	Постанови КМУ, урядовий контроль
здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, урядовий контроль

Продовження таблиці 2.3.

розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання	Організаційна	Проект Закону України «Про Державний бюджет», звіт про його виконання
здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, програми, урядовий контроль
організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи	Організаційно-правова	Постанови, розпорядження, доручення уряду, концепції, програми, урядовий контроль
спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади	Організаційно-правова, координаційна	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, урядовий контроль

КМУ, урядовий контроль); здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави (засоби реалізації – постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, державні політики, урядовий контроль); виконання Конституції і законів України, актів Президента (засоби реалізації – постанови, розпорядження, доручення КМУ, урядовий контроль); забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; забезпечення проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону (засоби реалізації – постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, державна політика, урядовий контроль). До цих рішень також належать рішення, які стосуються здійснення заходів

щодо забезпечення обороноздатності національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.

Політичні рішення КМУ у сфері забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України набувають правової та організаційно-правової форми реалізації, а відповідними засобами їх реалізації є постанови, розпорядження і доручення КМУ.

Окремо слід вказати на політичні рішення, які стосуються питань забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності та розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання. Відповідними формами реалізації таких рішень є правова та організаційна, що передбачає застосування таких засобів їх реалізації, як постанови КМУ, урядовий контроль й проект Закону України «Про Державний бюджет», звіт про його виконання.

Наступним рівнем імплементації політичних рішень у державному управлінні є Конституційний Суд України. Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Конституційного Суду України наведена на рис. 2.11.

Основними політичними рішеннями Конституційного Суду України (далі – КСУ), формами та засобами їх імплементації, згідно представленої моделі, будуть такі рішення, які об'єднуються в єдину групу за формою (правова) та засобами їх реалізації (рішення КСУ, регламент). До цих політичних рішень, перш за все, відносяться такі, що стосуються (див. додаток А, табл. А.4): вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України;

вирішення питань про відповідність Конституції України актів Президента України; вирішення питань про відповідність Конституції України актів Кабінету Міністрів України; вирішення питань про відповідність Конституції України правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Окремо варто виділити політичні рішення, що виробляються, приймаються та реалізуються Радою національної безпеки та оборони України. Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні Ради національної безпеки та оборони України наведена на рис. 2.12.

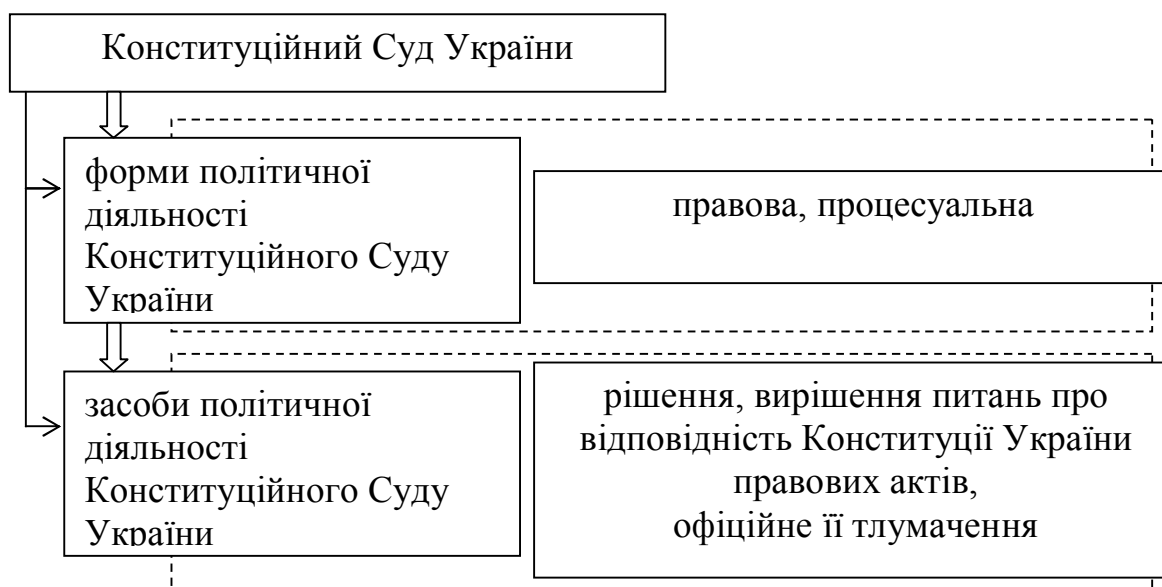


Рис. 2.11. Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні на рівні Конституційного Суду України

Рада національної безпеки та оборони України здійснює вироблення та імплементацію політичних рішень з координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, які мають координаційну та контрольну форму їх реалізації, передбачаючи застосування таких засобів реалізації, як рішення РНБОУ, укази Президента, президентський контроль (див. табл. 2.5).

Таблиця 2.4

Основні політичні рішення Конституційного Суду України (далі - КСУ),
форми та засоби їх імплементації

Політичні рішення	Форми їх реалізації	Засоби їх реалізації
вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України	Правова	Рішення КСУ, регламент
вирішення питань про відповідність Конституції України актів Президента України	Правова	Рішення КСУ, регламент
вирішення питань про відповідність Конституції України актів Кабінету Міністрів України	Правова	Рішення КСУ, регламент
вирішення питань про відповідність Конституції України правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим	Правова	Рішення КСУ, регламент
офіційне тлумачення Конституції України та законів України	Правова	Рішення КСУ, регламент

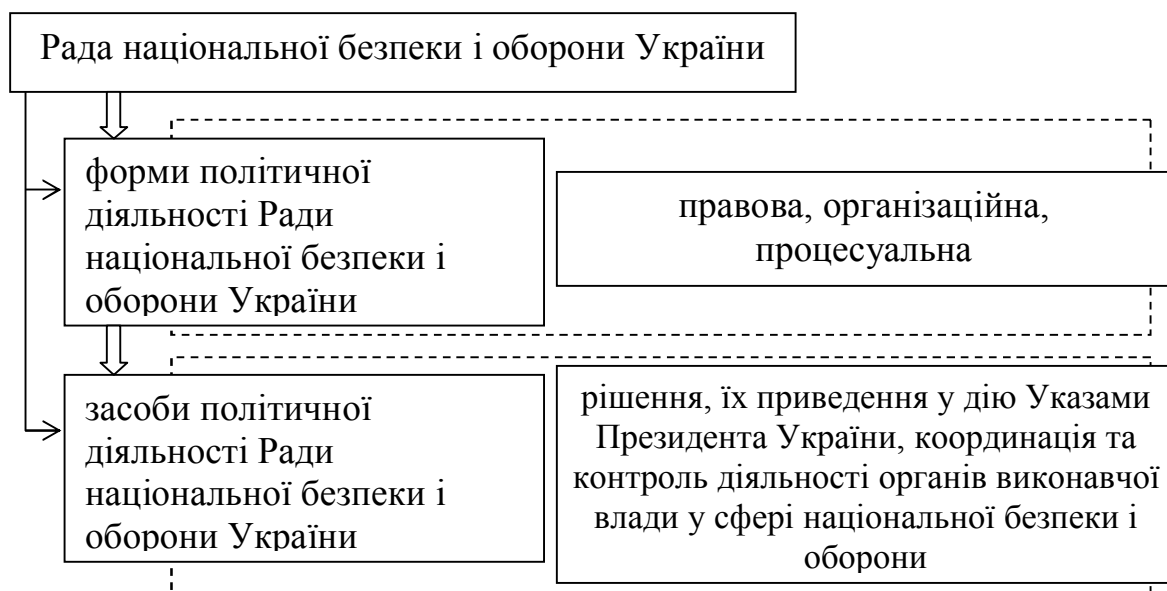


Рис. 2.12. Модель механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні Ради національної безпеки та оборони України

Таблиця 2.5

Основні політичні рішення Ради національної безпеки та оборони України (далі - РНБОУ), форми та засоби їх імплементації

Політичні рішення	Форми їх реалізації	Засоби їх реалізації
з координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони	Координаційна, контрольна	Рішення РНБОУ, укази Президента, президентський контроль

Зазначене різноманіття та особливості прийняття та імплементації політичних рішень у державному управлінні України потребує застосування нових підходів до їх аналізу. Розглянемо особливості механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні з позиції менеджменту. У найбільш сконцентрованому вигляді менеджмент являє собою узагальнений процес управління, що складається з функцій планування, організації, мотивації, контролю, що пов'язані між собою функціями прийняття рішень та комунікації. Останні в літературі з менеджменту отримали назву процесів, що пов'язують [83].

Функції менеджменту поширюються на будь-які види суспільної діяльності, а, відтак, й на політичне управління. Тоді можна говорити про політичний менеджмент і представити його як послідовність функцій планування, організації, мотивації та контролю політичної діяльності, що пов'язані процесами прийняття рішень та комунікації. Важливо розуміти, що на кожній з зазначених функцій процес прийняття рішень відбувається багатократно. Це прийняття рішень з планування, з організації, з мотивації, з контролю політичної діяльності, а також з комунікації в процесі її здійснення.

Прийняття політичних рішень на державному рівні відбувається:

– у процесі планування політичної діяльності держави (визначення цілей міждержавних відносин; планування розвитку політичної, владної та адміністративно-територіальної структур, конституційної, політичної, адміністративної, судової, економічної та інших видів реформ; планування вирішення інших питань державотворення; розроблення стратегій і державної політики розвитку держави, сфер і галузей суспільної діяльності, регіонів, територій; розроблення національних проектів і державних цільових програм);

– у процесі організації політичної діяльності держави (формування та розвиток міждержавних відносин; створення політичної, владної та адміністративно-територіальної структур; визначення функцій та повноважень державних структур; закріплення за ними функцій керівництва та координації впровадження стратегій і державної політики розвитку держави, сфер і галузей суспільної діяльності, регіонів, територій, проведення реформ, розроблення національних проектів і державних цільових програм; призначення на політичні посади тощо);

– у процесі мотивації політичної діяльності держави (створення умов розвитку громадянського суспільства, подальшої демократизації країни; формування досконалої виборчої системи тощо);

– у процесі контролю політичної діяльності держави (розвиток системи взаємного стримування та контролю між гілками влади; вдосконалення системи державного контролю; контроль проведення та результатів реформ; сприяння розвитку системи громадського контролю; створення умов подолання корупції тощо);

– у процесі комунікації політичної діяльності держави (розвиток міждержавної та внутрішньодержавної взаємодії; розвиток соціального партнерства; створення розвиненої національної інформаційної системи; створення умов для рівноправної діяльності незалежних засобів масової інформації тощо).

Імплементація політичних рішень на державному рівні відбувається:

– у процесі планування політичної діяльності держави (проектування на основі політичних ідей та відповідних цілей стратегій та програм розвитку міждержавних та внутрішньодержавних відносин, політичної, владної та адміністративно-територіальної структур, проведення реформ, а також конкретних стратегій, національних проектів, державних політик розвитку держави, сфер і галузей суспільної діяльності, регіонів, територій, державних цільових програм);

– у процесі організації політичної діяльності держави (організація та інституалізація міждержавних та внутрішньодержавних відносин, діяльності політичної, владної та адміністративно-територіальної структур, проведення реформ; реалізація функцій та повноважень державних структур, зокрема, щодо керівництва та координації впровадження стратегій і державної політики розвитку держави, сфер і галузей суспільної діяльності, регіонів, територій, проведення реформ, розроблення національних проектів і державних цільових програм; вирішення інших організаційних питань державотворення);

– у процесі мотивації політичної діяльності держави (розвиток громадянського суспільства, подальша демократизація країни; удосконалення виборчої системи тощо);

– у процесі контролю політичної діяльності держави (взаємне стримування та контроль між гілками влади; реалізація системи державного контролю; контроль за проведенням реформ; розвиток системи громадського контролю; подолання корупції тощо);

– у процесі комунікації політичної діяльності держави (реалізація міждержавної та внутрішньодержавної взаємодії; соціальне партнерство; використання національної інформаційної системи; рівноправна діяльність незалежних засобів масової інформації тощо).

У табл. 2.6 зведені основні механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні в Україні, їх складові, підходи та методи реалізації.

Таблиця 2.6.

Основні механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні в Україні, їх складові, підходи та методи реалізації

Основні механізми	Складові механізмів	Підходи та методи реалізації механізмів
Конституція України	Статті Конституції	Конституційне проектування та реформування, національні референдуми, громадські обговорення, прийняття Верховною Радою України, підписання Президентом України
Нормативно-правові акти	Закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України, рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим	Прогнозування, планування, проектування та реалізація нормативно-правових актів
Вибори	Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Народне волевиявлення
Референдуми	Всеукраїнський, місцеві референдуми	Народне волевиявлення
Концепції	Концепції стратегій, реформ, державної політики, законів, державних програм	Передбачення, стратегічне управління, виділення пріоритетних напрямів та етапів

Продовження таблиці 2.6.

Стратегії	1. Державні, галузеві, регіональні, місцеві, територіальні. 2. Еволюційний розвиток, прискорення розвитку, реформування, революційні зміни, згортання діяльності. 3. Політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні, стійкого розвитку	Передбачення, прогнозування, стратегічне управління та планування, стратегічний контроль
Державна політика	Державні програми, державні цільові програми, державні проекти	Розроблення, аналіз, реалізація, оцінювання державної політики
Реформи	1. Державні, галузеві, регіональні, місцеві, територіальні. 2. Конституційні, політичні, демократичні, адміністративні, адміністративно-територіальні, економічні судової системи, державної служби тощо	Способи та моделі реформування (в залежності від напрямку, характеру та виду реформ), контроль ходу та результатів реформ
Національні проекти	Національні проекти розвитку	Управління проектами
Державні цільові програми	Програмні завдання, проекти	Програмно-цільове програмування, контроль виконання програм
Державний бюджет	Статті Державного бюджету	Розроблення, обговорення, прийняття, впровадження, контроль витрат Державного бюджету
Регламент	Послідовність дій	Регламентування процесів

Стисло прокоментуємо застосування основних управлінських механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні в Україні.

Безумовно, основним правовим механізмом імплементації політичних рішень в Україні є Конституція України. Вона є основним Законом України й нормативно закріплює політичну та владну систему держави, а також стан всіх основних суспільних відносин, що склалися на момент її прийняття.

Відповідно до ст. 8 Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії [64].

Конституція України була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Вона фактично визначила президентсько-парламентську форму правління в країні. У 2004 р. було прийняте політичне рішення щодо зміни форми правління в країні на парламентсько-президентську. Як механізм його імплементації був прийнятий Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 червня 2004 року № 2222-IV [52].

Політичне життя країни показало, що така зміна форми правління була передчасна, оскільки не забезпечувала оперативне реагування на динамічні зміни в розвитку країни. Як наслідок, було прийняте політичне рішення про повернення президентсько-парламентської форми правління в країні.

Як механізм його імплементації було прийнято рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, яким Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 червня 2004 року № 2222-IV було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у зв'язку з порушенням конституційної

процедури його розгляду та прийняття. Таки чином, відбулося повернення до Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р. [119]

Нормативно-правові акти є найбільш поширеним правовим механізмом імплементації політичних рішень у державному управлінні. Серед них: Закони України, міждержавні та міжнародні угоди і договори, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України, рішення Ради національної безпеки та оборони, рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Як приклад, звернемося до ст. 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних та міграційних процесів; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; територіальний устрій України; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової

експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим державного кордону; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; порядок використання і захисту державних символів; державні нагороди; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні свята; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального [64]. З цього переліку видно, що для найбільш важливих політичних рішень нашої держави основним правовим механізмом їх імплементації у державному управлінні є Закони України.

