

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ**

**РУДЕНКО О.М., МАЛОГОЛОВА Т.М.**

**ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ  
В СУЧАСНОМУ СВІТІ**

монографія

**Кошіце 2018**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ**

**РУДЕНКО О.М., МАЛОГОЛОВА Т.М.**

**ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ  
В СУЧАСНОМУ СВІТІ**

**монографія**

**Кошіце 2018**



**MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE  
CHERNIHIV NATIONAL UNIVERSITY OF TECHNOLOGY**

**Rudenko Olga, Maloholova Tetyana**

**INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR  
IMPLEMENTATION OF PUBLIC  
POLICY IN THE CONTEMPORARY  
WORLD**

**monograph**

**Košice 2018**

**Рекомендовано до друку Вченою радою Чернігівського національного технологічного університету (протокол № 5 від 23 квітня 2018 р.)**

**УДК 351/321:323**

**Рецензенти:**

**Іваницька О.М.**, д.держ.упр., професор (Національний технічний університет України “Київський політехнічний інститут”)

**Бульба В.Г.**, д.держ.упр., професор (Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України)

**Вархолова Т.**, доктор наук, професор (Центрально-європейський університет Скаліца, Словаччина)

**Навчально-наукова серія:**

**«Публічне управління та адміністрування».**

Започаткована НДІ публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету в 2015 році

**Руденко О., Малоголова Т. Інституційні механізми реалізації публічної політики** : монографія // О. Руденко, Т. Малоголова. – Видано Академічним співтовариством Михайла Балудянського, Республіка Словаччина, 2018 – 172 с. – (навчально-наукова серія: “Публічне управління та адміністрування”; випуск 8). – Надруковано в Кошицькому Технічному Університеті, Республіка Словаччина. Бібліогр.: 209 назв. Наклад 300 прим.

У монографії розглянуто основні теоретичні та практичні аспекти формування інституційних механізмів реалізації публічної політики та визначено напрями оптимізації системи державного управління; обґрунтовано необхідність запровадження новітніх соціальних технологій у процесі оптимізації механізму взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства на основі принципу вираження інтересів, пріоритетів та цілей публічної сфери; виокремлено шляхи та напрями вдосконалення імплементації інституційних механізмів реалізації публічної політики у державно-управлінську практику в контексті адаптації європейських норм демократичного урядування до процесу вироблення, прийняття та реалізації публічно-політичних і державно-управлінських рішень.

Представлена монографія розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, студентів, при вивченні нормативних дисциплін з державного управління та місцевого самоврядування; науково-методичного забезпечення професійного навчання державних службовців; а також на працівників органів державної влади та управління, які здійснюють діяльність у соціогуманітарній сфері.

**ISBN 978-80-972931-5-4**

© Руденко О. М., Малоголова Т. М., 2018

© Чернігівський національний технологічний університет, 2018

© Відповідальний редактор – Ing. Lenka Dubovická, PhD. 2018

© Редакційна підготовка, оформлення - Академічне співтовариство Михайла Балудянського, Республіка Словаччина, 2018

**UDC 351/321:323**

**Recommended for publication by the Academic Council of the Chernihiv National University of Technology (protocol № 5 from 23/04/2018)**

**Reviewers:**

**Ivanytska Olha**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, National Technical University of Ukraine “Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”, professor, theory and practice of management department, Ukraine

**Bulba Volodymyr**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Ukraine

**Varcholová Tatiana**, Dr.h.c. Prof., Ing., University of Central Europe Skalica, Slovakia

**Academic series: Public management and administration**

Initiated by the Institute of Public Administration and Management of Chernihiv National University of Technology in 2015. Issue 8.

**RUDENKO O., MALOHOLOVA T. INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN THE CONTEMPORARY WORLD** : monograph // Rudenko O., Maloholova T. – Published by Academic Society of Michal Baludansky in of Košice, Slovakia, 2018 – 172 p. – (educational-scientific series: “Public management and administration”; issue 8). – Printed by UK Technical University of Košice, Slovakia. Bibliography: 209 titles. Printing 300 pcs.

The monograph examines the main theoretical and practical aspects of the formation of institutional mechanisms for the public policy implementation, and identifies the areas for optimizing the system of public administration. Substantiated was the necessity of introduction of the newest social technologies in the process of optimization of the interaction mechanism of the state, business and civil society on the basis of the principle of expression of interests, priorities and goals of the public sphere. Identified were ways and directions of improving the implementation of institutional mechanisms for the implementation of public policy into the public administration practice in the context of the adaptation of European norms of democratic governance to the process of developing, adopting and implementing public-political and state-governing decisions.

The presented monograph is intended for scientists, lecturers, students and post-graduate students, for studying normative disciplines on public administration and local self-government; scientific and methodological provision of professional training of civil servants; as well as for employees of public authorities and administrations that carry out activities in the social humanitarian sphere.

**ISBN 978-80-973931-5-4**

© Rudenko Olga, Maloholova Tetyana, 2018

© Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine, 2018

© Editor – Ing. Lenka Dubovická, PhD. 2018

© Editorial preparation, setting - Academic Society of Michal Baludansky, Košice, Slovakia, 2018

## ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	8
ПЕРЕДМОВА	16
ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	18
ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ	37
ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ	61
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	79
ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	89
ГРОМАДСЬКІ КОМУНІКАЦІЇ У ВИРОБЛЕННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	98
КОМПЛЕКСНИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	125
ПІСЛЯМОВА	144
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА	153

## CONTENTS

ABSTRACT	8
INTRODUCTION	16
PUBLIC POLICY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION THEORY	18
INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR THE PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION: THEORETICAL METHODOLOGICAL APPROACHES	37
THEORETICAL CONCEPTS OF PUBLIC SPHERE	61
MECHANISMS OF THE PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION	79
INSTITUTIONALIZATION OF THE DIALOGUE OF AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY	89
PUBLIC COMMUNICATIONS IN FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POLICY	98
COMPLEX INSTITUTIONAL MECHANISM OF THE PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION	125
AFTERWORD	144
REFERENCES	153



## ABSTRACT

Institutional development of the state and civil society in the direction of ensuring public stability, civil peace and harmony, successful reforms in many spheres of society's life, requires the state authorities and the modern policy to expand cooperation with the public as one of the main actors involved in the development and implementation of public policy as the basis of governance social development.

Institutional transformations that occur along with changes in the socio-political life of modern Ukraine substantially increase the responsibility of public administration for the consequences of social transformations, actualizing the role of the state as the main actor in the public policy development and implementation, where the interests of different social, public and political groups collide. The refusal to formalize the institutional component of public administration by a social development, and bring it closer to the needs of public life democratization, points out to the need for the formation and implementation of effective democratic mechanisms of the public policy implementation into the public administration practice. At the same time, it is necessary to use the best world practices of ensuring the process of developing and implementing the public policy, which is based on effective mechanisms aimed at making the most of the intellectual potential of the society, creating a system of consensus and partnership, as well as an open dialogue between public administration, political elite and civil society.

The attention of foreign and domestic scientists was focused on the theoretical problems of public administration, its functions, methods and mechanisms for their implementation, as well as the correlation between the public policy, state policy and public administration, relations between the political power, state power and civil society, and the application of a systemic approach in public administration. The scientists also studied the formation and implementation of an effective model of public policy as the basis for developing and implementing appropriate mechanisms for its implementation into the public administration practice; as well as various aspects of the interaction of political power, public administration and civil society; other issues of developing institutional mechanisms for the public policy implementation. However, even taking into account the numerous

scientific developments on the issues of formation of mechanisms for the public policy implementation, the issue of theoretical and methodological substantiation of institutional mechanisms for its implementation in the public administration remain poorly investigated, and the author focuses attention on this issue.

The purpose of our research is a theoretical and methodological substantiation of directions for improving the institutional mechanisms of the public policy implementation in the system of public administration. In this context, analyzed in detail were the scientific developments concerning the process of development, implementation of public policy and mechanisms for the public policy implementation in the political and public administration processes. The conceptual-categorical apparatus of public administration science was expanded, in particular by defining the notion of “institutional mechanisms for the implementation of public policy” and clarifying the concepts of “public policy” and “public power”. The characteristic features and structural elements of institutional mechanisms for the implementation of public policy were identified. Foreign experience of the peculiarities of substantiation and implementation of institutional mechanisms of public policy implementation into the public administration practice was generalized. Investigated was the interaction of the state, business and civil society on the basis of principle of expressing the interests, priorities and goals of the public sphere in the process of implementing the public policy on the creation of mechanisms for cross-sectoral partnership. The institutional mechanisms of the public policy implementation in the aspect of interaction between the state authorities, local self-government bodies and civil society institutions were revealed and systematized. The directions of improvement of the public administration system in the context of improving the institutional mechanisms for the public policy implementation were determined.

This monograph is a comprehensive study in the scientific field of public administration, which reveals the theoretical and methodological substantiation of institutional mechanisms for the public policy implementation and the directions for implementing these mechanisms into the public administration practice. Proposed in this paper, as a result of studying the basic concepts of the subject field of public policy, a generalized concept of public policy as a civil society legitimized method of formation of strategic socio-political and state administrative decisions by public authorities in interaction with social actors. In this

method, a public authority is being implemented. Understanding the public policy as a concept allows to describe and evaluate the degree of its development, as well as the involvement of its actors in the process of developing decisions and decision making. Public authority, in its turn, is understood as institutionalized social power, which implements important social interests and priorities in order to ensure and reflect the unity of the society and the state as an integrated system. The concept of public policy was differentiated according to the stages of development, the levels of governance, in terms of the procedure for political decision making, as well as the degree of political actors participation, the legitimization of the subject representing a power institute, etc.

The content of public policy is considered taking into account its infrastructure, namely: socio-political component - non-governmental associations and associations of citizens, a civic network of public opinion formation; economic component - public sector of the economy, public goods production; social component, i.e. public and state social welfare services; socio-cultural component - institutes of preservation and reproduction of spiritual values. The integral indicators of public policy as its basic characteristics - social dialogue and direct interaction of the government and society - were distinguished and characterized; the presence of the non-governmental sector; transparency, openness and publicity of the government and, consequently, citizens' confidence in power structures; continuity of policy, the presence of a horizontal component for the system transformation; taking into account the principles of participatory democracy.

Principles and mechanisms that determine the effectiveness of the functioning of public power were outlined. It is shown that a public authority by its nature derives from the expression of the will of each person, which is both a source of public authority, that is the entity that delegates its powers, and at the same time, it is an object to which the action of public authority is directed.

The institutional mechanisms for implementing the public policy at the supranational, state, regional and local levels in the processes of political and public administration, are defined on the basis of their understanding as a set of formal and informal institutions, which ensures coordination and adjustment of the interests of various social groups, coordination of joint activities and interaction with public authorities with the purpose to implement specific functions of the state and civil

society on rising the efficiency of management of the society development.

The structural elements of institutional mechanisms were characterized: subjects of the formation and implementation of the mechanism; objects of the mechanism; subject-subject, subject-object and object-subject interaction; goals the mechanism is directed on; informational, analytical, scientific-technological and methodological provision of public policy; practical means of the mechanism's realization; stages of formation, implementation and definition of the effect of the institutional mechanism. It was determined that the subject of the institutional mechanism in the context of our research is a combination of state and political actors of power, as well as the subject of public authority and public administration that are directly involved in the process of public policy development and implementation.

The subject-subject, object-object and object-subject interaction was revealed, which is formed through the structural-functional connections in their totality and interconnection (horizontal and vertical action of mechanisms within the limits of a social system), and represents the characteristics of the essence of the connections of the mechanism's elements, indicating the system's ability to respond to internal - horizontal and vertical, and external influences - the inverse effect of the object on the subject, which provokes the formation of qualitatively new properties of the system. It is proved that the main goal of the institutional mechanisms of public policy is to influence the system, which leads to its self-organization, allows to improve its functioning and development, so that the direct interaction takes place, and during this process, various options for problem solving are developed, and the choice between these options is made.

The dual nature of the structure of an institutional mechanism – as an institution (as a system of established relations, interrelations between the different actors regarding the coordination of their interaction on the basis of formally established or informally existing norms and rules) and as a mechanism (a holistic system for organizing roles and relationships of subjects in accordance with the traditions and newly established institutions of society).

Substantiated in this paper, for the first time, is the necessity to create a comprehensive institutional mechanism to increase the effectiveness of interaction between the government, public administration and political power with the civil society institutes in the

process of public policy implementation, as well as the introduction of such mechanism into the practice of public administration. The mechanism combines the groups of political mechanisms (which regulate and characterize the degree of the society's political system stability), crisis management mechanisms (provide functionality of the state management system in crisis situations), mechanisms of social partnership (contribute to the increase of the effectiveness of the social dialogue process in the society) and mechanisms of public ties (aimed at supporting the civic initiatives, reducing the level and limiting the means of manipulating the society's consciousness and public opinion).

In the context of the author's approach, the institutional mechanisms for implementing the public policy were systematized on the basis of a criterial approach (content, purpose and direction): mechanism of influence on real power; mechanism of interaction between the state and civil society; information mechanism; mechanism of public expression of public opinion; equilibrium interaction mechanism; mechanism of power control and control over the political participation of the masses; social responsibility mechanism; mechanism of interaction between the state, business and civil society; cross-sectoral partnership mechanism; global harmonization mechanism.

In this paper, the scientific approaches to the implementation of the cross-sectoral partnership mechanisms were described in detail by substantiating the necessity to introduce the newest social technologies in the process of optimizing the mechanism of interaction between the state, business and civil society on the basis of the principle of expression of interests, priorities and goals of the public field. The scientific substantiation of the theoretical foundations of the study of institutional mechanisms was made for the public policy implementation, determined by the concept of publicity and public sphere, the Field theory and the theory of political communication, the principles of openness and communication, etc., based on the disclosure of the essence and directions of increasing the communication channels' efficiency of civil society institutions and state authorities on the ways to solve the urgent development issues of society and the state.

The necessity to develop a mechanism of interaction between the state and civil society was proved, which implies the use of the latest information technologies that provide an increase of the opportunities for citizens to participate in public authority and public policy implementation. It was demonstrated that such mechanisms are aimed at

supporting the civic initiatives, ensuring fair distribution of social benefits, implementing the legislative initiatives to overcome corruption, developing a socially oriented economy, maintaining an adequate level of tolerance in society, creating conditions for the transparency of legislative, executive and judicial authorities, providing support and development of free and objective mass media, reducing the level and restricting the means of manipulation of public consciousness and public opinion, freedom of elections, etc.

The study of mechanisms for public policy implementation in the context of institutional development of public administration confirmed that the imperfection of public policy institutes (state authorities and local self-government bodies, business, civil organizations), the lack of coherence and effectiveness of their joint actions constrain the development of society and state, turning itself into a destabilizing factor in crisis conditions, which affects the activation of destructive processes in society. This paper determines that the main problems of the political power implementation are the ineffectiveness of the mechanism of the political elite formation, the absence or a weak involvement of the civil society in the social management processes, which occurs simultaneously with the passivity of the population in the process of administration of social development, reducing the manageability of the social system.

The levels of the civil society development are highlighted: the first (“foundation”) is an economic relationship based on various forms of property that, while respecting the interests of an individual and society as a whole, creates the necessary preconditions for overcoming the existing alienation of an individual from the means of production. The next level of a civil society are sociocultural relations, including family-related, ethnic, religious and other stable ties, whose diversity reflects the “non-political” interests of various social strata and groups, as well as their representatives. The particular attention in this paper is focused on the top level (“top layer”), which is the relationship where the associative, “public sphere” is developed. This relationship is associated with an individual choice, political and cultural preferences, value orientations. This level covers the activities of mass movements, parties, interest groups, and other socially active organizations, which in cooperation with the state institutions, promote the development of a trend towards a gradual decentralization of state power and the

expansion of civil society participation in the governing various fields of public life.

It is shown that in the conditions of decentralization and demonopolization of the state power, the public power's potential is being freed, and the public has an opportunity, in case of a change of attitude towards the authorities or the social system, to openly express personal opinion, changing the priorities of the state and political power in the process of formulating the goals of social governance. Under such an approach, the democratization of public authority makes it possible to reduce the interference of the state and political authorities in the process of public policy development and implementation in order to achieve their own goals that are not shared and not supported by the majority of the population. The role of the civil society as simulation institutes and instruments that legitimize the actions of state authorities, political parties in the conditions of democratization was clarified, as well as the finding that the information component of the process of public authority and public policy implementation has its own forms of expression, which are realized in specific mechanisms of public policy.

It is shown that the institutional development of public authority and public policy is the formation of non-profit and non-governmental organizations, which by mobilizing human and financial resources into the social development of society through the involvement of citizens in public power and in the process of public policy development and implementation, provide solutions of the issues of informational saturation of public space, transparency of activities of state authorities and local self-government bodies, openness of the process of making state-governing decisions. In this context, an institutional convergent approach to the management of the information sector, which is developing in the leading countries of the world, has been adapted. This approach implies that some issues are solved by public authorities and independent public organizations as an institutional system of public authority. The common feature of such converged bodies is that they regulate the whole spectrum of information and communication activities from one management center.

Taking into account the significant potential of institutional mechanisms for the society transformation and increasing the effectiveness of managing its development, it is argued that in the conditions of increasing the activity of civil society institutions that require a report on the implementation of public-political and public-

administrative decisions from the state authorities, the formalized (and partly unformalized) institutional mechanisms for implementing public policy are beginning to gain special significance, since the general objective of the institutional mechanisms is the institutionalization of the social environment through the concrete institutional transformations. By using the institutional mechanism, it is possible to form specific institutions and build an institutional matrix as a structure of basic institutions, as well as to form an institutional environment, and provide the necessary institutional dynamics.

As a result, identified are the ways and directions of improving the implementation of institutional mechanisms for the public policy implementation into the public management practice in the context of the adaptation of European norms of democratic governance to the process of developing, adopting and implementing public-political and state-governing decisions, strengthening of effective institutional mechanisms of society's influence on state policy in the field of implementing the public interests, interaction of political power, state administration and civil society institutions.



## ПЕРЕДМОВА

Інституційний розвиток держави і громадянського суспільства у напрямі забезпечення суспільної стабільності, громадянського миру та злагоди, успішних реформ багатьох сфер життєдіяльності суспільства вимагає від органів державної влади та сучасного політикуму розширення співпраці з громадськістю як одним з головних суб'єктів вироблення і реалізації публічної політики як основи управління суспільним розвитком.

Інституційні перетворення, які відбуваються поряд зі змінами у суспільному-політичному житті сучасної України, суттєво підвищують відповідальність державного управління за наслідки суспільних трансформацій, актуалізуючи роль держави як головного актору вироблення і реалізації публічної політики, в межах якої зіштовхуються інтереси різних суспільних, громадських, політичних груп. Відмова від формалізації інституціональної складової державного управління суспільним розвитком, наближення її до потреб демократизації суспільного життя вказують на необхідність формування та впровадження в реальну державно-управлінську практику ефективних демократичних механізмів реалізації публічної політики. При цьому необхідним є використання кращих світових практик забезпечення процесу вироблення і реалізації публічної політики, що спирається на ефективні механізми, які спрямовані на найповніше використання інтелектуального потенціалу суспільства, створення системи консенсусу і партнерства, відкритого діалогу між державним управлінням, політичною елітою та громадянським суспільством.

У даній монографії розкрито проаналізовано основні наукові підходи до їх тлумачення, розкрито сутність, охарактеризовано інтегральні показники публічної політики. Визначено роль громадської думки як складової публічної політики, що здатна впливати на суспільно-політичні процеси. Розглянуто інститут публічної політики як соціально-політичне утворення, розвиток якого дозволить провести модернізацію суспільства і держави на принципах демократії.

Визначено механізми реалізації публічної політики у процесах політичного та державного управління; виділено характерні ознаки та особливості інституційних механізмів реалізації публічної

політики; розкрито подвійну природу інституційного механізму. Розглянуто інституційні механізми реалізації публічної політики в контексті демократичного розвитку громадянського суспільства. З іншого боку, визначено громадянське суспільство як інституційний механізм реалізації публічної політики та базові моделі розвитку громадянського суспільства, які здійснюють безпосередній вплив на розвиток державної системи; охарактеризовано верхній рівень розвитку громадянського суспільства, де розвивається асоціативна, тобто “публічна сфера”.

Запропоновано комплекс інституційних механізмів реалізації публічної політики, спрямованих на забезпечення цілісності, комплексності та узгодженості впливу інститутів громадянського суспільства на демократизацію суспільного життя. Виокремлено нові механізми реалізації публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики. Розкрито інституційний підхід до формування механізмів реалізації публічної політики.

Розкрито методологічні аспекти дослідження інституційних механізмів реалізації публічної політики, розглянуто проектно-експертний підхід, який покладено в основу формування конкретної моделі прийняття та оцінки ефективності й результативності державно-управлінських рішень. Досліджено взаємовідносини владних структур та суспільства, які розглядаються у площині вирішення питання прийняття та реалізації державно-управлінських і публічно-політичних рішень в межах західноєвропейської традиції. На основі дослідження особливостей здійснення публічної політики в ЄС виділено групи інструментів та механізмів реалізації регіональної політики у публічній сфері розвинених країн світу.

В аспекті імплементації базових ідей до реалій сучасної України розкрито шляхи формування інституційних механізмів публічної влади – виокремлено закономірність децентралізації та демонополізації публічної влади; показано роль громадянського суспільства в умовах демократизації як імітаційних інститутів та інструментів, що легітимують дії органів державної влади та політичних партій.

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Сьогодні публічна політика є системоутворюючим процесом владних відносин, що дозволяє державним структурам і населенню знаходити способи узгодження спільних інтересів і потреб, долати кризові ситуації і підтримувати цілісність політичної системи.

Поняття “публічна політика” вперше було запроваджено в США і зводилося до розуміння дій держави [14]. Дослідження в цій області в США розвивалися в рамках парадигми policy sciences [202]. Неоконсервативна революція багато в чому сприяла тому, що в політичній теорії та практиці був здійснений перехід від принципу перерозподілу (від політики, орієнтованої на групи) до принципу ефективності (до політики в інтересах усіх або більшості громадян). Нова політика зумовила нову парадигму аналізу публічної політики (public policy analysis), що вимагала методів узгодження інтересів і досягнення ефективного результату, що максимізувало суспільну корисність (public good).

