# Вступ

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складнощі, суперечливість та знаходити шляхи вирішення цих проблем. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, розробляється відповідний інструментарій, створюється механізм їх реалізації.

Реформування суспільного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів у процесі трансформації українського суспільства вимагають підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів, викладачів, організаторів для системи державного управління, партій і рухів, засобів масової інформації, центрів, фондів та інших структур, систематичного підвищення їхньої кваліфікації. Нині в Україні практично не вироблено кваліфікованого аналізу державної політики та механізмів політики впровадження у зв'язку з відсутністю як методик, наукової та навчально-методичної літератури, так і спеціально підготовлених фахівців. Це складне й відповідальне завдання, від вирішення якого безпосередньо будуть залежати наші успіхи в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства.

Отже, цим продиктована необхідність докладного аналізу державної політики, особливо в умовах того перехідного стану, в якому зараз перебуває Україна, а також потреба дослідження історичного й міжнародного досвіду її розробки та впровадження, вивчення відповідних науково-теоретичних надбань, що насамперед сприятиме з'ясуванню особливостей складної динаміки державної стратегії й тактики, допоможе зрозуміти основні закономірності й механізми її впровадження в Україні.

Вітчизняний історичний досвід і теоретичні дослідження зарубіжних науковців переконливо засвідчують, що початковий етап суспільного процесу, різновидом якого й є, зрештою, державна політика, починається тоді, коли проблема розглядається ще в стадії свого зародження як гіпотетична або можлива, коли вона повинна бути заздалегідь розпізнана й ідентифікована. В такому разі варіанти розв'язання проблеми можуть бути швидко вивчені та експериментальне перевірені, а це і є предметом наукового аналізу державної політики.

У свою чергу, державна політика, в широкому розумінні цього терміна, може визначатися як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем. Адже втрати українського суспільства в темпах реформування зумовлені не стільки відсутністю чітких уявлень про цілі й перспективи країни в світовому геополітичному просторі, скільки відсутністю наукової, цілісної програми соціально-економічного й політичного розвитку на найближчі й більш віддалені роки.

У державотворчій політиці, яка здійснювалася в умовах тоталітарних формацій та панування однієї ідеології й не передбачала плюралізму думок, несміливі рекомендації науки не лише іґнорувалися, а й часом вважалося некоректним порушення питання про необхідність наукового підходу до осмислення державних інститутів та категорій управління суспільним розвитком.

Процес розробки і впровадження державної політики багатогранний, тому, характеризуючи його, не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема потребує індивідуального вирішення. Для аналізу в політичних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи й моделі.

# 1. Поняття та призначення механізму держави, його співвідношення з апаратом держави

Державна політика – це набір цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних з визначенням суспільних проблем

Державна політика – це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована дія/бездія, що розробляється для досягнення поставленої мети.

Державне управління – це своєрідна форма і засіб практичного втілення в життя державної політики. Політика й управління тісно взаємопов'язані, внаслідок чого політика стає управлінням, а управління становить найбільшу політику. Управлінські питання не є політичними, але при цьому політика нічого не варта без підтримки управління, тому що управління не є політикою.

Управління – це система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади. Соціальне управління вирізняється з-поміж інших керованих систем тим, що в його рамках діють не лише стихійні механізми, а відразу дві взаємопов'язані детермінанти: і свідомий, і спонтанний способи регулювання. Відомо, що в більшості випадків у людини не виникає потреби в спеціальному науковому обґрунтуванні своїх дій, тобто апеляції до науки. Така потреба з'являється тільки тоді, коли рішення має багато варіантів і людині складно оцінити наслідки своїх дій, коли колектив, яким управляють, є досить великим, і від того, як він буде організований, значно залежить результат його діяльності. Державне управління в людському суспільстві організовує, регулює, спрямовує та контролює діяння суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління.

Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити, що це – підзаконна діяльність органів виконавчої влади спрямована на практичну організацію суспільного життя і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їхнього матеріального, культурного та духовного розвитку. [6]

Для здійснення своїх завдань і функцій кожна держава створює різноманітні організації. Така система всіх державних організацій, що беруть участь у здійсненні завдань і функцій держави, називається її механізмом. Серед названих організацій є державні органи, що наділені державно-владними повноваженнями. Систему таких органів і називають апаратом держави. Звідси механізм держави криє в собі:

* апарат держави;
* державні підприємства;
* державні установи;
* інші державні організації.

Державні підприємства – вид державних організацій, які безпосередньо реалізують функції та завдання держави у сфері матеріального виробництва. Сюди слід віднести державні підприємства з виробництва товарів, надання послуг, торгівлі, громадського харчування та ін.

Державні установи – вид державних організацій, на які покладено завдання з реалізації функцій держави у сфері нематеріального виробництва. До них слід віднести установи у сфері культури, охорони здоров'я тощо. Це, наприклад, державні дошкільні дитячі установи, школи, училища, середні й вищі навчальні заклади, система лікарень, санаторіїв та інших установ охорони здоров'я.

