

8. Дискурс іноземномовної комунікації : кол. моногр. / наук. ред. проф. К. Кусько. - Львів : Вид-во Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2001. - 495 с.
9. Медвідь О. М. Прагматичні інтерпретації текстів політичного дискурсу / О. М. Медвідь, І. Г. Измайлова // Вісн. СумДУ. - 2008. - № 1. - С. 66-71. - (Серія "Філологія").
10. Ситниченко Л. А. Першоджерела комунікативної філософії / Л. А. Ситниченко. - К. : Либідь, 1996. - 176 с.
11. Степанов Ю. С. Альтернативный мир, Дискурс, Факт и принцип Причинности // Язык и наука конца XX века : сб. ст. - М. : РГГУ, 1995. - С. 35-73.
12. Стризов А. Л. Политика и общество: социально-философские аспекты взаимодействия / А. Л. Стризов. - Волгоград : Изд-во Волгогр. гос. ун-та, 1999. - 340 с.

**Володимир Купрій,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ

### **Вплив демократичних чинників на вироблення суспільної політики**

У статті розглядаються демократичні чинники, що справляють вплив на процес суспільної політики, аналізується місце цих чинників серед інших контекстуальних впливів, яких зазнає процес формування політики.  
*Ключові слова:* суспільна політика, аналіз політики, процес політики.

In the article the author defines and describes the democratic factors in public policy-making process. In addition, the author explores the role of the contextual factors on the policy-making process.  
*Key words:* public policy, public policy analysis, policy process.

*Постановка проблеми.* Фінансово-економічна криза, що охопила значну частину світу останнім часом, змушує в черговий раз повернутися до питань ролі та функцій держави. Власне, сьогодні по-новому актуалізується питання про державне втручання та відповідальність держави. Дії урядів країн, що по-особливому відчували на собі удар кризи, з подолання негативних її наслідків та відновлення економічного зростання засвідчують, що розгортається принципова дискусія між двома головними підходами: вливання в економіку державних коштів (США) та посилення державного регулювання (Німеччина, Франція). Це, у свою чергу, викликає значну увагу до питань ефективності та результативності державної (суспільної) політики\*, оскільки коло

\* Беручи до уваги існуючу термінологічну дискусію навколо українського варіанта використання англійського терміна "public policy" (див. [3-5]), у статті нами застосовуються як синонімічні терміни "державна політика" та "суспільна політика".

соціальних проблем, які має розв'язувати держава останнім часом, значно розширилося, а ресурси для цього зменшилися.

В українських реаліях зазначена проблематика виявляється по-своєрідному, оскільки існує "тиск" не лише фінансово-економічних негараздів, але й зтяжної політичної кризи. Різноманітні соціологічні виміри засвідчують тенденцію зменшення рівня довіри громадян до влади, зростання скептицизму до самої політики з одночасним покладанням на державу основної відповідальності за покращання добробуту та розв'язання нагальних соціально-економічних проблем [1, с. 525-526; 2]. Водночас результати соціологічних опитувань демонструють, що громадяни в переважній своїй більшості відчужені від процесу вироблення суспільної політики або у кращому випадку є пасивними спостерігачами. Отже, перед державою постають нові виклики: існуюча практика вироблення суспільної політики не дає змоги досягти відповідності такої політики реальним потребам суспільства. Ця ситуація змушує переглянути підходи у формуванні суспільної політики, які переважають у сучасній українській практиці. Корпоративізм, узурпація вироблення політики вузьким колом еліт, тактика "зачинених дверей" під час ухвалення державно-політичних рішень мають поступитися місцем демократичним чинникам.

Переведення цього завдання із площини "модних" дискусій у практичну площину потребує належного науково-методологічного супроводу.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Процес вироблення державної політики досліджується в працях зарубіжних науковців Дж.Андерсена, П.Брауна, С.Брукса, А.Вайнінга, В.Веймера, А.Вілдавскі, Е.Ведунг, М.Говлет, Б.Гогвуда, Ч.Гуда, Л.Гана, Т.Дая, В.Дана, Є.Дрора, В.Дженкінса, Д.Істона, М.Кена, Г.Колбеча, Г.Лассвела, Ч.Ліндблома, Л.Пала, В.Парсонса, О.Петерсона, М.Рамеш, П.Сабатьєра, Д.Стоуна та ін.