“Європейське” розуміння публічної політики складалося пізніше “американського”. Західноєвропейська традиція відштовхується від “зростаючої нездатності сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення [14]: держава нібито усувається від відповідальності за вирішення цих проблем, і перекладає її, з одного боку, на інститути громадянського суспільства, а з іншого – на нейтральну інстанцію – експертів, які виступають від імені науки”. Підсумовуючи аналіз розуміння публічної політики, М. Шматко зауважує, що публічна політика є симбіозом політичної дії, наукової рефлексії та акта мас-медійної комунікації. Фактично, вона здійснюється в порядку інтервенції в сферу політики експертів, аналітиків, фахівців у галузі соціальних наук, інтелектуалів, публіцистів і журналістів [175]. У цілому, публічна політика у європейській традиції – це демократична участь різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів в політико-управлінському процесі, досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередніми політичними діями уряду.

Нове розуміння публічної політики як системи “спільного управління” розвивається в практиці діяльності міжнародних,

наднаціональних європейських інституцій Ради Європи та Європейського союзу [195]. Такі підходи зосереджують увагу на дослідженні публічної політики на глобальному рівні і вбирають в себе уявлення про спільне управління, що міняє управлінську парадигму і що пропонує новий стиль управління в умовах включення все більшої кількості політичних акторів у процес вироблення та реалізації публічної політики [14]. При цьому йде розмивання кордонів між публічним і приватним секторами, затребуваними тепер є нові механізми управління, засновані на інших ресурсах, ніж урядовий авторитет і санкції [200].

У науковій літературі визначення публічної політики здійснюється у різних напрямках, що можуть слугувати критеріями її класифікації. За рівнями управління визначають публічну політику державну, суспільну, з точки зору прийняття політичних рішень, в сенсі “politics” [13]. Публічна політика в сенсі “державна” містить твердження, що саме держава в сучасному політичному світі являє собою головний публічний інститут, покликаний об’єднати усі розрізнені інтереси соціальних груп. Публічна політика в сенсі “суспільна” підкреслює формування і реалізацію цієї політики в інтересах суспільства, а також окремих соціальних груп, які потребують громадської підтримки. Публічна політика з точки зору процедури прийняття політичних рішень – підкреслює її прозорість та відкритість для громадян. А публічна політика в сенсі “politics”, тобто цілеспрямованого здійснення владним органом певного політичного курсу, спрямованого на досягнення певного соціального ефекту, вимагає обов’язкової вказівки або на конкретного політичного актора, який цю політику здійснює, або на конкретну соціальну сферу, у якій вона реалізується.

В сучасний період існує безліч тлумачень поняття “публічна політика”. Ось деякі з них.

Політика розглядається у двох напрямках [154]: як сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; або як суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади.

Під політикою слід розуміти план, курс дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо. Саме у такому контексті слід розуміти і термін “державна

політика” [64]. Публічна політика є ширшим поняттям ніж державна, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об’єднання державних і громадських структур тощо [37]. Поняття “державної / публічної політики” містить засадничу двозначність. З одного боку, державна політика – це ухвалення повноважним органом рішення, що спрямоване на розв’язання певної суспільно значущої проблеми, яке послідовно реалізується усіма органами влади та державними установами. З другого боку, очевидним є факт, що реальний процес підготовки, ухвалення та реалізації певної політики є складним мереживом взаємодії з різноманітними “учасниками гри”, які беруть у ній участь, керуючись найрізноманітнішими міркуваннями: утримання існуючого status quo, отримання специфічних переваг, збільшення повноважень, розширення фінансування, залучення до процесу ухвалення рішень тощо. У цьому сенсі під публічною політикою можна розуміти [66]: програми та пріоритети органів влади, механізми і технології їх реалізації, вироблені на основі і з урахуванням очікувань соціальних груп суспільства через їх представників.

Публічна політика [91] – це діяльність, що характеризується системною взаємодією держави, приватного сектора, інститутів громадянського суспільства, різноманітних соціальних, професійних груп і верств, громадських об’єднань щодо реалізації особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу і використання суспільних ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій. Публічна політика являє собою спосіб і результат громадської участі у процесі прийняття життєво важливих для суспільства рішень. Тобто, сам процес становлення публічної політики виступає необхідною умовою становлення демократії участі. При цьому слід зазначити, що публічна політика існує лише за умови процесу різноманітних комунікацій суспільних груп щодо цілей і завдань державної влади та місцевого самоврядування. Тим самим простежується чіткий взаємозв’язок поняття публічної політики з поняттям деліберативної демократії, демократії обговорень [150].

Публічна політика як “взаємне” управління, яке засноване на включенні недержавних політичних акторів і інститутів не тільки у процес максимально широкого і публічного попереднього

обговорення прийнятих рішень, але і в процес безпосереднього “вироблення політики”. Недержавні актори, зазначає далі автор, включаються у цей процес і на стадії вироблення і прийняття політичного курсу, і при реалізації публічно-політичних рішень за посередництвом різноманітних інститутів, методик і технік (аутсорсинг, делегування, передача державних функцій тощо) [14].

Сутність публічної політики з точки зору акторів досліджували у своїх роботах Н. Беляєва, С. Ситник. Так, Н. Беляєва [14] проводить паралелі між традиціями формування публічної політики та роллю суб’єктів її реалізації. Автор стверджує, що в “американській” традиції головним суб’єктом (актором) виступає публічна влада, тобто держава; у “європейській” традиції – головного актора немає, і всі суб’єкти публічної політики визнаються рівними учасниками вироблення прийнятих рішень; у рамках “глобальної” традиції фокус уваги взагалі відходить від акторів і зосереджується на процедурах, механізмах, способах узгодження інтересів. С. Ситник [145], робить акцент на переплетенні інтересів політичних та громадських акторів. При цьому публічна політика трактується ним як наука про “публічну дію”, тобто вирішує завдання публічного менеджменту. Вивчення публічної політики розпочинається від вже загально визнаної відмінності між двома поняттями: *policy* (політика як програма діяльності) і *politics* (політика як система поглядів) [199]. Проблема публічної політики розглядається в аспекті зростаючої нездатності сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення [37]. Поняття “публічна політика” в буденному сприйнятті тісно пов’язане з політично активно функціонуючим “демократичним суспільством”, оскільки, як зазначає О. Дем’янчук, “відсутність або низький розвиток громадянського суспільства, у тому числі й політичних партій, у посткомуністичних країнах деформує структуру дійових осіб у реалізації публічної політики, і це стосується майже всіх сфер суспільної діяльності. Таким чином, стає очевидним, що формування й реалізація публічної політики в посткомуністичних державах виявляються зосередженими майже виключно в руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад” [37, с. 33].

Звертаючись до розповсюдженого розуміння публічної політики в аспекті відповіді влади на публічно визнану проблему у конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за

допомогою різних способів втручання у соціальну дійсність, А. Чемерис [172] визначає публічну політику як відповідь влади у форматі проекту на публічно визнану проблему у конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за допомогою різних способів втручання у соціальну дійсність. При цьому призначенням публічної політики, на думку науковця, є служіння громадянам з метою вирішення їхніх проблем, тобто, публічна політика розв'язує проблеми, які політично визнані як колективні, а рішення приймаються відповідними публічними дійовими особами, які мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси.

У процесі аналізу публічної політики С. Телешун [121; 151] орієнтується не стільки на предмет, скільки на проблему необхідності легітимації суб'єкта, що представляє владний інститут, а також на використання публічної політики як стратегічно спрямованої діяльності. На його думку, публічна політика – один з головних атрибутів не лише розвиненого громадянського суспільства, а й необхідна умова існування сильної демократичної держави. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Публічна політика, зазначає науковець, часто перетворюється у політику репрезентативної публічності, стає засобом боротьби за право репрезентувати волю народу. Між тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. У результаті цього діалогу відбувається легітимація самої влади. Таким чином, публічна політика, на думку С. Телешуна, – це насамперед легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики.

У свою чергу В. Тертичка [157], аналізуючи базові принципи та термінологічні особливості згаданого терміна, переконаний, що більш доречним є вживання терміна “суспільна політика” (замість “державна”) як підкреслення того, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства. Політика є суспільною, але не тотожною державній, хоча вона передбачає використання владних повноважень, але посадовці не є монопольними учасниками і не обов'язково ключовими гравцями політики. Щодо публічності політики, то це, на думку В. Тертички, є дуже важливою і невід'ємною її характеристикою, оскільки вона обґрунтовує

принципи відкритості й прозорості вироблення політики та передбачає співпрацю широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій у дискусіях, що передують ухваленню рішень (чи співрішень).

С. Ситник вважає, що зміст поняття “публічна політика” може варіюватися залежно від конкретного контексту [145]:

- публічна політика як транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень. Ступінь публічності, у такому разі, буде визначатися наявністю каналів доступу зацікавлених груп до цього процесу і, відповідно, це дає можливість стверджувати про наявність/відсутність публічної політики;

- публічна політика як цілеспрямований вплив, який здійснюється структурами публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

- публічна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави. Як правило, мова йде про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислову політику тощо). У такому разі поняття “публічної політики” тотожне розумінню поняття “державної політики”;

- публічна політика як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес. Наприклад, діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень. Публічною є діяльність держави, що спрямована на задоволення запитів соціальних груп [59];

- публічна політика як механізм підтримки публічного порядку.

Таким чином, усі ці узагальнення та напрями визначення сутності публічної політики поєднує єдиний концепт публічного простору як арени, де відбувається узгодження інтересів: публіки – як сукупності незалежних та зацікавлених громадян, здатних до



участі у виробленні та реалізації політичних рішень; узгодження інтересів як мети політики; власне управління, що розуміється як колективне рішення загальних проблем; відкритість публічного простору для зацікавлених учасників і ставка на узгодження як принцип прийняття рішень замість тиску.

Дещо більш широкі характеристики публічного простору або сфери публічного наводить В. Парсонс [102, с. 28]: “вона має справу зі складнішими й неоднозначними завданнями; вона має більше проблем із впровадженням рішень; вона використовує більше людей із ширшим діапазоном мотивацій; вона більше має справу із забезпеченням можливостей чи здатностей; вона більше має справу із компенсацією ринкових невдач; вона бере участь у заходах більш символічного значення; вона пов’язана із суворішими стандартами зобов’язань і легальності; вона має більше можливостей реагувати на проблеми справедливості; вона повинна діяти чи намагатися діяти в інтересах суспільства; вона має забезпечувати мінімальний рівень державної підтримки, вищий за той, що вимагається у приватному виробництві”.

Відтак, публічна сфера постає не тільки як “громадський форум колективного пошуку громадянами загальних цілей і засобів їх досягнення, але і як область їх практичного втілення в систему реальних суспільних відносин та інститутів”. Як вірно зазначає М. Беляєва [13], складається свого роду інфраструктура публічної сфери – громадський сектор життєдіяльності суспільства. Оскільки суспільне життя багатогранне, остільки зміст публічної сфери різноманітний. Вона включає, принаймні, чотири головні компоненти [74]: по-перше, економічний – громадський сектор економіки, виробництво суспільних благ, систему перерозподілу доходів для задоволення суспільних потреб; по-друге, соціальний – громадські та державні служби соціального забезпечення; по-третє, суспільно-політичний компонент – недержавні самодіяльні об’єднання і асоціації громадян, громадянська мережа формування суспільної думки, центри громадянської солідарності; по-четверте, соціокультурний – інститути збереження та відтворення духовних цінностей і культурних кодів суспільства.

Теоретико-методологічні засади демократизації процесу вироблення державної політики, роль організацій громадянського суспільства як суб’єктів цього процесу досліджує В. Купрій [75], здійснюючи аналіз теоретико-методологічних підходів до вивчення

вироблення державної політики та місця в ньому організацій громадянського суспільства. При цьому увагу науковцем приділено основним ознакам, специфіці громадських організацій як соціально-політичних інститутів, розкриттю змісту і характеру їх участі у процесі вироблення суспільної політики. Також проблеми створення та функціонування неурядових організацій як суб'єктів формування державної політики досліджує О. Тинкован, звертаючи увагу на основні етапи та особливості процесу становлення та розвитку неурядових дослідних організацій як суб'єктів формування державної політики у контексті історичного розвитку суспільства. З урахуванням досвіду західних країн [158] встановлено, що впровадження практики залучення неурядових дослідних організацій до процесу формування державної політики в Україні є дієвим механізмом підвищення результативності державного управління.

У цьому контексті варто погодитися з дослідниками [17], які зазначають, що в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє суттєву роль у ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, що характеризує його публічність, внаслідок чого, на їх думку, вживання терміна “публічна політика” замість терміна “державна політика” є більш узагальнюючим. Це обумовлено тим, зазначають далі С. Борисевич та Р. Ткачук, що саме наявність і розвиненість горизонтальної складової перетворює державну політику на публічну політику, тобто таку політику, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через врахування всіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації суспільного діалогу та безпосередньої взаємодії влади та суспільства. Вироблена таким чином політика потребує і якісного нового підходу для її реалізації та впровадження, що обумовлює пошук та використання сучасних технологій управління [47], адже кожна форма публічної політики спрямована на вирішення відповідної соціальної проблеми і має свою “публіку” [17]. Таким чином, найбільш суттєвою складовою і водночас характеристикою публічної політики є суспільний діалог та безпосередня взаємодія влади та суспільства, а також наявність неурядового сектору.

Ще однією важливою складовою публічної політики та її характеристикою є прозорість, під якою слід розуміти [150]:

- наявність вільного (за винятком спеціально обумовлених випадків) доступу до урядової інформації, можливість її отримання у зрозумілій для жителів формі, а також наявність реальних механізмів громадського впливу на прийняття владних рішень;

- спрямованість влади на вирішення проблем мешканців, на задоволення їх потреб і запитів. Важливим показником публічності влади є наявність системи консультацій з громадськими організаціями, що представляють інтереси певних груп населення, оформлені у вигляді постійно діючих структур. Відповідно, владі має бути вигідною співпраця з громадянським освіченим місцевим співтовариством, тому влада буде зацікавлена в розвитку громадянської освіти та просвіти населення;

- ефективність влади, її відповідність сучасним вимогам менеджменту, активне використання передових управлінських підходів для успішного розвитку публічної політики. При цьому необхідним є розвиток не тільки системи контролю виконання рішень, але і розроблених критеріїв ефективності своєї роботи. Важливим показником ефективності є використання незалежної оцінки ефективності, реалізації певних проектів і програм, а також система підготовки рішень, виявлення і пошук рішень існуючих проблем. Поряд з системою консультацій важливою є співпраця влади з незалежними експертами, з науковими співтовариствами, з фабриками думки і Центрами публічної політики, які здатні побачити проблему ще на стадії її зародження і запропонувати нетривіальні способи її вирішення. При цьому наявність власних аналітичних підрозділів та структур не виключає співпраці з незалежними Центрами публічної політики, так як система пошуку рішень тільки всередині ієрархічних структур завжди несе в собі небезпеку дій в “найбільш приємному” для керівництва напрямку.

Спираючись на дослідження зарубіжних вчених, О. Дем'янчук виділяє три базові характеристики публічної політики [37]:

- вона має бути когерентною, тобто всі складові заходи в рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні “дійові особи” взаємодіють між собою в процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами;

- публічна політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх “вниз” для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів прямого адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотний зв’язок;

- публічна політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики.

Зважаючи на те, що до інтегральних характеристик публічної політики також слід віднести довіру до владних структур, А. Сунгуров [150] доходить висновку, що влада може вважатися публічною, якщо вона є прозорою, ефективною, а також націлена на вирішення проблем населення і користується його довірою.

Аналогічної думки щодо базових характеристик публічної політики дотримуються О. Дем’янчук і О. Ричко [37; 125], які визначають публічну політику як відкрити, публічну боротьбу за владу, що супроводжується публічними дебатами, з активною роллю телебачення та виділяють такі її характерні риси:

1. Публічність політики: виражає інтереси всієї нації. Для її успіху потрібна добровільна підтримка всіх дійових осіб цієї політики. Реалізація політики – процес, що спрямований як по горизонталі, так і по вертикалі. Відсутність горизонтальної складової публічної політики в посткомуністичних країнах суттєво знижує її ефективність і збільшує ризик невдачі, оскільки публічна підтримка реалізації політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінені на двостороннє спілкування між окремими (переважно державними) агенціями й органами прийняття рішень. Це призводить до обмеження ресурсів та інструментів здійснення, знижує об’єктивну оцінку результатів здійснення політики, підвищує ризик хибності в послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, закладає помилки в реалізації наступних планів і політик.

2. Прозорість політики. Обмеження участі інших дійових осіб у публічній політиці спілкуванням з органами прийняття рішень призводить до фільтрації інформації. Зумисна фільтрація інформації можлива у випадках прагнення органів прийняття рішень подати свою діяльність у вигідному для себе світлі, а ненавмисна може бути пов'язана з відсутністю в інших дійових осіб чіткого бачення всієї політики і небажання витратити час та ресурси на збирання повної інформації.

3. Безперервність політики. Будь-яка публічна політика має початок, але не має кінця. Публічна політика є ланкою загального стратегічного плану розвитку нації в цілому чи окремих її складових, реалізація якої здійснюється в межах певної системи, розвивається та трансформується разом з нею. Наявність горизонтальної складової додає певної свободи для трансформування цієї системи, а брак її робить систему малогнучкою. Унаслідок цього зміна політичного керівництва держави не рідко призводить до деформації чи руйнування попередньої системи здійснення публічної політики, і відповідно, до призупинення чи викривлення самої публічної політики. Постає необхідність докладання значних зусиль щодо формулювання і реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання проблеми, а й на подолання наслідків попередньої публічної політики.

4. Залучення та використання ресурсів для реалізації публічної політики. Горизонтальна складова публічної політики автоматично передбачає залучення ресурсів усіх дійових осіб, зацікавлених у результатах політики. Брак горизонтальної складової змушує органи прийняття рішень обмежуватися лише доступними для державних органів управління ресурсами або зважуватися на різну конфіскацію ресурсів, втрачаючи партнерів реалізації публічної політики.

Сучасні вітчизняні науковці, визначаючи публічну політику як сукупність об'єктивних соціальних структур (форма розподілу ресурсів), так і сукупності суб'єктивних структур (легітимних практичних схем та понять), надають їй наступні характеристики публічної політики [17]:

- сукупність практичних акцій, превентивних заходів (попередження злочинності, наркоманії тощо), контролю, регуляції, публічного обговорення;

- ансамбль категорій соціальної перцепції (безпосереднє відображення об'єктивної дійсності органами відчуттів), соціальних класифікацій і ієрархій, визначення норм і девіації (відхилення від норми), оціночних суджень;

- публічна політика як дійсність об'єктивного порядку “оформлюється” легітимними практичними схемами, які є дійсністю суб'єктивного порядку [175, с. 110];

- публічна політика як програма дій, спрямована на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення певної мети;

- “напрям дії або утримання від неї. Обрані органами управління дії для розв'язання певної проблеми або комплексу проблем” [82, с. 22];

- розглядають публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм розв'язання вагомих суспільних проблем [206, с. 5].

Питання характеристик публічної політики піднімалися в роботах Д. Жовнерика [47], який стверджує, що політика може вважатися публічною, якщо вона є прозорою, ефективною, а також націлена на вирішення проблем населення і користується його довірою, в результаті чого сама публічна політика виявляється тісно пов'язаною з поняттям суспільної участі в ухваленні владних рішень і є способом і результатом суспільної участі в процесі ухвалення життєво важливих для суспільства рішень. У цьому контексті Д. Жовнерик погоджується з думкою М. Ріттера [101], який центральним поняттям, що допомагає усвідомити і описати публічну сферу, вважає саме демократію участі, або партисипативну демократію: партисипативна і нормативна теорії демократії, говорить він, виходять з того, що постійна добровільна участь населення в політичному процесі є єдиною гарантією збереження справжньої демократії.

Роль громадської думки як складової публічної політики, яка здатна впливати на суспільно-політичні процеси, досліджує Я. Легеза [80], звертаючи увагу на формування та зміцнення суто публічних форм взаємодії й боротьби між політичними суб'єктами, що призвело до появи нових форм публічної політичної активності (зокрема, у формі експерта-політолога); посилення впливу масмедійних чинників на формування громадської думки разом із зменшенням публічної активності громадян та нерозвиненістю

громадянського суспільства, яке будується на горизонтальних зв'язках громадської взаємодії.

Досить активно досліджують окремі складові публічної політики науковці, праці яких присвячені різноманітним аспектам взаємодії громадськості та органів державної влади і місцевого самоврядування. Так, Н. Піроженко [108] на основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду партнерства органів публічної влади та їх політики щодо неурядових некомерційних організацій запропонував цілісну концепцію комплексного механізму державного управління процесом становлення і розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій.

С. Борисевич [17; 18] вважає, що ідея громадської думки передуює поняттю публічної політики в її сучасному сенсі, хоча її сучасне значення тісно пов'язане з розвитком більш колективних моделей політичного життя. Громадська думка була поняттям, яке розвивалося разом із розвитком політичних інституцій і способів її поширення. У ХХ ст. основною характеристикою концептуальної трансформації громадської думки було бажання виміряти її і врахувати її зміни та вплив. У процесі аналізу взаємозв'язку між громадською думкою і публічною політикою необхідно враховувати історичний розвиток цього поняття. Аналіз впливу громадської думки на порядок денний політики і формування її нової сфери, яка презентувала б процеси визначення суспільно значущих питань, що становлять публічну політику і публічні справи та пріоритети.

На прикладних аспектах дослідження публічної політики акцентує свою увагу С. Телешун [151; 152], на думку якого, необхідно говорити про чергову стадію розвитку демократії, а саме – мультимедійне суспільство, яке є правовим демократичним суспільством, відкрите для обміну інформацією, де головним чинником є визнання, забезпечення та захист прав людини і громадянина. Дослідник зазначає, що “публічна політика є передусім легітимним способом формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики”. Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій, як

ззначають О.Мельник та М. Стадник. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава, використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. Саме внаслідок такого діалогу відбувається легітимація влади [151].

Якщо звернутися до наукового осмислення основних ознак держави, в межах якої розгортається публічна політика, то слід зазначити, що у дослідницькій літературі сам феномен держави, державної влади та управління подається через поняття апарату держави. Зокрема, йдеться про те, що “основними складовими апарату державної влади та управління, тобто апарату державної влади, є органи законодавчої та виконавчої влади, суду, прокуратури тощо”, зазначає А. Машков [86]. “Апарат держави – важлива, але лише одна з ознак останньої. При цьому це така ознака, якої явно недостатньо, щоб сформувати не тільки поняття держави, а й навіть охопити механізм держави (поняття механізм держави вочевидь є більш вузьким, ніж поняття держава, однак воно є більш широким, ніж апарат державної влади та управління)”.