Концепції, як правило, передують законодавчим, стратегічним, державно-політичним та програмно-цільовим рішенням (документам). Як приклад застосування такого організаційно-правового механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні можна навести Концепцію розвитку національної інноваційної системи, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 680-р [121], на підставі якої було започатковано розроблення та обговорення Стратегії інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів.

Вибори є наступним механізмом імплементації політичних рішень у державному управлінні, сутність якого полягає у безпосередньому волевиявленні народу як єдиного джерела влади в Україні та реалізації участі у процесі управління суспільством та суспільним розвитком. Близьким до нього механізмом імплементації політичних рішень у державному управлінні є референдуми.

Найважливішим політичним рішенням політичних сил, що прийшли до влади шляхом демократичних виборів й фактично отримали мандат на проведення проголошеної ними політичної програми, є вибір основних напрямів (шляхів) розвитку країни. Прикладом такого політичного рішення є вибір шляху європейської інтеграції України. Іншим відомим прикладом застосування вибору та реалізації стратегії як організаційно-правового механізму імплементації політичних рішень у державному управлінні є прийняття Стратегії економічного та соціального розвитку України на певний термін.

Одним з численних прикладів застосування стратегій в міжнародній діяльності держави є імплементація в Україні Європейської стратегії щодо інновацій та належного врядування на місцевому рівні (European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level), схваленої на Третньому саміті Глав Держав і Урядів Ради Європи (Варшава, травень 2005 р.), та

впровадження дванадцяти основних принципів ефективного демократичного врядування, зокрема, спрямування зусиль на вдосконаленні законодавчої бази в цій сфері, розроблення послідовної політики регіонального розвитку, посилення потенціалу місцевих органів влади підвищувати якість послуг, що надаються населенню [99].

Державна політика – це комплексний, системний, еволюційний механізм імплементації політичних рішень у державному управлінні щодо діяльності (або її відсутності) у певній сфері, галузі, виду суспільної діяльності, що реалізується, як правило, у середньостроковому періоді (3-5 років). Здійснення державної політики, в першу чергу, передбачає виділення її пріоритетних напрямів та завдань, а також їх реалізацію за допомогою державних цільових програм. Державну політику слід розглядати як складовий елемент реалізації відповідних стратегій, який слід періодично переглядати (3-5 років).

Технології формування та реалізації державної політики визначаються в залежності від вибору предмета та характеру державного регулювання, фінансових можливостей держави та інших чинників, насамперед, політичних.

Реформи є комплексним, системним, радикальним організаційно-змістовним механізмом імплементації політичних рішень у державному управлінні. Вони передбачають корінні зміни Конституції країни, наприклад, форми та режиму правління, повноважень гілок влади (конституційні реформи, судові реформи), виборчої системи (політичні реформи), територіального поділу (адміністративно-територіальні реформи), державного апарату (адміністративні реформи), економічної та фінансової систем (економічні, податкові та інші реформи), системи соціальної допомоги (охорони здоров'я, пенсійна та інші реформи), гуманітарної системи (освітні та інші реформи), екологічних відносин (екологічні реформи) тощо. Реформи, як правило, потребують великих

ресурсних витрат, а, відтак, й доброго планування.

Стратегічним інвестиційним механізмом імплементації політичних рішень у державному управлінні є національний проект, що реалізується в Україні як комплекс національних проектів розвитку, які можуть або змінюватися після їх виконання, або доповнюватися новими такими проектами. В Україні реалізуються національні проекти: «Нова енергія», «Нова якість життя», «Олімпійська надія 2022», «Нова інфраструктура» [114].

Державні цільові програми є найбільш поширеним програмно-цільовим механізмом імплементації державно-політичних рішень у державному управлінні. Законом України «Про державні цільові програми» останні визначені як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Вони поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також на інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [53; 111].

Заходи, завдання та показники державних цільових програм: включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України та враховуються під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік. Заходи, завдання та

показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік. З метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми розробляється Концепція державної цільової програми [53]. У 2011 році Державним бюджетом України передбачалося фінансування більше 100 державних цільових програм.

Державний бюджет – це фінансовий та інвестиційний механізм, який щорічно формує та використовує держава для фінансування вирішення її основних завдань. Він приймається у вигляді окремого Закону України. Його виконання контролюється Верховною Радою України, а правильність виконання – Міністерством фінансів України (Державне казначейство України) та Рахунковою палатою України. Якщо Державним бюджетом не передбачені витрати на певні заходи, то їх виконання можливе лише шляхом залучення інших коштів. Внесення змін в Державний бюджет на протязі року слід розглядати як надзвичайну подію, оскільки це, як правило, потребує перерозподілу коштів між його статтями.

Регламент є процесуальним механізмом імплементації політичних рішень у державному управлінні, який встановлює порядок прийняття рішень, планування та проведення засідань, розгляду та обговорення питань тощо. Широко відомими є регламенти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України.

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Забезпечення результативності та підвищення ефективності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні

Основним шляхом вдосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні є забезпечення їх результативності та підвищення ефективності. Результативність та ефективність є загально визнаними сучасними критеріями оцінювання будь-яких соціальних процесів, пов'язаних з управлінням. Вони входять до відомої тріади 3Е (англ. *effectiveness* – результативність, англ. *efficiency* – ефективність, англ. *economy* – економічність) універсальних критеріїв оцінювання суспільної діяльності та широко застосовуються в практиці політичного та державного управління [18; 26].

Застосування цієї тріади до оцінювання процесів як політичного, так і державного управління має свої особливості. Вони пов'язані з тим, що політичні рішення на державному рівні, особливо розраховані на довгострокову (стратегії) та середньострокову (державна політика) перспективу, мають, здебільшого якісний, а не кількісний характер. Це призводить до того, що розробці конкретних заходів для їх виконання передують визначення ієрархії цілей, встановлення їх пріоритетності, визначення етапів та завдань реалізації [55; 86]. Всі ці дії багатоваріантні та мають значну суб'єктивну складову адміністративної здійсненності, а, відтак, супроводжуються ризиком вибору далеко не кращого варіанту імплементації політичного рішення. По мірі переходу з вищого до нижчих рівнів та зменшення терміну їх виконання значна частка цих цілей трансформується у кількісні завдання, що дозволяє більш чітко

організувати контроль їх виконання (безумовно, якщо ці завдання допускають їх дієвий контроль). Що, фактично, знаходить своє відображення у Державному та місцевих бюджетах.

Якісний характер державних політичних рішень логічно потребує їх оцінки на предмет якості. Зокрема, коли йдеться про результативність механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, мається на увазі, що такі механізми практично забезпечать реалізацію відповідних політичних рішень, їх технологічну (функціонально-технічну), політичну (групові, зокрема партійні, інтереси, переконання, мотивація, впливовість, ступень відповідальності) та адміністративну (наявність умов, забезпеченість персоналом, його зацікавленість у результаті) здійсненність, відповідність завдань наявним ресурсам.

Коли йдеться про ефективність механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, мається на увазі вибір таких з цих механізмів, що забезпечать найкращу реалізацію відповідних політичних рішень як за політичними наслідками, так і з фінансової та матеріальної точки зору. При цьому враховуються обсяги ресурсних витрат та їх доступність, здійснюється співставлення "витрати – вигоди", де вигоди – це позитивні результати, витрати – це витрачені ресурси та час, а також потенційно можливі негативні результати. Під економічністю механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, мається на увазі мінімізація вартості ресурсних витрат їх здійснення з огляду на відповідну якість [14].

Таким чином, розглядаючи критерій результативності до його складових слід віднести технологічну, політичну та адміністративну здійсненність, а також якість. Щодо останнього критерію, то його врахування після введення міжнародного стандарту ISO 9000, який стосується системи якості та управління якістю в організаціях, перетворюється в Україні на звичайну норму управлінської діяльності на всіх рівнях державного та

муніципального управління. При цьому слід враховувати, що цей стандарт не стосується безпосередньо якості виробу (у нашому випадку – політичного рішення, механізму його імплементації), таким він стає як результат застосування системи ефективного управління (у нашому випадку – як результат ефективного прийняття такого рішення та його ефективної імплементації).

Саме таким чином ми пов'язуємо поняття якості політичних рішень та механізмів їх імплементації у державному управлінні з поняттям ефективності політичних рішень та механізмів їх імплементації в державному управлінні. Щодо якості, насамперед, йдеться про якість самих політичних рішень, а потім вже й про якість механізмів їх імплементації у державному управлінні. Також, на нашу думку, до критеріїв результативності слід ще додати ресурсну здійсненність, виділивши цей критерій з адміністративної здійсненності та залишивши в останньому все, що стосується оцінювання персоналу та його дій.

Проаналізуємо застосування основних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні в Україні на предмет конкретизації для них критеріїв результативності та ефективності за авторською схемою, наведеною на рис. 3.1.

Серед основних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні маємо: Конституцію України, нормативно-правові акти, вибори, референдуми, концепції, стратегії, реформи, державну політику, національні проекти, державні цільові програми, державний бюджет, регламенти.

У першу чергу проаналізуємо чинну Конституцію України 1996 року. Про її якість свідчить той факт, що, після внесення змін до Конституції України (2004 рік), у 2010 році відбулося повернення до неї.

Політичне рішення щодо внесення змін до Конституції України у 2004 році виявилось неякісним (внаслідок недостатньої обґрунтованості,

поспішності прийняття та явної спрямованості на задоволення ситуативних політичних інтересів) і несвоєчасним. Це у повній мірі проявилось в процесі його імплементації, насамперед, внаслідок проблем його політичної та адміністративної здійсненності.

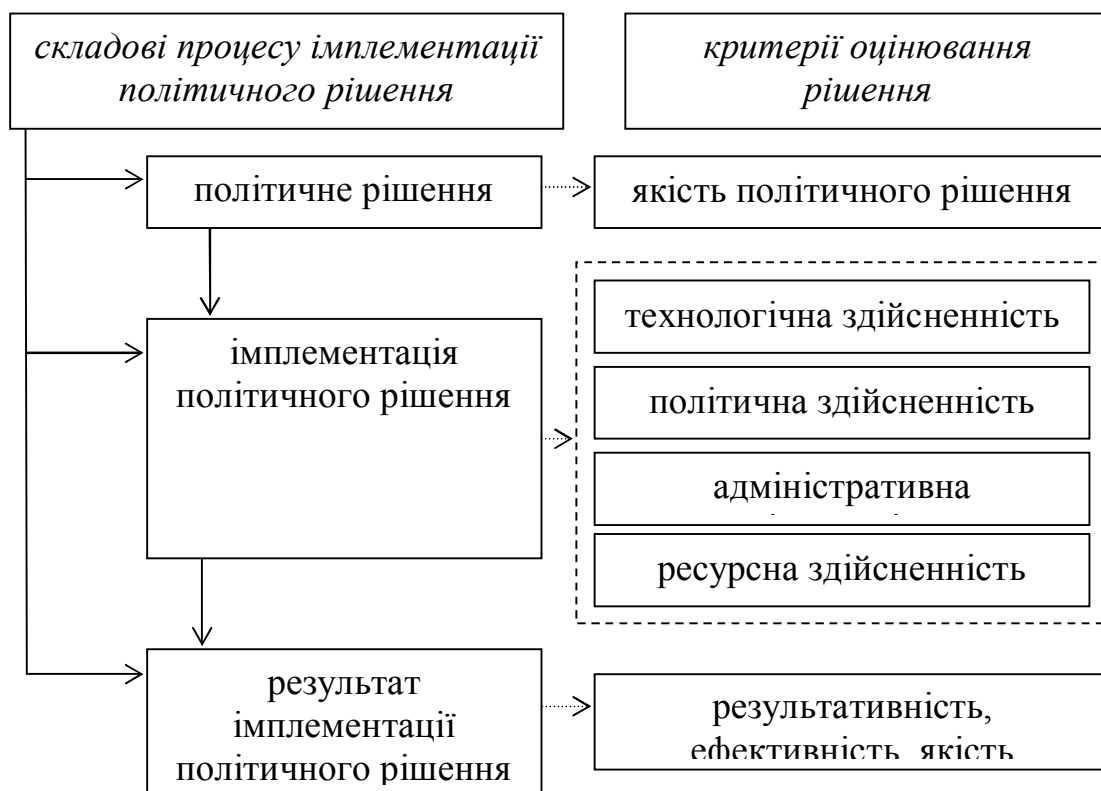


Рис. 3.1. Схема оцінювання процесу імплементації політичного рішення у державному управлінні

Це рішення призвело до конфлікту інтересів Президента України, Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України, що заважало проводити у життя інші важливі політичні рішення, зокрема, проведення політичної, судової, економічної та адміністративної реформ, здійснювати ефективний президентський і парламентський контроль, зокрема, за витратами з Державного бюджету України. Низька результативність, ефективність та якість результату імплементації цього політичного рішення призвела до його відміни на підставі рішення Конституційного Суду України у зв'язку з порушенням конституційної процедури розгляду

та прийняття.

Нормативно-правові рішення фактично присутні в усіх механізмах імплементації політичних рішень у державному управлінні. В одних випадках вони роблять політичні рішення легітимними (створення органів державної влади, призначення або звільнення їх керівників, призначення судів, територіальні зміни, утворення спеціальних економічних зон тощо), а в інших – створюють підставу для їх подальшої реалізації (визначення дат проведення виборів, референдумів, затвердження концепцій, стратегій, проголошення реформ, державної політики та визначення їх засад, національні проекти, державні цільові програми, державний бюджет, регламенти). Вже цей факт свідчить про важливість забезпечення їх результативності, ефективності, якості.

Нормативно-правових актів існує велика кількість. Наприклад, на щотижневому засіданні Кабінету Міністрів України одних постанов приймається від кількох, до кількох десятків. Результативність, ефективність, якість розроблення та імплементації нормативно-правових актів визначається їх відповідністю національним інтересам держави, обраному державному курсу, стратегіям і політикам влади (політична здійсненність), сучасній світовій практиці, оперативністю реагування на виникнення суспільних проблем, своєчасністю, продуманістю, достатньою узгодженістю з зацікавленими сторонами, доброю технологічною підготовкою апаратом з урахуванням сучасних принципів та технік нормотворчості та нормо застосування (адміністративна та технологічна здійсненність), їх підтримкою населенням країни.

Політичними рішеннями щодо виборів та референдумів є Конституція України, спеціальні закони, що визначають виборчу систему та порядок організації і проведення референдумів, а також рішення зі встановлення дат їх проведення. В Україні продовжується пошук ефективної виборчої системи й вже це вказує на певну недосконалість її

чинного варіанту, зокрема, в частині політичної та адміністративної здійсненності. Зміна виборчої системи пов'язується з продовженням проведення політичної реформи. Введення пропорційної системи не виправдало себе, насамперед, при виборах до місцевих рад, що є, зокрема, проявом недостатнього розвитку партійної системи в Україні, відсутністю високої підтримки жодної з крупних партій по всіх регіонах України. На часі зміна виборчої системи на змішану (частково пропорційну та частково мажоритарну) з різними підходами до її застосування на центральному та місцевому рівнях.

Концепції, як правило, передують прийняттю нормативно-правових (закони, постанови) актів, стратегій, реформ, національних проектів, державної політики, державних цільових програм та містять головну мету, основні цілі, пріоритетні напрями та етапи їх реалізації. Вони значною мірою визначають концептуальні засади, а, відтак, і результативність, ефективність та якість наступних політичних рішень та їх імплементації у державному управлінні. Саме тому, концепції мають розроблятися на принципах узгодженості інтересів всіх зацікавлених сторін, відкритості, прозорості, участі із залученням всіх зацікавлених сторін, найбільш масштабні та важливі з них мають широко обговорюватися фахівцями та громадськістю. Затвердження концепцій означає визнання владою доцільності розроблення та реалізації зазначених документів з точки зору очікуваної результативності (технологічної, політичної та адміністративної здійсненності), ефективності та якості.

