

Лекція 6. Процес і засоби впровадження політики

1. Сутність та структура впровадження політики.
2. Інструменти та методи реалізації політичних рішень
3. Моделі впровадження політики

- **Сутність впровадження політики:**
 - – система дій **окремих осіб**, обмежена певним середовищем та інституціональним контекстом, в якому вони виконують свої заходи;
 - – **процес переговорів між тими, хто відповідає за введення рішення і тими, хто контролює ресурси**;
 - – процес **взаємодії** між сукупністю **цілей і заходами**, спрямованими на їх досягнення.
 - Особливість процесу впровадження рішення полягає також в розширенні числа учасників управлінського циклу завдяки залученню об'єкта управління та безпосередніх виконавців

- В межах етапу впровадження виділяють два субетапи:
 - 1. Підготовка реалізації цілей, аналіз плану дій, пошук та знаходження ресурсів для реалізації завдань.
 - 2. Оперативне управління реалізацією цілей, уточнення рішень у зв'язку з розвитком ситуації, контроль за використанням ресурсів та ін.

- Важливою умовою виступає те, що усі рішення, що необхідно реалізувати, повинні мати директивну та легітимну форму.
- Вони мають включати відповідальність конкретних осіб за реалізацію, а також мати адресний характер, спрямованість на інтереси певних соціальних груп.

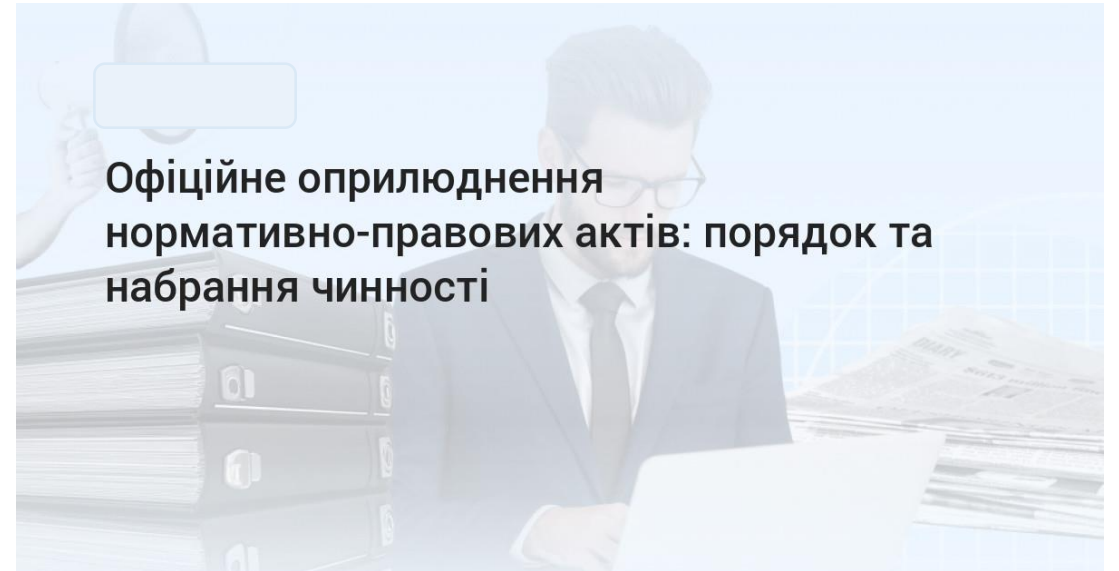
• Впровадження потребує вертикалі «згори-донизу», системного контролю та зв'язку, ресурсів для цієї роботи, а також урахування таких провідних чинників:

- 1. Кількість установ, задіяних у впровадження.
- 2. Наявність груп інтересів, на яких безпосередньо чи опосередковано вплине впровадження рішення.
- 3. Рівень загрози рішення інтересам груп, владі, пільгам чи привілеям.
- 4. Міра впливу рішення на існуючу кількість чи якість робочих місць.
- 5. Професіоналізм та практичний досвід персоналу, що реалізує рішення.
- 6. Чіткість визначення фінансових та інших ресурсних джерел рішення.
- 7. Рівень уваги громадської думки до рішення.