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. Управлінські аспекти дії політики зумовлені не тільки соціально-економічними детермінантами, а й напрямом державної політики в суспільстві загалом. Як зауважує американський дослідник Т. Лові, «практика управління визначає політику» [5].

Зв'язок державної політики й соціально-економічних суспільних детермінант в аспекті управління виявляється в тому, що основними суб'єктами управління суспільством є державні інститути, а тому поліпшення управління – найважливіший чинник діяльності держави. Ось чому державна політика, на думку Г. Райта, є сферою, яка складається з багатьох дисциплін, сфокусованих на процесах і функціях управління. Державне управління трактується як спільні зусилля певної групи в контексті держави; охоплення всіх трьох гілок влади – виконавчої, законодавчої і судової; важливий чинник у формуванні державної політики, а отже, як один зі складників процесу політики [6].

Соціально-економічні умови водночас є суб'єктом і об'єктом впливу політики, адже навколишнє середовище може лімітуватися й реґулюватися ефективною політикою. До поняття середовища можемо віднести:

* географічні характеристики: клімат, ресурси, топографію тощо;
* демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення;
* політичну культуру;
* соціальну структуру суспільства;
* економічну систему.

Взаємозалежність суспільних умов і державної політики зумовлена тим, що, відповідно до конкретно-історичних умов, державна політика може здійснюватися у двох режимах: нормальному та надзвичайному.

Перший ґрунтується на об'єктивних законах і максимально враховує дії механізмів соціальної саморегуляції, тобто здійснення політичної та управлінської діяльності за допомогою мінімально необхідного владного реґулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства.

Другий, надзвичайний, режим виходить із визнання особливого, вкрай гострого соціально-політичного чи економічного стану й забезпечується певним (інколи значним) обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції.

Отже, враховуючи те, що об'єктом державної політики є насамперед соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою й соціальними процесами, можна стверджувати про об'єктивно обумовлену необхідність взаємозалежності суспільних умов і напрямів розвитку державної політики. Форми, методи, принципи, характер, перешкоди тощо для прогресивного розвитку ефективної державної політики зумовлюються потребами суспільного розвитку, які виявляються через інтереси соціальних верств і груп. Взаємозв'язок державної політики й соціально-економічних умов суспільного розвитку є предметом для окремого ґрунтовного дослідження середовища аналізу державної політики. Докладніше розглянемо питання необхідності й меж втручання держави в суспільні сфери, тобто схарактеризуємо підстави для державної політики.

Проблеми взаємовідносин вільного ринку і держави мають досить складну архітектоніку. Суперечки навколо державно-політичного втручання в економічну сферу мають тривалу історію, а ліберально-демократичні режими, що стимулюють амплітудний суспільний розвиток, сприяють узгоджено-поступальному зростанню добробуту в цих країнах. Як зазначає О. Кілієвич, «саморегульована ринкова економіка, звичайно, є утопією, і це питання на сьогодні не є дискусійним. Потрібна певна державна політика, яка спрямована на досягнення різних цілей, які ставить суспільство перед владою» [10].

Найголовнішим, з нашого погляду, є залежність якості економічної політики від політичної системи. Досить тривалий період наріжним каменем ідеологічної доктрини нашого розвитку була абсолютизація економіки, але, як показує досвід, цей підхід виявився хибним. Якщо політична система фрагментарна, інститути не мають ефективної дієздатності, а парламентська більшість становить. опозицію уряду, то про яку якість економічної політики можна говорити? До цього слід додати негативну роль ЗМІ щодо основних напрямів у реформуванні (невтішні економічні прогнози, сумніви стосовно напряму реформ та їхньої «вартості» для народу, акцентування тощо). Реально ефективна економічна політика вимагає відповідальних політиків та аналітичне забезпеченої державної політики, залучення всіх до процесу реформування, підвищення рівня освіти народу й культури ЗМІ, ліквідації бюрократичних перешкод на шляху розвитку бізнесу.

Ефективна суспільна система нагальне вимагає державного втручання. Незважаючи на досконалість ринкових механізмів, останні все ж мають деякі недоліки, що виявляються як через їх абсолютизацію, так і через неповноцінне застосування.

Найважливіший етап аналізу державної політики – етап впровадження, оскільки він є найвідповідальнішим та найнебезпечнішим через можливість невтілення політики в життя. Ми свідки того, що навіть раціонально розроблене і вибране за оптимальними критеріями, з дотриманням відповідних процедур рішення не впроваджується, тобто своєрідна дія/бездія є ефективним засобом державної політики. Багато причин впливають на невпровадження ефективно розробленого державно-політичного рішення.