Стратегії конкретизують політичні ідеї та рішення щодо розвитку держави та її різних сфер, галузей, регіонів, територій на довгострокову перспективу (5 і більше років), переводячи їх у цілі, пріоритети, визначаючи сильні та слабкі місця, можливості та загрози їх реалізації. Розроблення стратегій в Україні в останні роки набуло системного характеру й пов'язано з запровадженням стратегічного планування як

інструменту перспективного прогнозування та планування на всіх рівнях державного управління [10; 13; 17]. Інструментарій та технології стратегічного планування достатньо відпрацьовані, нормативно закріплені у низці положень (наприклад, у Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджених наказом Мінекономіки України від 29.07.2002 № 224 [84]), що дозволяє говорити про його технологічну здійсненність. Якщо відсутність стратегій розвитку на регіональному та місцевому рівні скоріше свідчить про недостатню політичну здійсненність, то якість тих з них, що вже розроблені та впроваджені, значною мірою залежить від адміністративної здійсненності.

В Україні приділяється значна увага розвитку її регіонів. Враховуючи значимість цього питання для розвитку країни, Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001 була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, якою передбачене: зниження диспропорцій у соціальних показниках, у тому числі заробітній платі та забезпеченні додержання державних соціальних гарантій; збільшення обсягу інвестицій в основний капітал при одночасному зниженні диспропорції за цим показником; створення умов для сталого розвитку регіонів в інтересах усієї країни, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; забезпечення додержання визначених державних соціальних гарантій стосовно кожного громадянина незалежно від місця його проживання; подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля [45].

Стратегії національного рівня можуть біти проголошені у формі національних доктрин. Наприклад, указом Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» від 17 квітня 2002 року № 347/2002 з метою визначення стратегії та основних напрямів дальшого

розвитку освіти в Україні затверджено Національну доктрину розвитку освіти. Очікуваними її результатами були: перехід до нового типу гуманістично-інноваційної освіти; істотне зростання інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу особистості та суспільства; потужні позитивні зміни у системі матеріального виробництва та духовного відродження, структурі політичних відносин, побуті та культурі [138].

Реформи є радикальним засобом зміни суспільних відносин. Вони проводяться, якщо ці відносини не відповідають потребам суспільства, суттєво відстають порівняно з передовими країнами світу або погіршуються у порівнянні з попередніми періодами у самій країні, гальмують розвиток відносин з іншими державами світу, країни, системи владних відносин, сфер суспільної діяльності, галузей, регіонів, територіальних утворень. Україна має досвід проведення конституційної реформи 2004 року, політичної реформи, адміністративної реформи (1998 рік).

Життя показало, що копіювання ефективних зарубіжних реформ не призводить до очікуваних наслідків. У першу чергу при їх проведенні слід виходити з ціннісних орієнтацій населення. Саме в цьому в Україні виникає перша суттєва проблема, оскільки тільки незначна частка ціннісних орієнтацій поділяється всім населенням. Особливо гостро це проявилось при виборі керівництвом країни шляху євроатлантичної інтеграції України та в активних діях у цьому напрямку, що, фактично, означало започаткування реформи політичного курсу держави. Цей приклад надає особливої актуальності обов'язковій підготовці населення до реформ, проведення великої інформаційної роботи, залучення до їх розроблення громадськості, орієнтації на інтереси переважаючої більшості населення.

Щодо реальної оцінки результативності, ефективності та якості проведення реформ та їх наслідків, то її, як показує наведений приклад, можна зробити тільки на основі певного накопиченого практичного досвіду.

З 2010 року керівництвом країни започатковано шлях послідовних, комплексних реформ в різних сферах суспільних відносин: конституційній (повернення президентсько-парламентської форми правління з метою укріплення вертикалі виконавчої влади), політичній (зміна та подальша демократизація виборчої системи), адміністративній (упорядкування системи органів виконавчої влади, скорочення державного апарату, реформа державної служби), судовій (упорядкування системи судової влади, підвищення рівня контролю за її діяльністю), економічній (зміни податкового законодавства, задіяння ринкового механізму землекористування тощо), соціальній (зміна пенсійного законодавства, захист інших непрацевдатних та малозабезпечених верств населення тощо) тощо.

Відповідно до ст. 85 чинної Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить Верховній Раді України, а забезпечення її здійснення, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України відповідно до ст. 116 покладено на Кабінет Міністрів України [64]. Таким чином, політичні рішення щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики можуть прийматися у формі закону або постанови Верховної Ради України, а щодо забезпечення її здійснення - у формі постанов, розпоряджень та доручень Кабінету Міністрів України. Оскільки, відповідно до ст. 93, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України, то ці суб'єкти державної влади можуть ініціювати визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики. Відповідно до ст. 106, Президент України підписує закони, прийняті

Верховною Радою України, й, таким чином, також впливати на визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики.

Основним інструментом реалізації державної політики є державні цільові програми, що ініціюються та розробляються для реалізації її пріоритетних цілей та завдань. Оцінювання державної політики за критеріями результативності, ефективності та якості є складовою підходу аналізу державної політики, який забезпечує її обґрунтовані розроблення та впровадження. Таке оцінювання передбачає послідовне з'ясування: досвіду попереднього застосування державної політики у певній сфері чи галузі суспільної діяльності; ступінь дотримання отриманих результатів запланованим; наявність позитивного результату її застосування для різних категорій зацікавлених осіб, населення; наявність позитивних змін у сфері чи галузі управління; причин її успіху за різними цільовими напрямками її реалізації; можливість модифікації політики на підставі урахування досвіду її застосування; інтерпретація отриманих результатів з точки зору їх практичного впливу на ситуацію в обраній сфері чи галузі управління; розроблення можливих рекомендацій щодо внесення змін до політики; нового вибору політики та програмних заходів з її реалізації, що логічно закріплюють та розвивають отримані результати [14].

Національні проекти в Україні вперше започатковані у 2010 році. Тому зарано говорити про накопичений досвід й робити ґрунтовні оцінки. В той же час, наприклад, досвід Російської Федерації вказує на перспективність таких пріоритетно-інвестиційних проектів, виходячи з реальних потреб та можливостей держави у певний термін. Дуже важливо, щоб національні проекти та їх складові національні проекти розвитку не перетворилися в одну з форм великого різноманіття державних цільових програм, а дійсно відображали найбільш актуальні національні потреби та напрями пріоритетного інвестування бюджетних та позабюджетних коштів, технологічно відповідали практиці управління проектами, мали

гарантовану політичну та адміністративну здійсненність, були зорієнтовані на європейську якість розроблення та впровадження проектів національного рівня.

Розроблення та впровадження державних цільових програм унормовано Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV [53]. Відповідно до ст. 6 цього закону Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми.

Цей закон є класичним прикладом накопичення та узагальнення досвіду розроблення та впровадження державних програм в Україні. До прийняття цього закону достатньо довго діяли інструкція Мінекономіки України щодо розроблення державних виробничих програм, положення Міносвіти та науки України щодо розроблення державних науково-технічних програм та ін. На нашу думку, закон є якісним документом, в якому визначені види державних цільових програм, етапи їх розроблення та виконання, визначені повноваження органів державної влади у сфері розроблення та виконання державних цільових програм, зазначено механізм імплементації відповідно до затвердженого урядом порядку розроблення та виконання державних цільових програм.

Практика розроблення та впровадження державних цільових програм показує, що цим законом та відповідним порядком забезпечені їх технологічна та адміністративна здійсненність. Проблемність є у політичній здійсненності, оскільки вона залежить від тих цілей та завдань з якими приходять у владу політичні сили, та в забезпеченні ефективності

таких програм, що значною мірою залежить від політичної волі та достатності задіяних в них ресурсів, а також у ресурсній здійсненності. Остання, у певній мірі, компенсується щорічною актуалізацією завдань програми, виключенням з них тих, що не забезпечені достатніми ресурсами.

Державний бюджет є комплексним системним політичним документом, основним фінансовим механізмом держави, який узагальнює її бюджетні витрати на рік. Заходи, передбачені іншими політичними документами, будуть реалізовані, якщо їх фінансування передбачене Державним бюджетом. Тому останній можна вважати найважливішим політичним рішенням, а його реалізацію відповідно основним фінансовим механізмом імплементації цих рішень у державному управлінні.

На якість державного бюджету вказує його збалансованість, обґрунтоване формування доходної частини з урахуванням реальних можливостей держави, включення до витратної частини фінансування у достатньому обсязі пріоритетних завдань держави на поточний рік (вибори, референдуми, реформи, концепції, стратегії, державні політики, національні проекти, державні цільові програми тощо). В деякі роки в Україні відбувалося несвоєчасне прийняття Державного бюджету, прийняття його на умовах наступного корегування. Причинами цього, як правило, була політична нездійсненність, дуже рідко – адміністративна нездійсненність.

З певною долею припущення, можна стверджувати, якщо бюджет прийнято та повністю виконано, відбулися помітні позитивні зрушення в провідних сферах суспільного життя, то він був результативним (технологічно, політично та адміністративно здійсненим), ефективним та якісним, оскільки виконав своє основне завдання бути рушійним механізмом розвитку країни.

Регламенти засідань органів державної влади (Верховної Ради

України, Кабінету Міністрів України тощо) є організаційно-технологічними механізмами, які забезпечують певні процедури (процеси) прийняття державних, в тому числі політичних та державно-управлінських рішень. Як правило, таким процедурам притаманна висока технологічна та адміністративна здійсненність. В той же час, можливі проблеми політичної здійсненності внаслідок демократично передбачених процедур колективних голосувань, необхідної квоти тощо.

Аналіз практики підвищення ефективності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні дозволяє визначити певні підходи до цього питання.

По-перше, необхідно виважено підходити до вибору форми політичного рішення, забезпечити її адекватність завданню, яке воно вирішує.

По-друге, можна рекомендувати логічну схему (послідовність) імплементації політичних рішень (нормативно-правові акти, стратегії, реформи, державна політика, національні проекти, державні цільові програми, Державний бюджет), яка сприяє забезпеченню їх якості, результативності та підвищенню ефективності, а саме:

- вибір механізмів імплементації політичного рішення у державному управлінні;
- вибір їх форми;
- розроблення, обговорення та прийняття концепції для обраної форми;
- розроблення, обговорення, прийняття та реалізація обраної форми механізмів імплементації політичного рішення;
- контроль реалізації обраної форми механізмів імплементації політичного рішення;
- оцінювання результатів імплементації політичних рішень у державному управлінні за критеріями результативності (технологічної,

політичної, адміністративної, ресурсної здійсненності), ефективності та якості.

По-третє, на результативність та ефективність механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні впливає те, наскільки в цих рішеннях враховані чинники виникнення проблем державного управління, а саме: раціональний розподіл державної влади і державного управління по території держави; орієнтація державного управління на інтереси всіх класів, соціальних прошарків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства; використання нових технологій управління, формуванні єдиної інформаційної системи державного управління з новим рівнем послуг; упорядкування норм поведінки, діяльність і системну взаємодію учасників управлінських процесів; динаміка організаційних відносин і необхідністю постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління; залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців та розвитку їх навичок при здійсненні управлінської діяльності; зміцнення взаємозв'язків з суспільством і подолання відчуження державного апарату (влади) від громадян [14].

По-четверте, вдосконалення самих політичних рішень за принципом адекватності політичних рішень та механізмів їх імплементації у державному управлінні.

По-п'яте, забезпечення результативності та ефективності регламентів прийняття таких рішень.

По-шосте, застосування підходу аналізу політики не тільки при розробці та впровадженні державних політик та державних цільових програм, але й при імплементації концепцій, стратегій, доктрин, реформ, національних проектів, Державного бюджету.

3.2. Інноваційний підхід до формування механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні

Проблема забезпечення ефективності імплементації політичних рішень у державному управлінні на сучасному етапі розвитку України набуває особливої ваги, оскільки її розуміння дозволить забезпечити взаємодію всієї багатоманітності суб'єктів політики в умовах динамічної зміни параметрів соціального розвитку українського суспільства. При створенні узагальненої моделі імплементації політичних рішень в державному управлінні в Україні необхідно забезпечити відповідність державної політики особливостям часу, зібрати реальну інформацію щодо об'єктивних умов, які склалися на період формування цієї політики. Поряд з цим надзвичайно важливою є потреба врахування процесів соціальної структуризації суспільства, а отже принциповою складовою політичної модернізації є забезпечення активної участі суспільства у виробленні, прийнятті та імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Питання впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління залишається актуальним з огляду на проведення в країні низки політичних реформ, спрямованих на підвищення ефективності функціонування не тільки всіх видів влади, але й забезпечення суспільства гідними умовами існування. Системні реформи досить часто докорінно змінюють існуючу суспільно-політичну ситуацію, впливають на соціально-економічне життя країни, знижуючи рівень функціональності державного управління у сфері регулювання різних сфер життя суспільства. В останньому випадку розбіжності між політичними рішеннями, їх змістом, цілями, пріоритетами, визначеними напрямками розвитку держави в цілому та системою державного управління, яка, перебуваючи у певному стані стабільності, під впливом політичного керівництва країни починає відчувати зміни. Ці зміни не завжди є

позитивними, що й актуалізує вироблення та впровадження в реальну управлінську практику механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні, метою чого виявляється адаптація всієї системи державного управління до змін політичної ситуації, приведення її функціональності у відповідність основним пріоритетам державної політики, які відображаються у політичних рішеннях, підвищення ефективності взаємодії державного управління з політичним керівництвом країни, уникнення або зменшення конфліктогенності між ними тощо.

Як зазначає В. Токовенко [133], політичне керівництво – це рівень найвищої концентрації владних ресурсів і найбільш загального характеру управлінської діяльності. Функціонально політичне керівництво має включати такі напрями: виокремлення загальних пріоритетів суспільних проблем, оцінка їх пріоритетності та прийняття рішень щодо розв’язання цих проблем, виділення із наявних суспільних ресурсів частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень, а також передача повноважень та ресурсів відповідно створеним структурам управління для реалізації політичних рішень і контроль за їх роботою. Абсолютно чіткої межі між згаданими рівнями немає, однак між рівнями політичного керівництва й державного управління у названих аспектах відбувається своєрідний якісний стрибок, а не просто кількісний перехід. При цьому межа як юридичного, так і фактичного політико-адміністративного розмежування може як підніматися, так і опускатися у площині ієрархічно-владної вертикалі держави та суспільства.

Наведене розуміння сутності владного впливу політичного керівництва на процес імплементації політичних рішень у державному управлінні дозволяє сформувати базову модель взаємодії відповідних механізмів. Зокрема, спираючись на дослідження В. Токовенко, можливо здійснити розмежування політичного керівництва та державного управління у вигляді багатовимірної моделі, яка включає наступну систему

Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні

критеріальних параметрів [133]: ціннісне-інструментальне, пріоритет інтересів – пріоритет регламентів, загальність завдань – спеціалізованість завдань; перспективність – ситуативність; домінування функцій планування та мотивації – домінування функцій організації та контролю; нестандартність завдань – стереотипність; пов’язаність з вищими щаблями влади – пов’язаність із середніми та нижчими щаблями.