- П. Сабат'єр сформулював так званий «**ефект впровадження**»:
- **чіткі і послідовні цілі**, які можуть забезпечити стандарти оцінювання ресурсів;
- **легітимність структур впровадження**: підтримка тих, хто реалізує рішення, та адресних груп;
- **професіоналізм** тих, хто впроваджує;
- **підтримка груп інтересів** у законодавчій та виконавчій владі.

- **Впровадження** як система розглядається як **проблема контролю та координації**.
- В цьому аспекті ефективно впровадження залежить від наступних елементів:
- **визначення цілей** та формулювання **плану**;
- **моніторинг виконання плану**;
- **порівняльний аналіз** того, що відбулося та того, що заплановано;
- **коригування впровадження** з метою компенсації невдач

- Після того, як державне рішення утверджене і підписане, оприлюднене і опубліковане, даний **правовий акт набуває чинності**. Тепер рішення стає державним документом, який має бути прийнятий до практичного застосування і обов'язкового виконання.
- З цієї миті і починається **фаза здійснення державного рішення**, пов'язана з механізмом забезпечення реалізації його положень і контролю за ходом виконання прийнятого правового акту



Офіційне оприлюднення
нормативно-правових актів: порядок та
набрання чинності

2. Інструменти та методи реалізації політичних рішень

- Для організації реалізації рішення необхідні три групи методів:
- 1. **Організаційно-розпорядчі**, що засновуються на нормативних вимогах, наказах, розпорядженнях.
- 2. **Методи опосередкованого впливу**. Створення оптимальних умов для виконання рішення.
- 3. **Соціально-психологічні**. Створення сприятливого клімату в організації.
- Серед методів впливу на процес впровадження рішення виділяють такі:
- 1. Силовий вплив.
- 2. Наказ.
- 3. Непряма вказівка.
- 4. Процедурне маневрування.
- 5. Ресурсне стимулювання.
- 6. Інформаційно-психологічне маніпулювання.
- 7. Раціональна аргументація.



- **Л.Пай** пропонує такі методи впровадження політики:
 - 1. **Ефектор** – намагання уряду **змусити громадян змінити свою поведінку** через розповсюдження певної **інформації, переконуючи**, радячи.
 - 2. **Детектор** – соціологічне обстеження з метою **з'ясувати думку громадян та залучити їх до участі в виконанні рішень.**
 - 3. **Регулювання** – використання механізмів дозволу та обмеження.
 - 4. **Адміністративний вплив** – державний примус.
 - 5. **Обслуговування** – надання соціальних послуг.
 - 6. **Маніпулювання** – інформаційний вплив

- **Р. Ріплі та Г. Франклін:** механізм реалізації (або адміністрування) рішень включає гравців, організації, процедури і техніку, що дозволяє досягти необхідних результатів у поставлених цілях.
- **Дж. Андерсон:** в сучасних політичних інститутах «державна політика здійснюється в основному в рамках комплексної системи адміністративних агентств, які тепер часто називаються бюрократією».

3. Моделі впровадження політики

- фаза реалізації, або «імплементациї», публічних рішень має поєднувати в єдиний цикл,
- з одного боку, процеси **підготовки і затвердження рішень**,
- а з іншого – **процеси підбиття підсумків** здійснення прийнятих раніше проектів.
- Крім усього іншого тут було виявлено немало парадоксів політико управлінського процесу, коли, наприклад, спочатку **приймався один дизайн рішення, а в ході його реалізації мети і завдання прийнятого дизайну замінювалися іншими або ж значно коригувалися.**

«Зверху вниз» против «Знизу вгору»

Зверху вниз

Рішення надходять від вищого керівництва та спускаються вниз по організаційній структурі