Фаза втілення в життя – це найвідповідальніший акт усього процесу політики. Адже не кожне прийняте рішення зрештою втілюється. На практиці досить частим явищем є проблема прийняття політики без чіткого узгодження її цілей.

Існує два типи державного управління: застаріле і нове. Прихильники першого вважали кращим для всієї системи управління наявність досвіду і знань. Створення організаційних структур, бюджету організації, методів роботи тощо вважалося головним для досягнення поставленої цілі. Суспільна дійсність спонукала зосередитися й на причинах вибору, оцінювання та аналізу політики. Нове державне управління відмовилося від розмежування управління й політики. Прихильники цього напряму вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на втілення напряму політики в життя. Нове управління державними органами ставить собі за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше та економніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх.

Взаємопов'язаність соціально-економічних умов розвитку суспільства й державної політики з державним управлінням найбільше виявляється через завдання державної політики. Серед них найважливішими є:

1) визначення стратегії суспільно-політичного розвитку й завдань державного управління;

2) визначення та обґрунтування національного інтересу як чинник консолідації диференційованого суспільства;

3) своєчасне виявлення проблем, що постають перед суспільством, і визначення шляхів та механізмів їх вирішення;

4) оцінка співвідношення й розстановки політичних сил у суспільстві, встановлення їх сильних і слабких сторін та формування на цьому ґрунті стратегії і тактики управління;

5) вивчення й аналіз усієї сукупності інтересів і потреб, які панують у суспільстві, а також особливостей соціальних взаємин;

6) науковий аналіз альтернатив, які випливають як із сукупності соціальних взаємин, так і з кожної конкретної ланки цих відносин;

7) аналіз і врахування існуючих суперечностей;

8) визначення союзників при вирішенні конкретних або магістральних завдань розвитку;

9) розподіл характеру й змісту угод, компромісів, на які необхідно йти заради досягнення цілі;

10) винайдення оптимальних форм дії політики;

11) використання всіх реальних можливостей для вирішення завдання;

12) здійснення необхідних заходів для доведення державно-політичного рішення до свідомості конкретного об'єкта управління.

Методологічно істотним для дослідження державної політики як управлінського процесу, а також ефективності цього процесу є з'ясування того, в якому режимі він працює. У праці А.С. Васильєва для етапу аналізу впровадження рішень у життя рекомендовано застосовувати теорію ризику та мережеве планування й управління [13].

Загалом державне управління та державна політика асоціюються переважно з усвідомленим регулюванням суспільних справ і колективних ресурсів з боку офіційних державних інститутів, що контролюють основні важелі влади груп інтересів. Управління суспільством, як відзначав американський дослідник Ч. Ліндблом, може бути змальоване як механізм з вищими бюрократами «нагорі», простими громадянами «внизу» та рештою ланок, які субординовані відповідно до Їхніх проміжних рангів. Цей великий за обсягом і складний механізм є багаторівневою системою функціональних фаз і рангових ланок, що перебувають у стосунках координації й субординації. Кожен вищий рівень і ранг, з одного боку, більш інформований, ресурсне та функціонально забезпечений, ніж нижчий, а з іншого – більше відповідальний за підтримку режиму оптимального функціонування підпорядкованих йому ієрархічних рівнів.

У широкому розумінні категорія управління досить часто визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування й реалізації програми. Управління – це система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади. Соціальне управління вирізняється з-поміж інших керованих систем тим, що в його рамках діють не лише стихійні механізми, а відразу дві взаємопов'язані детермінанти: і свідомий, і спонтанний способи регулювання. Відомо, що в більшості випадків у людини не виникає потреби в спеціальному науковому обґрунтуванні своїх дій, тобто апеляції до науки. Така потреба з'являється тільки тоді, коли рішення має багато варіантів і людині складно оцінити наслідки своїх дій, коли колектив, яким управляють, є досить великим, і від того, як він буде організований, значно залежить результат його діяльності. Державне управління в людському суспільстві організовує, регулює, спрямовує та контролює діяння суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити, що це – підзаконна діяльність органів виконавчої влади; спрямована на практичну організацію суспільного життя і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їхнього матеріального, культурного та духовного розвитку [6].

Розглядаючи управлінські засади формування і впровадження державної політики, зазначимо, що державне управління є особливим типом соціального управління, за якого державна організація як ієрархізований суб'єкт політики:

* наділена універсальним комплексом державно-владних повноважень;
* офіційно застосовує адміністративні методи керівництва та примусові санкції;
* використовує легітимні форми соціального спілкування й легальні засоби взаємодії з групами й індивідами;
* цілеспрямовано регулює колективні ресурси соціуму.

Загалом державна політика пов'язана з виробленням стратегічного курсу, основних напрямів розвитку держави й засобів досягнення цілей і завдань. В основу механізму сучасної державної політики покладено такі концептуальні положення:

* формування легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики;
* розробку стратегічного курсу та прийняття державно-політичних рішень;
* адміністративні й інші засоби реалізації рішень;
* блок державного контролю й арбітражу, забезпечення самокорекції політичного режиму та зворотного зв'язку з об'єктами державного керівництва.