Ознака, яка тут розглядається, зазначає далі А. Машков, тісно пов’язана з іншими ознаками держави, зокрема, з публічною владою, державним суверенітетом. Вона є результатом розгорнення та реалізації у дійсності публічно владних та суверенних якостей держави. При цьому влада, як правило, розуміється як здатність і можливість керувати поведінкою третіх осіб, впливати на їхню поведінку, нав’язувати свою волю, у тому числі і примусово. Тому, як підкреслює А. Машков, державна влада характеризується публічністю, оскільки реалізує державну владу державний апарат як особлива система органів і організацій, у яких працюють службовці-професіонали - чиновники то вочевидь, їхня функція – керування визначеною сферою громадського життя. Для цього чиновники наділені державно-владними повноваженнями, за допомогою яких вони здійснюють свої управлінські функції. Цими функціями в ідеалі є [86]: забезпечення погодженості індивідуальних дій членів співтовариства; виявлення і реалізація їхніх загальних інтересів; врегулювання соціальних конфліктів і



підтримка суспільного порядку. На думку інших українських дослідників [17], про публічну владу слід говорити переважно в умовах демократії, коли, рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, і державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органів місцевого самоуправління, і в цьому випадку відбувається поєднання державної влади і громадянського самоврядування.

“Важливим аспектом у цьому контексті виявляється те, що, попри зазначене вище, державна влада виражає потреби, інтереси, волю не просто різних груп суспільства, а таких соціальних груп, які займають домінуюче положення у певному суспільстві внаслідок чого в діяльності держави, а відповідно державного апарату влади та управління, можна знайти вираження саме стратних інтересів, що надавало та й надає нині державній владі, а поряд з тим і державі, з одного боку політичний, а з другого, стратний характер” [86]. Це спонукає дослідників до наведених функцій додати також наступні: забезпечення просування у суспільну свідомість та реалізацію у життя настанов пануючої ідеології; захист пануючої у суспільстві політичної волі тощо.

В останньому випадку актуалізується питання важливості інституційної значущості примусової влади, яка, втім, викликає певну критичну точку зору, зокрема [86]:

– у силу того, що вона характеризує державу виключно як примусовий інструмент, не беручи до уваги, що держава у своїй діяльності використовує не лише примус, а й переконання. При цьому реальний примус – це другорядний аспект діяльності держави. Це екстраординарна форма прояву держави в суспільних відносинах. Окремі форми державного примусу можуть тривалий час реально не впроваджуватись у життя;

– примусова влада держави є складовою частиною публічно-політичної влади, якою є державна влада. Тобто вона є похідним, а не самостійним явищем;

– “самостійна примусова влада” властива не лише державі, а й у певних межах кожній недержавній організації. Політичній партії, галузевій або іншій профспілці, молодіжній асоціації чи будь-якій іншій недержавній організації немає потреби випрошувати у держави дозвіл на застосування примусових заходів (виключення зі своїх рядів тощо) стосовно своїх членів, що порушують статутний порядок. Примусові заходи в даному

випадку здійснюються недержавними організаціями самостійно, без будь-якого “державного уповноваження”, та поза будь-яким державним контролем. При цьому примусові дії цих організацій спираються на закон (тобто є легальними) безпосередньо, або опосередковано за рахунок делегування або легалізації цих дій у встановленому порядку (наприклад, реєстрація у встановленому порядку статуту громадської організації (політичної партії), який передбачає можливість виключення особи, яка порушила певні корпоративні правила цієї організації тощо);

– примусовий бік влади – це одна з характеристик будь-якої влади, а не лише державної.

Сутність публічної влади та її основні характеристики досліджувалися в роботах С. Вершиніної, П. Мінакова, Ю. Сорокіна та інших дослідників. Так П. Мінаков [90] та Ю. Сорокін [148] визначають публічну владу як інституціоналізовану легальну соціальну владу, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства, консолідуючи дане співтовариство як цілісну систему відповідно до пануючих у суспільстві цінностей. С. Вершиніна [24] вважає, що влада, джерелом якої є населення, народ, суспільство – за своїм походженням є громадською, тобто публічною владою. На думку дослідниці, її публічний характер виявляється в тому, що сама здатність панувати є результат консолідації окремих повноважень кожного члена суспільства і передачі їх новому публічному суб’єкту. Саме суспільство або його частину, створюючи публічного суб’єкта, визначають предмет його відання і передають йому частину своїх повноважень на вирішення цих питань. Отже, за своєю природою публічна влада похідна від волевиявлення кожної людини – члена організованого співтовариства. При цьому людина виступає одночасно в двох аспектах: з одного боку, вона частина джерела публічної влади, суб’єкт, що делегує свої повноваження; а з іншого – об’єкт, на який буде спрямована публічна влада. За своєю природою публічна влада формальна і вимагає об’єктивізації у правових приписах від моменту появи (створення) публічного суб’єкта, до кожного конкретного випадку реалізації ним владних повноважень. Все, що пов’язано з публічною владою, повинно мати правову основу. Це гарантія її обов’язковості, загальності та легітимності.

П. Мінаков [90], розкриваючи сутність публічної влади, стверджує, що вона проявляється в наявності трьох форм (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницький народовладдя (професійне управління) і в наявності чотирьох видів (публічна влада громадських об'єднань, муніципальна, державна, наддержавна). Якщо критерієм виділення форм влади є вид підстави здійснення суб'єктами влади відносин публічної влади, то підставою розподілу публічної влади на види служить певна політико-територіальна спільність людей, яка виступає в якості безпосереднього джерела влади відповідного виду. Здійснення кожного з чотирьох видів публічної влади можливе у всіх трьох формах, стверджує П. Мінаков.

Ю. Сорокін [148] детально досліджує принципи та механізми, що визначають ефективність функціонування публічної влади, зосереджуючи увагу на явищі корупції (система певних відносин, заснованих на протиправне обміні посадових осіб державного або приватного сектора із зацікавленими особами-якими благами, при цьому отримання будь-яких незаконних вигод для даних осіб стає пріоритетним, веде до порушення обов'язків, покладених на них за статусом державної посадової особи або приватного співробітника, що перешкоджає реалізації публічних інтересів) як системному соціальному феномену послаблює публічну владу.

П. Мінаков [90] розглядає функції, які виконує публічна влада, доводячи, що усі вони найповніше виявляються в демократичних суспільствах. До таких функцій він відносить реалізацію публічного інтересу, консолідацію суспільства, управління, захист існуючої системи суспільних відносин (охоронна), нормотворчість, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Ураховуючи напрацювання науковців у сфері дослідження публічної політики, її змісту та сутності, основних принципів її вироблення та імплементації, а також механізмів реалізації в аспекті теорії і методології суспільних наук, доцільно звернути увагу на застосування цих напрацювань щодо адаптації до потреб науки державного управління та державно-управлінської практики, перш за все, в аспекті з'ясування особливостей цих процесів в Україні.

Розглядаючи процес формування публічної політики в Україні, О. Ричко [125] наголошує на тому, що не інститути, а саме актори, які використовують останніх у своїх інтересах відіграють

провідну роль у формуванні ефективної публічної політики. На основі проведеного аналізу О. Ричко [125] визначає основні проблеми, які виникають у процесі формування публічної політики в Україні:

- залучення громадян і суспільних об'єднань до реалізації державної політики шляхом здійснення пропаганди щодо важливості громадської позиції кожного громадянина як учасника суспільних відносин;

- висування й підтримки громадських ініціатив, що мають загальнодержавне, регіональне та місцеве значення і спрямовані на реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян і громадських об'єднань;

- активне проведення громадської експертизи проектів законів та інших нормативних правових актів;

- здійснення громадського контролю над діяльністю уряду, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- вироблення рекомендацій органам виконавчої влади та місцевого самоврядування під час визначення пріоритетів у сфері державної підтримки суспільних об'єднань та інших об'єднань громадян, діяльність яких спрямована на розвиток громадянського суспільства в Україні;

- надання інформаційної, методичної та іншої підтримки.

Фактично, як зазначає О. Ричко, становлення публічної політики є необхідною умовою демократизації суспільства, а саме системи зв'язків та відносин на макро- та мікросоціальних рівнях, що визначають зміст публічної політики як форми репрезентації влади. При цьому сутність публічної політики за своєю природою стає причиною змін у державному управлінні. Сучасні демократичні перетворення та інші соціальні процеси, які відбуваються в Україні, створюють умови для зміни ролі державного апарату, виконавчої влади та державного управління в цілому. У результаті адаптації існуючої системи управління до умов постіндустріального, інформаційного суспільства, її переорієнтації на потреби громадян процес державного управління вийшов на якісно новий рівень відкритості та ефективності [125]. При цьому, на думку дослідника, показово, що в сучасних умовах розмова про публічну політику в Україні все частіше

розпочинається з позиції її неефективності [125]: неефективний інститут виборів, оскільки зміна законодавчої бази при наближенні нових виборів звужує коло “прохідних”; неефективною є позиція поділу влади, адже виконавча влада все частіше диктує свої умови законодавчій; неефективним є інститут політичних партій, оскільки вони не відображають інтереси соціальних прошарків населення і, на відміну від західних політиків, бачать свою роль не у захисті громадян, а в “грі на публіку”.

Схожої ж думки дотримується і О. Лазарева [78-79], підкреслюючи, що публічна політика є одним з головних атрибутів демократичного суспільства, необхідна умова сталої демократії, адже політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство. Влада, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефективної мобілізації суспільства і, таким чином, змушена докладати зусилля для отримання зворотної реакції у формі суспільної підтримки у вирішенні проблеми.

У свою чергу, істотним, на думку дослідників [47, с. 117; 171], є те, що в обговоренні суспільних проблем поєднуються як владні структури, так і суспільні об’єднання, як населення, так і бізнес, як органи місцевого самоврядування, так і ініціативні люди. Діяльність цих різних груп може бути тимчасовою і учасники процесу можуть навіть не підозрювати про наявність ще однієї ланки зацікавленої у вирішенні даного питання, маючи на меті створення управлінського документа – стратегічного плану дій.

Зважаючи на це, доцільно у визначенні сутності явища публічної політики розширити дослідницький контекст шляхом звернення до феномену публічності, як такого, що охоплює не тільки сферу державної влади, але безпосередньо реалізується в державі на основі синтезування різних типів влади, наявних у суспільстві, в межах вироблення публічної політики. Такий підхід дозволяє вказати на певні механізми вироблення та реалізації публічної політики, яка представлена не тільки інститутами державної влади, але й інститутами громадянського суспільства як важливих та невідемних елементів структури управління суспільним розвитком.

## ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Розвиток теоретико-методологічних засад дослідження інституційних механізмів реалізації публічної політики здійснюється у науці у безпосередньому зв'язку з теоретичними питаннями дослідження власне інститутів, їх змісту та завдань, на основі чого вивчається формування та функціонування інституційних механізмів, зокрема у сфері вирішення проблем функціонування економічних систем зарубіжними дослідниками.

Як зазначає С. Ситник [145], “через інституційні механізми публічної політики забезпечується пристосування та співіснування різнопланових інтересів, що сприяє забезпеченню взаємовигідного партнерства держави і громадянського суспільства. Відтак, змінюється зміст загальноколективних цілей, які постають вже не результатом артикуляції та агрегації загального суспільного інтересу, а є наслідком інтеракцій держави та громадянського суспільства”. Фактично, за такого підходу, можемо говорити про тенденцію до інструменталізації поняття “публічна політика”.

Під інституційним механізмом, як зазначають дослідники [29; 116], зазвичай розуміється “сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави”. “Таке розуміння пов'язано, в першу чергу, з різним тлумаченням змісту, суттю поняття інститутів (відповідно до того, в межах якої науки розроблялися підходи інституційної парадигми), головне призначення яких полягає у зменшенні невизначеності шляхом установлення постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, які забезпечують виконання всієї сукупності рамкових обмежень, панівних правил, настанов тощо” [115]. Мова про зміцнення ролі держави та формування формальних інститутів сталого розвитку (в реальності відбувається різноспрямованість напрямів розвитку формальних і неформальних інститутів) чи зростання ролі неформальних інститутів розвитку.

У науковій літературі інституційний механізм досліджується переважно у тісному взаємозв'язку з економічною наукою: в рамках питань ринкової економіки через механізм обміну [109] або як механізм розподілу ресурсів у межах принципу Парето [62, с. 59]. У схожому аспекті, що характеризується економічною зорієнтованістю, здійснюється дослідження інституційних механізмів російськими дослідниками, які звертають увагу на окремі аспекти становлення та розвитку інституційного механізму. Зокрема, Л. Абалкін [1] досліджує інституційний механізм як особливу підсистему організаційно-економічних відносин та тих відносин, які забезпечують суспільні взаємозв'язки, що, на думку дослідника, вказує на необхідність включати до такої підсистеми організаційний досвід, психологічний клімат, норми, правила, звички, традиції тощо.

На відміну від нього, Д. Норт [100] виокремлював інституційний механізм як особливий вид механізму, функціонування якого надає змогу забезпечувати як створення правил, так і відслідковування наслідків їх застосування, а К. Менар [87] розглядає інституційний механізм як об'єднання партнерів для створення організації, що здійснюються на основі контрактних відносин, які виникають між партнерами, згрупованими в ієрархічну координаційну структуру з метою досягнення спільної мети.

Подекуди інституційний механізм розглядається як основний механізм реалізації очікування шляхом визначення цінностей (за винятком транзакційних витрат) [194]. Ураховуючи це, у першому наближенні слід погодитися з О. Гордєєвим [29], що визначає інституційний механізм як “сукупність формальних і неформальних інститутів, що забезпечує узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, поліпшує координацію спільної діяльності, максимально мобілізує соціальний та людський ресурс для формування довгострокової стратегії розвитку України, в цілому сприяє реалізації принципів демократичного врядування”. Такі механізми, зазначає О. Руденко [129] на практиці покликані реалізовувати специфічні функції держави та громадянського суспільства, повинні виконувати роль суспільного самоуправління, тобто відображати процес цілеорієнтованої діяльності, спрямованої на досягнення ефективного результату.

Спираючись на дослідження О. Лоцихіна [84] щодо характеристик стабільності механізму сучасної держави можемо виділити наступні характерні ознаки та особливості інституційних механізмів реалізації публічної політики: є запорукою здійснення суспільно-політичних функції, які потребують відповідного державно-правового реагування (цим пояснюється поява тих чи інших інститутів); завжди ґрунтується на єдиних принципах організації та діяльності, які встановлюються та закріплюються законодавчо або складаються історично; має складну структуру, що на різних рівнях управління спрямована на вирішення різноманітних за своєю складністю завдань; повинен відповідати потребам динамічного розвитку громадянського суспільства.

Попри це, як зазначає О. Гордєєв [29], “в теорії та практиці державного управління питання інституційних перетворень залишаються недостатньо розробленими. Мова не тільки про формування дієвих інститутів та інституційних механізмів на наднаціональному, державному, регіональному та локальному рівнях на вітчизняному ґрунті, але й про ототожнення інститутів та організацій, відсутності єдиного підходу до розуміння сутності інституційного механізму державного управління та його складових елементів. Звичайно, між інститутами та інституційними механізмами існує неопосередкований зв’язок, вони взаємопов’язані і характеризують відносини держави із суспільством, однак не відповідність змістовного наповнення тим процесам, що відбуваються, ускладнює процес наукових пошуків та практичних кроків щодо забезпечення ефективності діяльності органів публічної влади”.

Відтак, для розкриття сутності та загального розуміння інституційних механізмів доцільно детально зупинитися на їх структурних елементах, спираючись на дослідження [129]: суб’єкти формування та реалізації механізму; об’єкти дії механізму; суб’єкт-суб’єктна, суб’єкт-об’єктна та об’єкт-суб’єктна взаємодія; конкретна мета, яка повинна бути досягнута в результаті застосування механізму; інформаційне, аналітичне, науково-технологічне та методологічне забезпечення публічної політики; практичні засоби реалізації механізму; етапи формування, реалізації та визначення ефекту від дії інституційного механізму.

1. Суб’єктами інституційного механізму, зазначає О. Гордєєв [29], слід визнати як асоціацію індивідів, що орієнтовані на



визнання встановлених (формально / неформально) обмежень, які визначають масштаби і напрямки, форми, засоби та методи здійснення таких взаємодій, так і форму організації частини такої асоціації, яка забезпечує включеність окремого індивіда чи групи індивідів в систему нормативних відносин. У такому розумінні організація цілком може виступати суб'єктом інституційного механізму. Так, Д. Нортон [100, с. 31-32], наприклад, зазначав про те, що не існує інших рішень, ніж застосування інституційних механізмів, для того, аби встановити правила гри, і використання організацій – аби забезпечити дотримання цих правил. При цьому організація, як суб'єкт інституційного механізму, виконує ряд функцій, зокрема є [29]: засобом узгодження та збалансування цілей різних акторів, інституалізації відносин (політичних, економічних та ін.) між суб'єктами; джерелом наповнення та каналом передачі інституціональних змін на рівні інститутів; умовою просування інституціональних вимог в економічну діяльність; обміном ресурсами та формою розподілу обов'язків та відповідальності за отримані результати діяльності.

До основних суб'єктів реалізації публічної політики, на думку Ю. Уманціва [163], слід віднести по-перше, інститут державної влади, зважаючи на те, що регулювання економіки розглядається виходячи з того, що факт поєднання в єдиному механізмі регулювання економіки державних і ринкових важелів є доведеним. І якщо інститут за прийнятим визначенням є сукупністю формальних, фіксованих у праві, і неформальних, фіксованих у звичаях, традиціях, меж (рамок), що структурують взаємовідносини індивідів в економічному, соціальному та політичному середовищі, то саме сукупність методів і важелів регулювання дій економічних суб'єктів з боку держави можна вважати певним інститутом. По-друге, державний інститут соціальної сфери, який може бути розглянутий під тим кутом зору, що кожне суспільство вимагає так званого соціального регулювання, під яким зазвичай розуміють забезпечення соціальної справедливості і соціальної безпеки населення країни. До кола напрямів державної діяльності у цій сфері слід включити такі головні, як забезпечення кожному працездатному членові суспільства місця роботи та гідної оплати праці, турботу про непрацездатне населення. По-третє, інститут економічної влади, зважаючи на їх володіння перш за все інформаційними ресурсами і телекомунікаційними технологіями,

завдяки чому, на думку дослідника, відкриваються можливості контролю над усім суспільством. У цьому розумінні, роль держави значно зростає, принаймні за такими основними напрямками, як залучення матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів в інформаційне виробництво; законодавче регулювання всіх питань, пов'язаних з інформацією; розвиток міжнародного інформаційного обміну і співробітництва.

В. Сичова [147] до суб'єктів публічної політики також відносить інститут політичної опозиції, обґрунтовуючи, що саме інститут політичної опозиції може наполягати на ухваленні певного рішення, а також інформувати громадськість про результати громадських слухань, що, безумовно, сприятиме зростанню дієвості територіальної громади.

Узагальнюючи роботи сучасних науковців, до основних суб'єктів публічної політики Н. Беляєва [14] пропонує віднести державні органи різних рівнів управління, політичні партії, федеральна і регіональна преса, великий бізнес, регіональні еліти, громадські організації та рухи, місцеві спільноти. А. Семенова вважає [143], що суб'єктами публічної політики виступають офіційні представники державної влади, громадськість різного ступеня активності, а також інститути, що опосередковують їх взаємодію.

Деякі науковці [53; 181] пропонують розрізняти суб'єктів та агентів інститутів в залежності від функцій, які вони виконують. Так, асоційований суб'єкт поділяє базові цінності та норми, притаманні одному інституту. Щодо інституціональних агентів, то вони одночасно беруть участь в діяльності декількох інститутів, що неминуче позначається на їх змістовній характеристиці: є носіями багатьох цінностей і функціональним втіленням такої ж кількості норм. Як наслідок, зазначають далі науковці, в одному асоційованому суб'єкті підчас може відобразитися багатоманітність інститутів, оскільки одночасно як агент він може виконувати різні інституціональні ролі. Тобто, якщо суб'єкт бере пряму, безпосередню участь у функціонуванні інституту, визначає цільову функцію та методи їх досягнення, то агент здійснює делеговану, посередницьку участь у підтриманні норм та правил, стереотипів дій, ціннісно-господарських установок інституту.

Подекуди до суб'єктів інституційного механізму включають бюрократію [20, с. 532]. Такий підхід є достатньо виваженим і

особливо актуальним при дослідженні публічної політики. За цих умов поняття “інституційний механізм” застосовується лише для політичної сфери, маючи на увазі “механізм обмеження громадського втручання в індивідуальні права”. Як слушно стверджує в процесі аналізу О. Гордєєв [29], процедуру впровадження різних правил, норм та обмежень повинна здійснювати особлива група агентів – бюрократія, яка не лише вилучає економічну ренту, але й виокремлюється в особливу соціальну верству.

У свою чергу, розглядаючи інституційний механізм на регіональному рівні, до суб’єктів слід відносити інститути, що беруть безпосередню участь у процесі розвитку територій (окрім органів державної влади та місцевого самоврядування різного рівня) [81, с. 20]: асоціації муніципалітетів; національні агентства розвитку; торгово-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові та інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються у поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та регіональні наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії; агентства регіонального розвитку. В. Сичова [147], розглядаючи територіальну громаду як інститут, вважає, що до механізмів слід віднести громадські слухання (виступають як спосіб формування громадськістю управлінських рішень, як форма участі громади у формуванні рішень органів місцевого самоврядування) та громадські ініціативи.

Н. Беляєва структурує усіх акторів, що беруть участь у реалізації публічної політики за трьома основними категоріями – залежно від ступеня їх “політичної самостійності” [14]:

– політичні “агенти”, які не мають і не реалізують ніякої власної стратегії політичної дії, агенти діють в політиці для “чужого інтересу” і “за рахунок чужого ресурсу”, по суті, виконують чужу політичну волю, тобто “політичне замовлення”;

– власне “політичні актори”, у яких може бути “своя” повістка в поточній політиці (вони наділені колективною свідомістю і волею, здатні до цілепокладання), але у них дуже мало

власних ресурсів, щоб здійснити помітний вплив на поведінку інших акторів у політиці;

– “самостійні суб’єкти” публічної політики, найбільш забезпечені ресурсами, які здатні не тільки самостійно формулювати стратегії власної поведінки, а й пропонувати (нав’язувати) такі стратегії іншим політичним акторам. У них достатньо ресурсів, щоб визначальним чином впливати на поведінку інших політичних акторів (як залежних агентів, так і незалежних, але слабких акторів).