Запропонований критеріальний підхід дозволяє вказати на конкретні механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні та відповідні шляхи такої імплементації (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1.

Шляхи впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні

<i>Критерій</i>	<i>Механізм імплементації</i>	<i>Шляхи імплементації</i>
ціннісний	громадський контроль	розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян; розвиток усіх форм прямої демократії на місцевому рівні та парламентсько-політичного контролю на рівні центральних органів влади; розширення громадського контролю; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань
інструментальний	функціональність	конституювання нової системи критеріїв оцінки діяльності державної служби; збільшення проміжних органів взаємодії між політичною елітою та державним управлінням
пріоритет інтересів	інформаційна підтримка	колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань

Продовження таблиці 3.1.

пріоритет регламентів	розмежування посадових обов'язків	забезпечення функціональності у взаємодії політичної та державної влад
загальність завдань	поділ влади	колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань
спеціалізованість завдань	поділ влади	колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань
перспективність	функціональність	корегування державою "вхідних бар'єрів" на політичну арену; колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень
ситуативність	політична конкуренція	розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування
домінування функцій планування та мотивації	розмежування посадових обов'язків	перерозподіл чисельності та повноважень державно-управлінських структур; регулювання чисельності державного бюрократичного апарату
домінування функцій організації та контролю	розмежування посадових обов'язків	перерозподіл чисельності та повноважень державно-управлінських структур
нестандартність завдань	інноваційна участь; процесна синергія	інституційна забезпеченість соціального діалогу між владою та громадянським суспільством; вироблення інваріантів специфікації захисту прав та свобод; забезпечення динаміки процесно-функціонального співвідношення елементів соціальної системи
стереотипність завдань	розмежування посадових обов'язків	розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян; регулювання чисельності державного бюрократичного апарату; забезпечення динаміки процесно-функціонального співвідношення елементів соціальної системи

Продовження таблиці 3.1.

пов'язаність з вищими щаблями	політична конкуренція; поділ влади	рекрутація до політичної еліти та формування політичних лідерів нового типу; реалізація командного принципу при формуванні вищих ешелонів державного управління
пов'язаність із середніми та нижчими щаблями влади	політична конкуренція; поділ влади	рекрутація до політичної еліти та формування політичних лідерів нового типу; реалізація командного принципу при формуванні вищих ешелонів державного управління

Варто зазначити, що наведені механізми мають бути узгоджені між собою, не мати суперечностей та діяти у межах єдиного комплексного механізму імплементації політичних рішень в державному управлінні. Для формування та впровадження в практику цього механізму важливо прийняти критерій політичності державної посади, в основу якого, на думку В. Токовенко [133], покладено не тільки її правове визначення як такої, але й міру чутливості її до політичних кадрових змін і причетності до прийняття політичних рішень: на центральному рівні – щодо зміни посади міністра, а на регіональному – щодо зміни голови обласної адміністрації. Розбіжність між юридичними і фактичними аспектами розмежування політичного керівництва та державного управління показує, значною мірою, наявність дисгармонії в організації політико-адміністративних відносин. Крім того, як підкреслює дослідниця, функціональне розмежування політичного керівництва та державного управління на основі визначення політичного керівництва як рівня прямо чи опосередковано залежного від дії виборчих механізмів і пов'язаного з вирішенням соціально-управлінських завдань загальної та стратегічної компетенції і державного управління, що формується шляхом призначень та пов'язаного з вирішенням вузькоспеціальних й оперативно-тактичних завдань соціального управління.

Комплексний механізм імплементації політичних рішень в державному управлінні передбачає ефективну взаємодію політичного керівництва та системи державного управління. Більше того, враховуючи соціальний зміст та сутність комплексного механізму, від його вироблення та впровадження в реальну управлінську практику залежить безпосередньо ефективність взаємодії політичного керівництва та державного управління. Тобто, у кризових ситуаціях, зокрема в ситуації політичної нестабільності, саме цей механізм має забезпечувати функціональність системи державного управління. У цьому контексті доцільно погодитися з В. Токовенко, яка зазначає, що соціальною суттю механізму взаємодії політичного керівництва та державного управління є удосконалення процесів формування та регулювання діяльності інститутів взаємозв'язку громадянського суспільства й держави як основних каналів впливу громадян на органи державного управління, а також на часткову переорієнтацію останніх на реалізацію потреб розвитку громадянського суспільства. При цьому оптимальна взаємодія політичного керівництва та державного управління залежить, на думку дослідниці [132-133], передусім від виконання кожною із сторін своїх управлінських функцій. Функціонально за політичним керівництвом найчастіше закріплюється такий спектр діяльності, як: виокремлення найзагальніших суспільних проблем та оцінка їх пріоритетності; прийняття рішень щодо розв'язання найпріоритетніших суспільних проблем; виділення із наявних суспільних ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних тощо) частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень; створення постійних або тимчасових структур державного управління для реалізації політичних рішень; передача повноважень та ресурсів відповідним структурам управління; контроль за роботою структур державного управління. Державне управління в організаційно-структурному плані охоплює всі інші, ієрархічно нижчі, порівняно з політичним керівництвом, щаблі державного

апарату. Функціонально за державним управлінням закріплюються: обов'язкове, адекватне та своєчасне виконання політичних рішень; оптимальне використання виділених ресурсів для реалізації політичних рішень; обов'язкове, адекватне та своєчасне інформаційно-аналітичне й ресурсне забезпечення політичного керівництва.

У свою чергу О. Шаян вказує наступні інституційні причини, що заважають ефективному функціонуванню політико-владного механізму в Україні [143-145]: 1) поєднання атавістичних політико-організаційних структур, успадкованих від СРСР із сучасними організаційними структурами, конституційна неврегульованість їх компетенцій; 2) системна корупція; 3) необмежений вплив зацікавлених груп не тільки на етапі розробки політичного рішення, але й на етапі його впровадження; 4) маніпулятивність суспільною свідомістю з метою отримання потрібного певній суспільній групі результату у процесі розробки та впровадження колективного політичного рішення.

На думку Д. Стоуна найпоширенішими причинами невпроваджуваності політичних рішень виступають [130]: двозначність, суперечливість їх положень або відсутність адекватних механізмів їх реалізації. Задля унеможливлення невпроваджуваності політичних рішень у демократичних суспільствах використовується метод планування нормотворчості, створення та систематичне оновлення проблемно орієнтованих нормативно-правових баз.

Д. Веймер і Е. Вайнінг виокремлюють два рамкові підходи для послідовного аналізу етапу втілення рішень [24; 70]: форвардне планування – написання сценарію та зворотне планування. Дані операції є необхідними але недостатніми умовами забезпечення здійсненості політичного рішення. Велику роль на етапі впровадження відіграють механізми, що дозволяють пристосовувати політику до місцевих інтересів шляхом кооптації потенційних політичних опонентів. Завершальною

складовою етапу впровадження політичного рішення є оцінювання наслідків. К. Вайс визначає оцінювання як систематичну оцінку операцій або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних і неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики [15].

Розглядаючи питання створення механізму реалізації політичного рішення, дослідники зазначають, що у різних ситуаціях механізми виконання можуть бути різними, але є елементи, які необхідні для кожного механізму реалізації політичного рішення. Насамперед це [60-61]:

- персональна відповідальність людей за виконання даного рішення;
 - чітко визначені джерела фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання рішення;
 - координація роботи механізму реалізації даного рішення з роботою інших механізмів політичної структури;
 - постійний контроль за ходом виконання політичного рішення.
- алгоритм ухвалення політичного рішення дає суб'єктові політики можливість забезпечити досить високий науковий рівень розроблення, а значить, і досягнення бажаного політичного результату.

При чому важлива з огляду на ефективність реалізації політичного рішення в державному управлінні інформаційно-аналітична база підтримки ухвалення політичного рішення (політологічна технологія) містить у собі такі елементи [60-61]:

- оцінку рівня інформованості учасників політичних подій про проблемну ситуацію, врахування цього рівня при оцінюванні сили їхнього впливу на ухвалення можливого рішення;
- систематизацію політичних подій з урахуванням їхньої відповідності рівню активності різних учасників політичних подій;
- оцінку ступеня політичної активності учасників політичних подій у їхньому ставленні до прийнятого рішення;

– політичний моніторинг – відстеження і раннє запобігання найбільш небажаним діям з боку яких-небудь учасників політичних подій по рішенню, яке готується;

– процедура протидії опозиційним силам при прийманні й реалізації політичного рішення;

– виявлення ієрархії дій учасників політичних подій з приводу ухвалення політичного рішення;

– експертна оцінка для аналізу проблемної ситуації і для вибору альтернатив прийнятому рішенню;

– прогнозування можливої долі політичного рішення, яке готується, і кінцевих результатів реалізації його;

– глибоке якісне відпрацювання всіх елементів алгоритму ухвалення політичного рішення.

У цьому контексті варто звернути увагу на те, що прийняття найважливіших політичних рішень неможливе без урахування і реалізації національних інтересів України. Інтереси України вимагають скоординованих зусиль законодавчої і виконавчої гілок влади, у тому числі центральних і місцевих органів у виробленні і проведенні єдиної національної політики країни. Процес її формування і реалізації необхідно здійснювати програмно-цільовим методом, який базується на системному підході до організації, міжвідомчої координації і управління [112], в основі якого знаходиться система ППБ (система «стратегічного планування – програмування – розробки бюджету»). Система ППБ покликана забезпечити трансформацію цілей, завдань національної політики і положень стратегічних концепцій економічного, соціального, військового, науково-технічного, господарського розвитку країни в конкретні заходи, програми, проекти і бюджетні категорії. Система ППБ – це комплексний багатоцільовий інструмент управління, який передбачає таку послідовність дій:

– стратегічне планування – на даному етапі формуються національні стратегічні цілі і політика національної безпеки, стратегічні концепції економічного, соціального, військового, науково-технічного і господарського розвитку країни, визначаються національні пріоритети і національні потреби, формуються концепції розвитку конкретних галузей промисловості; розробляються основні напрямки і державні програми економічного, соціального і військового розвитку на п'ятилітній період з визначенням контрольних цифр за основними показниками;

– програмування – на цьому етапі розробляється довгострокова, єдина, загальнонаціональна програма соціально-економічного розвитку країни, яка конкретизується в Державному плані створення і розвитку техніки, технологій, виробництв, що у свою чергу складається з комплексно-цілевих програм, які поєднують сукупність цільових програм і проектів;

– розробка бюджету – ставить метою підготовку на основі програм соціально-економічного, науково-технічного і господарського розвитку України проекту державного бюджету на черговий фінансовий рік.

Система ППБ є новою формою зв'язку між стратегічним плануванням розвитку країни, формуванням програм, які спрямовані на вирішення першочергових державних проблем, завдань соціально-економічного розвитку і національної безпеки, і розробкою державного бюджету. Новизна системи ППБ полягає у тому, що цей метод і порядок його реалізації дозволяють вирішити наступні завдання:

– розробити єдиний довгостроковий план-прогноз розвитку країни і на його основі п'ятилітню програму соціально-економічного розвитку, визначити першочергові національні потреби, загальнодержавні проблеми і завдання й на їх основі розробити державне замовлення на конкретні кінцеві види продукції, які задовольняють національні потреби й експорт продукції;

– розробити єдину довгострокову загальнонаціональну програму господарського розвитку України і на її основі п’ятилітній Державний план створення і розвитку техніки, технологій, виробництв, який конкретизує цю програму, і дозволить налагодити координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств і організацій, споживачів, розроблювачів і виробників продукції, критично важливої для задоволення першочергових національних потреб у соціальній, господарській, військовій та інших пріоритетних сферах життєдіяльності країни;

– підготувати умови для зв’язку стратегічного планування, програмування і розробки бюджету в структурному і тимчасовому плані; створити систему, за якої у нерозривній єдності і взаємозв’язку розглядається комплекс заходів гармонійного зв’язку між наукою, технікою, технологіями, наукомістким виробництвом, з одного боку, і першочерговими національними потребами, критично важливими державними проблемами і завданнями, стратегічними цілями держави, з іншого боку;

– визначити пріоритетність комплексно-цільових державних програм, цільових державних програм і проектів, які виконуються в рамках Державного плану створення і розвитку техніки, технологій, виробництв, оцінити вартість досягнення мети і розподілити ресурси в залежності від пріоритетності, важливості розв’язуваних проблем і завдань, економічної ефективності; розробка щорічного проекту бюджету має ґрунтуватися на наступних показниках: ефективність «комплексно-цільових державних програм»; ефективність їх фаз – «цільових державних програм» і проектів;

– планувати фінансове забезпечення технічного, технологічного, господарського й економічного розвитку не на рік, а на кілька років; розробляти проект державного бюджету на черговий фінансовий рік на

основі перспективного (п'ятилітнього) Державного плану створення і розвитку техніки, технологій, виробництв, а не пристосовувати програми до затвердженого бюджету;

– регламентувати розгляд і вибір оптимальних варіантів для прийняття рішень по комплексно-цільових державних програмах і їх фазах – цільових державних програмах і проектах – у взаємозв'язку з іншими етапами системи ППБ, що дозволить практично забезпечувати трансформацію стратегічних цілей держави, першочергових критично важливих державних проблем і завдань, національних потреб у конкретні заходи.

Система ППБ ґрунтується на наступних основних положеннях: діяльність міністерств і відомств, місцевих органів виконавчої влади, головних організацій цільових державних програм, інших підприємств і організацій здійснюється відповідно до Національної програми науково-технічного і господарського розвитку країни і Державним планом створення і розвитку техніки, технологій, виробництв; вони розробляють обов'язковий раніше встановлений перелік програмно-планових документів; при розробці й обґрунтуванні документів широко використовуються експертні, інформаційні, аналітико-економічні й інші методи; розробка й обґрунтування проекту державного бюджету на черговий фінансовий рік здійснюється на основі комплексно-цільових програм, цільових програм і проектів, що входять у Державний план створення і розвитку техніки, технологій, виробництв. Основні функції системи ППБ: організаційна – упорядкування процесу прийняття рішень за допомогою спеціальних відповідних процедур, введення в практику системи пріоритетів виділення ресурсів у залежності від важливості і терміновості виконання завдань і розв'язуваних державних проблем; контрольна – використання системи ППБ для контролю за ходом реалізації програм; планова і аналітико-інформаційна – забезпечення підготовки

даних, необхідних для обґрунтування рішень з проблем довгострокової стратегії розвитку держави, державних програм, їх фінансування і економічної ефективності; політико-ідеологічна – використання даних системи ППБ для обґрунтування бюджетного фінансування і фінансування з централізованих джерел українських суб'єктів господарювання і підготовки президентської доповіді або доповіді Прем'єр-міністра у Верховній Раді при розгляді проекту бюджету.

Таким чином, прийняття і реалізацію політичних рішень необхідно здійснювати програмно-цільовим методом при системному підході до організації, міжвідомчій координації і управлінні соціально-економічними процесами у поєднанні з наведеним вище функціональним розподілом політичного керівництва та державного управління. Це дозволяє сформулювати структурно-функціональну модель механізму імплементації політичних рішень в державному управлінні, яка ґрунтується на таких концептуальних моделях організації взаємодії політичного керівництва та державного управління, як традиційно-адміністративна, державно-менеджеріальна та політичних мереж.

Наведена модель у межах запропонованого критеріального підходу враховує взаємодію інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, ефективність якої потребує [146]:

- забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасне інформування про підготовку політичних рішень;
- вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що має забезпечити результативність процедур консультацій з громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- розширення меж і змісту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, створення додаткових механізмів ефективного

контролю громадськості в сферах, які не мають належного правового регулювання;

– охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства (оцінка ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів; прийняття рішень органів державної влади у сфері регуляторної політики; виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо).