Наступною ланкою в механізмі державної політики є розробка державної стратегії та прийняття рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади. Активну участь у виробленні державної політики беруть і законодавчі та виконавчі інститути влади. Залежно від співвідношення владних повноважень між ними, вирізняють дві основні моделі розробки державної стратегії та прийняття рішень: активна і представницька. Для активної моделі не характерне формування законодавчими інститутами визначальних принципів і конституційних норм, вироблення стратегії загальнодержавної політики. Водночас практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління закріплена за виконавчими органами.

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

Третім складником механізму здійснення державної політики є процес застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, зумовлених необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень та орієнтованих у першу чергу на практичний управлінський вплив. Цей етап управлінського циклу безпосередньо пов'язаний з політичними режимами, що відображають особливості інституціональної взаємодії державних органів з громадянами, так само як і методи політико-правового управління (співвідношення примусу й переконання, насилля й закону тощо).

Останній блок у механізмі державної політики забезпечує контроль управлінського процесу й самокорекцію його режиму, тобто вирішення конфліктів, робота системи нагляду й арбітражу, забезпечення дії зворотного зв'язку, пов'язаного передусім з судово-конституційним процесом, та функціонування контрольно-наглядових інститутів (прокуратура, омбудсмен тощо).

У зв'язку з аналізом управлінських засад формування і здійснення державної політики та характеристикою ієрархії функціональних блоків постає проблема субординації між носіями державних повноважень, координації між суб'єктами й об'єктами державного управління. Розглядаючи державу як систему субінститутів, зазначимо, що вони розмежовуються за своїми повноваженнями та функціями на горизонтальні (галузі влади) й вертикальні (рівні влади) ряди. Процес державного управління (за А. Бентлі) поділяється на групову активність людей, що діють у межах трьох гілок влади на три горизонтальних субпроцеси: законодавчий, адміністративний і судовий. Подібну ієрархізовану структуру має і сам об'єкт державної політики та управлінської взаємодії – суспільство. Структурування громадянського суспільства як сфери державної взаємодії розглядається за такими підходами.

* Як об'єкт державного реґулювання, вирізняють сфери суспільного життя, окремі види наявних у суспільстві ресурсів і відповідні їм напрями державної політики: економічна, соціальна, культурна, освітня, інформаційна та інші.
* Підставою для класифікації об'єктів державного управління є поділ на різноманітні соціально-демографічні, професіонально-кваліфікаційні чи етнічні групи людей. На зміну соціального стану цих груп спрямований управлінський вплив, відповідно до якого здійснюється специфічна жіноча, молодіжна чи етнонаціональна політика (політика прибутків і зайнятості з диференційованим вираженням для окремих соціально-професійних верств населення).

Характеристика управлінських засад формування і впровадження державної політики складається з таких елементів:

* сукупності субпідпорядкованих дій людей;
* взаємодії управлінських ланок і блоків інституціонального механізму, спрямованих на вироблення й реалізацію стратегічних цілей і рішень;
* управлінського циклу, в якому немає жорсткої послідовності функціональних фаз, оскільки вони можуть іти паралельно, що призводить до нівелювання чіткості їхнього початку й кінця.

Процес формування і впровадження державної політики ділиться на дві фази: прийняття рішень і втілення їх у життя. Загалом прийняття починається з формулювання пропозицій політики і закінчується (якщо взагалі має кінець) офіційним ухваленням певного закону, нормативного акта, адміністративної директиви чи іншої постанови, затвердженої згідно з правилами конкретного політичного рівня. Втілення рішень починається з прийняття певної політики і триває, доки ця політика є чинною [7].

# 2. Апарат соціально-демократично орієнтованої держави. Принципи його організації та діяльності

Апарат держави – система всіх державних органів, які здійснюють завдання та виконують певні функції держави.

Основними принципами державного апарату є: демократизм; національна рівноправність; законність; суверенність; поділ влади; соціальна справедливість; гуманізм і милосердя; поєднання переконання і примусу; гласність, відкритість і врахування громадської думки.

Принцип демократизму характеризується тим, що державний апарат формується з волі більшості населення, виражає та виконує волю громадянського суспільства.

Державно-правовий режим – сукупність засобів і способів реалізації державної влади, що відображають її характер і зміст з огляду на співвідношення демократичних і недемократичних засад. Розрізняють демократичний і недемократичний режими.

Основними ознаками демократичного режиму є:

* проведення виборів державних органів у центрі і на місцях та органів місцевого самоврядування;
* плюралізм у політичній, економічній, ідеологічній та духовній сферах життєдіяльності людей;
* рівноправність людей, гарантії здійснення ними їхніх прав, виконання їхніх обов'язків;
* демократизм правосуддя, пріоритет методів переконання перед методами примусу тощо.