Вітчизняна наука з державного управління також не залишає поза увагою проблематику державно-політичного процесу. Різні аспекти цієї теми відображено в працях О.Антонової, Т.Брус, О.Валевського, О.Кілієвича, О.Кучеренка, В.Ребкала, В.Романова, О.Рудіка, О.Тинкован, В.Тертички та ін.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* У наукових дослідженнях зазначених авторів багато зроблено на шляху напрацювання теоретичного, методологічного й емпіричного базису з аналізу суспільної політики. Водночас вплив різноманітних контекстів на вироблення й аналіз політики потребують більшої уваги вітчизняних науковців, оскільки це диктується динамікою суспільних перетворень в Україні.

*Метою статті* є аналіз демократичних чинників вироблення суспільної політики та з'ясування того, наскільки ці чинники впливають на визначення змісту і якості суспільної політики.

*Виклад основного матеріалу.* Як ми вже згадували, процес вироблення суспільної політики перебуває в численних контекстах, які визначають його характер і головні риси.

Серед таких варто виділити *демократичні чинники*, тобто такі умови та причини, що визначають характер процесу суспільної політики і пов'язуються з:

- роллю держави у розв'язанні суспільних проблем;
- представницькою спроможністю держави;
- залученістю громадян до процесу вироблення суспільної політики;
- інституційними основами взаємодії держави та громадянського суспільства.

Вплив цих чинників фактично визначає чи відбувається передача переваг і уподобань громадян у державну політику, і таким чином, чи відповідає державна політика саме суспільним потребам.

Політичні погляди на силу і межі втручання держави мінялися важко, супроводжуючись запальними дискусіями. Ліберальний підхід до ролі держави, що тривалий час панував у переважній частині демократій, поступово почав витіснятися іншим типом управління, характерними ознаками якого є централізація, посилення та збільшення активності держави насамперед у соціальній сфері. Не оминуло це й Україну. Вихід з радянської системи супроводжувався інтенсивною економічною лібералізацією, що позначалося зменшенням присутності держави в економічній сфері. Однак політика з лібералізації економіки не виправдала очікувань. Різке зростання рівня бідності та стрімке розшарування суспільства призвів рух маятника в інший бік - роздмухування патерналістсько-авторитарних настроїв серед більшої частини громадян. Шанс виправити ситуацію, що склалася, з'явився в 2005 р. після президентських виборів, але, на жаль, також був втрачений через послаблення державного апарату.

Наразі українське суспільство перебуває в своєрідному пошуку визначеності щодо ролі держави в економіці. Так, за даними соціологічного моніторингу "Українське суспільство 1992-2008 роки" протягом останніх семи років спостерігається стабільна кількість громадян (від 46,1% до 49,9%), які переконані, що треба поєднувати державне управління і ринкові методи [1, с. 496]. Водночас 40,6% громадян, за даними Центру Разумкова, переконані, що зведення до мінімуму втручання держави в економічні процеси є однією з передумов успішного розвитку України [2].

Однією з центральних тем президентських виборів 2010 р. стала дискусія між головними кандидатами щодо "сили держави"\* у підйомі економіки, виходу країни із затяжної кризи тощо. Чи не щодня лунали тривожні виступи про невміння, непрофесіоналізм влади управляти економікою, забезпечити економічне зростання, а отже, і добробут виборців. Водночас менш за все учасники виборчих перегонів дискутували стосовно концептуальних підходів, стратегій: держава має дотувати чи жорстко регулювати бізнес для покращання соціально-економічної ситуації, соціальна сфера має бути

\* Радше треба говорити про здатність виконавчої влади (державного апарату).

жорстко централізованою чи має відбутися широкомасштабна передача функцій з надання соціальних послуг мережі недержавних інституцій.