Створення узагальненої моделі реалізації політичних рішень у державному управлінні передбачає врахування процесів структуризації суспільства, специфіки розвитку соціальних та етнонаціональних угруповань, належне інформаційне забезпечення розробки концепцій, планів, програм, проектів. У процесі прийняття та реалізації рішень з метою досягнення необхідної рівноваги слід неодмінно враховувати рівень нестабільності, характерний для держав перехідного типу [98], до яких належить сучасна Україна, від чого безпосередньо залежить “ефективність політико-адміністративної системи, що визначається як потенційною ефективністю кожної з підсистем, так і організацією їх взаємодії одна з одною”. При цьому неможливість однозначного структурно-інституційного та суб’єктного розмежування політичного керівництва та державного управління в перехідному українському суспільстві вимагає їх функціонального розмежування на основі визначення політичного керівництва як рівня прямо чи опосередковано залежного від дії виборчих механізмів і пов’язаного з вирішенням соціально-управлінських завдань загальної та стратегічної компетенції і державного управління, що формується шляхом призначень та пов’язаного з вирішенням

вузькоспеціальних й оперативно-тактичних завдань соціального управління [133].

Як вірно зазначає В. Токовенко, дисбаланс у даному випадку може бути спричинений неефективністю і політичного керівництва, і державного управління. Неефективність політичного керівництва може проявлятися у [133]: а) бездіяльності; б) невмінні бачити проблеми та правильно виокремлювати пріоритети; г) уповільненому реагуванні на проблеми; д) нереалістичності або неадекватності політичних рішень; е) суспільній шкідливості політичних рішень; є) демагогічності (заміна справ розмовами, розходження між словом і ділом); ж) захопленні політичною боротьбою на шкоду політичному керівництву; з) надмірному корпоративному егоїзмі політичної еліти. Державне управління може набувати таких неефективних форм: а) необов'язковості у виконанні рішень політичного керівництва; б) спотворене або неточне практичне втілення політичних рішень; в) несвоєчасність виконання рішень; г) надмірна витратність при виконанні рішень; д) надмірний корпоративний егоїзм бюрократії. Неефективна взаємодія політичного керівництва і державного управління може бути спричинена: неефективністю одного з них або одночасною їх неефективністю; конфліктом інтересів; надмірним корпоративним егоїзмом або порушеннями в комунікації потенційно ефективного політичного керівництва і потенційно ефективного державного управління [133].

Неефективна взаємодія політичного керівництва і державного управління може бути спричинена, на думку О. Шаян, також і наступними причинами [143-145]: конфліктом інтересів між ними; надмірним корпоративним егоїзмом політичної еліти або (та) бюрократії; порушеннями в інформаційних зв'язках, усних комунікаціях та документообігу між політичними та адміністративними посадами й структурами; деформаціями фінансових потоків у політико-адміні-

стративній системі; слабким знанням та недостатньою увагою політичних керівників до стану адміністративних механізмів для реалізації політичних рішень; недоліками в проектуванні організаційних структур державного управління; прорахунками в державній кадровій політиці; неефективною взаємодією політико-адміністративної системи з інститутами громадянського суспільства, ринковими інституціями та місцевим самоврядуванням.

Сучасний етап розвитку суспільних відносин в усьому світі характеризується усвідомленням того, що поряд із процесами децентралізації, усе більш помітне місце займає реформування традиційної системи прийняття державних рішень. Це, насамперед, включення в неї наступних основних принципів: а) у процесі прийняття рішень, від самого його початку, повинні брати участь не тільки професіонали і особи, які приймають рішення, але і громадськість – ті, на кого можуть вплинути наслідки прийнятих рішень; б) оцінка наслідків прийнятих рішень повинна проводитися до ухвалення рішення. Концепція «громадської участі» пропонує інноваційний погляд на цілі розвитку. Вона припускає, що громадяни краще знають свої проблеми, вони можуть їх артикулювати і разом з тим пропонувати свої рішення, тобто вони можуть бути активними учасниками соціального і економічного розвитку, а не просто споживачами його результатів.

В основі зазначеної концепції міститься розуміння того, що “соціальною суттю механізму взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах перехідного українського суспільства є удосконалення процесів формування та регулювання діяльності інститутів взаємозв’язку громадянського суспільства й держави як основних каналів впливу громадян на органи державного управління, а також на часткову переорієнтацію останніх на реалізацію потреб розвитку громадянського суспільства”, при чому саме громадська участь збільшує можливості

контролю за якістю прийнятих рішень, що підвищує відповідальність органів влади за їх розробку й виконання [28; 36]. Разом з тим, в Україні до останнього часу лише деякі громадяни мали хоч який-небудь досвід впливу на політичні рішення, а представники влади не завжди усвідомлювали ефективність участі громадськості, тому і ті й інші не знають як організувати процедуру громадської участі, що приводить до відчутних негативних результатів.

У цьому контексті важливо звернути увагу на те, що первинним елементом процесу розробки та впровадження політичного рішення, як зазначають дослідники [143-145; 147], є аналітична процедура структуризації та формулювання політичної проблеми, яка, зазвичай, є складовою більш ширшої стратегії, що має на меті окреслити межі суспільного феномену, що розглядається, подати причини його виникнення. У результаті політичного змагання зацікавлених сторін, що виборюють право на включення до урядового порядку денного власного трактування причинно-наслідкових зв'язків та меж політичної проблеми утворюється проект політичного рішення. Широкі верстви населення не завжди здатні усвідомлювати справжні інтереси та проблеми, тим самим надаючи можливість промовляти від їх імені з мовчазної згоди представникам організованих інтересів, які застосовують широкий спектр технік з метою отримання концентрованих зисків за рахунок неорганізованої на неадекватної інформованої більшості. Ураховуючи це, дійсно, однією з найефективніших стратегій врахування місцевої специфіки є кооптація потенційних опонентів даного рішення до процесу його впровадження із урахуванням їх інтересів [143]. Відтак, у даний час актуальною стає розробка основних форм і методів конструктивного результативного діалогу, механізму інформаційної підтримки громадської участі, прояснення взаємних соціально-економічних вигод від громадської участі для всіх учасників процесу. Важливу роль у реалізації державної

політики України можуть відіграти створені за участю органів державної влади та громадських об'єднань регіональні агентства економічного розвитку.

Вироблення та впровадження інноваційних механізмів впровадження політичних рішень в державному управлінні мають забезпечити ефективну реалізацію напрямів оптимізації взаємовідносин політичної еліти та державного управління в сучасному українському суспільстві, серед яких [103]:

- реалізація командного принципу при формуванні вищих ешелонів державного управління як на центральному, так і на регіональному рівні з наданням більшості провідних державно-адміністративних посад політично відповідальним членам команди, а не чиновникам;

- перерозподіл чисельності та повноважень державно-управлінських структур на користь тих, які менш бюрократизовані і можуть легше контролюватися з боку політичної еліти;

- більш ефективне регулювання чисельності державного бюрократичного апарату, оскільки нинішні методи дозволяють здійснювати своєрідне “перетікання” бюрократії з однієї структури в іншу;

- законодавче забезпечення перепон на шляху до корпоратизації в середовищі бюрократії;

- підвищення службової відповідальності та ефективності державної служби шляхом конституювання нової системи критеріїв оцінки її діяльності (як один з елементів адміністративної реформи);

- розширення механізму колективного прийняття головних політико-адміністративних рішень та публічності діяльності політичної еліти в цілому;

- подальший розвиток поділу влади та механізму “стримувань і противаг”, зокрема розмежування посадових обов'язків за порівняно

самостійними функціональними сферами, а також розподіл відповідальності за одну й ту ж функцію між двома і більше органами, які у процесі прийняття рішень продукували б конкуренцію і компроміс;

– розширення громадського контролю не лише за політичною елітою, а й бюрократією, зокрема поєднання в різних структурах державного управління професійного бюрократичного управління й управління непрофесійного на громадських засадах, розвиток усіх форм прямої демократії на місцевому рівні та парламентсько-політичного контролю – на рівні центральних органів влади;

– посилення соціальної і територіальної мобільності в середовищі професійних управлінців, максимальне розширення соціальної та професійної бази кадрового корпусу державної служби, проведення різноманітних конкурсів для формування державної служби;

– збільшення проміжних органів взаємодії між політичною елітою та бюрократією з метою меншого доступу останньої до контролю за політичними рішеннями;

– забезпечення специфічної “бюрократологічної компетентності” політичної еліти, тобто підготовка її представників до ефективного управління діяльністю професійних чиновників.

Таким чином, ефективна імплементація політичних рішень у державному управлінні залежить від: повноцінного становлення, забезпечення взаємодії політичної системи та державного управління на всіх рівнях та етапах вироблення і реалізації політичних рішень, захист демократичних цінностей, розвиток громадянського суспільства.

При цьому інституційні реформи повинні бути спрямовані на підсилення демократичної держави, забезпечення ефективної діяльності державних органів управління, повноцінне становлення органів місцевого самоврядування, підвищення ролі громадянського суспільства в процесах підготовки та контролю за виконанням рішень, підвищення боротьби з

корупцією тощо на основі застосування інноваційних принципів імплементації політичних рішень у державно-управлінській практиці.

3.3. Пропозиції та рекомендації щодо впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління

Ефективна взаємодія політичного керівництва країни та системи державного управління передбачає реалізацію певних напрямів впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління. Визначення цих напрямів має здійснюватися з урахуванням особливостей зовнішньої та внутрішньої політики держави, яка є основою для розробки, деталізації та конкретизації завдань і практичних заходів, на вирішення яких спрямована державно-управлінська діяльність. Неузгодженість дій органів державної влади щодо реалізації політичних рішень, внутрішні суперечності між прийнятими рішеннями та можливостями системи державного управління їх реалізувати мають наслідком розвиток негативних тенденцій у суспільно-політичному та соціально-економічному житті країни.

На цьому має бути зосереджена увага науковців і практиків державного управління, адже, як зазначають дослідники, якість організації і функціонування державної влади, її дієздатність визначають рівень політичного управління розвитком суспільства, ступінь його демократичності, зміст і характер політичного процесу. Недосконалість системи державно-владних відносин спричиняє можливість появи і поглиблення кризових явищ, дестабілізацію суспільства, загострення конфліктів між соціальними і політичними суб'єктами, владними структурами, негативно впливає на розвиток політичного процесу, змінюючи його зміст у небажаному напрямі. Саме недосконалість системи державно-владних відносин в Україні є однією з головних причин тих

проблем і труднощів, з якими стикається сучасне українське суспільство. Тому вдосконалення цієї системи виступає сьогодні як надзвичайно актуальне і пріоритетне завдання [126, с. 33].

Ураховуючи зазначене вище, варто вказати, що основні пріоритети зовнішньої і внутрішньої політики повинні відображати різноманіття та складність міжнародних проблем і кризових ситуацій, що передбачає своєчасну оцінку пріоритетності кожної зі сфер зовнішньополітичної діяльності держави [51; 62]. Відтак, у випадку вироблення та впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні варто звернутися до питання взаємовідносин політичної влади та державного управління на рівні вироблення зовнішньої та внутрішньої політики, оскільки їх пріоритети, відображаючись у політичних рішеннях вимагають від органів державної влади вирішення складних завдань, реалізація яких відображає ефективність як самої системи державного управління, так і вказує на можливі шляхи оптимізації її взаємодії з політичною владою та громадянським суспільством.

Зважаючи на системний характер державного управління “внутрішня і зовнішня політика повинні мати фундаментальний характер документу, в якому відображається стратегічне бачення основних пріоритетів держави, які не загрожують стабільності цієї держави і суспільства, що свідчить про перевагу в геополітичних орієнтаціях держави її головних пріоритетів внутрішньої політики” [123]. Тобто, дійсно, внутрішні інтереси держави мають бути основою її зовнішньополітичного вектору, а відтак і стратегічні документи мають визначати місце і роль держави в геополітичному просторі з урахуванням притаманних лише їй цілей стабілізаційного розвитку [63; 71].

Одним з основних документів, що визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики України, є Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” [54], який визначає засади внутрішньої політики

України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній сферах та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України.

Відповідно до цього Закону, засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному дотриманні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загально визначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства.

При цьому внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність [54].

У розглянутому Законі [54] акцентується увага на пріоритетних напрямках здійснення внутрішньої політики у таких сферах: розбудова державності, розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національна безпека і оборона, економіка, екологія та техногенна безпека, соціальна та гуманітарна сфери. Як підкреслює О. Руденко, більшість із зазначених сфер (наприклад, національної безпеки і оборони, економіки) має розглядатися у безпосередньому зв'язку й під впливом основних стратегічних пріоритетів зовнішньої політики держави, адже їх досягнення залежить у значному ступені від здатності держави бути активним членом міжнародної спільноти. Поряд з тим, такі сфери, як розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства тощо повинні привертати увагу з точки зору більш значущих власне державних пріоритетів, які, з одного боку, носили б стратегічний характер, а з іншого – конкретизувалися б відповідно до завдань практичної реалізації засад внутрішньої політики держави в її реальному вимірі [123].

Зовнішня політика держави, відповідно до Закону [54], ґрунтується на таких принципах: суверенна рівність держав; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави; повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів; вирішення міжнародних спорів мирними засобами; повага до прав людини та її основоположних свобод; невтручання у внутрішні справи держав; взаємовигідне співробітництво між державами; сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань; пріоритет загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права; застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних

зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам.

Основними засадами зовнішньої політики України є [54]:

– забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права;

– забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;

– використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;

– створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей;

– утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави; сприяння міжнародному миру і безпеці у світі, участь у всеосяжному політичному

діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці;

– дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес;

– підтримка зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права; запобігання конфліктам у регіонах, що межують з Україною, та врегулювання наявних конфліктів;

– забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків;

– забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі;

– підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди; забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення добробуту народу інтеграції економіки України у світову економічну систему;

– розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку; підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір.

Визначені Законом пріоритети зовнішньої та внутрішньої політики конкретизовано в низці стратегічних документів щодо соціально-економічного розвитку України. Зокрема, “Державна програма підвищення конкурентоспроможності національної економіки на 2007-2015 роки”, реалізація якої активізує якісні зміни в економічному середовищі та суспільстві [65]. Підґрунтям програми є сприяння гармонічній інституційній конвергенції і новій робочій моделі розроблення та реалізації програми, що передбачає відповідні процедури. На цій основі стає можливим створення стійкої діалогової платформи партнерства бізнесу, влади і громадянського суспільства в цілому, та прийняття соціальної відповідальності за певні рішення програмного характеру із одночасним посиленням міжсекторальної та міжвідомчої взаємодії у вирішенні важливих загальнодержавних проблем.

У свою чергу, у проекті Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [115] в якості основних напрямів стратегічних перетворень виділяються:

- створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи;
- формування режиму максимального сприяння для бізнесу шляхом зменшення ролі держави в економіці, зниження адміністративних бар’єрів для бізнесу, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України;
- модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг;

– збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування;

– підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади.

Наведені пріоритети є змістовними та важливими для розвитку українського суспільства й держави, але вони майже зовсім не пов'язані з реальною перспективою держави, враховуючи зовнішні виклики, лише постулюючи, на думку О. Руденко [123], необхідність стабілізації національної економіки, соціальної сфери тощо, не враховуючи можливості протидіяти зовнішнім впливам на основі виваженої зовнішньої політики. Саме це обумовлює не тільки актуальність впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління, але й дає можливість визначити конкретні шляхи їх впровадження [141].