Знизу вгору

Ухвалення рішень починається з працівників нижніх рівнів поступово підіймається до рівня всієї компанії

умови, за яких політичне рішення, закони чи інші державні акти, що мають на меті важливі зміни в політиці, зможуть дійсно досягнути своєї мети:

- проект має базуватися на глибокій теорії відносних змін у цільовій групі, яка своїми діями має досягнути кінцевої мети рішення;
- статутні чи інші базові політичні рішення мають містити в собі недвозначні політичні директиви. Структура імплементацийного процесу повинна задовольнити цільову групу, а сам процес сприйматися як бажаний;
- лідер імплементацийного процесу має бути професійним керівником, відрізнитися певною політичною майстерністю для здійснення встановлених законом цілей;
- протягом імплементацийного процесу активними прихильниками програми мають бути групи виборців і хоча б 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 в свою чергу може призвести до руйнування теорії статуту та політичної підтримки.

- **модель реалізації державних рішень: «зверху донизу»**

- Будь-яке державне рішення в процесі його здійснення має містити чітку характеристику початкових умов і поставлених цілей, дій з їх реалізації і прогнозованих наслідків. Звідси витікає дуже важливий висновок про те, що в ході ухвалення і реалізації рішень мають бути точно визначені і строго дотримані основні цілі проекту.
- Вони не можуть кардинальним чином мінятися при переході від фази прийняття публічного рішення до етапу його реалізації.
- Крім того, визначивши політичні цілі «вгорі», важливо проконтролювати їх послідовне проведення в життя виконавцями «внизу».
- Стратегія стає реалістичною програмою тільки тоді, коли «зверху» спеціальним рішенням створюються необхідні для її здійснення умови, правова база і матеріальні ресурси
- актуалізується проблема досягнення соціально-політичної згоди між основними учасниками процесу реалізації публічного рішення.

Прессман і Вілдавські:

- «Кожну нову реєстрацію угоди, необхідну для продовження процесу реалізації програми, ми називатимемо **критичною точкою рішення**.
- Будь-який випадок, в якому кожен окремих учасник мусить давати свою згоду, ми називатимемо **«точкою усунення перешкод»**.

• американським ученим П. Сабатьєром було виділено **«шість об'єднуючих характеристик», необхідних для забезпечення ефективності ходу здійснення проектів:**

- 1. Формулювання чітких і значущих цілей.
- 2. Розробка каузальної моделі для обґрунтування зв'язаності цілей і засобів.
- 3. Офіційна структуризація повноважень і відповідальності між чиновниками-виконавцями і «групами-мішенями».
- 4. Забезпечення професійного і відповідального характеру роботи офіційних виконавців.
- 5. Забезпечення соціально-політичної підтримки виконання рішень **«зверху» (з боку політиків) і «знизу» (з боку груп інтересів)**.
- 6. Забезпечення достатнього рівня розвитку соціально-економічного середовища, який не повинен нейтралізувати функціонування наведених вище чинників
- Починаючи з 1970-80-х років описана вище раціональна модель контролю «зверху-донизу» була піддана критиці з боку прихильників альтернативної концепції, названої на протигагу першій моделі «знизу догори».

- **Слабкі сторони моделі: «зверху-донизу»:**
- 1. ключовими гравцями процесу імплементації виявляються лише особи, що ухвалюють рішення, тоді як всі інші актори виступають тільки в ролі провідників волі всемогутнього начальства, що має місце, як правило, в умовах військової або тоталітарної організації.
- 2. в реальній державній політиці досить рідко зустрічаються ситуації, коли один-єдиний державний орган бере на себе сміливість формулювати всі суспільні цілі, стаючи таким чином головним директивним центром. Як правило, в будь-якій сфері публічної політики працює декілька центрів ухвалення рішень, нерідко з достатньо відмінними одне від одного цілями і завданнями.
- 3. модель вертикального контролю майже ігнорує питання про стратегію і тактику інших акторів, чиновників-виконавців і груп тиску, які можуть переслідувати свої особливі інтереси і добиватися виконання власних цілей. По-четверте, найбільш загальне і принципове заперечення проти попередньої моделі зводиться до того, що в практичній політиці вкрай складно розмежовувати формування та реалізацію державних рішень і програм, оскільки багато владних органів одночасно займаються і тим та іншим, та до того ж саме в процесі здійснення рішень відбувається їхнє коректування та переформулювання.
- 4. процес реалізації державної політики виглядає більш комплексним і багатовекторним, ніж просте виконання покірними «низами» мудрих директив «верхів».