При цьому Н. Беляєва стверджує [14], що якщо політичних акторів розглядати як учасників сучасної політики, які здійснюють реальний вплив на політичний розвиток країни і при цьому керуються саме власними цілями і забезпечують виконання власних стратегій, то інституційна складова полягає в тому, що у своїй сукупності суб’єкти політики можуть формувати нові – але при цьому досить стійкі – інститути, наприклад, “інститут регіонального лобіювання” або “інститут корпоративного представництва”. Відтак, поєднання суб’єктного підходу з інституційним дозволяє комплексно розглянути форми та механізми впливу, які даний політичний суб’єкт здійснює на політичний процес і зміну соціально-політичних інститутів.

Найбільш узагальнююче розуміння суб’єктів інституційного механізму публічної політики наведено у роботі А. Чемериса [172], який вважає, що будь-яка особа чи соціальна група, яких стосується колективна (суспільна) проблема, що розглядається у площині публічної політики, потенційно є дійовою особою публічної політики. Це може бути одна особа, кілька осіб, які представляють департамент чи відділ у місцевій державній адміністрації, юридична особа чи соціальна група – школярі, випускники вищих закладів освіти, наркозалежні, безробітні, пенсіонери та ін. Дійових осіб публічної політики називають ще заінтересованими особами або групами, які мають спільний інтерес у розв’язанні або збереженні статус-кво публічної проблеми, та поділяються на три типи: соціальні групи, які є причиною виникнення суспільної проблеми (цільові групи або групи-мішені); соціальні групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі); політико-адміністративні органи влади, які розробляють і впроваджують публічну політику.

Отже, суб'єктом інституційного механізму в контексті нашого дослідження виступає сукупність державних та політичних суб'єктів влади, а також суб'єкти публічної влади та публічного управління, що безпосередньо задіяні у процесі вироблення та реалізації публічної політики. Важливим методологічним принципом визначення ефективності інституційних механізмів є принцип співпадіння формальних і реальних суб'єктів влади і управління, що дозволяє керівнику-лідеру вирішувати управлінські завдання з мінімальними затратами ресурсів. З метою максимального узгодження та збалансування розмаїття інтересів та вигод кожного з акторів найбільш дієвими слід вважати наступні методи та інструменти: методи громадського регулювання та саморегулювання інститутів (до них перш за все відносяться ті, що забезпечують ефективне соціальне партнерство – громадські обговорення і переговори; узгодження інтересів різних соціальних верств, у тому числі, владної еліти; моніторинг і контроль); інструменти (норми і правила, угоди, домовленості тощо).

Таким чином, можна стверджувати, що інституційний механізм нерозривно пов'язаний із поняттям “інститут”, який встановлює правила та обмеження в діяльності [29]: при чому, основне навантаження щодо формалізованих правил та обмежень покладається на державу. І лише після їх встановлення виникає механізм впровадження даних вимог в повсякденну діяльність. Тобто, інститут, як система усталених відносин, взаємозв'язків між різними акторами з приводу узгодження їх взаємодії на основі формально встановлених чи неформально існуючих норм та правил, має особливий механізм реалізації цих норм в процесі здійснення діяльності. Такий механізм виступає як цілісна система упорядкування ролей і взаємовідносин суб'єктів у відповідності із традиціями та новими встановленими інститутами суспільства. Відтак, з однієї сторони такий механізм є органічною складовою системи державного управління, з іншої – охоплює взаємовідносини, що значно виходять за межі суто державно-управлінської діяльності.

Крім того, це надає змогу визначити подвійну природу структури інституційного механізму, яка проявляється в тому, що одночасно в наявності маємо ознаки, притаманні як інститутам, так і механізмам. Фактично, зауважує далі О. Гордєєв [29], інституційний механізм представляє собою реалізацію сутності /

змістовного наповнення того чи іншого інституту підчас взаємодії між суб'єктами. Таким чином, формування сукупності формальних та неформальних інститутів (суб'єктів) в ідеалі спрямоване на забезпечення узгодження інтересів різних суспільних груп та верств, в процесі чого відбувається конероль, зворотній зв'язок та коригування їх діяльності; вдосконалення мобілізаційного соціального та людського ресурсу для формування довгострокової стратегії розвитку держави, відтак сприяє реалізації принципів демократичного врядування.

2. Що стосується об'єкту інституційного механізму, то ним можуть виступати особливі вимоги, в результаті трансформації яких (у процесі життєдіяльності суб'єктів) формується сукупність специфічних правил та норм як інструментів їх ефективних взаємодій; а також “підсистеми суспільства, що зазнали деформуючого впливу зовнішніх та внутрішніх збурень”.

До сфер формування та реалізації інституційних механізмів публічної політики слід віднести: державне управління (ширше – соціальне управління або управління суспільним розвитком); контроль виконання державно-управлінських та політичних рішень; регіональний та місцевий розвиток; соціально-культурний та соціально-економічний розвиток; політика та ідеологія; інформаційне забезпечення процесів демократичного розвитку суспільства.

3. Суб'єкт-суб'єктна суб'єкт-об'єктна та об'єкт-суб'єктна взаємодія формується через структурно-функціональні зв'язки в їх сукупності та взаємозв'язку (горизонтальна та вертикальна дія механізмів в межах суспільної системи) і являє собою характеристики сутності зв'язків елементів механізму, що вказують на здатність системи реагувати на внутрішні – горизонтальні та вертикальні, та зовнішні впливи – зворотний вплив об'єкта на суб'єкт, що провокує утворення якісно нових властивостей системи [129]. Результативність такої взаємодії, на думку О. Лазаревої [78], безпосередньо залежить від рівня інституалізації суспільно-політичної діяльності громадян. Відтак питання участі громадян у процесі вироблення політичних рішень зводиться до проблематики публічної політики, шляхи імплементації її засобів у суспільно-політичному житті.

4. Конкретна мета, яка повинна бути досягнута в результаті застосування механізму, містить в собі коротко- та довготермінові

завдання, що виступають в якості індикаторів забезпечення ефективного розвитку публічної політики. Основною метою інституційних механізмів публічної політики є здійснення впливу на процеси суспільного розвитку з метою узгодження інтересів різних соціальних верств, пропонуючи різноманітні шляхи та варіанти вирішення проблеми та надаючи можливість вибору пріоритетного.

5. Основними складовими забезпечення ефективного здійснення публічної політики є наявність інформаційного, аналітичного, наукового та технологічного середовища. При цьому інформаційне середовище передбачає доступ до інформації усіх рівнів, її отримання від органів влади тощо; залучення фахівців та аналітиків дозволяє не лише володіти інформацією, а опрацьовувати її на належному рівні, що, у свою чергу призводить до вибудовування прогнозних сценаріїв; відповідно наукове середовище передбачає залучення науковців до розробки конкретних принципів, підходів та методів вибору пріоритетних сценаріїв та механізмів їх безпосередньої реалізації; а технологічне середовище – створює умови для цього.

6. Практичні засоби реалізації механізму – це система методів, інструментів, ресурсів, технологій тощо. Серед методів державного управління, що “безпосередньо пов’язані з практичною реалізацією державної влади, її керуючим впливом на об’єкти державного управління відповідно до інтересів держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління” [38], можна виділити морально-ідеологічні, етичні, суспільно-політичні, соціально-економічні та суто адміністративні; окремо слід виділити методи вирішення конфліктних ситуацій, до яких відносяться структурні (тобто методи, які будуть використані всередині конкретного соціального угруповання з метою забезпечення оптимізації та ефективності діяльності) та міжособові (спрямовані на досягнення результату шляхом конкретного розподілу ресурсів).

7. Етапи формування, реалізації та визначення ефекту від дії інституційних механізмів пов’язані безпосередньо з конкретними завданнями на загальнодержавному рівні та очікуваннями на рівні громадянського суспільства, зважаючи на те, що досить часто вони не співпадають. Основним критерієм для їх визначення є максимальне залучення громадськості до прийняття рішень, забезпечення їх представництва на усіх рівнях влади до моменту

остаточного ухвалення рішення та контролю за результатами. Так звана “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” [159]. 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” [159]. Саме громадська участь збільшує можливості контролю за якістю прийнятих рішень, що підвищує відповідальність органів влади за їх розробку й виконання.

8. Ефект від дії інституційного механізм визначається прозорістю, відкритістю і демократичністю публічного управління, в основі чого саме ті інститути або суб’єкти, що [29]: забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об’єднаннями або федераціями роботодавців; інтегрують ініціативу бізнесу, територіальних та професійних співтовариств (наприклад, агентства регіонального розвитку). Такий тип інституційного механізму є достатньо поширеним і перспективним з огляду на те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи публічної влади, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов’язані виконувати офіційні домовленості партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, в тому числі законодавчого й регуляторного характеру [116].

Проте, як зазначає Н. Даглас [204], інституції не обов’язково створено такими, щоб бути суспільно ефективними; їх (або, принаймні, офіційні правила) створено, радше, в інтересах тих, хто здатен виторгнути собі нові правила. На думку ж Р. Арона,



зазначає Т. Безверхнюк, у будь-якому суспільстві існує три види влади, існують і режими трьох різновидностей: економічний, політичний, військовий. Проблема урегулювання і забезпечення практичної реалізації низки важливих комплексних проблем, що відносяться, насамперед, до сфери міжнародної та внутрішньодержавної безпеки, обумовила виникнення своєрідного інституту правових режимів, серед яких, за ознакою приналежності до сфери державного управління, виокремився адміністративно-правовий режим. Відтак, ураховуючи це, робить висновок Т. Безверхнюк [10], ефективність інституцій залежить від тих, хто їх створюють і контролюють їхнє дотримання, тобто від суб'єктів, які знаходяться при владі й задіяні в системі державного управління. Від того, наскільки вміло, шляхом введення інституційних обмежень і впровадження ефективних механізмів їх дотримання, влада зможе забезпечити рівноправність усіх суб'єктів регіонального управління у використанні елементів ресурсного простору як засобів досягнення цілей управління, зазначає далі науковець, залежить, врешті-решт, ефективність всієї системи регіонального управління. Співпраця рівноправних суб'єктів буде найефективнішою в тому разі, коли її результати будуть використовуватися в інтересах самих же суб'єктів, і тільки за таких умов суб'єкти регіонального управління вважатимуть себе рівноправними, стверджує Т. Безверхнюк.

Британські фахівці, вважають необхідними умовами ефективної взаємодії різнопланових інституцій, суб'єктів формування публічної політики тощо наступні [81, с. 20-21]: взаємна довіра та рівноправність; колегіальне визначення стратегії діяльності; дотримання учасниками партнерства узгодженої стратегії, водночас її коригування відповідно до вимог ситуації; існування чітко визначених та реальних завдань партнерства (визначених у стратегії); чіткий розподіл ролей між учасниками партнерства; чіткий, прозорий механізм керівництва партнерством; адекватні до ролі та можливостей фінансові внески для діяльності партнерства; визнання можливості для участі у партнерстві організацій без фінансового внеску; уникнення дублювання функцій інших партнерств, які діють на визначеній території та інші.

Таким чином, підсумовуючи науковий доробок, можна зазначити, що дійсно в умовах поглиблення процесів

демократизації суспільних відносин, глобалізаційних викликів актуалізується питання дослідження теоретико-методологічного підґрунтя і практики використання інституційних і механізмів реалізації публічної політики в державному управлінні. Це обумовлено тим, що саме ці механізми є інструментами одним з важливих елементів державно-управлінської практики щодо оптимального вирішення проблемних питань розвитку сучасного суспільства і держави.

Враховуючи практично рівнозначне значення держави і громадянського суспільства для забезпечення ефективної реалізації публічної політики, слід зважати на чіткий розподіл соціальних ролей і функцій, де державі відводиться відповідно роль політичного актора (її метою буде визначання цілей, шляхів та напрямів розвитку суспільства), а громадянському суспільству належатиме переважно здійснення регулюючо-контролюючих функцій. Зважаючи на свою політичну місію, державна влада визначається рядом особливостей, зокрема [140]: осмислення державного інтересу і державних потреб; забезпечення соціального панування в суспільстві суб'єкта державної влади; присутність у відносинах між великими соціальними групами, державами, співтовариствами, суспільними організаціями; поєднання відкритих і тіньових центрів влади, що діють приховано, поза сферою громадського контролю; моноцентричність, тобто наявність єдиного центру прийняття рішень тощо. Відтак, механізм прийняття рішень у процесі реалізації публічної політики повинен ґрунтуватися на взаємодії інтересів і прагнень суб'єктів громадянського суспільства та інструментів і ресурсів, які є в розпорядженні державної влади як представника інтересів держави. Це обумовлює необхідність розробки формування рівноважного інституційного механізму реалізації публічної політики, який забезпечував би взаємодію між публічним, приватним і громадським секторами, побудованому на засадах діалогу, консультації і співпраці між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Але таке завдання потребує визначення методологічних засад дослідження механізмів реалізації публічної політики у науці державного управління, що обумовлює звернення до наявного зарубіжного та вітчизняного досвіду у цій сфері, метою

чого є формування наукової концепції, яка буде покладена в основу даного дослідження.

Спосіб формування носіїв суспільної волі, порядок представництва та участі має в державному управлінні єднає це з макрополітичним процесом через його складову – виборчий процес, зазначають провідні науковці [23; 156]: через вибори і зміну вищих посадових осіб чи правлячих партій може змінюватися чи виникати зовсім нова державна стратегія, стверджують вони. У демократичному суспільстві вибори вищих посадових осіб і представницьких органів влади (від президента і парламенту до муніципалітетів) і є засобом формування інтегральної ролі, вираження суспільних інтересів. На референдумах і плебісцитах усі виборці на короткий термін безпосередньо виступають як “колективний суб’єкт” державної політики. При цьому слід виділити проблеми, що стосуються обмежень на державне втручання чи “неспроможності влади”. Це передусім проблеми, які властиві: прямій демократії: парадокс голосування, інтенсивність вподобань і пакетування позицій; представницькій владі: вплив організованих інтересів, географічні виборчі округи, обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами, позування перед громадськістю; бюрократичному забезпеченню: проблеми державних інститутів, труднощі оцінювання наданих послуг, обмежена конкуренція, захист прав державних службовців, бюрократичні ігри з державно-політичними рішеннями; децентралізації: розмиті повноваження, фіскальні зовнішні ефекти [23, с. 53-54, 178-227; 156].

Наступною ланкою в механізмі здійснення державної політики є розробка державної стратегії та прийняття державних рішень, пов’язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади, зазначає В. Тертичко [156]. “Активну участь у виробленні державної політики беруть як законодавчі, так і виконавчі інститути влади. В залежності від співвідношення владних повноважень між ними виділяють дві основні моделі розробки державної стратегії та прийняття рішень: “активна” і “представницька”. Що стосується активної моделі, то для неї є характерним, що законодавчі інститути формулюють базові принципи і конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики. Одночасно практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління

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

Більш детально в цьому контексті слід зупинитися саме на методологічній основі дослідження інституційних механізмів. Перш за все, це наукові теорії: організацій, в межах якої управлінські рішення розглядаються як результат вибору під впливом існуючих норм та правил; суспільного вибору, що акцентує увагу на необхідності перетворення формальних правил у неформальні; зацікавлених сторін (міжорганізаційних відносин), яка акцентує увагу на значимості структурних зв’язків і відносин. Окрему увагу привертає нова інституційна теорія, представники якої вважають [30], що дотримання норми як результату індивідуального раціонального вибору є передумовою ефективної координації соціальних взаємодій, відтак саме наявність інституційного механізму забезпечує передачу правил, прийнятих в інституті.

Певне підґрунтя становлять теорії суспільних/політичних мереж, в яких мова йде про обумовленість необхідності вирішення суспільних проблем на основі консенсусу, узгодження спільних інтересів: наприклад, в умовах ресурсної взаємозалежності, клієнтських стосунків тощо. Зокрема, теорія політичних мереж (Р. Родес, Т. Бурцель), де розмаїття акторів обмінюється ресурсами, оскільки визнає, що кооперація є кращим способом досягнення спільних цілей [189]. Таким чином, кооперація, в основі якої є принципи партнерства та соціальної взаємодії, фактично виступає ідеалізованим способом досягнення ефективності та результативності. При цьому можна вести мову про те, що саме по собі публічне управління є свого роду певною кооперацією суб’єктів. Відповідно їх ефективна взаємодія буде залежати від того, наскільки ці принципи є пріоритетними у їх діяльності, чи вони мають законодавче закріплення і як вони виконуються всіма членами. Фактично мова йде про дотримання балансу інтересів державних, громадських та бізнесових кіл у процесі здійснення публічної політики.

З урахуванням таких підходів можемо виділити певні принципи, на основі яких здійснюється формування та реалізація

механізму публічної політики, і які мають об'єктивний характер: принцип демократизму, принцип представництва інтересів громадян на всіх рівнях державного апарату, принцип поділу влади, принцип гласності, відкритості і прозорості в діяльності державного апарату, принцип професіоналізму і компетентності державних органів, законності і правопочатку в діяльності всіх складових частин механізму публічної політики в їх взаєминах з громадянським суспільством і між собою, демократизму. Таким чином, можемо констатувати, що механізм публічної політики одночасно виступає основною публічною інституцією, тобто суб'єктом здійснення публічної влади. Його сутність та основна характеристика відтак можуть розглядатися в контексті управління суспільним розвитком в цілому та окремими сферами зокрема (такими як суспільно-політична, соціально-економічна, соціогуманітарна тощо), спираючись на публічні інститути, і будучи спрямованим на динамічний розвиток суспільства.

Як свідчить практика державного управління в межах концептуальних теоретичних підходів та визначених принципів, вивчення, визначення та формулювання конкретних механізмів реалізації публічної політики повинно ґрунтуватися на ідеалізованих підходах динамічного розвитку суспільної системи та інноваційних підходах до їх вироблення та реалізації з урахуванням усіх складових публічної політики як системи. До таких підходів слід віднести, перш за все [129]: синергетичний, який дозволяє розробляти та використовувати альтернативні сценарії розвитку публічної сфери з метою формування іманентних механізмів; протосистемного моделювання, за якого здійснюється аналіз транзитивних характеристик публічної сфери як системи; стабілізаційної інноватики, який дозволяє виявити потенційно стабілізаційні елементи у верифікованих моделях ситуаційного дискурсу майбутніх періодів; системної експлікації, який передбачає інноваційне коригування даних теорії та верифікацію гіпотез на основі випередження; критеріальний підхід, в рамках якого доцільним є типологізація основних груп критеріїв, в яких були б представлені відповідні показники.

Дослідження спирається на дві протилежні парадигми – рівноважну та конфліктологічну. Так, рівноважна парадигма дозволяє розглядати перш за все систему суб'єктів процесу публічної політики в їх взаємозв'язку для забезпечення суспільного

блага на основі конкретних функцій, що повинні виконуватися ними у процесі досягнення максимальної стабільності суспільної системи. На цій основі в роботі буде виділено ідеальні типи взаємозв'язків суб'єктів формування публічної політики та ідеальну теоретичну модель системи інституційних механізмів публічної політики. Конфліктологічна парадигма, на противагу рівноважній, дозволяє розглядати соціальні зміни та конфлікти, що в процесі формування публічної політики мають повсюдний характер, як визначальний фактор формування ефективної публічної політики та високорозвиненого громадянського суспільства.

Авторський підхід до аналізу інституційних механізмів реалізації публічної політики та публічної влади ґрунтується на основному принципі суспільного розвитку, як зазначено у словнику з методології державного управління, “цілісності, який наголошує на необхідності цілісного, комплексного підходу до вирішення екологічних, соціальних та економічних проблем”; універсальних принципах управління [88] – самоорганізації, раціональної організації процесів управління, зворотного зв'язку, контролю, ресурсозбереження, оптимальності управління, цілеспрямованості управління, інформаційної діяльності, наукової обґрунтованості, відповідності завдань та засобів їх вирішення, невизначеності; головних принципах ефективного управління – верховенства закону та права, управління якістю рішень, організації виконавчої влади, раціональної структури управління, прийняття управлінських рішень, підзвітність (полягає в тому, що державні посадові особи зобов'язані нести відповідальність за свої дії, і передбачає існування низки заходів, які застосовуються у випадку протизаконних або помилкових дій з боку владних структур), прозорість (передбачає створення інструментів і механізмів, які дозволяють забезпечити широкий доступ громадськості до певних джерел державної інформації і оприлюднити процеси прийняття важливих урядових рішень), передбачуваність і спільна участь (передбачає залучення владними структурами до планування державних програм широких кіл громадськості і зацікавлених організацій), стратегічне мислення, інноваційності; базових принципах суспільного управління – об'єктивності управління, універсальності управління, випереджаючого стану управління, розподілу влади, законності, єдності економіки та політики,

поєднання загальних та локальних інтересів. Для дослідження процесів публічного управління на місцях використовувалися принципи територіального управління – субсидіарність (громадсько-політичний принцип, за яким вищі рівні управління мають право і повинні розв’язувати лише ті регіональні проблеми, для самостійного розв’язання яких нижчі рівні управління не мають достатніх прав чи ресурсів) [170]; децентралізація (перерозподіл владних повноважень між центром і регіонами з метою їх ефективного використання, посилення відповідальності та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на регіональному і місцевому рівні); партнерство (співробітництво між суб’єктами різних рівнів територіально-адміністративних одиниць); програмування (розробка на основі партнерства стратегій розвитку територій з урахуванням держаних пріоритетних довгострокових та короткострокових цілей) [9; 44; 58; 88].

Ураховуючи це, в основу дослідження інституційних механізмів має бути покладено ієрархічні закони соціального управління – конкуренція у розподілі вакансій (пряма залежність між рівнем ієрархії, рівнем винагороди та привілеїв), конкуренція у розподілі соціальних благ (кількість соціальних благ напряму залежить від рівня ієрархії), соціальна нерівність (більшістю соціальних благ наділена менша частина населення, в результаті чого загострюється соціальна напруга, що переходить у конфлікт і має вираз позитивної – прагнення до підвищення рівня соціальних благ, і негативної – небажання добровільно позбавлятися свого статусу та соціальних можливостей, мотивації), соціальна поляризація (кількість благ і вакансій знаходяться в непрямої пропорційній залежності, тобто меншість має більше благ, ніж більшість, перехід між полюсами є дуже повільним, наявна відсутність середнього класу), соціальна дистанція (пряма залежність кількості рівнів ієрархії, дистанції між крайніми полюсами і статусними позиціями, відтак, нівелювання принципу відкритості при просуванні, легітимності, конкурсних правил), збереження status quo ієрархії (чим більше вигід суб’єктам управління надає соціальна ієрархія, тим вища їх мотивація до її збереження), соціальне оновлення (збереження status quo ієрархії зумовлює низьку швидкість оновлення, несприйняття управлінських інновацій).