Ураховуючи це та основні наукові результати дисертаційного дослідження, можна запропонувати практичні рекомендації органам державної влади в Україні щодо впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління.

Зокрема, інформаційна підтримка, як механізм імплементації політичних рішень у державному управлінні, обґрунтовується тим, що ухвалення політичних рішень є комплексною і кооперативною діяльністю соціальних акторів, яке пронизане горизонтальними та вертикальними комунікаціями, прямими та зворотними взаємозв'язками між цими акторами. Що вищий рівень такої комунікації, то повнішою інформацією володітимуть владні суб'єкти [102].

Важливість вказаного механізму підкреслюється тим, що, як зазначають дослідники, трансформації всіх сфер суспільного життя, розпочаті на основі курсу реформ Президента України, визначають

необхідність вдосконалення зворотного зв'язку влади та громадськості. Зворотний зв'язок може відбуватися через функціонування громадських рад при органах влади, проведення громадських слухань (консультацій), підготовку громадської експертизи діяльності органів влади, опитування громадської думки (якісні та кількісні). Використання елементів зворотного зв'язку є обов'язковою передумовою ефективної реалізації будь-якої політики, а підтримка суспільством урядових дій – єдиний засіб їх легітимації [89]. Відтак, можна стверджувати, що рівень легітимності політичних рішень та дій державної влади щодо їх реалізації безпосередньо залежить від ступеня інституційного забезпечення процесу їх вироблення та прийняття з боку громадянського суспільства. Це вказує на необхідність забезпечення реалізації цього механізму імплементації політичних рішень в державному управлінні у напрямі розвитку колективного прийняття головних політико-адміністративних рішень.

Важливість розвитку та впровадження таких механізмів імплементації політичних рішень, як поділ влади і політична конкуренція, обумовлена тим, що, як вказують дослідники, наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії зазнають критики з боку опозиції, що впливає на якість прийнятих ними рішень. Відповідно, вкрай важливе значення для розвитку політичного плюралізму і багатопартійності, повноцінної діяльності коаліційного уряду має створення правової бази для опозиції. Це стосується не тільки Закону України "Про політичні партії в Україні", а і парламентського регламенту, в яких мають передбачатися цілі, функції, механізм діяльності опозиції та гарантії її роботи, а також її відповідальність перед суспільством і державою за результати своєї роботи. Взаємна цивілізована конкуренція правлячих сил, зокрема коаліційного уряду, і конструктивної опозиції в межах існуючого конституційного ладу зменшує небезпеку зростання поляризації

суспільства, надає можливість чітко визначити наявні суперечності та можливі шляхи їх вирішення (поступки і компенсації за них) [126, с. 21-23].

Основними напрямками вдосконалення механізмів поділу влади і політичної конкуренції можна визначити колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень, корегування державою “вхідних бар’єрів” на політичну арену, рекрутація до політичної еліти та формування політичних лідерів нового типу, реалізація командного принципу при формуванні вищих ешелонів державного управління.

Важливість реалізації наведених напрямів підкреслюється тим, що процес формування української політичної системи характеризується перманентними ускладненнями, оскільки він першочергово здійснювався як копіювання західного зразка без установа відповідних інституціональних компонентів та розуміння їхньої сутності [92]. Як зазначають дослідники, ключові недоліки були закладені у процесі побудови партійної системи. Формуючись як багатопартійна слабо інституціоналізована система, партійна система України з часом не стала стабільною, не набула спроможності бути якісним ресурсом формування органів державної влади. Натомість вона перетворилася на квазіпартійну систему, в якій домінують неформальні механізми взаємодії на ринку владних ресурсів.

У свою чергу реалізація неефективних політичних рішень погіршує політичну ситуацію в суспільстві. Як вказують дослідники, практика прийняття політичних рішень, реалізації державної політики в Україні без обговорення і схвалення з боку громадськості свідчить про уповільнені темпи поширення необхідного мінімуму процедур публічної політики. Відстоювання інтересів суспільства як органами державної влади, так і громадським сектором є фрагментарним, що несе особливі ризики в умовах неструктурованості суспільства. Натомість, напрацювання цивілізованих алгоритмів і конструктивних форм захисту інтересів різних

соціальних груп, узгодження конфліктів інтересів, сприяють мінімізації соціально-економічних і політичних ризиків [59; 146].

Подібна ситуація має наслідком те, що суб'єкти влади втрачають зв'язок із суспільством і не можуть виокремлювати його основні потреби й вибудовувати загальну стратегію розвитку відповідно до цих потреб. Така ситуація, відповідно, буде поштовхом до поглиблення системних кризових явищ та ускладнення трансформаційних процесів у суспільстві. Надалі такі дії можуть спричинити масове обурення та зміну владних суб'єктів [102]. Відтак, одним з найважливіших механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні виявляється громадський контроль, який передбачає не тільки оцінку прийнятим та реалізованим рішенням, їх наслідків, але й забезпечує необхідний рівень зв'язку між політичною елітою, державним управлінням та громадянським суспільством. Це потребує забезпечення реалізації розвитку масової політичної свідомості й поведінки громадян, розвитку усіх форм прямої демократії на місцевому рівні та парламентсько-політичного контролю на рівні центральних органів влади, інституційного розвитку громадянського суспільства.

Актуальність визначених напрямів імплементації політичних рішень у державному управлінні обумовлений тим, що сьогодні зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях. Вплив громадських організацій, профспілок, організацій роботодавців тощо, діяльність яких прямо не пов'язана із здійсненням владних повноважень, спрямовується на контроль дій державних інституцій на національному та місцевому рівнях. Для цього використовуються такі механізми як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, у робочих групах, з представників органів державної влади, місцевих органів влади та громадських організацій, громадські

експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади [146].

Розмежування посадових обов'язків, як механізм імплементації політичних рішень у державному управлінні, залежить від ефективності вирішення питань щодо перерозподілу чисельності та повноважень державно-управлінських структур, регулювання чисельності державного бюрократичного апарату, розвитку масової політичної свідомості й поведінки громадян. Однією з головних складових цього процесу виявляється професіоналізм державних службовців, які повинні мати не тільки необхідні навички з державно-управлінської діяльності, але й бути психологічно готовими до можливих наслідків реалізації конкретних політичних рішень. Зокрема, як зазначають дослідники, це пов'язано з тим, що суб'єкти процесу ухвалення політичного рішення ухвалюють рішення від імені суспільно-політичної системи, режиму та держави. В умовах кризи їх діяльність потрібно спрямувати на захист системи, створення найсприятливіших умов для найефективнішого функціонування системи та політичного режиму, а також усіх елементів громадянського суспільства та окремих особистостей. Крім того, владні суб'єкти мають бути готовими до відповідальності перед суспільством за свої дії та вміти максимально використати наявні ресурси для ухвалення ефективних рішень. У зв'язку з низьким рівнем політичної культури і професіоналізму, особистими амбіціями, на ранніх етапах кризи суб'єкти ухвалення політичних рішень не виконували своїх обов'язків та безпосередніх функцій, які їм доручило суспільство [102].

З точки зору процесу прийняття та імплементації політичних рішень у державному управлінні окрему увагу привертають такі механізми, як інноваційна участь та процесна синергія. Застосування цих механізмів пов'язано з необхідністю активного залучення інститутів громадянського суспільства на всіх етапах вироблення та реалізації політичних рішень, що

забезпечує їх ефективність з огляду на потреби та запити громадянського суспільства, які мають бути враховані. З іншого боку, застосування зазначених механізмів має на меті забезпечення необхідного рівня контролю за їх якістю та ступенем реалізації. В останньому випадку спільний ефект від діяльності політичної та державної влади у взаємодії з громадянським суспільством утворює певну синергію, яка носить процесний характер. Він визначається, як вказують дослідники [47; 75], тим, що кожний компонент системи, виконуючи свою роль повинен виконувати дії у відношеннях з іншими компонентами в контексті функціонального значення результату діяння для соціальної системи в цілому. Щоб система державного управління сприяла задоволенню потреб членів суспільства, повинен відбутися перехід від стохастичної пошукової активності до конструктивної поведінки, що вимагає правильного вибору мети, способів і шляхів для досягнення поставленої мети. Відтак, основними напрямками впровадження зазначених механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні можна визначити розвиток інституційної забезпеченості соціального діалогу між владою та громадянським суспільством, вироблення інваріантів специфікації захисту громадянських прав і свобод, забезпечення динаміки процесно-функціонального співвідношення елементів соціальної системи тощо.

Такий механізм імплементації політичних рішень у державному управлінні, як функціональність, пов'язаний зі створенням умов для ефективної взаємодії між політичною та державною владами, вироблення їх суб'єктами багатоваріантних моделей рішень та шляхів їх імплементації, які б уможлилювали забезпечення адаптивності системи державного управління до змін у зовнішньому середовищі та адекватного реагування щодо модернізації й реформування, якщо це необхідно, власної структури.

В умовах сучасної демократичної держави, як підкреслюють дослідники, практично не реально, щоб політичні рішення готували самі

суб'єкти влади, оскільки головна вимога до рішення – його максимальна адекватність суспільно-політичній дійсності. Адекватність забезпечують такі чинники: компетентність та інформованість суб'єктів влади, знання та врахування громадської думки під час ухвалення політичних рішень. Цілісне напрацювання оптимальних варіантів публічних рішень значною мірою залежить від ефективності їх підготовки в окремих державних органах. Що краще готують публічні рішення в різних підрозділах, то вища якість агрегованої політики, але за умови, що основні суб'єктивні інтереси і цінності різних агентів наближаються до загальних цінностей і правил гри, які сформовані в системі ухвалення політичних рішень загалом [102].

Відтак, основними напрямками вдосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні у цьому випадку будуть: конституювання нової системи критеріїв оцінки діяльності державної служби, збільшення проміжних органів взаємодії між політичною елітою та державним управлінням, корегування державою “вхідних бар'єрів” на політичну арену, колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень.

Саме ефективність у межах визначених напрямів може створити сприятливі умови для діяльності органів державної влади, оскільки принципи демократичного поліцентризму вимагають складної системи координації та узгодження діяльності державних і громадських органів, також така організація потребує функціональної спеціалізації й комплексної інтеграції діяльності державних і недержавних агентів на різних фазах циклу ухвалення політичних рішень [102].

У зв'язку з цим, основними напрямками реалізації пріоритетних шляхів впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні будуть:

– нормативно-правові, спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази, визначення ролі, місця, задач, функцій кожного органу

державної влади, відомства, організації як складових елементів єдиної системи управління з урахуванням їх специфіки та прогнозних змін щодо політичної ситуації в суспільстві та їх відображення в діяльності політичної влади;

– науково-аналітичні, спрямовані на вироблення системи експертизи, моніторингу та діагностики проблем, адаптації комунікативних та поведінкових технологій оцінки змін у суспільній свідомості;

– інформаційні, спрямовані на розробку механізмів щодо цілеспрямованого і творчого використання позитивних можливостей інститутів держави і громадянського суспільства в процесі реалізації політичних рішень;

– кадрові, спрямовані на підготовку політичної еліти та спеціалістів у сфері державного управління, спроможних ефективно, на рівні сучасних вимог суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку орієнтуватися у проблемній ситуації, інноваційно вирішувати складні завдання в рамках формування необхідних політичних та державно-управлінських рішень.

ПІСЛЯМОВА

Розглянуті у монографії питання надають комплексний підхід до визначення та систематизації основних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні в контексті забезпечення результативності та підвищення ефективності взаємодії політичної влади, державного управління та інститутів громадянського суспільства. Вона містить низку висновків й пропозицій, що стосуються теорії, методології та практики розроблення та застосування механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Системний аналіз наукових напрацювань щодо дослідження процесу вироблення та реалізації політичних рішень дає підстави стверджувати, що переважна більшість досліджень за даною проблематикою стосується розкриття сутності поняття політичне рішення, виділяючи його поряд з технічними та економічними рішеннями, які взаємопов'язані та взаємозалежні між собою; розуміння політичного рішення в межах структурного підходу та його класифікації. Особлива увага звертається дослідниками на розвиток теорії прийняття рішень та виділення в ній окремих напрямів досліджень та систем наукових знань, таких як організаційна та психологічна теорія прийняття рішень. Наукові пошуки спрямовані головним чином на технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами та на центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп громадян у прийнятні для всього суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин, що реалізується в політичному рішенні. Відтак, значний обсяг невирішених питань в науці державного управління становлять проблеми теоретико-методологічного обґрунтування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні з використанням інноваційних підходів.

Виділено базові теоретико-методологічні підходи до розроблення та функціонування механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні. Показано, що управлінський підхід дозволяє здійснити розгляд етапів і технології прийняття рішень; політологічний підхід – визначити специфічні характеристики акторів політичного процесу і владні функції, які відображаються в прийнятті політичних рішень; у нормативно-правовому підході визначаються рамки компетенції осіб, які приймають рішення, директивність і обов’язковість виконання прийнятих інститутами влади рішень; соціологічний підхід передбачає розгляд впливу політичних рішень на суспільний розвиток, відносини між суб’єктами прийняття та реалізації рішень; за використання психологічного підходу вивчається характеристика осіб, які приймають рішення, виявляються суб’єктивні особливості сприйняття їх адресатом; мультифакторний підхід передбачає вивчення факторів, що впливають на діяльність осіб, які приймають рішення.

Охарактеризовано основні моделі прийняття політичних рішень, серед яких: конкурентна (передбачає свідоме збудження конкуренції, конфліктів серед найближчого оточення, з метою встановлення контролю над ними і здобуття користі від їх конкуренції); формалістична (ґрунтується на принципах демократії участі); колегіальна (передбачає активну участь експертів у прийнятті політичних рішень).

Узагальнено зарубіжний досвід щодо особливостей імплементації політичних рішень у державному управлінні. Показано, що основним пріоритетом дослідження питання імплементації політичних рішень в державному управлінні у західних країнах є визначення ролі неінституціональних чинників у процесі формування політики держави та відповідного впливу політичних рішень на здійснення державно-управлінської діяльності. Розкрито основні критерії, які дозволяють установити специфіку аналізу вироблення рішень у загальноєвропейській

політичній системі: рівень включення інституцій ЄС; критерій прийняття рішень; законна основа адаптованих дій, що підкреслює рівень впливу, який бажають отримати уряди. Визначено, що у європейській практиці імплементації політичних рішень в державному управлінні поширюється застосування комплексних концепцій багаторівневого управління та багаторівневого переплетення.

Виокремлено проблемне поле імплементації політичних рішень у державному управлінні в межах взаємодії політичної влади, державного управління та інститутів громадянського суспільства, що пов'язано з неврахуванням особливостей вироблення, прийняття та реалізації політичних рішень та їх адекватність основним завданням державного управління, відмежованого певною мірою від політичної сфери проведеною в країні реформою. Окреслено чинники, що визначають якість імплементації політичних рішень у державному управлінні: стан законодавчої та нормативно-правової бази в галузі політичного процесу, дію механізмів відповідальності та підзвітності для суб'єктів політичної влади; відкритість і прозорість політичних процесів, професіоналізм політичних суб'єктів, які приймають рішення, використання сучасних методів політичного менеджменту та інформаційних технологій.