- пріоритет віддається **раціональному проектуванню цілей і засобів** того або іншого державного акту, а потім **«вертикальному» контролю за поведінкою виконавців з неухильним впровадженням в життя офіційного дизайну рішення**
- схематичний підхід «одне рішення – одна мета»

- моделі для інтерпретації процесу реалізації державних рішень: **«знизу-догори»**.
- центр тяжіння в дослідженні процесу реалізації переноситься на «низовий» рівень, який включає вивчення цілей і стратегій, дій і взаємодій «безпосередніх виконавців» тих або інших публічних рішень – оперативних управлінців і представників груп інтересів
- На низовому рівні діє безліч акторів зі своїми інтересами і цілями, стратегіями і тактиками, що у результаті створює основу різних варіантів трактування прийнятого раніше проекту діяльності

- **«бюрократи рівня вулиці»** (термін ввів М.Ліпські), які виступають як безпосередні і оперативні виконавці.
- не начальницький «сигнал зверху» складає реальну основу процесу імплементації, а «низова», або вулична, робота що наближує чиновників виконавців до населення.
- Чиновники низової ланки володіють так званими **«дискреційними повноваженнями»**, тобто **можливостями ухвалювати адміністративні рішення «на виконання» рішень політичних і діяти у цілому ряді випадків не згідно з якимись абстрактними цілями, а відповідно із своїм професійним і бюрократичним «розсудом»**.

слабкості моделі «знизу догори»:

- недооцінка ролі офіційного дизайну рішення, який приходить з центрального відомства і за невиконання якого відповідно до формальних норм і процедур виконавець має нести певну відповідальність;
- відсутність стрункої концепції, яка інтегрувала б в собі всю систему чинників, що впливають на хід виконання рішення, а не тільки хаотичні взаємодії, конфлікти і торги з його приводу

Модель «знизу-вгору» (плюралістична імплементация)