Дослідження інституційних механізмів у державному управлінні також потребує застосування [38; 88]: комплексного підходу, підходу “нове державне управління” (застосовується у сучасних умовах проведення реформ у розвинених країнах Заходу і зосереджує увагу на результаті), програмно-цільового підходу (підхід до вирішення завдань розвитку, зокрема руху до поставленої мети, в основу якого покладено парадигму: мета → програма → результат), системного підходу (розгляд будь-якого об’єкту як сукупності (системи) взаємозалежних елементів), ситуаційного підходу (вибір різних методів та засобів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації), підходу “розмежування політичних і адміністративних функцій” (заснований на тому, що адміністративна і політична діяльність вимагають різних знань та вмінь, відповідні функції мають бути розмежовані, структурно рознесені та документально закріплені на законодавчому рівні), підходів до вибору критеріїв раціонального рішення (підходи, які застосовуються у процесі раціонального прийняття рішень для вибору критеріїв, що необхідні при визначенні та порівнянні альтернатив – технічний, економічний, політичний, юридичний, соціальний, ігровий, процесний, особистісний, контекстуальний), підходів до прийняття управлінських рішень (загальні методологічні установки, що визначають вибір конкретними управлінськими працівниками правил здійснення процесу прийняття рішення в залежності від співвідношення в цьому процесі раціонального та інтуїтивного компонентів), теоретичних підходів до вивчення державної політики (інституціоналізм, концепція політичного процесу, теорія груп, теорія еліт, теорія раціоналізму, теорія інкременталізму (поступовості), теорії гри, теорії суспільного вибору, теорії відкритих систем), гуманістичного виміру в системі державного управління (якість діяльності системи державного управління, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності).

Досліджуючи та розкриваючи систему зв’язків у процесі формування публічної політики, сутність та характеристики публічної влади, будемо спиратися перш за все на: загальні закони суспільного розвитку – закон ієрархічності управління у період стабільності (пояснює саму можливість управління та розкриває



сутність механізмів управління в соціальних системах), закон кооперативності систем управління (характеризує процеси самоорганізації в соціальних системах в період нестабільності та соціальних трансформацій), закон зовнішнього доповнення (характеризує стан суспільства в умовах так званої наростаючої демократії управління, тобто, коли процеси управління доповнюються процесами самоорганізації); закони державного управління та управлінських відносин, що відображають об'єктивно-суб'єктивну природу процесу управління – ефективності, спеціалізації управління, зростаючої суб'єктивності й інтелектуальності, інтеграції та спеціалізації управління, соціального управління, а також на закон кризи розвитку в поєднанні з законом домінантності суб'єкта та закон зворотного зв'язку при визначенні пріоритетності основних суб'єктів творення та реалізації публічної політики.

Для здійснення науково-теоретичного аналізу публічної політики, публічної влади та публічного управління в роботі використовуватимуться теоретичні методи науки державного управління – структурно-організаційний (розглядає публічну політику як цілісну діяльнісну систему, що знаходиться у процесі постійного динамічного (в ідеальному варіанті) розвитку, має чітко визначену структуру, де кожен із суб'єктів здійснення публічної політики має власну структуру, ієрархічну підпорядкованість, та сам визначає “правила гри”); інституційний (в його основі є виокремлення загальних інститутів (суб'єктів) реалізації публічної політики, їх класифікація відповідно до функціонального призначення, а також визначення формалізованих суб'єктів, яким делеговано частину повноважень, та механізми регулювання цього процесу); поведінковий (здійснюється дослідження соціальної поведінки усіх суб'єктів публічного управління як загалом в процесі здійснення публічної політики, так і в конкретних ситуаціях, зокрема в процесах переговорів, узгодження рішень тощо); порівняльний або функціональний (здійснюється аналіз інститутів (суб'єктів) публічної політики, які наділені конкретними функціональними обов'язками та мають відповідні повноваження, щодо їх відповідності, спроможності виконання своїх функцій, їх дублювання тощо); а також дозволяє аналізувати кращі зарубіжні практики з метою визначення можливостей їх застосування в Україні); історичний (вивчає систему публічного управління в її

послідовному розвитку); імітаційного моделювання (визначає властивості і поведінку системи публічного управління за допомогою створення та експериментального дослідження теоретичних та математичних моделей).

Нами висунуто гіпотезу про необхідність розробки комплексного механізму реалізації публічної політики (рис. 1), який сприятиме підвищенню ефективності процесу забезпечення соціального діалогу, дотримання принципів та формування ефективних механізмів публічно-приватного партнерства. При цьому слід мати на увазі, що максимальне забезпечення ресурсами суб'єктів державного управління буде нівелюватися на користь суб'єктів громадянського суспільства, а прийняття стратегічних державних рішень без узгодження з представниками публічного сектору буде неможливим. Важливим інститутом також слід вважати бізнес-структури, які одночасно володіють значними ресурсами приватного порядку та виступають представниками публічної сфери. Тобто дієвість комплексного механізму перш за все визначається ефективністю взаємодії його суб'єктів, серед яких у загальному виді виділяємо: державницькі, владно-політичні, елітарні, громадсько-політичні та публічні. Фактично, можна говорити про перерозподіл ресурсів і повноважень між суб'єктами політичними, державними, приватними (бізнесовими) та громадами (їх представниками).

Також важливим елементом комплексного механізму є сукупність наявних механізмів реалізації публічної політики, які будуть використовуватись одночасно у різній сукупності, залежно від ситуації. Таким чином, розробка комплексного механізму має здійснюватися на основі підходу, що зосереджується на взаємодії політичного керівництва і державного управління, запропонованим вітчизняними науковцями, які розвивають теоретико-методологічні засади державного управління.

Механізми взаємодії між політичним керівництвом та державним управлінням, а також їх взаємозалежність та відмінність детально вивчала В. Голубь [28]. Дослідниця стверджує, 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.

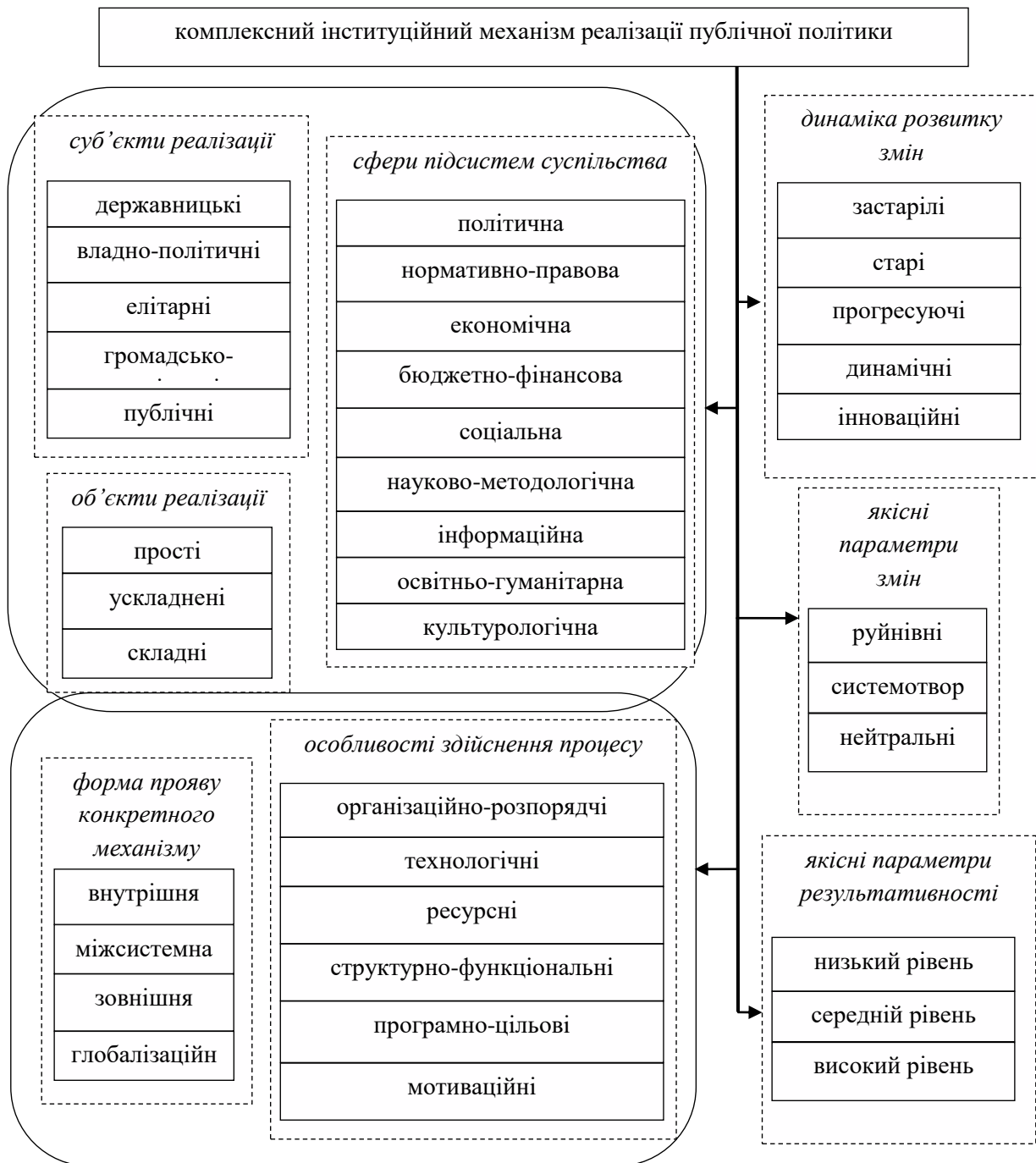


Рисунок 1. Структура комплексного механізму реалізації публічної політики

При цьому оптимальна взаємодія політичного керівництва та державного управління залежить, на думку дослідниці [159], 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 найбільш пріоритетних 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” [159]. Зважаючи на дослідження структури державно-управлінських механізмів, здійсненого у роботі [129], на нашу думку, комплексний механізм буде складатися з наступних елементів, що вказують на суб’єктів реалізації механізму, тобто основні інститути, що беруть участь у процесах формування і реалізації публічної політики на всіх рівнях (суто державні структури, у тому числі, представники місцевого самоврядування, структури політичного спрямування, так звана “еліта нації”, інститути громадянського суспільства, у тому числі представники наукової спільноти, публічні інституції); на рівень складності об’єкту (зважаючи на те, що кожен із зазначених суб’єктів одночасно або в різний період виступатиме і об’єктом, а також вони можуть поєднуватися структурно, організаційно, функціонально тощо); на форму прояву конкретного механізму (мається на увазі, що комплексний механізм суміщатиме в собі різні групи найбільш пріоритетних механізмів в залежності від конкретної ситуації, відтак вони можуть змінюватися від найбільш простих, коли вирішення питання може бути забезпечено з мінімальним використанням ресурсів, до глобалізаційних, коли виникають проблеми міждержавного рівня, які вимагають залучення зовнішніх ресурсів); на специфічні сфери суспільного розвитку (суспільно-політична, зовнішньополітична, публічна,

нормативно-правова або законодавча, інституційна, соціально-економічна, фінансова, інформаційна, соціогуманітарна, гуманістична, ідеологічна тощо); на особливості здійснення процесу реалізації (передбачає розподіл функцій, обов'язків, розподіл та перерозподіл ресурсів, максимальне делегування повноважень інститутам громадянського суспільства щодо участі у розробці концептуальних та стратегічних документів, контролю за їх прийняття та виконанням, відповідне корегування діяльності) на динаміку розвитку та змін (головними критеріями будуть ефективність в економічному розумінні, якість щодо надання послуг та інноваційність на рівні розвитку суспільства, за якими можемо говорити або про прогрес, або про застій). При цьому слід враховувати, що в кінцевому результаті, перш ніж відбудеться корегування, контроль змін повинен бути спрямований в суспільному масштабі на два вектори – рівень змін (наскільки вони суттєві і значні) та напрям змін (чи є вони позитивними чи руйнівними).

## ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ

Недосконалість інститутів публічної політики (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, виборчий процес, політичні партії, представники великого бізнесу, громадянські організації), відсутність злагодженості, узгодженості та ефективності їх спільних дій стримують розвиток суспільства і держави, перетворюючись в умовах криз на дестабілізуючий фактор, що впливає на активізацію деструктивних процесів у соціумі. Останнє підсилюється інституційними змінами державної та політичної влади, перш за все, деформацією самого інституту розподілу влади, низький рівень або взагалі відсутність представлення інтересів різних шарів суспільства, значних соціальних груп у політичних програмах та діях політичних партій, парламенту та уряду держави. Не в останню чергу це обумовлено й низькою політичною і громадською активністю соціальних груп, їх неоднорідністю та розмитістю, невизначеністю основних цілей, інтересів та пріоритетів, що знижує можливості управління суспільним розвитком, оскільки фактично унеможлиблює чітке визначення основних цілей управлінського процесу, стратегічних орієнтирів державного та політичного управління, які втрачають підтримку з боку громадян, оскільки встановлені без урахування суспільних інтересів цілі не приймаються та не поділяються більшістю.

Дезавування державної та політичної влади відбувається на фоні спроб реалізувати поставлені цілі або вирішити наявні проблеми на основі відмови від принципу політичної відповідальності за прийняті рішення та їх наслідки. Більше того, суспільство не приймає або не поділяє способи та методи досягнення поставлених цілей, розмір та обґрунтованість ресурсів, що витрачаються на процес прийняття та реалізації державно-управлінських та політичних рішень. Унаслідок цього відбувається розшарування суспільства та публічної сфери, простору вироблення та реалізації публічної політики, відображаючи відсутність ефективною взаємодії між інститутами влади та інститутами громадянського суспільства, зниження рівноправності суб'єктів публічного управління у процесах суспільного розвитку.

Схожа ситуація складається й у випадку взаємодії інституційованих бізнес-структур та громадянського суспільства. Її

специфіка (зрозуміло, у випадку, коли немає місця зрощеності бізнесу та влади) полягає лише у тому, що приватні інтереси ставляться вище за загальні, суспільні, чому сприяє, з одного боку, непрозорість прийняття та реалізації державно-управлінських і політичних рішень стосовно розподілу та використання суспільно значимих ресурсів, а з іншого – низький рівень компетентності інститутів та суб'єктів громадянського суспільства, низький рівень довіри до них, як представників та виразників соціальних інтересів більшості, з боку населення. Подібна ситуація свідчить про неефективність або відсутність дієвих механізмів вироблення та реалізації публічної політики, відсутності ефективної комунікації між владою та громадськістю, непрозорість бізнесу й досить часто дій уряду, що підкреслює загальну тенденцію до формування простору закритої або прихованої від загалу взаємодії окремих публічних інститутів з метою досягнення індивідуальних, таких, що переважно йдуть у розріз із суспільними, цілей.

Таким чином, можна стверджувати, що основними проблемами реалізації політичної влади виявляються неефективність механізму формування політичної еліти, відсутність або слабе залучення громадянського суспільства до процесів соціального управління, що відбувається водночас із пасивністю населення щодо управління суспільним розвитком, зниження керованості суспільної системи, що відображаються на слабкості до зовнішніх впливів основних підсистем суспільства. З огляду на це, забезпечення легітимності політичної та державної влади на рівні громадянського суспільства, створення умов, за яких інститути громадянського суспільства перетворюються на активних, дієвих та впливових суб'єктів політичного процесу та процесів управління суспільним розвитком, полягає у розвитку інститутів формування публічної політики на основі застосування конкретних механізмів.

Перш за все, варто звернути увагу на те, що розглядаючи практику, пов'язану з виробленням та реалізацією публічної політики у розвинених країнах світу, акцент робиться на сутнісному та змістовному наповненні механізмів реалізації публічної політики, що так чи інакше стосуються сфери публічного управління. Так, у західній літературі цей зміст окреслюється, зокрема наступними положеннями, що стосуються основних сутнісних характеристик більшого щодо поняття механізмів родового поняття публічної політики [196; 202]: як легітимні,

формальні, нормативно закріплені у правових актах рішення органів державної влади; як державна політика, що характеризується закритістю, непрозорістю процесу прийняття рішень для громадянського суспільства; як новітні технології політичного менеджменту, які застосовуються у процесі аналізу та оцінки результатів та наслідків державних та державно-управлінських рішень у співвідношенні до сукупних витратах держави на їх прийняття та реалізацію, що здійснюється на основі оцінки проектної доцільності рішень та їх експертизу з боку різних інститутів та суб'єктів громадянського суспільства (групи за сферами інтересів, незалежні експерти тощо).

В останньому випадку, на основі представленого проектно-експертного підходу формується конкретна модель прийняття та оцінки ефективності й результативності державно-управлінських рішень, що враховує такі основні параметри, як цілі, завдання, строки, плановий результат та обґрунтовані витрати на досягнення цілей й впровадження рішення. Наведені підхід та модель поширені у практиці формування та реалізації публічної політики в країнах-членах ЄС, у тому числі й в урядових структурах ЄС, що сприяє ефективному реформуванню державного управління ЄС у напрямі забезпечення інтегрованості органів державного управління та органів державної влади у громадянське суспільство, створення системи суспільного контролю за діяльністю органів державної влади, створенню та реалізації програм, спрямованих на задоволення суспільних потреб, зокрема, в частині вирішення проблем соціального захисту та забезпечення населення, функція чого покладена в умовах ринкової економіки безпосередньо на державу. Переорієнтація діяльності органів державної влади країн-членів ЄС та міждержавних урядових структур ЄС на ефективність, прозорість у прийнятті та реалізації державно-управлінських і політичних рішень, задоволення суспільних потреб, підзвітність та контрольованість з боку суб'єктів та інститутів громадянського суспільства є характерною для практики ЄС у сфері вироблення та реалізації публічної політики.

Публічна політика передбачає наявність відповідності державної політики суспільним потребам на основі ефективної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у процесі вироблення, прийняття та реалізації політичних та державно-управлінських рішень, контролю та оцінки результатів державних програм, спрямованих на розвиток усіх сфер



суспільного життя. Виходячи ж з наявних у сучасній науці підходів до осмислення явища публічної політики, її сутності можна вказати, що вона характеризується прозорістю, ефективністю та орієнтованістю на задоволення потреб суспільства, довірою населення. Саме наявність усіх зазначених характеристик вказує на те, що в кожному конкретному випадку йдеться саме про публічну політику, яка визначає специфіку конкретного механізму її реалізації. Й навпаки, якщо в тому чи іншому випадку немає хоча б одного з вказаних параметрів, неможливо стверджувати, що має місце саме публічна політика, й, відповідно, говорити про ефективні механізми її реалізації майже неможливо.

Теоретично дослідження публічної політики та механізмів її реалізації ґрунтується на концепції публічної сфери (Ю. Хабермас [167], Х. Арндт [5]), яка приймає в якості базового поняття “публічності”, “публічної сфери”, акцентуючи увагу на “відкритості” (доступність простору для певного кола агентів) та змісті публічної політики (процес комунікації між її агентами), що відображає змістовні характеристики механізмів реалізації самої публічної політики. Відповідно, процес комунікації, взаємодії між агентами публічної політики виявляється одним з найбільш продуктивним з огляду на її розуміння. Хоча такий підхід дещо обмежує можливості функціонального аналізу процесу вироблення та реалізації публічної політики.

Іншим підходом, що склався у науці, є теорія поля П. Бурдьє [19], яка розвивається в межах соціології та політології, концептуально відображаючи функціональний розподіл соціального простору на відносно замкнуті сфери, тобто поля (економічне, політичне, культурне, соціальне тощо), які являють собою певною мірою незалежну та цілісну сукупність відносин, які у функціональному плані мають характер ситуативності, характеризуючись активною взаємодією з соціальним простором. У цілому зазначений підхід дає можливість вказати на ситуативний характер механізмів реалізації публічної політики, що потребує врахування змін у середовищі її вироблення й застосування принципу ефективного вибору того чи іншого механізму.

Можливість взаємного доповнювання обох підходів стала основою для формування комплексного підходу до аналізу публічної політики, що дозволяє вказати на єдину з теоретичної точки зору концепцію публічності. На основі цієї концепції дослідники виділяють наступні характеристики публічної політики

в якості базових не тільки для наукового аналізу, але й для аналізу механізмів її реалізації [68, с. 45-46; 69]: комунікаційний процес (публічна політика являє собою інформаційну взаємодію); відкритість (доступність публічного простору для певного кола суб'єктів – громадські інститути, громадяни, ЗМІ, держава тощо – й максимально вільний обіг інформації); забезпечення умов для участі громадян у політичному процесі; змістовна спрямованість на формулювання та реалізацію суспільних інтересів з метою досягнення загального блага.

Ураховуючи ці характеристики, Н. Шматко, наприклад, зазначає, що публічна політика виступає симбіозом політичної дії, наукової рефлексії та акту мас-медійної комунікації, здійснюючись у порядку інтервенції у сферу політики експертів, аналітиків, спеціалістів у сфері соціальних наук, журналістів тощо. Публічна політика, на думку Н. Шматко, існує як сукупність практичних акцій, превентивних заходів, контролю, регуляції, публічних обговорень, а також являє собою ансамбль категорій соціальної перцепції, легітимних номінацій, соціальних класифікацій та ієрархій, визначень норми та девіації, оціночних суджень [175]. Деталізуючи наведене розуміння, дослідники вказують, що публічна політика є діяльністю, яка характеризується системною взаємодією держави, приватного сектору, інститутів громадянського суспільства, різноманітних соціальних, професійних груп та шарів, суспільних об'єднань з приводу реалізації приватних та суспільних інтересів, виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій [3]. Наведені характеристики безпосередньо вказують на інституціоналізацію не тільки процесу вироблення публічної політики, але й необхідність розвитку інституційних механізмів її реалізації, а також ситуативних змін.

Зокрема, згідно А. Мельвілю, розвиток публічної політики пов'язаний з сутнісними змінами політичної сфери, безпосередньо політичного як такого, що обумовлено ситуацією виходу за межі національних держав, а також поглиблення та прискорення динаміки розвитку у самих цих державах [112]. Ситуація з таким розвитком політичного та його сфери у рамках національних держав, пов'язана з активізацією процесів інтернаціоналізації та інтеграції, утворення глобальних конклавів, які отримують політичне значення в якості наднаціональних світових політичних

структур, формуванням та розвитком глобального суспільства. Західні політичні та суспільні практики свідчать, що в цих процесах поступово значну роль починають відігравати суб'єкти та інститути громадянського суспільства, які беруть активну участь у процесах формування та реалізації публічної політики як основи розвитку суспільства та держави [73]. Результатом цього виявляється зв'язок публічної політики з суспільною участю у виробленні, прийнятті та реалізації політичних і державних рішень, а отже, публічна політика отримує більш розширене тлумачення – спосіб та результат суспільної участі у процесі суспільно важливих рішень, а механізми реалізації публічної політики, внаслідок цього, мають розглядатися як сукупність таких способів, що мають наслідком конкретний результат. Як правило, в останньому випадку йдеться про партисипативну демократію. Наприклад, М. Ріттер [124] вказує, що публічна сфера, тобто сфера публічної політики, ґрунтується саме на демократії участі, оскільки партисипативна і нормативна теорії демократії виходять з того, що постійна добровільна участь населення у політичному процесі є єдиною гарантією збереження дійсної демократії, а процес побудови демократичних інститутів (наприклад, парламент, уряд, органи виконавчої влади тощо) перебуває під контролем за безпосередньою участю населення.