Розширено понятійно-категоріальний апарат науки державне управління, зокрема шляхом визначення поняття “механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні” як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство та його політичну систему для впровадження політичних рішень, транспонуючи акти законодавства, створюючи порядок та процедури їхнього впровадження, забезпечуючи практику застосування, дотримання та виконання норм права. Уточнено поняття “політичне рішення” (специфічний етап розвитку політичного процесу, в якому саме рішення є результатом попередніх подій, що викликали проблему, на яку

спрямоване рішення, й водночас джерелом наступних подій, подальшого розвитку політичного процесу).

На основі критеріального підходу виявлено та систематизовано основні механізми імплементації політичних рішень у державному управлінні у межах кореляції критеріїв ефективності розмежування політичного керівництва та державного управління з можливими напрямками та шляхами імплементації політичних рішень у державному управлінні та окреслено шляхи їх імплементації: громадський контроль (розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян; розвиток усіх форм прямої демократії на місцевому рівні та парламентсько-політичного контролю на рівні центральних органів влади; розширення громадського контролю; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань), функціональність (конституювання нової системи критеріїв оцінки діяльності державної служби; збільшення проміжних органів взаємодії між політичною елітою та державним управлінням), інформаційна підтримка (колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань), розмежування посадових обов'язків (забезпечення функціональності у взаємодії політичної та державної влад), поділ влади (колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування, вивчення громадської думки, проведення громадських слухань), функціональність (корегування державою "вхідних бар'єрів" на політичну арену; колективне прийняття головних політико-адміністративних рішень), політична конкуренція (розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян; створення дорадчих структур при органах місцевого самоврядування), розмежування посадових обов'язків (перерозподіл

чисельності та повноважень державно-управлінських структур; регулювання чисельності державного бюрократичного апарату), розмежування посадових обов'язків (перерозподіл чисельності та повноважень державно-управлінських структур), інноваційна участь; процесна синергія (інституційна забезпеченість соціального діалогу між владою та громадянським суспільством; вироблення інваріантів специфікації захисту прав та свобод; забезпечення динаміки процесно-функціонального співвідношення елементів соціальної системи), розмежування посадових обов'язків (розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян; регулювання чисельності державного бюрократичного апарату; забезпечення динаміки процесно-функціонального співвідношення елементів соціальної системи), політична конкуренція; поділ влади (рекрутація до політичної еліти та формування політичних лідерів нового типу; реалізація командного принципу при формуванні вищих ешелонів державного управління).

Охарактеризовано інструменти стратегічного планування в діяльності органів державної влади в контексті підвищення ефективності механізмів імплементації політичних рішень. Доведено необхідність здійснення реалізації політичних рішень за програмно-цільовим методом при системному підході до організації, міжвідомчій координації і управлінні соціально-економічними процесами у поєднанні з функціональним розподілом політичного керівництва та державного управління.

Визначено перспективні напрями та шляхи впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління. В узагальненому вигляді розкрито нормативно-правові (спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази, визначення ролі, місця, задач, функцій кожного органу державної влади, відомства, організації як складових елементів єдиної системи управління з урахуванням їх

специфіки та прогнозних змін щодо політичної ситуації в суспільстві та їх відображення в діяльності політичної влади), науково-аналітичні (спрямовані на вироблення системи експертизи, моніторингу та діагностики проблем, адаптації комунікативних та поведінкових технологій оцінки змін у суспільній свідомості), інформаційні (спрямовані на розробку механізмів щодо цілеспрямованого і творчого використання позитивних можливостей інститутів держави і громадянського суспільства в процесі реалізації політичних рішень), кадрові (спрямовані на підготовку політичної еліти та спеціалістів у сфері державного управління, спроможних ефективно, на рівні сучасних вимог суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку орієнтуватися у проблемній ситуації, інноваційно вирішувати складні завдання в рамках формування необхідних політичних та державно-управлінських рішень) шляхи впровадження механізмів імплементації політичних рішень у практику державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абизов В. Політичне рішення : механізм прийняття / В. Абизов, В. Кремень. – К. : НІСД, 1995. – 65 с.
2. Антонюк О. Адміністративний менеджмент : теоретико-методологічні засади / Олександр Антонюк // Персонал. – 2006. – № 12. – С. 58-64.
3. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций / Г. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 301 с.
4. Аутопоезис соціальних систем : моногр. / за наук. ред. В. П. Беха. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – 748 с.
5. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : Навч. посіб. [у 2 ч.] / Ч. 2 Науково-прикладні аспекти ; В. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.
6. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Моногр. / В. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
7. Балугев Д. Введение в политический анализ : Учеб. пособие / Д. Балугев. – Н.Новг. : ННГУ, 2000. – 315 с.
8. Бебик В. Базові засади політології : історія, теорія, методологія, практика : Моногр. / В. Бебик. – К. : МАУП, 2000. – 384 с.
9. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі / А. Бенц // Європейська інтеграція ; [уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. М. Яковлєва]. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. – С. 208-229.
10. Бестужев Лада И. Нормативное социальное прогнозирование : возможные пути реализации целей общества. Опыт систематизации / И. Бестужев-Лада ; Отв. ред. : Г. Осипов. – М. : Наука, 1987. – 213 с.
11. Блейк Р. Научные методы управления / Р. Блейк, Д. Моутон ;

Пер. с англ. – М. : Прогресс, 1989. – 340 с.

12. Боришполец К. Методы политических исследований / К. Боришполец. – М. : Аспект-Пресс, 2005. – 221 с.

13. Бортніков В. Політична участь і демократія : українські реалії : монграф. / В. Бортніков. – Луцьк : Вежа, 2007. – 524 с.

14. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / М. Пол Браун ; Пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.

15. Вайс К. Оцінювання : методи дослідження програм та політики / К. Вайс ; Пер. з англ. Р.Ткачука ; Наук. ред. О.Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.

16. Валевський О. Державна політика в Україні : методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : Моногр. / О. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

17. Василенко И. Принятие решений в государственном управлении / И. Василенко / И. Василенко // Власть. – 1994. – № 10. – С. 77-81.

18. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; Пер. з англ. В. Шульги. – К. : ВСЕУВИТО, 2003. – 350 с.

19. Венделин А. Подготовка и принятие управленческого решения : Методологический аспект / А. Венделин. – М. : Экономика, 1977. – 153 с.

20. Вилисов М. Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений : дис. ... к. полит. н. : 23.00.02 / М. Вилисов. – М., 2004. – 145 с.

21. Вінникова Н. Політичне рішення в системі багаторівневого управління / Н. Вінникова // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2010. – № 912. – Вип. 17. – С. 24-33. – Сер. : “Питання політології”.

22. Вінникова Н. Сутність політичного рішення : від традиції до новачії [Електронний ресурс] / Н. Вінникова // Освіта регіону. Український науковий журнал. Політологія, психологія, комунікації. – № 4. – 2010. –

Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua>.

23. Володенков С. Модели динамики политических процессов в условиях переходного периода / С. Володенков // Вестник МГУ. – 1999. – № 6. – С. 36-47. – Сер. 12 : Политические науки.
24. Воронков А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. Воронков. – М. : Наука, 1986. – 274 с.
25. Воронкова В. Управління людськими ресурсами : філософські засади : навч. посіб. / В. Воронкова, А. Беліченко, О. Попов, Н. Резанова ; Під ред. В. Воронкової. – К. : ВД “Професіонал”, 2006. – 576 с.
26. Гаєвський Б. Політичне управління : Навч. посіб. / Б. Гаєвський, В. Ребкало, М. Туленков. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 158 с.
27. Гвишиани Д. Организация и управление / Д. Гвишиани. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
28. Геєць В. Державність України. На шляху до громадянського суспільства / В. Геєць // Віче. – 1995. – № 5. – С. 3-17.
29. Гетьманчук М. Політологія : навч. посіб. / М. Гетьманчук та ін. ; за заг. ред. М. Гетьманчука. – К. : Знання, 2011. – 415 с.
30. Глущенко В. Разработка управленческого решения. Прогнозирование и планирование. Теория проектирования экспериментов / В. Глущенко, И. Глущенко. – Железнодорожный : ТОО НПЦ “Крылья”, 1997. – 400 с.
31. Головка В. Чинники формування політичних рішень у контексті фракціоналізації ЄС / В. Головка // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2010. – № 885. – Вип. 16. – С. 224-230. – Сер. : “Питання політології”.
32. Горбатенко В. Політичне прогнозування : теорія, методологія, практика / В. Горбатенко ; Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К. : Генеза, 2006. – 395 с.
33. Горбатенко В. Стратегія модернізації суспільства : Україна і

світ на зламі тисячоліть : монграф. / В. Горбатенко. – К. : Вид. центр “Академія”, 1999. – 240 с.

34. Гоці С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження / С. Гоці. – К. : К. І. С., 2007. – 208 с.

35. Грачев М. Актуальные проблемы политической науки : моногр. / М. Грачев, Ю. Ирхин. – М. : Экономическая демократия, 1996. – 188 с.

36. Громадянське суспільство в Україні : проблеми становлення / В. Ф. Сіренко, В. І. Тимошенко, Т. І. Ковальчук та інші. – К.: “Логос”, 1997. – К. : Логос, 1997. – 124 с.

37. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Д. Дайнен. – К. : К.І.С., 2006. – 696 с.

38. Дегтярев А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений / А. Дегтярев // Полис. – 2003. – № 1. – С. 159-170.

39. Дегтярев А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений / А. Дегтярев // Полис. – 2003. – № 2. С. 164-174.

40. Дегтярев А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений / А. Дегтярев // Полис. – 2003. – № 3. С. 152-163.

41. Дегтярев А. Основы политической теории : Учеб. пособие / А. Дегтярев. – М. : Высшая школа, 1998. – 450 с.

42. Дегтярьов А. Принятие политических решений : Учеб. пособ. / А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.

43. Дегтяр А. Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / А. Дегтяр, В. Степанов, С. Тарабан / за ред. А. Дегтяра. – Х. : Вид-во «С.А.М.», 2010. – 276 с.

44. Державна політика : аналіз та механізми її впровадження в Україні : Навч. посіб. / Кол. авт. ; за заг. ред. В.А.Ребкала, В.В.Тертички. –

К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.

45. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] / Закони України. Інформаційно-правовий портал. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com>.

46. Державне управління : словник-довідник // Уклад. : В.Бакуменко, Д.Безносенко, І.Варзар, В.Князєв та ін. ; За заг. ред. В.М.Князєва, В.Д.Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

47. Доля І. Механізми участі громади в політичному управлінні на місцевому рівні / І. Доля // Вісник Донецького університету. – 2007. – Вип. 2. – С. 381-385. – Сер. : Економіка і право.

48. Друк Ю. Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи : дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / Ю. Друк. – Львів, 2008. – 184 с.

49. Дюверже М. Партийная политика и группы давления. Сравнительное введение / М. Дюверже // Социально-гуманитарные знания. 2000. – № 4. – С. 261-271.

50. Європейська інтеграція / Уклад. М. Яхтенфукс, Б. Колєр-Кох. – К. : НаУКМА, 2007. – 394 с.

51. Журавський В. Україна політична : переступити через прірву / В. Журавський. – К. : Логос, 1999. 247 с.

52. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

53. Закон України “Про державні цільові програми [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

54. Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

55. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении : международный опыт / А. Беляев, Е. Кузнецова, М. Смирнова, Д. Цыганков. – М. : ГУ ВШЭ, 2005. – 56 с.

56. Ирхин Ю. Політологія : Учеб. / Ю. Ирхин, В. Зотов, Л. Зотова. – М. : Юристъ, 2002. – 511 с.

57. Ільчишин Л. Політичні рішення : особливості прийняття та імплементації / Лариса Ільчишин, Микола Поліщук // Вісник Львівського університету. – 2002. – Вип. 4. – 352 с. – Сер. : Філософські науки.

58. Кальниш Ю. Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади : Моногр. / Ю. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.

59. Капицын В. Права человека и механизмы их защиты : Учеб. пособие / В. Капицын. – М. : ИКФ “ЭКМОС”, 2003. – 288 с.

60. Кирилюк Ф. Політологія : підруч. / Ф. Кирилюк, М. Обушний, М. Хилько ; Ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – К. : ВЦ “Академія”, 2003. – 528 с.

61. Кирилюк Ф. Політологія : Навч. посіб. / Ф. Кирилюк, М. Обушний, М. Хилько та ін. ; За ред. Ф.М. Кирилюка. – К. : Здоров'я, 2004. – 776 с.

62. Кириченко С. Шляхи формування громадянського суспільства і правової держави / С. Кириченко. – К. : Логос, 1999. – 84 с.

63. Кисилев И. Образ государства как фактор принятия внешнеполитических решений / Кисилев И., Смирнова А. // Полис. – 2004. – № 4. – С. 116-125.

64. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141; Із змінами, внесеними згідно із Законом N 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, N 10, ст.68 <http://zakon.rada.gov.ua>.

65. Концепція Державної програми підвищення конкурентоспроможності національної економіки на 2007-2015 роки

[Електронний ресурс] / Інститут еволюційної економіки. – Режим доступу : <http://www.iee.org.ua/ru>.

66. Короткова Н. Г.Д.Лассуэлл. Методология исследования проблем политики / Н. Короткова // Политическая наука. – 2000. – № 4. – С.155-179.

67. Краснейчук А. Підготовка вищого корпусу державних службовців як основний напрям ефективної державно-управлінської розбудови України (зарубіжний досвід) / А. Краснейчук // Експертно-аналітичний журнал ПІДУМС НАДУ “Аналітика і влада”. – 2012. – № 5. – С. 207-212.

68. Кремень В. Політична стратегія України : порівняльні перспективи / В. Кремень // Віче. – 1994. – № 11. – С. 17-30.

69. Крюков О. Ефективне політичне управління та якісна еліта : фантастика чи реальність? [Електронний ресурс] / О. Крюков // “Дзеркало тижня”. – 2009. – №16 (744), 30 квітня – 15 травня 2009. – Режим доступу : <http://www.dt.ua>.

70. Крючков Ю. Теория и методы социального проектирования / Ю. Крючков. – М. : МГП “Информрекламиздат”, 1992. – 245 с.

71. Лисовский А. Государственное управление и внешняя политика (# 1 – 5) / А. Лисовский, А. Павлов // Введение в теорию международных отношений и анализ внешней политики. – СПб., 2001. – С. 120-130.

72. Литвак Б. Управленческие решения / Б. Литвак. – М. : ТАНДЕМ ; ЭКМОС, 1998. – 248 с.

73. Лобанов В. Государственное управление и общественная политика : Учеб. пособие / В. Лобанов. – СПб. : Питер Принт, 2004. – 496 с.

74. Лоутон А. Организация и управление в государственных учреждениях / А. Лоутон, Э. Роуз ; Отв. ред. Г.И. Иванов; Пер. с англ. Л.В. Калинин, Г.М. Квашнин. – М. : Б.и., 1993. – 218 с.

75. Манджола П. Форми участі громадськості у діяльності органів

влади та прийнятті політичних рішень / П. Манджола // Стратегічні пріоритети. – № 4 (5). – 2007. – С. 13-18.

76. Марков М. Технология и эффективность социального управления / М. Марков ; Пер. с болг. – М. : Прогресс, 1982. – 272 с.

77. Матюшин М. Государственная политика и управление : Учеб. пособие / М. Матюшин. – Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 2004. – 112 с.

78. Мелешкина Е. Политический процесс : основные аспекты и способы анализа : Сб. учеб. матер. / Е. Мелешкина. – М. : Инфра-М, 2005. – 304 с.

79. Мельник В. Политология : Учеб. пособ. / В. Мельник. – М. : Высш. шк., 1996. – 497 с.

80. Мірошниченко Ю. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень : дис. ... к. політ. н. : 23.00.02 / Ю. Мірошниченко. – Київ, 2006. – 225 с.