Показовим є також те, що в процесі виборчої кампанії та одразу після неї стали з'являтися нові політичні проекти з гучними назвами "Сильна Україна", "Могутня Україна". Це засвідчує, що в середовищі політичних еліт цілком очевидним є ототожнення поняття сили (міці) держави з таким поняттям, як "сфера державного впливу". Водночас таке ототожнення є хибним, оскільки мова йде про різні речі. Ще Ф.Фукуяма звертав на це увагу, стверджуючи: "...Сфера державного впливу, що включає покладання на уряд різних функцій, відрізняється від сили державної влади, або здатності планувати і впроваджувати курс політики і забезпечувати дотримання законів, чесно та відкрито..." [7, с. 21]. Тому під час врахування ролі держави у розв'язанні тих суспільних проблем, на подолання яких має бути спрямована політика, важливо брати до уваги два чинники: наскільки державі необхідно втручатися та які мають бути межі такого втручання. При цьому критерій ефективності не може бути єдиною суспільною цінністю, що визначатиме вирішення цих питань, оскільки важливими також постають й такі цінності, як людська гідність, економічна свобода тощо.

Крім того, остання глобальна фінансово-економічна криза та її наслідки актуалізують й інші важливі питання в цьому контексті, а саме: необхідність розвитку системи обмеження приватного інтересу та його узгодження із суспільним інтересом; вироблення нової моделі взаємовідносин приватного бізнесу і влади на засадах взаємодоповнення і відмови від антагонізму. Не менш важливим також є й розв'язання проблеми "лівого" і "правого" у ставленні до власності: чи продукується технологія милостині, тобто створення таких умов, коли людина перебуває постійно в ролі прохача у державі, чи, навпаки, стимулюється самодостатність громадянина.

Говорячи ж про силу держави в значенні спроможності формувати та впроваджувати суспільну політику, ми маємо це пов'язувати, зокрема, з наступним демократичним чинником, що впливає на вироблення політики - з представницькою спроможністю держави. Як зазначає В.Тертичка, "діяльність держави в умовах сучасного суспільства повинна враховувати рівень загальнонародних, групових, індивідуальних інтересів в організації життєдіяльності суспільства, що є основним показником її ефективності й навіть необхідності" [8, с. 92]. Йдеться про те, наскільки держава як головний суб'єкт процесу вироблення суспільної політики репрезентує суспільні інтереси. А звідси постають запитання: як забезпечується представництво таких інтересів? в якій спосіб делегується (і чи взагалі делегується) право представляти інтереси громадян у процесі формування суспільної політики? Відповіді на них також актуалізують іншу дилему: взаємодія більшості і меншості; якому принципу віддається перевага - "переможець отримує все" чи "забезпечення права меншості бути почутою". Крім того, чи буде суспільна по-

літика якісною, коли рівень довіри громадян до головного виробника - органів влади - є мінімальним.

Гострота окресленої проблематики по-особливому виявилася в Україні під час президентських виборів 2010 р., коли формальний переможець (за кількістю голосів) фактично був обраний третиною усіх виборців України, тобто не набрав більше половини голосів громадян, що володіють виборчим правом. Отже, перед новим Президентом України постають серйозні виклики - як забезпечити багатокмбінаторні інтереси іншої частини суспільства, як взагалі вибрати найоптимальніший механізм регулювання поведження із суперечливими інтересами з тим, щоб забезпечувалося досягнення балансу.

У цьому ж контексті слід також розглядати й важливість питання виборчої системи. Наприклад, чи дійсно на сьогодні місцеві ради в Україні, що сформовані за партійним принципом, забезпечують представництво інтересів виборців, що стосуються вирішення питань місцевого значення.

Наступний демократичний чинник, який треба брати до уваги і розглядати у взаємозв'язку з попереднім, - це залученість громадян, тобто рівень, форми та характер участі громадян у процесі вироблення суспільної політики. У даному випадку в центрі уваги стає проблематика забезпеченості вироблення політики у відкритий і прозорий спосіб, застосування процедур ефективного та своєчасного внеску всіх заінтересованих сторін.

Кілька суттєвих аспектів цієї складової демократичних чинників творення політики. За визначенням відомого канадського дослідника Л.Пала, суспільна політика - "це не що інше, як колективне намагання взятися до розв'язання назрілих проблем" [6, с. 360]. За демократичного політичного режиму це означає, що процес політики має передбачати публічне обговорення проблеми, аргументацію для з'ясування її суті, а також артикуляцію різних способів її розв'язання та визначення найбільш прийняттого з урахуванням різноманітних групових інтересів.