Важливий з огляду вироблення та впровадження в реальну практику механізмів реалізації публічної політики інституційний підхід до публічної політики (що власне ґрунтується на понятті публічної політики Ю. Хабермаса, який акцентував увагу на тому, що сутність публічної політики розуміється як сфера соціального життя, в якій може сформуватися суспільна думка [165]) передбачає, що інститути (перш за все, інститути громадянського суспільства) структурують політичний процес, визначаючи та забезпечуючи вільний доступ до участі в ньому всіх суб'єктів цього процесу, виконуючи нормативну функцією у напрямі визначення меж активності політичних актів та акторів. Ця активність потребує значної кількості інформації, розширеної системи інформаційного забезпечення, що вказує на іншу сутнісну характеристику механізмів реалізації публічної політики – інформаційність та комунікативність.

Теорія комунікативної дії Ю. Хабермаса є основою розвитку ідей деліберативної демократії, яка ґрунтується на положенні про те, що метою комунікативної дії є вільна згода учасників

комунікативного процесу для досягнення спільних результаті у певній ситуації [33, с. 318 ]. Важливим у теорії Ю. Хабермаса є зв'язок самого феномену комунікативної дії з поняттям публічності, яка передбачає наявність загального інтересу з іншими суб'єктами у процесі протиставлення суспільного інтересу приватному інтересу, при чому відбувається усвідомлення цього інтересу, його актуалізація у публічному просторі та здійснюється включеність суб'єкта у комунікативні відносини [166, с. 11]. Така теоретична платформа вказує на необхідність включення громадян до процесу прийняття публічно-політичних рішень через публічне обговорення конкретних проблем, внаслідок чого формується певна суспільна думка щодо проблеми та шляхів її вирішення. Важливою у цьому контексті є інституціоналізація, сама її можливість, у системі управління суспільним розвитком суб'єктів громадянського суспільства. Інституції, утворені поза межами політичної системи, у такому випадку не є її елементами, але виникають певною мірою спонтанно та повинні мати прозорі межі, оскільки передбачають залучення й виникнення з буденних практик соціального життя [175, с. 108].

Таким чином, можна зазначити, що політичний процес, спрямований на делібералізацію відносин між його суб'єктами, між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, може розглядатися як процес масових консультацій з важливих проблем суспільного розвитку, що характеризується залученням значної кількості громадян до вироблення і реалізації публічної політики, а також формування механізмів громадського впливу на публічну владу та її дії, механізми громадського контролю вироблення, прийняття та реалізації державно-управлінських й публічно-політичних рішень на основі узгодження суспільних та приватних інтересів усіх суб'єктів громадянського суспільства. При цьому, на думку зарубіжних дослідників [33], деліберативне середовище надає можливість для добросовісного обміну думками, у тому числі для того, щоб його учасники відрізнялися, як кожен з них сам розуміє свої життєві інтереси, коли у тому чи іншому рішення, якщо воно приймається, виражається певне узагальнене судження. Деліберативний процес, як підкреслює Дж. Паркінсон, передбачає заміну переговорів, змагань та агрегування приватних інтересів аргументацією, являючи собою форум для обговорення аргументів, які на цьому форумі виявляються головною силою [205, с.107], що підкреслює

специфіку інформаційних та комунікативних механізмів реалізації публічної політики.

Практики та технології суспільної участі у процесі вироблення і реалізації публічної політики ґрунтуються на певних специфічних механізмах, серед яких одним з важливіших виявляється саме інформаційний механізм, який забезпечує створення та підвищення ефективності каналів зв'язку інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, формуючи суспільну думку щодо шляхів вирішення актуальних проблем розвитку суспільства і держави. Дослідники [42; 103; 119; 174] підкреслюють, що параметри публічної політики на рівні інституційного забезпечення процесу її вироблення та реалізації визначаються не тільки основними завданнями, вирішення яких покладено на відповідні інституції (забезпечення узгодженості суспільно значимих інтересів усіх верств населення, інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері вирішення найважливіших проблем суспільного розвитку), але й основними напрямками їх практичного досягнення, зокрема, залучення громадян та громадських об'єднань до вироблення та реалізації державної (публічної) політики, підтримка громадських ініціатив, проведення громадської експертизи законодавчих ініціатив та проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вироблення рекомендацій органам державної влади у сфері визначення пріоритетів державної підтримки громадянських об'єднань, здійснення інформаційної та методичної підтримки інститутів громадянського суспільства.

У цілому ж інституційний підхід до публічної політики пов'язаний з трансформаційними змінами у сучасному суспільстві, в якому одну з головних ролей відіграє інформаційна представленість усіх процесів суспільного розвитку у свідомості громадян. На думку Н. Беляєвої, з переходом до постмодерну, інформаційному суспільству масової культури, електронних ЗМІ (особливо телебачення і реклами) публічна сфера обмежується, ТБ та масова інформація позбавляє людину необхідності думати, суспільна думка формується нею маніпулюють. Проте, публічність як сфера вироблення публічної політики, не втрачається, вона переноситься на рівень кожного конкретного державного органу як політичного актора, суб'єкта політики та кожної конкретної

проблеми [14, с. 73]. Внаслідок цього відбувається розмежування публічної сфери, оскільки задля вирішення кожного конкретного питання формується певна публічна аудиторія, яка втрачає зв'язок з цілісністю всієї сфери публічного як такого. Хоча в даному випадку відтворюються певні позитивні моменти, до яких, наприклад, належить уможливлення проведення дискусій з приводу державних питань через опосередковані інструменти (зокрема, газети, журнали) та механізми, які дозволяють охопити більшу кількість інститутів і суб'єктів громадянського суспільства, що розширює як саму сферу публічного, так і можливості реалізації публічної політики з різноманітних питань суспільного розвитку.

Зазначена ситуація мала місце у розвитку багатьох країн світу, вплинувши на їх досвід у сфері вироблення механізмів реалізації публічної політики, ґрунтуючись на конкретній теоретико-методологічній платформі. Дослідники [73; 107; 185; 188; 201] звертають увагу на те, що науково-теоретичне осмислення публічної політики зосереджується переважно в межах міждисциплінарної методології, яка об'єднує напрацювання теорії політичної комунікації, соціології, економіки, й, останнім часом, державного та публічного управління. В останньому випадку йдеться переважно про взаємовідносини владних структур та суспільства, які розглядаються у площині вирішення питання прийняття та реалізації державно-управлінських і політичних (публічно-політичних) рішень. Ці дослідження у науці поділяються на англосаксонську (американську) та західноєвропейську традицію [60], відмінності яких полягають у тому, що перша з них ґрунтується на понятті “government”, а друга звертається до поєднання концепції публічної сфери, теорії політичних мереж, а також аналізу ролі держави у публічному просторі.

Зокрема, сучасні концепції *governance*, *state capacity*, *policy networks* передбачають зміни держави як інституту, що здатен адаптуватися до зростаючих вимог суспільства, що розвивається, а також продукувати необхідні для управління таким суспільством здібності [191; 198]. Внаслідок цього, сама науково-теоретична концепція публічної політики та механізмів її реалізації, що передбачає осмислення явища публічної влади та публічності як результату взаємодії політичної, державної влади та суспільства (перш за все, інституційної взаємодії), поступово звертається до теорії політичних мереж в якості методологічної основи дослідження публічної політики та публічної влади. Принципи, що

розвиваються в рамках теорії політичних мереж, передбачають формування нових моделей соціальної організації суспільства, які мають замінити собою технологічно зорієнтовані моделі, які описують переважно індустріальні суспільства з бюрократичною моделлю управління. При цьому мережеві принципи передбачають реалізацію у практиці державного і політичного управління децентралізацію, функціональне об'єднання учасників управлінського процесу, у тому числі й суб'єктів публічної влади, рівний доступ до ресурсів та паритет учасників процесу вироблення, прийняття та реалізації державно-політичних рішень, що покладаються в основу публічної політики.

“Традиційне для американського розуміння публічної політики як такої політики, що здійснюється державними службовцями та органами державної влади й стосується значної кількості людей, як дій держави та уряду у межах процесу вироблення, прийняття та реалізації загальної стратегії розвитку держави, у практиці європейських країн поступово змінюється, набуваючи нових істотних змістовних характеристик” [207]. Це частково було обумовлено наближення американської традиції вироблення публічної політики та формування механізмів її реалізації до прийняття в якості провідних принципів реалізації соціальних обов'язків держави, новітніми концепціями регулювання економічного зростання та стабільності, продиктовані історичними тенденціями розвитку американського суспільства і держави у загальній динаміці суспільних перетворень ХХ ст. Концепція дирижизму, наприклад, прийнята американських урядом у сфері регулювання економіки, у другій половині ХХ ст., стала актуалізуватися й для Європи, створивши платформу для переходу європейських країн від політики окремих груп (політики, орієнтованої на інтереси окремої соціальної або політичної групи) до політики більшості (в якості реалізації принципу ефективності в межах забезпечення інтересів більшості громадян у політиці) [197]. Як вказує Д. Вітер [25], представники дирижистської концепції виявляють традиційну для кейнсіанства недовіру до пріоритетності ринкового механізму у розвитку інтеграційних процесів, вважаючи, що тільки керована економіка має право на існування. Але ця проблематика дещо звужується, внаслідок чого дирижизм у теоретичному плані особливу вагу надає розробленню принципів індикативного державного планування, принципу вибіркової державної економічної політики, концепції підтримки

привілейованих галузей, корпорацій тощо. Реалізація економічної свободи в межах дирижизму майже не зважає на сферу приватного монополістичного бізнесу, оскільки рушійною силою міжнародної економічної інтеграції визначається інституційно-політичний механізм.

На думку Д. Вітера [25, с. 78], важливим для розуміння принципової позиції дирижизму виявляється те, що основними суб'єктами економічної інтеграції він визнає самі держави. Це дає можливість розглядати економічну інтеграцію як процес ліквідації дискримінації між економічними агентами країн і координації спільної економічної політики великих масштабів, що здійснюється з метою визначення основних економічних напрямів розвитку країни та передбачає обов'язковий “баланс сили між державами-членами”, які беруть участь у створенні єдиного економічного простору і єдиного наддержавного утворення. Останній момент характеризує сутність дирижизму, вказуючи на пріоритетність у процесах міжнародної економічної інтеграції міжурядової взаємодії (міжурядовий підхід), оскільки представники дирижизму вважають, що кожна країна-член інтеграційного об'єднання повинна відмовитись від самостійного проведення зовнішньоекономічної політики і передати ці функції наднаціональним інститутам, які, застосовуючи відповідні інструменти, мають визначати процеси загального прийняття рішень та здійснення контролю щодо компетенції інститутів держав-членів у межах єдиного економічного простору.

Поряд з цим залишається потужною загальною орієнтація (характерна для американської традиції) у виробленні та реалізації публічної політики на збереження розуміння її сутності як вираження сукупності дій держави, державного апарату, державних службовців, тобто певне ототожнення публічної політики з державним управлінням та наближення на цій основі механізмів реалізації публічної політики до механізмів державного управління. Це, як вказують дослідники [14, с. 75], стало наслідком демократизації інституційного розвитку громадянського суспільства, високим ступенем децентралізації політичної системи США, політичного плюралізму та конкуренції.

На відміну від американської практики вироблення та реалізації публічної політики, формування відповідних механізмів її реалізації європейська традиція, яка створювалась з урахуванням американського досвіду, ґрунтується на прийнятті ситуації, за якої



“зростаюча нездатність сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення. Держава нібито усувається від відповідальності за вирішення цих проблем, й перекладає її, з одного боку, на інститути громадянського суспільства, а з іншого – на нейтральну інстанцію – експертів, які виступають від імені науки” [175]. Внаслідок цього державне управління як аналог публічної політики в американській практиці змінюється у європейській традиції управління соціальним розвитком суспільства і держави на інтегративну концепцію, за якої публічна політика як сфера регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства розглядається в якості процесу узгодження інтересів при виробленні, прийнятті та реалізації політичних і державно-управлінських рішень на всіх рівнях системи державного управління, узгодження відповідних дій та стратегій на основі певних загальних механізмів реалізації самої публічної політики. У цілому європейська традиція вироблення публічної політики та формування механізмів її реалізації окреслюється, як зазначає Н. Беляєва [14, с. 75-76], “демократичною участю різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесу (public deliberation), досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду”. Саме такий зміст публічної політики в європейських країнах передбачає її зближення з партисипативною демократією [124; 128]. Подібне оновлене розуміння публічної політики в європейських країнах, зокрема в країнах-членах ЄС, вказує на те, що вона приймається та реалізується як спільне управління, розвиваючись у практиці міжнародних, над-національних європейських інститутів Ради Європи та ЄС [186; 195], що вказує на наявність спільних загальних механізмів реалізації публічної політики на рівні над-державних і над-національних утворень. Такий підхід виявляється продуктивним, оскільки, як вказує А. Атанесян [7, с. 72-73], в умовах представницької демократії політична еліта покликана бути не самостійним політичним суб’єктом, а свого роду посередником між політичним механізмом і громадянами. Народ призводить у дію цей механізм за допомогою тих, кого обрав в якості “майстрів”, з метою задоволення власних потреб та інтересів (виявляється, що найбільш спільні та важливі інтереси – як цілісну систему – можливо захистити та реалізувати саме та тільки за допомогою політичного механізму). Це значить,

що до влади мають обиратися “майстри” своєї справи, здатні не тільки управляти політичним механізмом, але й підтримувати його у працездатному стані, турбуватися про нього, слідкувати за стабільністю його функціонування тощо. У цьому, зокрема, й полягає роль політичних лідерів та учасників.

Зважаючи на особливості політичного та державного управління в ЄС, практика вироблення та реалізації публічної політики ЄС, формування механізмів її реалізації ґрунтується на рівноправності всіх держав, що входять до ЄС, тобто на принципі співуправління, застосування якого передбачає створення додаткової кількості структур та систем узгодження інтересів між країнами та урядами, національними, над-національними та міжнародними організаціями, інституціями та структурами, які представляють інтереси всіх соціальних та політичних акторів. Як зазначає Н. Беляєва [14, с. 77], це сприяє тому, що під рішення кожного завдання: переміщення трудових ресурсів, вироблення єдиної освітньої та міграційної політики, узгодження цінової політики для різних галузей господарства тощо – створюється відповідна структура. В результаті формується комітетська система, яка являє собою багаторівневу систему узгодження інтересів, що знов повертає практику до необхідності обґрунтування інституційних механізмів реалізації публічної політики.

Дослідники [105; 178; 209] звертають увагу на той факт, що в сучасному процесі вироблення та реалізації публічної політики ЄС крім основних політичних інститутів ЄС виділилося близька 1800 різних комітетів та робочих груп, а сам характер вироблення та прийняття рішень у ЄС виявляється опосередкований участю груп інтересів та груп тиску, які безпосередньо не входять до інституціональної структури ЄС. До них належать організації бізнесу, окремі великі корпорації, організації громадянського суспільства, регіональні та етнічні утворення країн, що входять до ЄС, культурні, наукові утворення тощо.

У якості прикладу специфічних механізмів реалізації публічної політики ЄС можна звернутися до спільної політики ЄС у галузі торгівлі. Досліджуючи ці питання, науковці [122; 186] звертають увагу на те, що спільний ринок вимагав єдиної політики в галузі зовнішньої торгівлі: “після серії раундів ГАТТ актуальним стало питання впровадження нетарифних бар’єрів, внутрішнього регулювання та інструментів комерційного захисту. В результаті

вступу в дію Лісабонської угоди, сфери компетенції торгівельної політики розширились. Зокрема тепер Спільна торгівельна політика буде покривати не лише питання торгівлі товарами і послугами, але й торговельні аспекти інтелектуальної власності і прямі закордонні інвестиції. Крім того, у минуле відійшли обов'язкові для ратифікації національними парламентами змішані торговельні угоди. Виключення становлять лише угоди, які виходять за межі СТП як такої і стосуються питань культури, соціальної політики, охорони здоров'я, промисловості. У “пост-лісабонський” період торговельна політика перекочувала з ліквідованого “другого стовпа” до частини зовнішньої політики ЄС” [122].

До головних інструментів та механізмів торгівельної політики відносяться [15; 45; 71; 177]: тарифи, преференціальні тарифи, квоти, добровільні експортні обмеження, антидемпінгові заходи, регуляторні бар'єри, субсидіювання власних товаровиробників як на ринках третіх країн, так і на внутрішньому ринку. Враховуючи це, “процес розробки та впровадження торгівельної політики умовно поділяється на три етапи: визначення цілей ЄС на переговорах; ведення переговорів; підписання угоди. На кожному етапі змінюються і сфери компетенції основних суб'єктів торгівельної політики – Комісії, Європейського парламенту та Ради Міністрів. Крім того, межі цієї компетенції змінювались і з часом – після Лісабону торговельна політика перейшла до виключних повноважень ЄС. Але на перших порах компетенції Спільноти та країн-членів розмежовувались. Наприклад, до відання Комісії увесь час належало питання торгівлі товарами, в той час як питання інвестицій тривалий час залишались в компетенції національних урядів” [122].

Попри це, як слушно зазначає О. Шнирков [177] зміна інституційних механізмів вироблення і реалізації публічної політики в ЄС у сфері торговельної політики здійснювалась у декілька етапів. Так, перший етап передбачав визначення цілей, а основним суб'єктом була Рада Міністрів (переважно – Рада з загальних питань), яка отримувала на це “доручення” від Комісії та приймала рішення з можливістю врахування її пропозицій. На другому етапі в ролі учасника переговорів виступала Європейська Комісія, яка, однак, змушена була звітувати перед Радою Міністрів. Також на ведення переговорів впливали міністри торгівлі країн-членів, що обумовило необхідність здійснення подвійної координації дій – між урядами країн-членів, а вже потім – між

Радою та Єврокомісією, оскільки за зовнішню торгівлю у різних країнах-членах ЄС відповідають різні міністерства (наприклад у Німеччині це міністерство економіки, а у Великобританії – міністерство торгівлі та промисловості).

Взагалі, як підкреслюють дослідники, питання представника на перемовинах тривалий час було найболючішим у розподілі повноважень між основними суб'єктами [89; 177]. “Представником на глобальних торгівельних переговорах часто виступала Комісія, однак це не змінювало юридичних меж компетенції інституцій. Так, у сфері надання послуг, яка належала до національного рівня, Комісія тривалий час виконувала роль представника, в той час як суб'єкти від держав-членів виступали в якості спостерігачів. Роль Європейського парламенту та парламентів країн-членів на цьому етапі обмежувалась непрямим впливом на ведення торгівельних переговорів. Зокрема, Європейський парламент міг лише проводити слухання по вже підписаних договорах. Однак його рішення не мали обов'язкової сили. Серед інших інституцій, що брали участь у виробленні та впровадженні політики не слід забувати про так званий “Комітет статті 133” та Корепер (Комітет постійних представників урядів держав-членів у Брюсселі)” [122].

На другому етапі, зазначається далі, “основні зміни в компетенції суб'єктів відбулися з введенням в дію Лісабонського договору. Відтепер Комісія повинна постійно інформувати спеціальний комітет європейського парламенту щодо ходу переговорів. Однак Європарламент як і раніше не може втручатись у переговори за участю Комісії. Ця можливість так і залишилась у компетенції Ради. На третьому етапі право підписання угоди перебувало за Радою Міністрів, а у випадках питання виключної компетенції ЄС, рішення приймалось шляхом консенсусу. При цьому угоди, які належали до національної компетенції, проходили процедуру ратифікації на рівні парламентів країн-членів. Однак, вже після Лісабонського саміту ситуація щодо торговельної політики змінилася й передбачає, що прийняті рішення обов'язково мають бути затверджені більшістю в Європейському парламенті, на рівні з Радою Міністрів. Це свідчить про зростання його ролі як суб'єкта здійснення торгівельної політики. Крім того, відтепер рішення про підписання договору приймається у Раді Міністрів не консенсусом, а кваліфікованою більшістю (за винятком питань у сфері культури, освіти, соціальної зайнятості), що значно зменшує ймовірність його блокування. Антидемпінгова політика, у свою

чергу, впроваджується Комісією, однак затверджується більшістю в Загальній раді” [122].

Варто зазначити, що дія правового механізму регулювання спільної політики ЄС (наприклад, Лісабонська угода) розповсюджується на всі сфери суспільної практики. Зокрема, “ґрунтуючись на Лісабонській угоді, ЄСБ також визначає необхідність покращення інституційної координації та узгодженості дій країн-членів ЄС у виробленні, прийнятті та реалізації спільних стратегічних рішень на основі послідовного застосування політичних, дипломатичних, гуманітарних, економічних інструментів, інструментів торговельного співробітництва тощо. В цьому контексті актуалізується необхідність розвитку регіональної інтеграції, яка охоплює євро-середземноморське, східне партнерство, створюючи можливість вирішувати проблеми морської безпеки, тероризму, енергетичної безпеки, враховуючи активний розвиток політичних, економічних і торговельних відносин ЄС з країнами цих регіонів” [26, с. 166].

Таким чином, варто погодитися із загальним висновком, який здійснюється щодо спільної політики ЄС у галузі торгівлі й вказує на важливість вироблення спільного механізму реалізації публічної політики, який поєднує інститути державного управління та громадянського суспільства у досягненні спільних цілей на основі врахуванням інтересів всього суспільства. Цей висновок стосується того, що “спільна політика в галузі торгівлі перетинається та взаємодіє з іншими політиками ЄС. Зокрема це стосується таких політик, як політика в галузі конкуренції, Спільна сільськогосподарська політика, промислова політика, політика розвитку, політика економічної взаємодії з третіми країнами. Торгівельна політика пов’язується з цими політиками через спеціалізовані ради у складі Ради Міністрів, які займаються секторальним виробленням рішень в межах політики торгівлі відповідно до своєї компетенції” [122].