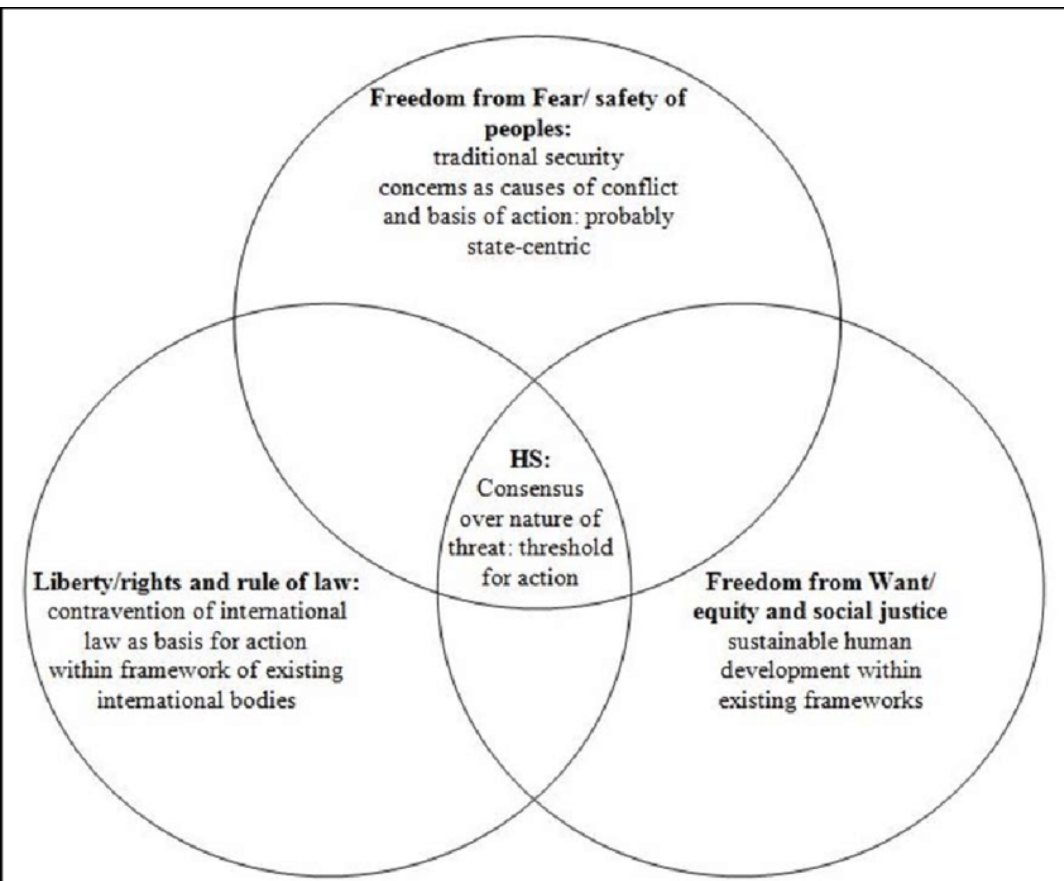
Ідея в тому, що імплементация – це не просто наказ згори, а процес взаємодії між владою і суспільством.

01

Нижчі ланки мають цінну інформацію про реальний стан речей і можуть пропонувати коригування політики. Громадські групи і медіа, зі свого боку, здатні підтримати або, навпаки, розкритикувати зовнішньополітичний курс, тим самим впливаючи на його коригування владою.

02

Плюралістична модель підкреслює важливість прозорості та конкуренції ідей: різні актори «знизу» додають свої голоси до процесу, і влада вимушена їх враховувати, щоб рішення успішно втілювалося.



Держава в особі Міністерства закордонних справ та міжнародної торгівлі Канади являє собою механізм імплементації концепції «human security»: з одного боку активізується інформаційна робота всередині держави, з іншого боку чітко прослідковуються зусилля Оттави у просуванні такої концепції у світовому масштабі. Громадські організації та «мозкові центри» мають на меті реалізацію практичних проектів та проведення наукових досліджень. Однак, всі організації об'єднані єдиною концепцією «human security» і фактично спрямовані на виконання єдиного завдання – активного впровадження принципів безпеки особистості як у Канаді, так і в глобальному масштабі.

HUMAN SECURITY & INDIGENOUS PEOPLES IN CANADA

UNDRIP & FPIC



FPIC

Free, prior, and informed consent (FPIC) is the formal recognition of Indigenous peoples' inherent right to self-determination regarding the use and development of indigenous lands, territories, and the natural resources therein.

UNDRIP

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) internationally affirms the minimum standard for the recognition of Indigenous peoples' inherent, Creator-given collective and individual rights.



BILL C-262

A proposed piece of Canadian legislation seeking to ensure Canadian laws' harmony with UNDRIP. Controversy exists regarding some of its parts' supposed 'open-endedness'. It is currently at the Committee stage in the Canadian Senate.

HUMAN SECURITY

Human security concerns the safety and protection of individuals via ensuring freedom from fear of 'chronic threats', and freedom from want- the protection from drastic disruptions in patterns of daily life.

-UNDP Human Development Report 1994



CANADA AND HUMAN RIGHTS

Canada constitutionally entrenches human rights and freedoms via the Charter, and is a signatory of almost all major UN human rights conventions. It is not a signatory of the Convention on Migrant Workers or the Convention on Enforced Disappearances.