Отже, демократичний правовий режим – це здійснення державної влади на засадах чинного права з використанням демократичних форм народного представництва, виконавчо-розпорядчої діяльності, правосуддя, контролю і нагляду, рівноправність населення, а також гарантування їхніх прав, свобод, законних інтересів, виконання кожним своїх обов'язків. [8]

Як корінна, так і решта національних груп, що проживають на території України, є рівноправними. Держава гарантує всім здійснення, охорону, захист і відтворення політичних, економічних, громадських, соціальних і культурних прав.

Державний апарат організується й діє на підставі законів. Його діяльність спрямовується на виконання законів у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Державний апарат є єдиним носієм влади на засадах самостійності й незалежності, виразником суверенітету народу і нації.

Державна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України, виконавчої – Кабінет Міністрів України. Правосуддя в Україні здійснюється виключно Конституційним, загальними та господарськими (арбітражними) судами.

Принцип соціальної справедливості державного апарату означає, що його завданням є забезпечення соціальної злагоди, консенсусу між різними частинами суспільства, балансу різноманітних інтересів усіх соціальних прошарків, груп та інших верств населення.

Державний апарат визначає, гарантує, допомагає здійснювати всім верствам населення їхні суб'єктивні права, охороняє та захищає основні права людини і громадянина, віддаючи пріоритет загальнолюдським цінностям, забезпечує гуманне й милосердне ставлення до всього населення України і кожного, окремо взятого, індивіда.

Важливим принципом державного апарату України є поєднання методів виховання і примусу. Примус до осіб застосовується лише тоді, коли вичерпано всі методи переконання, але особа не підкорилася загальнодержавним інтересам та інтересам громадянського суспільства.

Свої функції державний апарат виконує відкрито, співпрацює з різними громадськими об'єднаннями і рухами, вивчає громадську думку і враховує її в організації та здійсненні покладених на нього завдань.

Отож, державний апарат (вибраний чи призначений) є системою державних органів, що здійснюють свої функції, реалізуючи волю громадянського суспільства, всього українського народу.

Первинною клітинкою державного апарату є орган держави. Це окремий службовець чи структурно оформлений колектив державних службовців, наділений владними повноваженнями, відповідними матеріально-технічними засобами, утворений на законних підставах для виконання конкретних завдань і функцій держави.

Один службовець як орган держави – це, скажімо, Президент України, що є главою держави і виступає від її імені. Структурно оформлений колектив службовців має керівників і виконавців. Керівник виступає від імені певного органу. Кожний орган наділяється на підставі закону владними повноваженнями, які полягають у тому, що орган держави спроможний встановлювати формально обов'язкові правила поведінки (як нормативні, так і індивідуальні) та домагатися їх здійснення. [12]

В юридичній літературі розглядають різні підстави класифікації державних органів. Розрізняють, наприклад, такі види органів держави:

* за місцем у системі державного апарату: первинні (створюються через вибори всім населенням або його частиною); вторинні (створюються первинними, походять від них і підзвітні їм);
* за змістом або напрямками державної діяльності: органи державної влади, глава держави, органи державного управління чи виконавчо-розпорядчі органи, судові органи, контрольно-наглядові органи;
* за способом утворення: виборні, призначувані, ті, що можуть успадковуватися;
* за часом функціонування: постійні, тимчасові;
* за складом: одноособові, колегіальні;
* за територією, на яку поширюються їхні повноваження: загальні, або центральні; місцеві або локальні.

Законність і демократія. Демократія (в перекладі з грецької – народовладдя) означає:

* широку участь громадськості в управлінні справами держави й суспільства;
* підвищення активності політичних партій і громадських організацій, інших громадських об'єднань;
* зміцнення правової основи державного та суспільного життя;
* утвердження прав і свобод громадян і людини;
* свободу інформації та постійне врахування громадської думки;
* вдосконалення системи державних органів і органів місцевого самоврядування.

Законність є невід'ємним елементом демократії. Демократія не може бути над законом чи поза законом, а тільки в межах закону. Конституція України має вищу юридичну силу, її норми – прямої дії. Решта правових актів не повинні суперечити Конституції і конституційним законам України.

Державні органи, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи мають діяти в межах їхньої компетенції.

Держава на різних етапах свого розвитку виконує певні завдання, здійснює різноманітні обов'язки. Таке виконання завдань та обов'язків характеризує сутність і соціальне призначення держави, а також її зміст.

Діяльність держави характеризується певними напрямками в економічній, політичній, екологічній, ідеологічній, гуманітарній та інших сферах суспільного розвитку. Це, врешті-решт, має привести до досягнення певної мети, що її ставить держава на коротку чи довгострокову перспективу.