На цьому прикладі стає зрозумілою загальна тенденція у процесах вироблення, прийняття та реалізації державних та політичних рішень в ЄС стосовно різних політик, які регулюють ті чи інші сфери життєдіяльності європейських держав та суспільства, що визначає специфіки застосування того чи іншого механізму реалізації публічної політики. Ця тенденція може бути окреслена у межах європейської політичної співпраці, яка являє собою засіб координації зовнішньої політики країн-членів ЄС (1970 р.) та

набула офіційного закріплення на законодавчому рівні у вигляді Єдиного Європейського акту (1987 р.), який започаткував нову законодавчу процедуру співпраці, що розширила повноваження Європейського парламенту, вніс у договір поняття про Європейську політичну співпрацю і гуртування (допомогу біднішим регіонам і країнам Спільноти) та інші зміни, які сприяли прискореному розвитку європейської інтеграції, відображуючи спільні прагнення країн-членів ЄС у створення сприятливих умов для розвитку національних держав та суспільств з урахуванням потреб публічної сфери [44; 58].

Ураховуючи особливості здійснення публічної політики в ЄС, російські дослідники поділяють інструменти та механізми реалізації регіональної політики у публічній сфері розвинених країн світу на декілька груп, зокрема [180]: адміністративно-управлінські (надання особливого статусу певним територіям, Канада); засоби стримування розміщення нових підприємств (столичні регіони, їх пригородди або густо заселені й перенаселені райони, Франція); просторовий розподіл економічної діяльності держави (механізм державного впливу на галузеві ринки шляхом розміщення підприємств державного сектору, Італія); фінансове стимулювання компаній (дотації, кредитування, інвестування, субсидіювання тощо); створення фізичних інфраструктур (у тому числі, механізми концесії у сфері транспорту, Фінляндія, Норвегія, Швеція); м'які заходи стимулювання розвитку (створення прийняттого бізнес-середовища, підтримка інформаційних мереж, консалтингової діяльності, освіти, науково-дослідної та технічної діяльності).

Відтак, комплексне застосування вказаних інструментів та механізмів у межах реалізації публічної політики на регіональному рівні спрямоване на забезпечення умов для достатнього розвитку регіонів, держави та суспільства. Загальна ж модель вироблення та реалізації публічної політики із застосуванням указаних механізмів передбачає взаємне узгодження дій двох основних рівнів – державних та недержавних політичних акторів та інститутів до всіх основних стадій процесу прийняття та реалізації політичних і державно-управлінських рішень, об'єднаних у загальні публічно-політичні рішення. При цьому, на думку Н. Беляєвої [14], важливим виявляється те, що поєднання американської, європейської та глобалістської традицій вироблення і реалізації публічної політики пов'язане з активізацією сукупності незалежних, зацікавлених громадян, здатних до вироблення та реалізації політичних рішень,

узгодженням інтересів як мети політики на основі колективного вирішення спільних проблем, а також формуванням відкритості, прозорості публічного простору для всіх зацікавлених учасників, узгодженість ідей та дій яких розглядається як принцип прийняття рішень, що замінює попередній принцип владного впливу на цей процес.

Проте, відмінність у поглядах на головний суб'єкт публічної сфери, суб'єкт вироблення та реалізації публічної політики у межах американської (суб'єктом є публічна влада, тобто держава) та європейської традиції (плюралістичний підхід до вироблення публічно-політичних рішень, який, за відсутністю головного актора, передбачає паритетну рівність всіх суб'єктів публічної політики) мають наслідком те, що глобальний рівень реалізації публічних інтересів у суспільстві впливає на вивіщення значення конкретних механізмів та засобів узгодження інтересів. Відтак, зарубіжний досвід вироблення та реалізації публічної політики, формування відповідних механізмів її реалізації на сучасному етапі свідчить про необхідність та важливість замість вирішення питання про суб'єкт впливу на процес прийняття публічно-політичних рішень, питання про головного актора публічної політики звертати увагу на проблему механізмів забезпечення суспільної ефективності публічної політики.

## МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зміна стратегічних орієнтирів та принципів соціального управління в умовах розвитку глобального суспільства обумовлює необхідність формування інших засад вироблення та реалізації публічної політики. Як зазначають дослідники, на сучасному етапі все більшу популярність та увагу набуває розвиток публічної політики на глобальному рівні, де до контексту такого співуправління та взаємного впливу включаються не тільки країни одного регіону – Європи – але країни всього світу, які мають претензії на глобальний вплив [14, с. 78]. Це обумовлює необхідність та важливість застосування у практиці сучасного соціального управління нових механізмів вироблення та реалізації публічної політики, які б уможливили врахування наявних глобальних впливів і мінімізації негативних наслідків глобалізації для національних держав та суспільств.

Розуміння останнього факту стає особливо важливим для переорієнтації державного управління на вирішення пріоритетних проблем сучасності, пов'язаних зі зростаючою роллю громадянського суспільства та прагненням публічної сфери до участі в процесах управління та безпосереднього прийняття стратегічно важливих рішень. Фактично можемо говорити про те, що державне управління одночасно виступає представником волі народу, його безпосереднім партнером щодо розвитку суспільства та його опонентом в сенсі забезпечення державними правами, повноваженнями і ресурсами. У свою чергу, саме це обумовлює те, що державна політика, як підкреслюють дослідники [34; 203], являє собою, по-перше, сукупність співпідкорених дій багатьох людей, по-друге, взаємодію управлінських ланок та блоків інституціонального механізму, спрямоване на вироблення та реалізацію стратегічних цілей і рішень й, по-третє, певний управлінський цикл, в якому відсутня жорстка послідовність функціональних фаз, оскільки досить часто вони йдуть паралельно. Відтак, вони стверджують, що державна політика є комплексним феноменом, який складається з дій багатьох обраних, призначених або найнятих чиновників, але також передбачає залучення до публічної політики багатьох окремих громадян. Центральною



ланкою у загальному механізмі державної політики, на їх думку, є фаза прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень.

У свою чергу, інститут публічної політики виступає тим соціально-політичним утворенням, розвиток якого дозволить провести модернізацію на принципах демократії, адже публічна політика, як зазначають дослідники [63; 119; 187], являє собою широке коло процесів та явищ: особливу якість державного управління, яке орієнтується на ідеї постбюрократичної організації, що передбачає відмову від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, переходу до виконання функцій служіння суспільству, розвитку нового державного менеджменту, що виключає жорсткі вертикальні форми “панування-підкорення” як результат адміністративної реформи; активну громадянську участь і відповідні процедури у процесі прийняття владних рішень; розробку разом із громадськістю різних програм для вирішення проблем, що виникають у суспільстві, а також соціальні технології їх реалізації; процес двосторонньої комунікації різноманітних суспільних груп, які співпрацюють з владою в режимі діалогу.

Від організації публічної сфери, розвиненості її ключових інститутів та механізмів значною мірою залежить характер публічної політики, сутність якої полягає у вираженні на державно-політичному рівні інтересів, пріоритетів, цілей публічної сфери, яка є своєрідним “інноваційним інкубатором”, що дозволяє новітнім соціальним технологіям оптимізувати механізм взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства (фактично, йдеться про розвиток міжсекторного соціального партнерства на основі розвитку механізму міжсекторного партнерства), долати з метою конструктивного реформування негативну сталість державних інститутів та залучати ресурс громадських ініціатив до формування державної політики й контролю за діяльністю влади. Відтак, публічна політика виконує чотири важливіші функції взаємодії влади та суспільства у формуванні політики, яка виражає публічний інтерес: артикуляція суспільних інтересів; публічний контроль діяльності влади та стану справ у суспільстві, державі, економіці та соціокультурній сфері; вплив на формування державної політики; політична просвіта громадян.

Однак сучасні світові тенденції розвитку суспільства у глобальному світі диктують якісно інші умови здійснення

публічної політики. Зокрема, як зазначають дослідники [85; 169], формування нової міжнародної системи та визначення правил нового світового порядку (які в широкому сенсі можна розуміти як правила узгодженої взаємодії людей в умовах глобалізації) стає важливим завданням, оскільки значно розширюється коло проблем, з питань вирішення яких приймаються колективні рішення. При чому зростання міжурядових, позаурядових та “над урядових” структур, численних “тіньових” консенсусів, загальносвітових форумів, самітів, конгресів свідчить про те, що активно формується узагальнений погляд на світ, який тісно зв’язаний зі стратегічними національними інтересами. Як підкреслює І. Мальковська [85], на фоні гострої ідеологічної та інформаційної боротьби за “новий світ” неможна не бачити процеси соціальних трансформацій, що реально відбуваються, й які потребують управління на різних рівнях організації суспільних структур – глобальних, регіональних, національних, муніципальних, що обумовлено низкою об’єктивних причин, а саме [85]: зміна природи держави під впливом інформаційних технологій; ускладнення світового політичного процесу; інституційні перетворення бізнесу, політики, життєдіяльності суспільства; пошук нових моделей демократії; децентралізація державної політичної влади; зростання ролі інформаційної сфери; фундаментальні зміни культурно-ціннісних орієнтацій людини та суспільства; зростання ризиків у соціальному житті суспільства тощо. Одним з головних факторів, що призводить до активного впливу цих причин на суспільство, державу і особистість, виявляється світова глобалізація, урахування якої потребує застосування якісно нових механізмів реалізації публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики.

Одним з таких механізмів виявляється “механізм глобальних узгоджень” [200], який спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб’єктів співуправління, спрямованих на вироблення і утвердження нових норм і правил взаємодії нових сформованих політичних акторів, інститутів громадянського суспільства, специфікою яких виявляється узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики (міжнародна торгівля, глобальний ринок праці, охорона навколишнього середовища тощо). Цей механізм обґрунтовується концепцією “governance” [14, с. 78-79], яка передбачає синтез таких параметрів та підходів до управління суспільним розвитком, як

мінімальне втручання держави, корпоративне управління, новий державний менеджмент, добре врядування, які намагаються охопити та підпорядкувати процеси глобалізації, зростання впливу міжнародних і над-національних інститутів, виникнення нових політичних просторів за межами національних кордонів, зсув центрів впливу від органів державної влади та недержавних політичних акторів, делегітимація національних держав, лібералізація вертикалі влади. Його застосування, з одного боку, має на меті формування принципів спільного управління багатьох політичних акторів у процесі вироблення і реалізації публічної політики. З іншого боку, “механізм глобальних узгоджень” є основою формування інших нових механізмів публічного управління та реалізації публічної політики, які ґрунтуються на вивіщення значення некерованих ресурсів та санкцій [200], роль уряду та держав в яких зводиться до модерації “політико-управлінського процесу узгодження та реалізації інтересів різних соціальних груп та політичних акторів, які конкурують між собою” [14, с. 79].

У цьому контексті важливим виявляється звернення увагу на інституційні шляхи формування механізму вироблення та реалізації публічної політики [96-97; 119; 193]. Інституційний підхід передбачає визначення в якості основних акторів публічної політики органів державної влади, представлених різними рівнями державного управління, політичних партій, засобів масової інформації (також різних рівнів), представників великого бізнесу, регіональних суб’єктів та інститутів громадянського суспільства (так званих регіональних еліт), громадських об’єднань (які представляють собою як інститути громадянського суспільства, так і активних акторів політичного процесу), місцевих спільнот. Одним з важливіших моментів в інституційному підході до формування механізмів реалізації публічної політики виявляється в контексті визначення її основних акторів те, що ці актори характеризуються певним обсягом соціальних навичок, які уможливають здатність самих акторів до вироблення та відстоювання конкретної позиції щодо дій влади, зокрема опозиційність до системи влади, та розвиток на цій основі платформи для трансформації неефективних інститутів. Фактично, у даному випадку йдеться про визначення ролі стратегічних акторів у створенні інститутів вироблення та реалізації публічної політики [164; 204], а інституційна складова

вказаного підходу полягає у тому, що суб'єкти політики у своїй сукупності можуть формувати нові, більш-менш стійкі інститути, які представляють інтереси певного соціального рівня (регіональне лобювання, корпоративне представництво тощо) [14, с. 80]. Одним з визначних елементів інституційної складової у процесі вироблення та реалізації публічної політики, базовим елементом цього процесу є публіка, яка являє собою дієвих та активних суб'єктів громадянського суспільства.

Така публіка складається з сукупності громадян, що характеризуються певними якостями, які обумовлюють можливість і здатність брати активну участь у процесі вироблення і реалізації публічної політики. До основних якостей, на думку дослідників [14, с. 80], належать: компетентність, інформованість, самостійність. Завдяки реалізації цих якостей публіка здатна включатись в активну політичну практику, закріплюючи її у вигляді певного інституту громадянської участі.

Фактично, відмінність практики вироблення та реалізації публічної політики в США та ЄС полягає у тому, що в США публічна влада представлена демократично сформованим урядом, через який здійснюється суспільне управління, а в ЄС саме сильна публіка та громадянське суспільство, які мають навички та здатність публічного висвітлення, обговорення власних потреб, ведення дискусії з урядом з актуальним питань та проблем розвитку суспільства, виявляються основою реалізації публічної політики та публічної влади. Внаслідок цього, як зазначає Н. Беляєва [14, с. 81], удосконалення публічної політики в цих соціумах виступає як завдання узгодження урядових дій з інформованими позиціями публіки.

У цьому випадку однією з головних проблем виявляється формування та застосування в реальній практиці механізмів підвищення ефективності взаємодії уряду, державного управління та політичної влади з інститутами громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики. Такі механізми мають мінімізувати вплив негативних факторів, що впливають як на політичний процес у цілому, так і публічну сферу. Йдеться, зокрема, про рівень контролю публічної сфери за діями уряду, в основі якого міститься така якісна характеристика, як компетентність. Його важливість обумовлена тим, що низький рівень компетентності публіки, тобто інститутів громадянського

суспільства та громадських суб'єктів політичного процесу знижує можливості адекватного та належного контролю за діями державної і політичної влади. Виникає ситуація, за якої публіка не здатна визначити та репрезентувати на рівні політичної і державної влади інтереси громадянського суспільства, власні інтереси, що свідчить про низький рівень або відсутність усвідомлення своїх основних потреб, їх узгодженості з пріоритетами розвитку суспільства і держави, відображаючись у компетентності публічної сфери. Інакше кажучи, інститути та суб'єкти громадянського суспільства, не маючи необхідного рівня компетенції щодо вироблення і формування публічної політики, контролю за діями державної і політичної влади, знижують ефективність процесів демократизації й поступово виключаються з політичного процесу та процесу здійснення публічної політики. У цьому контексті варто погодитися з Н. Беляєвою [14, с. 81-82] у тому, що “відсутність необхідних компетенцій публіки призводить до ущербності та маніпулятивності публічної політики та імітаційному характеру всього демократичного управління”.

Зазначена ситуація вивіщує значення інформаційного механізму реалізації публічної політики, оскільки, як вказують дослідники [120; 192, с. 2], цей механізм, складаючись із засобів масової інформації, що безпосередньо впливають на зміну підходів до розуміння публічної сфери та її основних суб'єктів, позбавляючи уваги до інтересів і проблем окремої особистості, які поступово виключаються з процесу прийняття та реалізації державно-управлінських і політичних рішень, спрямованих на вирішення суспільних проблем, спільних для всіх членів суспільства. Зокрема, йдеться про те, що попри наявність конкретної аудиторії у того чи іншого засобу масової інформації, їх вплив на цю аудиторію не створює в ній ефективної взаємодії, що знижує не тільки можливість обговорення проблем, вироблення спільної позиції щодо їх вирішення, але й унеможливлює вироблення відповідальності суб'єктів публічної політики.

Внаслідок цього виникає проблема [74; 119], пов'язана з виявленням громадської думки, яка полягає в тому, що її дослідження постійно зіштовхується з тим, що така “думка, у випадку виявлення її шляхом масових опитувань, не є узагальненням індивідуального осмисленого рішення, результатом виявлення індивідуальної волі” [14, с. 82]. Більше того, сучасні

маркетингові технології, які активно впроваджуються до політичного процесу, державно-управлінської діяльності, вироблення і реалізації публічної політики, створюють та розповсюджують масову модель поведінки у суспільстві, яка нав'язується більшості суб'єктів та інститутів громадянського суспільства, типізуючи відношення до проблеми, політичної ситуації, політичного діяча, набуваючи значення оцінки індивідуальної думки із загальноприйнятою, мінімізуючи здатність соціального суб'єкта відстоювати власні інтереси у публічній сфері, формувати активну політичну позицію, позбавлену впливу масовості.

Інформація, адаптована та узагальнена ЗМІ, надається суспільству в якості зразку, маючи характер ідеї, якої має слідувати всі суб'єкти громадянського суспільства та публічної політики. Для “незалежних, мислячих та відповідальних громадян, здатних діяти спільно” у сфері реалізації суспільних інтересів, впливати на політичну та державну владу, трансформувати існуючі та створювати нові інститути громадянського суспільства, що є активними та рівноправними з іншими суб'єктами вироблення та реалізації публічної політики, сфера публічного обмежується в сучасному деформованому інформаційному просторі, унеможливаючи розвиток “практик відповідальної публічної поведінки”, яка залишається фрагментованою та локалізованою. Єдність суспільної системи, взаємодія її з підсистемами громадянського суспільства, політичною системою, системою державного управління при цьому залишається важливим питанням спрямованості механізмів вироблення та реалізації публічної політики, оскільки, як підкреслюють дослідники, важливо розуміти ступінь, стійкість і постійність самоорганізації та взаємодопомоги громадян, що потребує врахування неможливості незмінного стану підвищеної активності публічної активності та громадянського суспільства, особливо в їх взаємодії [4; 11; 12]. Більш природним станом громадянського суспільства, ніж постійне збурення його як системи, є коливання активності, які можуть розвиватися динамічно й дискретною, “від апатії – до швидкої консолідації, від високих очікувань і активності – до розчарування і пасивності” [14, с. 82].

Отже, варто зазначити, що інформаційні механізми впливу на формування та реалізацію публічної політики мають як позитивні,

так і негативні характеристики. В останньому випадку, коли йдеться про негативний вплив інформаційних механізмів, основною загрозою для громадянського суспільства виявляється можливість зворотного впливу державної та політичної влади на суспільну думку за допомогою ЗМІ, довіра до яких з боку населення створює умови задля маніпулювання самою суспільною думкою. Коли ж інформаційні механізми застосовуються суб'єктами та інститутами громадянського суспільства, при необхідності, наприклад, негайного реагування на гостру суспільну ситуацію, будь-яку резонансну подію, які потребують узгодження громадських дій щодо вирішення складних проблем, їх позитивний ефект стає очевидним. Функціонуючи в єдиному інформаційному полі, міцно з'єднаному з активними суб'єктами соціальної дії, інформаційні механізми ефективно застосовуються майже виключно за умов наявності у суспільстві суспільної відповідальності, тобто, у випадку бездіяльності державної влади, мобілізують населення на вирішення конкретної спільної проблеми.

Приклади соціальної активності не є поодинокими, й у суспільстві, державна і політична влада в якому не ставить собі основним завданням маніпулювання суспільною думкою та вирішення власних корпоративних або кланових інтересів, публічна політика розвивається за безпосередньої участі всіх соціальних акторів. У цьому аспекті дослідники зазначають, що сучасна соціальна політика у розвинених країнах, спрямована не тільки на досягнення певних стратегічних пріоритетів, але й на вирішення складних та гострих ситуацій, що виникають у кожний момент, неможлива без соціальної активності населення, яке єднається у випадку бездіяльності або неготовності державної та політичної влади до конкретних дій у складній або резонансній ситуації [186]. Як підкреслює Н. Беляєва, “потрібно тільки мобілізувати ту саму “небайдужу публіку”, яка об'єднується й починає діяти, тільки-но знаходить реальну можливість вплинути на зміну ситуації” [14, с. 74]. Тобто слід говорити про розвиток механізму структурної взаємодії, який передбачає чітке закріплення основних функціональних прав і обов'язків щодо реалізації публічної політики в сенсі участі інститутів громадянського суспільства у розробці концепцій та стратегічних планів суспільного розвитку на основі громадських слухань, переговорів, дебатів, участі в урядових засіданнях тощо з одного боку, а з

іншого – забезпечення державними інститутами на найвищому рівні ресурсних можливостей для реалізації. Критерієм ефективності даного механізму буде участь представників громадського сектору у громадсько-політичному житті.

Іншим ефективним механізмом, який забезпечує взаємодію інститутів громадянського суспільства та органів державної влади (у більш широкому розумінні – суспільства і влади) є механізм публічного вираження суспільної думки, тобто механізм публічної політики. Ефективність цього механізму обумовлена свободою публічного вираження або високим ступенем впливу громадянське суспільство, перш за все, громадської думки на владу як одним з визначних критеріїв оцінки політичної системи. Факторами, які детермінують механізм публічної політики, забезпечують його ефективне функціонування, є організація та реалізація свободи доступу до джерел інформації (відкритість і доступність інформації) в органах державної влади, розвиненість політичних та громадянських інститутів, сприятливі умови діяльності засобів масової інформації та комунікації.

Важливо враховувати, що “наростання соціально-економічних проблем, їх усвідомлення на публічному рівні та неможливість обмежити обговорення цих проблем призводять до прискореного “дорослішання” публіки, її локальної та сітьової консолідації” [14, с. 82]. У поєднанні із ситуацією віддаленості, відірваності влади від громадянського суспільства, яка останнім часом спостерігається в українській державі, зазначений стан включення громадськості до публічної сфери в якості активного суб’єкта вироблення та реалізації публічної політики потребує розвитку механізмів контролю дій влади з боку відповідних інститутів громадянського суспільства.

На думку А. Атанесяна, характерним механізмом контролю влади і політичної участі мас в умовах представницької демократії є публічність політики, яка полягає у тому, що політики, перед тим, як прийняти якийсь важливе рішення, мають представити його на суд народу. Сама вимога публічності, масовості сучасної політики означає, що політичні процеси мають бути відкритими, відбуватися “на публіці”. Формально-діючим механізмом контролю політики є можливість імпічменту. Однак проблема полягає в тому, що діяльність президента оцінюється з точки зору можливості імпічменту парламентом країни, який може бути досить віддаленим



від народу [7]. При цьому публічне обґрунтування рішень стає механізмом політичного контролю “знизу” й масової участі у прийнятті рішень, а публічність політики і масовість політичної участі та довіри стають часткою політичної культури.

Зазначені механізми публічної політики дійсно здатні повернути суспільству віру у працездатність політичних механізмів впливу на реальну владу, на процес прийняття соціально значимих рішень, у розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою, адже, як підкреслюють дослідники [94], більша гнучкість і соціальна еластичність створеної системи робить суспільне середовище менш напруженим, своєчасно знімаючи накопичену деструктивну енергію, каналізує невдоволення.