81. Мелешкина Е. Политическое поведение. Политический процесс : основные аспекты и способы анализа : Сб. учеб. матер. / Е. Мелешкина. – М. : ИНФРА-М ; Весь мир, 2001. – 304 с.

82. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Кинг Мертон. – М. : АСТ, Хранитель, 2006. – 873 с.

83. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; Пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

84. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] / Законы Украины. Информационно-правовой портал. – Режим доступа : <http://www.uazakon.com>.

85. Мэннинг Н. Реформа государственного управления : международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М. : “Весь Мир”, 2003. – 496 с.

86. Науменко А. Теория и методология принятия политических

решений : дис. ... к. филос. н. : 09.00.11 / А. Науменко. – Чебоксары, 2005. – 158 с.

87. Новые направления политической науки : Гендерная политология. Институциональная политология. Политическая экономия. Социальная политика / Редкол. : С.Г.Айвазова (отв.ред.), С.В.Патрушев (отв. ред.) и др. – М. : Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2007. – 344 с.

88. Общественное мнение и власть : механизм взаимодействия / Отв. ред. А.А. Ручка. – К. : Наук. Думка, 1993. – 137 с.

89. Організація зворотного зв'язку влади та громадськості : проблемні питання : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

90. Осауленко О. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління / О. Осауленко, О. Новікова, Н. Власенко ; НАНУ ; Ін-т економ. пром. ; Держкомстат, – К.-Дон., 2004. – 655 с.

91. Осипов М. Принятие решений в современном политическом управлении : системно-информационный подход : дис. ... к. полит. н. : 23.00.02 / М. Осипов. – М., 2004. – 157 с.

92. Особливості функціонування українських політичних партій як акторів українського політичного ринку : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

93. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; Пер. з англ. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

94. Паппі Ф. Логіка прийняття рішень у системі ЄС / Ф. Паппі, К. Геннінг // Європейська інтеграція ; [уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. М. Яковлєва.]. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”,

2007. – С. 189-208.

95. Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия. Функциональная теория изменения. Понятие общества / Толкотт Парсонс // Американская социологическая мысль. – М. : Изд. Международного ун-та бизнеса и управления, 1996. – С. 462-525.

96. Парсонс Т. Система современных обществ / Толкотт Парсонс. – М. : Аспект-Пресс, 1997. – 270 с.

97. Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. – М. : Академический проект, 2000. – 880 с.

98. Перехідні суспільства. Зміни-радикальні чи поступові? / Віче. – 1995. – № 2. – С. 50-108.

99. План заходів щодо впровадження в Україні у 2009 році Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні // <http://zakon.nau.ua>.

100. Планкетт Л. Выработка и принятие управленческих решений / Л. Планкетт, В. Хейл ; Сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1998. – 168 с.

101. Плотинский Ю. Моделирование социальных процессов / Ю. Плотинский. – М. : Логос, 2001. – 296 с.

102. Подвірна Н. Специфіка механізму ухвалення політичних рішень в Україні у період трансформаційних процесів / Н. Подвірна // Вісник львівського університету. – 2010. – Вип. 13. – С. 180-187. – Сер. : Філософія.

103. Пойченко А. Інноваційні технології і політична діяльність / А. Пойченко. – К. : Ельга-Н, 1994. – 102 с.

104. Политология : Словарь-справочник / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. – М. : Гардарика, 2001. – 328 с.

105. Політологічний енциклопедичний словник / В. Авер'янов, І. Алексеєнко, С. Андрєєв ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького ; Укр. асоц. політологів [Ю.С.Шемшученко (відп. ред.), ВП. Горбатенко (упоряд.)]. – 2 вид., доп. і пер. – К. : Генеза, 2004. – 735 с.

106. Політологія : Навч.-метод. комплекс : підруч. / За ред. Ф. М. Кирилюка. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 697 с.
107. Політологія : підруч. / Ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – К. : ВПЦ “Академія”, 2003. – 528 с.
108. Політологія : підруч. / І. Дзюбко, К. Левківський, В. Андрущенко та ін. ; За заг. ред. І.С. Дзюбка, К.М. Левківського. – К. : Вища школа, 1998. – 304 с.
109. Політологія : підруч. / Ю. Розенфельд, Л. Герасіна, Н. Осипова, М. Панов та ін. – Харків : Право, 2001. – 636 с.
110. Попов Г. Эффективное управление / Г. Попов. – М. : Экономика, 1985. – 336 с.
111. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” від 31 січня 2007 р. № 106. // <http://zakon3.rada.gov.ua>.
112. Прессман Д. Реализация программы / Прессман Д., Вильдавски А. // Классики теории государственного управления : американская школа ; Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
113. Пригожин А. Организационные управленческие патологии / А. Пригожин // Общественные науки и современность. – 1998. – № 3. – С. 16-23.
114. Про національні проекти [Електронний ресурс] / Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України. – Режим доступу : <http://www.ukrproject.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
115. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua>.
116. Публичная политика в современной России : субъекты и институты / Отв.ред.-сост. Н.Ю.Беляева. – М. : ТЕИС, 2006. – 348 с.

117. Разделение властей : Учеб. пособие / Алехин А.П., Бережков А.Г., Кирсанова Н.В., Клименко В.В., и др.; Отв. ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во МГУ, Юрайт-Издат., 2004. – 428 с.

118. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

119. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010. у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // <http://zakon3.rada.gov.ua>.

120. Рогожин М. Частная практика политического анализа [Електронний ресурс] / М. Рогожин // Школа политического анализа. – Режим доступа : <http://elephant13.com/book/chapter-5/46-ivent-analiz.html>.

121. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи” від 17 червня 2009 року № 680-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 47. – С. 533.

122. Руденко О. Імплементация політичних рішень у практику державного управління : питання вироблення механізму / Ольга Руденко, Вікторія Туча // Механізми державного управління економікою України : зб. наук. праць ДонДУУ. – 2012. – т. XIII. – С. 283-294. – (Серія : “Державне управління” ; вип. 249).

123. Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : моногр. / Ольга Руденко. – К. : НАКККіМ, 2010. – 304 с.

124. Саркисян С. Теорія прогнозування и прийняття рішень : Учеб. пособие / С. Саркисян. – М. : Высш. школа, 1977. – 351 с.

125. Семенченко Ф. Критерії ефективності політичної діяльності [Електронний ресурс] / Ф. Семенченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Електронне наукове фахове

видання. – 2013. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/Sem_s.pdf.

126. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. Ребкало, Е. Афонін, В. Шахов та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

127. Сморгунов Л. Сетевая методология исследования политики / Л. Сморгунов // Политический анализ : Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. – Вып. 2 ; Под ред. Г. П. Артемова. – СПб. : Издательство С.-Петербургского университета, 2001.

128. Сморгунов Л. Сетевой подход к политике и управлению / Л. Сморгунов // Полис : Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103 - 113.

129. Соловьев А. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений : к обоснованию когнитивной модели (1-й) / А. Соловьев // Полис. – 2004. – № 5-6. – С. 6-22.

130. Сулакшин С. О значении факторного анализа при формировании государственной политики / Сулакшин С., Якунин В. // Власть. – 2006. – № 9. – С. 64-70.

131. Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні : моногр. / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.

132. Токовенко В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва й державного управління на рівні центральних органів державної влади / Валерія Токовенко // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 270-275.

133. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : Моногр. / Валерія Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 253 с.

134. Туча В. Виділення та систематизація державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень / Вікторія Туча // Науковий вісник Академії муніципального управління : Державне управління та

місцеве самоврядування. – К., 2012. – Вип. 1. – С. 327-337. – (Серія : “Управління”).

135. Туча В. Забезпечення результативності та підвищення ефективності державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень / Вікторія Туча // Науковий вісник Академії муніципального управління : Державне управління та місцеве самоврядування. – К., 2013. – Вип. 3. – С. 303-114. – (Серія : “Управління”).

136. Туча В. Зарубіжний досвід імплементації політичних рішень у державному управлінні та публічному адмініструванні / Вікторія Туча // Координати управління : зб. наук. праць / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 4. – Івано-Франківськ : “Місто НВ”, 2013. – С. 326-335.

137. Туча В. Методологічна сутність взаємодії політичної влади та державного управління у процесі прийняття та імплементації політичних рішень / Вікторія Туча // Науковий вісник Академії муніципального управління : Державне управління та місцеве самоврядування. – К., 2011. – Вип. 4. – С. 353-360. – (Серія : “Управління”).

138. Туча В. Результативність та ефективність механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні / Вікторія Туча // Держава та регіони : науково-виробничий журнал. – 2013. – № 2 (42). – С. 100-104. – (Серія : “Державне управління”).

139. Указ Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” [Електронний ресурс] / Закони України. Інформаційно-правовий портал. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com>.

140. Чабанна М. Основні підходи до аналізу прийняття політичних рішень у західній політичній науці / М. Чабанна // Наукові записки НаУКМА : Зб. наук. праць. – 2009. – Т. 95. – С. 42-46. – Сер. : Політичні науки.

141. Шабров В. Политическое управление : проблема стабильности и развития / В. Шабров. – М. : Интеллект, 1997. – 200 с.

142. Шаран П. Сравнительная политология : в 2 ч. / П. Шаран ; Пер. с англ. – М. : РАУ, 1992. – Ч. 1. – 256 с.
143. Шаян О. Деякі аспекти встановлення урядового порядку денного / О. Шаян // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5. – С. 98-105.
144. Шаян О. Деякі інституціональні особливості розробки та впровадження політичних рішень / О. Шаян // Політологічний вісник. – 2004. – № 16. – С. 92-99.
145. Шаян О. Деякі теоретичні аспекти прийняття державно-управлінських рішень / О. Шаян // Політологічний вісник. – 2002. – № 10. – С. 96-03.
146. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
147. Эффективность государственного управления / Общ. ред. С.А. Батчикова. – М. : Изд-во АО “Консалтбанкир”, 1998. – 848 с.
148. Яхтенфукс М. Урядування та створення інститутів / М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох // Європейська інтеграція ; [уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. М. Яковлєва]. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. – С. 9-32.
149. Anderson J. Public Policymaking : An Introduction / James Anderson. – Boston – New York : Cengage Learning, 2003. – 342 p.
150. Bachrach P. Decisions and Non-Decisions : An Analytical Framework / P. Bachrach, M. Barats // American Political Science Review. – 1963. – Vol. 57. – P. 641-651.
151. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis : The Eightfold Path for More Effective Problem Solving / E. Bardach. – N.Y.; L. : CQ Press, 2000. – 149 p.
152. Birkland T. An Introduction to the Policy Process : Theories,

Concepts, and Models of Public Policy Making / T. Birkland. – N.Y; L. : M.E.Sharpe, 2001. – 339 p.

153. Cobb R. Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building / R. Cobb, Ch. Elder. – Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1983. – 196 p.

154. Considine M. Making Public Policy : Institutions, Actors, Strategies / M. Considine. – Cambridge : Polity Press, 2005. – 241 p.

155. Contemporary public administration / David H. Rosenbloom, Deborah D. Goldman, Patricia W. Ingraham [editors]. – New York : McGraw-Hill, 1994. – 536 p.

156. Dunn W. Public Policy Analysis : An Introduction / William Dunn ; 3rd ed. – Pearson Prentice Hall, 2004. – 510 p.

157. Eising R. Network Governance in the European Union / R. Eising // The Transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch, R. Eising. – London : Routledge, 1999. – P. 3-13.

158. Elmore R. Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decisions / R. Elmore // Political Science Quarterly. – 1980. – Vol. 94. – № 4. – P. 601-616.

159. Gerston L. Public Policy Making : Process and Principles / Larry N. Gerston. – Armonk : M. E. Sharpe, 2010. – 160 p.

160. Heritier A. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? / A. Heritier // Common Goods : Reinventing European and International Governance. – Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2002. – P. 185-206.

161. Hjern B. Implementation Research – The Link Gone Missing / B. Hjern // Journal of Public Policy. – 1982. – № 2. – P. 301-308.

162. Hjern B. Implementation Research as Empirical Constitutionalism / B. Hjern, C. Hull // European Journal of Political Research. – 1982. – № 10(2). – P. 105-115.

163. Imaging the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts / G. Marks, F. Sharpf, P. Schmitter, S. Wolfgang // Governance in the European Union. – London : Sage Publications, 1996. – P. 121-150.

164. Jachtenfuchs M. Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und Institutionelle Entwicklung / M. Jachtenfuchs. – Baden-Baden : Nomos Verlag, 2002. – 302 s.

165. Kelly R. Theories of Policy Making / R. Kelly, D. Palumbo // Encyclopedia of Government and Politics. – Vol. 2. – Hawkesworth M., Kogan M. L. (ed.). – N.Y., 1992. – P. 643-653.

166. Kohler-Koch B. The Evolution and Transformation of European Governance / B. Kohler-Koch // The Transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch, R. Eising. – L., N.Y. : Routledge/ECPR Studies in European Science, 1999. – P. 20-25.

167. Köchler H. Decision-making procedures of the European institutions and democratic legitimacy. How can democratic citizenship be exercised at transnational level? / H. Köchler // Concepts of democratic citizenship. – Council of Europe, 2000. – P. 147-162.

168. Lasswell H. The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis / Harold D. Lasswell. – College Park, Maryland : University of Maryland Press, 1956. – 23 p.

169. Lindblom C. The Policy-Making Process / C. Lindblom, E. Woodhouse. – Englewood Cliffs, 1993. – 176 p.

170. Marks G. Multi-Level Governance and European Integration / G. Marks, L. Hooghe. – Oxford, 2001. – 251 p.

171. May J. The Policy Cycle / J. May, A. Wildavsky (ed.). – Beverly Hills : SAGE Publications, 1978. – 332 p.

172. Moravcsik A. In Defense of the “Democratic Deficit” : Reassessing Legitimacy in the European Union / A. Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 2002. – № 40 (4) – P. 603-624.

173. Peterson J. Decision-making in the European Union / J. Peterson, E. Bomberg. – Basingtoke : Macmillan, 1999. – 336 p.
174. Sabatier P. Theories of Policy Process : Theoretical Lenses on Public Policy / Paul Sabatier (ed.). – Boulder : Westview Press; 2-nd ed. 2007. – 352 p.
175. Scharpf F. Governing in Europe : Effective and Democratic? / F. Scharpf. – Oxford. UK, Oxford University Press, 1999. – 345 p.
176. Simon H. Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations / Herbert Simon. – New York : Macmillan, 1957. – 259 p.
177. Tucha V. Mechanisms of political decisions implementation in governmental management practice / V. Tucha // *Nauka i Studia*. – 2013. – NR 14 (82). – P. 71-78.
178. Turnovec Fr. National, Political and Institutional Influence in European Union Decision Making / Fr. Turnovec // *AUCO Czech Economic Review*. – 2 (2008). – P. 154-173.
179. Wallace H. Participation and Policy-making I the European Union / H. Wallace, A. Young. – Oxford : Clarendon Press, 1997. – 280 p.

ПРИМІТКИ

ПРИМІТКИ

Наукове видання

Бакуменко Валерій Данилович,
Руденко Ольга Мстиславівна,
Туча Вікторія Володимирівна

**МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ
РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Монографія

В авторській редакції

Підписано до друку: 30.03.2015 р. Формат 60x84 1/16.
Обл. вид. арк.: 7,54, Ум. друк. арк.: 42,78.
Тираж 300 пр. Зам. № 115.
Академія муніципального управління
вул. І.Кудрі, 33, м. Київ, 01042
тел./факс: (044) 529-04-09
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3930 від 06.12.2010 р.