Звідси можна зазначити, що до основних ознак, які характеризують функції держави, слід віднести: такі, що безпосередньо відображають чи конкретизують сутність держави; через які реалізуються основні завдання держави; здійснення яких веде до досягнення державою поставленої мети на певному історичному відтинку часу; що їх слід розглядати як напрямки та аспекти діяльності держави. [8]

Отже, функції держави – основні напрямки її діяльності, в яких відображаються й конкретизуються завдання і мета держави, проявляються її сутність, зміст і соціальне призначення в соціальне неоднорідному суспільстві.

Поряд із функціями держави деякі автори виокремлюють і функції державних органів та їхніх посадових осіб. Розрізняють функції законодавчих, виконавчих, судових і контрольно-наглядових органів держави.

Реалізуючи державні функції, державні організації повинні:

* зважати на об'єктивні закони розвитку суспільства і керуватися цими законами в повсякденній діяльності;
* стимулювати соціальну активність людини і громадянина, звертати увагу на виробничо-економічне і соціально-культурне самовизначення особистості;
* брати до уваги інтереси й потреби різних соціальних спільнот, груп та об'єднань людей, конкретних особистостей, визнавати їхню реальність і сприяти здійсненню;
* підпорядковувати всю свою діяльність служінню громадянському суспільству, не втручатись у приватні справи людини і суспільства, якщо це не виходить за межі конституційного регулювання суспільних відносин. [11]

Так, приміром, Конституція України закріплює: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості».

Державні функції та функції державних органів слід відрізняти від форм і методів їх здійснення. Такими формами є законодавство, управління правосуддя, контроль і нагляд, правоохоронна та право-реалізаційна діяльність. До методів здійснення державних функцій у найзагальнішому вигляді відносять переконання, заохочення і примус. Кожна державна функція та функція державних органів може здійснюватись у різних формах і різними методами.

Для характеристики напрямків діяльності держави та її органів у громадянському суспільстві дуже важливе місце відводиться питанню відповідних меж державного втручання в діяльність суб'єктів громадянського суспільства. Обмеження діяльності держави та її органів у громадянському суспільстві повинно враховувати два критерії:

* можливості державного управління небезмежні, а надмірне перевантаження держави невиправдано великою кількістю завдань веде до зниження ефективності їх виконання;
* збільшення кількості державного управління веде до зменшення самоуправління і самоврядної діяльності суб'єктів громадянського суспільства, що є неприпустимим у демократичній, правовій державі.

Одним із напрямків вирішення цієї проблеми на користь громадянського суспільства є розширення місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» (ст. 140 Конституції України). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 2005 р. визначає його як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. [3]

Отже, сучасне законодавство України розширює можливості самоврядної діяльності громадян, що дає змогу поєднувати реалізацію державних функцій як державними організаціями, так і самоврядними структурами на місцях.

Недемократичні режими поділяють на тоталітарні та авторитарні.

Тоталітарний режим – сукупність таких засобів і способів реалізації державної влади, за яких уся життєдіяльність суспільства і кожного окремого громадянина (особи) абсолютно регламентована: влада на всіх рівнях формується закрито однією особою чи кількома людьми з правлячої верхівки, не контролюється населенням; відсутня будь-яка можливість для вільного виявлення і врахування інтересів усіх груп населення; найменші вільності негайно придушуються всіма засобами, аж до прямого насильства, існує однопартійна система, звичним є грубе втручання в особисте життя людини і громадянина.

Авторитарний режим – така сукупність засобів і способів реалізації державної влади, за яких вона концентрується в руках правлячої верхівки; допускаються деякі розмежування політичних сил, легальні можливості через представницькі органи чи громадські об'єднання обстоювати інтереси певних верств населення. Але якщо така поляризація політичних сил стає антагоністичною, включається механізм дії реакційного закону чи пряме насильство.

За іншими ознаками демократичні режими класифікуються як: демократично-ліберальний, демократично-радикальний, демократично-консервативний та ін. Серед недемократичних розрізняють: військово-поліцейський, фашистський, расистський, терористичний, диктатуру певної партії, класу, іншої групи чи прошарку в соціальне неоднорідному суспільстві тощо.

Отже, форма держави характеризується відповідною організацією та реалізацією публічної влади, взаємозв'язком держави з особою і громадянським суспільством.

# 3. Правоохоронні органи у механізмі держави української держави

Правоохоронна системаохоплює всю сукупність державно-правових засобів, способів і гарантій, що забезпечують охорону й захист людини і громадянина від протиправних діянь, а саме: об'єкти й мету правоохорони; суб'єктів правоохорони; правоохоронну діяльність.

У сучасній літературі поняття «правоохоронна діяльність» визначається по-різному. В основі різних визначень лежить наявність державних і недержавних суб'єктів такої діяльності. Більшість авторів уважають, що правоохоронна діяльність може здійснюватися не тільки державою, її органами, посадовими особами та іншими державними організаціями, а й недержавними структурами.