Ще один важливий момент - це наявність інституційних основ участі громадян, організацій громадянського суспільства в процесі вироблення суспільної політики. Враховуючи підхід знаного інституціоналіста Д.Норта [9] щодо визначення поняття "інституція", до згаданих інституційних основ участі слід віднести:

1) офіційні (формалізовані у вигляді відповідних законодавчих та нормативно-правових актів) і неофіційні правила участі заінтересованих груп громадськості в процесі політики;

2) процедури виконання правил гри (продуманих обмежень, що спрямовують людську взаємодію у певне русло) у суспільстві.

Наприклад, на сьогодні в Україні на рівні постанов Кабінету Міністрів України формалізовано чимало різних процедур участі громадськості у формуванні та реалізації суспільної політики, серед яких варто виділити:

- референдум;

- консультації органів виконавчої влади з громадськістю у формі публічного громадського обговорення чи вивчення громадської думки [10];
- громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади [11];
- звернення громадян, об'єднань громадян у формі пропозицій до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Згадані процедури насамперед визначають можливості суспільних груп через організації громадянського суспільства впливати на зміст рішень у процесі вироблення політики.

Неофіційні правила участі громадськості у процесі вироблення політики відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки, передусім, вони формують поведінку суб'єктів політики. Такі правила є більш стійкішими та менш піддатливими до всіляких трансформацій. Саме вони вбирають у себе весь комплекс соціокультурних особливостей того чи іншого суспільства і фактично характеризують процес політики з погляду його демократичності, здатності реально відображати інтереси різних суспільних верств.

*Висновки.* Отже, вироблення суспільної політики відбувається у широких контекстах. Зокрема, суттєво на зміст і якість такої політики справляють вплив демократичні чинники, до яких, насамперед, варто зараховувати: роль держави у розв'язанні суспільних проблем та її представницьку спроможність, а також залученість громадян до процесу вироблення суспільної політики.

*Перспективи подальших розвідок.* Подальше вивчення проблематики процесу суспільної політики потребує зосередження не лише на виокремленні чинників, що справляють на нього вплив, а й характер таких впливів. Крім того, актуальним залишається питання аналізу виявлення демократичних чинників формування суспільної політики в різних соціокультурних контекстах та в умовах різних політичних систем.

#### **Список використаних джерел**

1. Українське суспільство 1992-2008. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. - 656 с.
2. Центр Разумкова: Соціологічні опитування [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.uceps.org.ua/ukr/socpolls.php>
3. Дем'янчук О. П. "Державна політика" та "публічна політика": варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук // Наукові записки. - Т. 18 : Політичні науки / Нац. ун-т "Києво-Могилянська академія". - К., 2000. - С. 31-36.
4. Кілієвич О. Інституціоналізація аналізу політики в Україні / О. Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. - 2008. - № 1. - С. 4-15.
5. Тертичка В. Суспільна політика як сфера наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка // Державне управління: теорія та практика. - 2006. - № 2. - Режим доступу до журн. : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2>
6. Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

7. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. - М. : АСТ, 2006. - 240 с.

8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.

9. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. - К. : Основи, 2000. - 198 с.

10. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січ. 2010 р. № 10 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 1. - С. 190.

11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 86. - С. 100.

**Владислав Федоренко,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
старший науковий співробітник  
Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ,  
директор Департаменту конституційного  
та адміністративного права  
Міністерства юстиції України,  
заслужений юрист України

## **Запровадження інституту лобіювання в Україні: законотворчі та державно-управлінські аспекти**

Стаття присвячена актуальним питанням унормування інституту лобіювання в чинному законодавстві України в 2009-2010 рр. та перспективам його запровадження в механізм прийняття нормативно-правових актів. Аналізується досвід становлення та розвитку інституту лобіювання в США, Канаді та інших зарубіжних державах, висвітлюються його переваги і недоліки. Приділяється увага проблемам розробки законопроекту "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" ("Про лобіювання") в Мін'юсті України. Характеризуються основні юридичні й управлінські аспекти інституту, лобіювання.

*Ключові слова:* лобіювання, лобіст, лобістська діяльність, лобістські послуги.

The article is devoted the aktual'nim questions of setting of norms of institute of lobbying in the current legislation of Ukraine in 2009-2010 years and prospects of his introduction in the mechanism of acceptance of normatively legal acts. Experience of becoming and development of institute of lobbying is analysed in the USA, Canada and other foreign states, his advantages and failings appear. Attention is spared to the problems of development of bill "About influence of