Немає єдиного підходу і до характеристики місця й ролі правоохоронної діяльності в системі інших правових форм діяльності держави зі здійснення її функцій.

Ознаки правоохоронної діяльності:

* в її основі – завдання з розгляду юридичної справи;
* вона здійснюється компетентними державними і недержавними суб'єктами, коло яких визначається чинними законодавчими актами;
* використовуються різні форми реалізації правових норм;
* приймаються відповідні процесуальні акти реалізації, що мають офіційний характер і передбачену законодавством форму;
* вона реалізується в чітко визначеній процесуальній формі та з використанням різноманітних юридичних методів. [10]

Отже, правоохоронна діяльність – це закріплені чинними процесуальними нормами діяння компетентних суб'єктів державних і недержавних організацій та їхніх посадових осіб із розгляду юридичних справ, охорони й захисту суспільних відносин від правопорушень і прийняття спеціальних актів реалізації матеріальних правових норм із метою забезпечення законності та охорони правопорядку.

Державна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Вдосконалення органів державної влади реалізується в Україні на основі Конституції України.

До системи державних органів України належать: законодавчий орган – Верховна Рада України; глава держави – Президент України; виконавчі органи, що поділяються на вищі (Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим), центральні (міністерства, державні комітети і відомства України та Автономної Республіки Крим), місцеві (обласні й районні, міст Києва і Севастополя, районів у містах Києві й Севастополі державні адміністрації на чолі з головами цих адміністрацій та їхні відділи й управління, а також адміністрації державних підприємств і установ); виконкоми й голови сільських, селищних, міських (міст районного та обласного підпорядкування) рад у частині виконання державних повноважень, що були їм делеговані органами державної влади.

Органи місцевого самоврядування, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, тобто обласні й районні ради, а також органи місцевого самоврядування: міські, сільські, селищні ради та їхні виконавчі органи є самостійною системою об'єднань громадян у громадянському суспільстві.

Система судових органів охоплює: Конституційний Суд України; загальні [Верховний Суд України, суди Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва і Севастополя) суди, міжрайонні, районні, міські (міст обласного підпорядкування), районні в місті народні суди]; арбітражні [Вищий арбітражний суд України, арбітражний суд Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва і Севастополя) арбітражні суди, інші спеціальні суди].

У самостійну систему органів держави виокремлюються контрольно-наглядові органи України. До них належать: Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори; податкові адміністрації, санітарні, пожежні, контрольно-ревізійні та інші державні інспекції. [13]

Отже, апарат держави посідає головне місце в системі організацій державного механізму, оскільки здійснює державну владу та управління в суспільстві.

Основними засадами законності вважають:

* зверхність закону в системі нормативних актів;
* єдність законності;
* незаперечність закону в соціальній практиці;
* реальний характер законності;
* забезпечення прав людини;
* невідворотність відповідальності за правопорушення;
* взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості та ін.

В Україні діє принцип зверхності права (правового закону). Найвища юридична сила належить Конституції України, норми якої мають пряму дію. Решта нормативно-правових актів (включно з Конституцією та правовими актами Автономної Республіки Крим) не повинні суперечити Конституції України. Відносно громадян діє принцип: «дозволено все, що не заборонено законом». Державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи діють за принципом «дозволено лише те, що визначено законом».

Єдина законність означає, що не може бути різної дії закону в різних регіонах і щодо різних людей в Україні. На всій території України закон однаковою мірою повинен діяти стосовно до всіх суб'єктів права.

Незаперечність закону в соціальній практиці характеризується тим, що ніхто не може скасувати закон, окрім органу, який його прийняв. Реальний характер законності має місце тоді, коли вимоги закону не тільки проголошуються, а й впроваджуються в життя.

Забезпечення прав людини. Одним із важливих принципів законності є ідея здійснення законів в інтересах людини і для забезпечення її прав. Основні права та обов'язки людини і громадянина закріплені в Конституції України та деталізуються в чинному законодавстві. Здійснення цих законів забезпечує права людини в усіх сферах її життєдіяльності.

Невідворотність відповідальності за правопорушення. Кожне скоєння правопорушення має тягти за собою відповідальність винної особи. Важливо не те, щоби винний був тяжко покараний за скоєння правопорушення, а те, щоби жодне правопорушення не залишалося нерозкритим.

Взаємозв'язок законності й доцільності. Закони та – на їхній основі – підзаконні нормативні акти повинні встановлювати все, що доцільно, забороняти все, що недоцільно для громадянського суспільства і суспільних інтересів. Закон не повинен захищати інтереси лише якоїсь певної партії, класу чи групи людей. Якщо норма права перестає бути доцільною, її належить негайно скасувати, а до того її дію має призупинити відповідний суд за власною ініціативою чи за поданням виконавчих або інших органів.

Взаємозв'язок законності й культурності. За відсутності єдиної законності нема й культурності. Ці два поняття обумовлюють одне одного. Якщо нема достатньої культурності, то нема й достатньої законності.

Взаємозв'язок законності й справедливості. Не тільки сам закон, а й способи його здійснення, а також його втілення в повсякденне життя мають спиратися на справедливість.

Згідно з Конституцією України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен). Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 2005 р. передбачає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. [1]

Якщо вичерпано внутрішні державні можливості захистити суб'єктивні права з допомогою механізмів, що діють в Україні, людина має можливість звернутися за захистом її прав до міжнародних судових установ чи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. До таких механізмів належать:

1. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй (ГА ООН), яка прийняла 10 грудня 1948 р. Декларацію прав людини. ГА ООН утворила такі органи: Спеціальний комітет із деколонізації; Спеціальний комітет проти апартеїду; Спеціальний комітет із розслідування дій Ізраїлю, що зачіпають права населення окупованих територій, та Комітет здійснення невід'ємних прав палестинського народу.

2. Рада безпеки, яка зосереджує увагу на різних ситуаціях, пов'язаних із порушенням прав людини.

3. Екологічна та соціальна рада (ЕКОСОР), яка утворила ряд комітетів і комісій, а саме: Комітет із прав людини; Комісію зі статусу жінок; Комісію з соціального розвитку; Комісію запобігання злочинності та кримінального правосуддя.

4. Комісія з прав людини (КПЛ ООН) є головним органом ООН, що опікується правами людини. Підкомісія з питань запобігання дискримінації та захисту меншостей, яка допомагає в роботі КПЛ ООН.

5. Спеціалізовані установи ООН: Міжнародна організація праці (МОП); Освітньо-наукова та культурна організація (ЮНЕСКО); Міжнародна юридична комісія (МЮК); Верховний комісар ООН та деякі інші.

Отже, в Україні захистові суб'єктивних прав людини й громадянина надається належне значення. Якщо використано всі внутрішні можливості, людина може захистити свої права з допомогою міжнародних організацій та іншими не забороненими законом засобами. [9]

# Висновки

державний політика демократичний суспільний

Державне управління як владний механізм реалізації державної політики у практиці суспільної дійсності є або досконалим урядуванням, або забюрократизованим процесом. Тому головне завдання адміністративної реформи полягає у виробленні ефективних механізмів удосконалення результативності віддачі державного управління через застосування критеріїв і процедур довершеного кадрового відбору фахівців та посилення системи підготовки й перепідготовки державних службовців.

Для сьогодення України грамотне використання владних механізмів впровадження державно-політичних рішень є нагально необхідною передумовою демократичного розвитку держави. Широта, глибина й ефективність відповідного інструменту має відповідати державній стратегії розвитку країни та адекватно відображати впроваджувальну доктрину. Демократичні парадигми використовують інструменти державної політики як своєрідні індикатори ціннісних орієнтацій розбудови громадянського суспільства.

Отже, процес практичного вдосконалення інтелектуальних здібностей зосереджений на мистецтві аналізу державної політики як науки, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності в Україні.

Для успішного рішення проблеми реформування системи державного управління треба вирішити наступні проблеми:

* Погане опрацьовування документів
* Слабка законодавча база
* Бюрократія серед міністрів
* Уплутування державних службовців в державну політику.

Оцінювання ефективності й результативності державної політики презентує сучасні підходи до аналізу і впровадження державної політики. Аналітик-експерт завжди перебуває в ситуації оцінювання: від проблем до людей. Правильний вибір критеріїв та оцінювальних підходів сприятиме вдосконаленню соціально-економічної й політичної оцінки напряму державної політики у суспільному розвитку.

# Список літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 2004 р. – К., 2004. – 55 с.
2. Про державну службу: Закон України // Закони України. – К., 2004. – Т. 6. – С. 231–245.
3. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України // Уряд. кур'єр. – 2007. – 19 квіт. – С. 14–16.
4. Актуальні проблеми реформування державного управління, – К.: Вид-во УАДУ, 2005. – 312 с.
5. Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / Укл. В. Романов, О. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2007. – 236 с.
6. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2007. – 328 с.
7. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб. – К.: Асоціація молодих українських політологів і політиків, 2007. – 200 с.
8. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць / ДФ УАДУ. – Д., 2007. – Вип. 1 (1). – С. 83–91.
9. Веймер Д.Л., Вайнінґ Е.Р. Аналіз політики; концепції, практика / Пер. з англ. /. Дзюб, А. Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2006. – 654 с.
10. Воронько О. Державна кадрова політика України: її формування та принципи // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України. – 2006. – №4. – С. 60–68.
11. Гаєвський Б.А., Ребкало В.А. Культура державного управління: організаційний аспект: [Монографія]. – К.: Вид-во УАДУ, 2006. – 144 с.