Таким чином, можна зазначити, що зарубіжний досвід виробленні і реалізації публічної політики передбачає розвиток конкретних механізмів, які спрямовані на підтримку громадських ініціатив, забезпечення справедливого розподілу соціальних благ, реалізацію законодавчих ініціатив щодо подолання корупції, розвиток соціально-орієнтованої економіки, підтримання належного рівня толерантності у суспільстві, створення умов для прозорості законодавчої, виконавчої та судової влади, підтримку та розвиток вільних та об’єктивних засобів масової інформації, зниження рівня та обмеження засобів маніпулювання суспільною відомістю та громадською думкою, забезпечення свободи виборів тощо.

## ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Важливою умовою забезпечення подальшої розбудованості громадянського суспільства є створення його соціальної основи. Складні трансформаційні процеси, що відбуваються нині в сучасній Україні, характерні для будь-якого суспільства перехідного періоду – соціальна криза та соціальні конфлікти, зміна соціальної структури, духовні, моральні, політичні зміни тощо. Комплексне, системне поєднання цих проблем створює загальну картину своєрідності перехідного періоду, дає можливість його зрозуміти та виявити суть основних проблем та соціальних процесів, які нині констатують досить невтішні факти – головним підсумком усіх змін, що відбулися за період незалежності є зниження рівня життя переважної частини населення України та відсутність належних умов для самореалізації. Такий підхід особливо актуалізує механізми залучення громадськості до процесів управління, зважаючи на те, що держава уже не спроможна забезпечити належний рівень суспільного, політичного та соціально-економічного розвитку, механізми її діяльності переважно є не ефективними, головним чином спрямовані на знецінення громадської думки, людини як особистості, на вдоволення власних інтересів і прагнення єдиновладдя, виключаючи залучення громадськості до державного та політичного життя. Таким чином, можемо говорити про необхідність визначення дієвих легітимізованих механізмів залучення громадськості до процесів управління, та першочергове формування структури громадянського суспільства.

На думку дослідників [32], структура громадянського суспільства визначається двома головними складовими – держава та соціальні інститути недержавної сфери. З одного боку, громадянське суспільство виступає своєрідним незалежним інститутом, який утворює у своєму складі угруповання, відповідно до потреб громадян. Тобто, громадянське суспільство й держава немов би стоять на різних полюсах, хоча й, безперечно, пов'язані між собою. Як зазначає М. Рябчук, таке суспільство не просто передбачає формальний розподіл влади та баланс інтересів, а й своїми інституціями забезпечує громадський контроль за цим розподілом [130, с. 13]. Застосовуючи термін “громадянське суспільство” для визначення нових суспільних порядків Дж. Кін

започаткував власне протиставлення суспільства й держави трактування як певного типу антиномію, за допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну й громадську. Життя в останній ґрунтується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, їх праві творити спілки та асоціації, захищати свої інтереси, запобігати або протистояти сваволі державних верховенців. При цьому він зазначає, що раніше цей термін означав мирне, невійськове суспільство, здатне врегульовувати свої проблеми без застосування насильства [197].

Громадянське суспільство також суміщає в собі громадські інститути недержавної сфери й державу, при чому індивід приймає на себе зобов'язання, що йому передбачено суспільним статусом, але натомість вимагає від держави захисту своїх громадських прав. Відтак дійсно можна розглядати громадянське суспільство як об'єднання громадян, що мають спільну мету, чітко усвідомлюють свої права й обов'язки і постійно взаємодіють між собою. Громадянське суспільство як система недержавних суспільних відносин і інститутів, знаходиться у постійній безпосередній взаємодії з державою на структурному, інституційному, функціональному та навіть без пековому рівнях. Але при цьому виникають питання якісного характеру – наскільки держава бажає такої співпраці і наскільки вона, відповідно, готова ділитися ресурсами і повноваженнями, а отже підпадати під контроль громадянського суспільства, з одного боку, а з іншого – наскільки громадянське суспільство є розвиненим, щоб прийняти на себе частину делегованих повноважень і відповідальності. В узагальненому вигляді до суб'єктів громадянського суспільства можна віднести такі соціальні інститути [16]: громадяни; політичні партії; суспільні об'єднання; підприємці й інші недержавні економічні структури; органи місцевого самоврядування; релігійні організації; недержавні освітні й культурні установи, наукові асоціації, спортивні організації; засоби масової інформації; родина. Ці соціальні інститути виступають таким способом організації людської спільноти, за якого дана інституція дотримується настанов держави, але не допускає того, щоб держава її цілком поглинула, завжди зберігає й цінує компонент приватного у ставленні до подій чи у їхньому здійсненні.

Ураховуючи це, у літературі [130, с. 13] виділяють наступні моделі розвитку громадянського суспільства, які здійснюють безпосередній вплив на розвиток державної системи. Перша – громадянське суспільство як сукупність споживачів, що вдовольняються незалежністю від держави й своїми правами. При цьому громадяни не є зацікавленими творцями перетворень. Друга – громадянське суспільство уже є способом захисту прав громадян від посягань на них державної системи. Третя – громадянське суспільство виступає своєрідним кланом, з власними принципами й традиціями, що намагається підкорити державну систему цим принципам і традиціям, тобто власним інтересам. Четверта – громадянське суспільство перетворюється на організаційно-правове угруповання, що усвідомлює своє місце в суспільній системі й вимагає від держави захисту своїх інтересів, пропонуючи натомість виконання власних обов’язків. П’ята – громадянське суспільство стає регулятором розвитку державної системи в економічних, політичних та соціальних питаннях, виконуючи роль чинника еволюції. Таке суспільство передбачає вже не просто формальний розподіл влади та баланс інтересів, а й своїми інституціями забезпечує громадський контроль за цим розподілом.

Виходячи з ідей А. Грамши [33], в “архітектурі” сучасного громадянського суспільства можна виділити не тільки безліч горизонтальних зв’язків, але й декілька їх рівнів чи прошарків. Найнижчий рівень громадянського суспільства становлять першочергові потреби людства у виживанні, тобто виробничі відносини, економічний добробут та на найвищому рівні – незалежність, володіння власністю, підприємництво (як індивідуальне, так і колективне) тощо, соціальний добробут та соціальна захищеність. Однак ці передумови можуть бути реалізовані повною мірою тільки тоді, коли всі члени громадянського суспільства володіють конкретною власністю або правом на її використання, а також мають можливість розпоряджатися зробленим ними або суспільним продуктом на свій розсуд. Середній рівень становлять духовно-ідеологічні, моральні та культурологічні відносини. Фактично мова може йти про те, що захищений соціально та економічно (навіть на середньому рівні) громадянин вибудовує свою позицію у соціумі на основі ідеологічних, релігійних, національних, етнічних переконань. І найвищий рівень – це відносини на рівні включення у процеси державотворення, формування політичних та державних

пріоритетів, бажання брати участь в управлінні державою, виступаючи від імені громадянського суспільства. Тобто можемо говорити, що саме тут відбувається формування громадянського суспільства і в цілому зароджуються ідеї публічності, яка охоплює діяльність масових рухів, партій, груп інтересів і інших соціально активних організацій, що забезпечують культурно-ідеологічний плюралізм, вільне волевиявлення громадян і у своєму тісному зіткненні з державними інститутами сприяють розвитку тенденції до поступової децентралізації влади держави, її частковій передачі органам самоврядування і розширенню участі громадянського суспільства в керівництві різними сферами суспільного життя.

У цьому контексті важливо враховувати, що громадяни повинні мати можливість відстоювати свій суверенітет та життєві інтереси. Така консолідація громадянського суспільства та держави здійснюється на горизонтальному рівні, який є складовою частиною вертикальних відносин в системі громадянського суспільства. Тобто недержавні соціальні утворення і самі громадяни зі своїми вимогами й інтересами існують та діють всередині системи економічних, соціально-політичних, релігійних, духовно-моральних, сімейних, культурних та інших суспільних відносин, які визначають державну політику та висловлюють волю громадян суспільства.

Комплексне поєднання чотирьох головних сфер існування людства – політичної, економічної, соціальної та гуманітарної – певним чином визначає ідеальну модель суспільного устрою будь-якої держави. Таке сполучення, за умови подальшого розвитку, призведе до створення теоретичного уявлення щодо суспільства і, в решті-решт – до визначення ідеальної моделі державної організації. Зважаючи на вагомість усіх зазначених сфер, головна роль однозначно відводиться політиці, політичній владі, як управлінській силі, що керує усім процесом розвитку та становлення суспільства. Саме вона “виступає засобом, який дозволяє державі досягти певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, що є в її розпорядженні” [38]. Як зазначено у звіті з людського розвитку Організації Об’єднаних Націй, не дивлячись на те, що соціальна та економічна роль уряду в країнах світу загалом звужується, вона однозначно залишається домінуючою у країнах, схожих на Україну, які здійснюють важкий перехід від тоталітарного режиму до демократичного суспільства,

від централізованої планової економіки до економіки ринкової. При чому за такої ситуації роль органів управління змінюється від владного контролю до владного сприяння громадянському суспільству та бізнесу в розвитку приватного підприємництва, охороні навколишнього середовища, а також економічному, соціальному та фізичному розвитку громадян, запровадження шляхів відкритого спілкування з громадянським суспільством та діловими колами [162, с.10-11]. Це потребує врахування особливостей функціонування у суспільстві політичної сфери.

Політична сфера є складним утворенням, що характеризується тривалим процесом трансформацій, різку зміну орієнтирів і цінностей, внаслідок чого громадянське суспільство створило модель владно-політичного ідеалу поки що здебільшого в теоретичному плані – на рівні бажань і прагнень, відводячи практичній політиці одне з останніх місць серед життєвих цінностей [65; 83]. Тому головним завданням сьогодні повинно стати створення такої владно-політичної моделі, яка б передбачала максимальне залучення громадських кіл до управління суспільством – “необхідно відпрацювати живі механізми інформаційного зв’язку суспільства та влади, своєчасного потрапляння у владу свіжих ідей, які розробляються в суспільстві. Колективний розум повинен бути включений у нормальний механізм функціонування політичної влади” [77]. Якщо в основу базової ідеальної моделі суспільного устрою покласти наявні суперечності між уявною ідеальною моделлю, створеною у свідомості загалу, прагненням до реорганізації та бачення кінцевого результату, то стає зрозумілим, що кожна ідеальна модель проходить два етапи розвитку [21; 93]: первинний – власне ідеал, створений у свідомості, уявлення про прагнення й результат діяльності, і вторинний – сама діяльність, яка реалізується на основі прагнення до ідеальної моделі, створеної у свідомості. Саме тут відбувається перетворення індивідуального ідеалу на суспільний, який формує абсолютну ідею й намагається наблизити її реалізацію.

Але неможливо нехтувати внутрішніми протиріччями суспільної свідомості: індивідуальні, самотійні, нетривіальні судження, бажання, прагнення перемішуються з величезною кількістю стереотипів і штампів, які домінують у суспільстві. Це формує “особливу парадоксальну логіку мислення”, яку ефективно використовуючи, можна спрямувати на наближення суспільного

ідеалу. Тут виникає значна небезпека: він може відігравати як позитивну роль – згуртувати народ у його прагненні до створення суспільства добробуту, так і навпаки – закласти у свідомість мас намагання досягти цього добробуту за будь-яку ціну. Тому при формуванні вільного правового суспільства ні в якому разі не можна нехтувати місцем ідеалу у процесі реалізації державної політики. Навпаки, владно-політична структура лише тоді зможе виконати роль ефективного реформатора, коли вона, орієнтуючись на сучасні потреби, виявить основні тенденції суспільного розвитку й зможе спрямувати їх до логічного позитивного завершення, тобто руху до створення громадянського суспільства, наближеного до його ідеальної моделі, створеної у свідомості загалу.

Це обумовлено тим, що, у суспільній свідомості уже створено образ ідеальної влади, яка уявляється законослухняною, прозорою, зрозумілою, чіткою, конкретно визначеною, порядною, діючою на боці суспільства [110]. Тому владно-політична структура, яка претендує на роль дійсного суб'єкта реформ, перш за все повинна за допомогою політичних методів забезпечити захист прав і свобод індивіда, що, безумовно, є підґрунтям для створення повноцінного громадянського суспільства, орієнтованого на самодостатній розвиток особистості. Саме така мета виступає суспільним ідеалом, наявним у свідомості загалу, управлінська система лише повинна скоригувати його таким чином, щоб він виконував роль конструктивної моделі, мобілізуючи маси й спрямовуючи їх на побудову реального, сталого суспільства.

Фактично, модель владно-політичного ідеалу суспільства, яка була б сприйнята громадськістю, у суспільній свідомості досить чітко окреслена. Поряд з тим, маємо реально існуючу модель влади, яка, зрозуміло дещо різниться зі своїм ідеалом. Тому виникає проблема – віднайти баланс рівноваги між реальною моделлю владної структури, яка існує в суспільстві, або яка пропонується йому як альтернативна, та ідеальною моделлю влади, яка створена у свідомості суспільства, намагаючись максимально наблизити цей ідеал до реальності. При цьому ідеальна модель, що пропонується громадськістю, перш за все повинна враховувати наступні вимоги: повна відповідність інтересам і прагненням народу; врахування специфіки розвитку українського суспільства та системи організації державної влади при виробленні програми її реструктуризації; врахування наявної суспільної ситуації при створенні програми дій; адекватне співвідношення можливостей владно-політичних

структур з їх підходами, методами та напрямками діяльності; забезпеченні реформування усіх сфер існування суспільства; врахування історичного досвіду країни, використання його найкращих надбань; врахування досвіду розвинених європейських країн, але не копіювання його.

Як стверджує Т. Каротерс, громадянське суспільство може й повинно кидати виклики, дратувати і навіть час від часу протистояти державі. Адже громадянське суспільство й держава потребують одне одного, в ідеальному варіанті вони розвиваються разом, у творчому тандемі, а не за рахунок один одного [33]. Досить часто не лише взаємодія держави та соціальних інститутів недержавної сфери, але й їх протидія призводить до такого типу суспільно-державних відносин, коли створюється ідеальна модель еволюційного розвитку державної системи, причому держава, інколи навіть не усвідомлюючи цього, власною протидією підштовхує громадянське суспільство до вироблення більш ефективних і більш чітких шляхів власного розвитку, перетворюючись тим самим у союзника громадянського суспільства. Намагання громадянського суспільства протистояти запитам держави, що не відповідають уявленням громадян, породжують атмосферу згладжування суперечностей та вироблення компромісу.

Відстоювання ідеї громадянського суспільства передбачає забезпечення рівних прав і обов'язків для будь-якого громадянина, унеможливлення приниження людської гідності, ліквідацію стану соціальної знедоленості та політичної залежності тощо, тобто головними пріоритетами повинні стати гарантії саморозвитку, закріплені на правовому рівні. Політичні методи можуть бути використані лише для співвідношення суспільного життя з ідеальною моделлю суспільного устрою. Загалом процес розвитку громадянського суспільства повинен підпорядковуватися наступним завданням [129]: досягнення суспільного ідеалу як мети процесу перетворень; удосконалення державного устрою, який би враховував життєві потреби людини, визначався сталою, сформованою, але разом з тим гнучкою структурою; забезпечення достатніх умов для рівноправного, повноцінного, належного розвитку кожної окремої особистості та суспільства в цілому, ставлячи на перше місце моральність та духовність як визначальний чинник суспільно відповідальної особистості;



забезпечення відповідності між правовими гарантіями особистих свобод та можливістю виконання чинного законодавства.

Суспільство завжди спирається на два головні моменти: по-перше, ідеал, що виникає в індивідуальній свідомості людини, трансформуючись у процесі діяльності й розвитку в суспільний ідеал, по-друге, корпоративно організований суспільний лад, тісно пов'язаний з державно-політичною владою. Забезпечення такої кореляції є обов'язковою передумовою створення громадянського суспільства. Але при цьому повинен бути сформований чіткий теоретичний чи ідеологічний фундамент на основі якого можна будувати, розвивати та вдосконалювати сучасне суспільство, тобто лише чітко визначений суспільний ідеал дасть змогу ефективно спрямовувати громадськість в цілому на його наближення, не позбавляючи при тому кожного окремого індивіда власної ролі у формуванні ідеальної моделі, надаючи можливість кожному віднайти те, до чого власне він прагне; і разом з тим, сформувати таку ідеальну модель, яка б задовольняла прагнення суспільства в цілому, надавала йому поштовх до змін, розвитку, досконалості.

Прагнення створення справді громадянського суспільства змушує поступово відкидати радянську спадщину тоталітарного управління, її ідеології й не лише приймати новий стиль управління – демократичний, але створювати нові цінності, які є ознаками громадянської культури суспільства демократичного типу – законслухняне, лояльне й разом з тим вимогливе й критичне ставлення до інституцій влади та їхніх настанов, цінування особистості своїх інтересів і позицій, прагнення й здатність людей сприймати свободу як найвищу цінність буття, готовність і вміння її захищати й з розумінням здійснювати. Нинішня Україна не може поки що пишатися наявністю цього принципу належною мірою, але при формуванні громадянського суспільства слід визначити чітку систему пріоритетів, якої необхідно дотримуватись, і яка повинна прийти через структурування суспільства, зміни в усіх сферах життя. Це допоможе сформувати суспільство нової системи цінностей, які приймала б переважна більшість громадян, що призведе до опанування нових соціальних ролей та створення мобільного суспільства свідомих громадян. Хоча шлях буде довгим і не легким, але цього необхідно прагнути. Інакше держава втратить контроль над городянським суспільством, а громадяни втратять ціннісні ідеали, які намагалися відстоювати; суспільство просто розколеться й перетвориться в неконтрольовану масу, а

згодом припинить своє існування, не дивлячись на величезний потенціал, через ціннісну деградацію. Тому відповідні зміни в суспільстві будуть можливі лише тоді, коли різні соціальні групи будуть готові й спроможні прийняти нові цінності як на духовному, так і на матеріальному рівнях, а головне – будуть готові й спроможні їх здійснити.

Таким чином, необхідною умовою ефективного розвитку громадянського суспільства виступає налагодження спільного діалогу між державою та громадянами, які не є незалежними один від одного, а скоріше, навпаки, перебувають у стані постійної взаємодії. Задоволення найбільш актуальних на визначений час проблем громадянського суспільства, а значить і його зміна, неминуче призведе до зміни держави, й появи нових завдань, напрямів діяльності та методів їх здійснення, які вже будуть на порядок вищими. Нові проблеми потребуватимуть вироблення та практичного використання нових, більш досконалих механізмів. Отже, громадянське суспільство не лише впливає на систему державної влади та управління, але й певною мірою виступає чинником ефективності її розвитку та регулятором взаємодії держави та громадськості. При цьому взаємодія держави та громадянського суспільства повинна ґрунтуватися на рівноправних, партнерських стосунках, адже держава може передати частину своїх функцій громадянському суспільству, тоді довіра громадськості до дій держави значно зросте, знизиться можливість громадського невдоволення та можливості загострення суспільних конфліктів на цьому рівні. Головною ж метою взаємодії повинно стати сприяння держави формуванню громадянського суспільства, оскільки у центрі всіх інститутів громадянського суспільства повинна стати конкретна особистість та всебічний розвиток її можливостей і потенціалу, що досягається у процесі ефективної реалізації можливостей використання державних ресурсів, бюджетної політики, а також шляхом забезпечення ідеологічних, політичних і моральних умов.

## ГРОМАДСЬКІ КОМУНІКАЦІЇ У ВИРОБЛЕННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Ефективність політичного та державного управління у сучасному суспільстві залежить від дієвості механізмів публічної політики, які забезпечують взаємодію держави, суспільства, органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, діяльність яких регламентується, керується і контролюється на законодавчому рівні. Механізми публічної політики мають розглядатися в якості основи ефективного функціонування політичної системи держави, в якій громадські ініціативи та суспільні рухи діють на паритетних засадах з політичними партіями, державою та іншими активними суб'єктами політичного процесу. Саме залучення інститутів громадянського суспільства, громадських рухів, об'єднань, організацій, свідомих та компетентних громадян в якості експертів з актуальних питань та проблем розвитку суспільства до процесу вироблення та реалізації публічної політики забезпечує його якість, змінюючи основні принципи та підходи до здійснення публічної влади.

Суспільство є головним суб'єктом зміни публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики на основі ефективної взаємодії держави та громадськості, визнання взаємної рівності, компетенцій та прав громадян як активних суб'єктів публічної політики і публічної влади на участь у прийнятті та реалізації державно-політичних рішень щодо вирішення проблем розвитку суспільства і держави. В останньому випадку йдеться про активну суспільну позицію, яка передбачає створення системи рівних можливостей у сфері реалізації загальних благ, забезпечення законності та правопорядку, гідного соціально-економічного рівня життя не стільки у вигляді запропонованих державною або політичною владою рішень, скільки у вигляді підготовлених інститутами громадянського суспільства рішень, запропонованих органам державної влади та політичним партіям як представникам інтересів громадян. Здатність державної і політичної влади прислухатися та враховувати у виробленні та прийнятті відповідних рішень інтересів, пріоритетів та очікувань громадян, не зважаючи на ступінь та можливість їх адаптування до мінливих умов соціальної дійсності, є основою збереження суспільної єдності, створення системи протистояння глобальним викликам, що

мають високий потенціал дестабілізації внутрішнього життя держави та суспільства, його соціальної структури.

У цьому контексті закономірним виглядає вимога щодо децентралізації та демонополізації влади, оскільки за таких умов вивільняється потенціал публічної влади, коли громадськість має можливість, у випадку зміни відношення до влади, до суспільного ладу, відкрито висловлювати власну думку, змінюючи пріоритети державної та політичної влади у процесі формулювання цілей соціального управління. Поряд з цим, демократизація публічної влади уможливорює зниження втручання державної та політичної влади у процес вироблення та реалізації публічної політики з метою досягнення власних цілей, що не поділяються та не підтримуються більшістю населення. Така демократизація публічної влади прикриває державній та політичній владі шляхи для впровадження й використання у сфері публічного штучних механізмів громадянського суспільства, створюваних з метою задоволення громадської думки та громадськості, в якій формується відчуття справедливої влади. Насправді ж, як підкреслюють дослідники [67], штучне будівництво громадянського суспільства “зверху”, інститути якого досить часто не користуються довірою населення, може створювати соціальні симулякри, як не мають підґрунтя у суспільному житті. Звертаючись до російського досвіду реалізації публічної влади та публічної політики, дослідники вказують [95; 97; 104], що організації громадянського суспільства у такому випадку функціонують як імітаційні інститути та інструменти, що легітимують дії органів державної влади та політичних партій. Проте, громадянське суспільство має здатність до формулювання загальних, таких, що поділяються усіма його членами, цінностей, які відображають інтереси та пріоритети кожного громадянина, про свідчать громадські рухи стосовно окремих вимог, які висуваються до влади у європейських країнах, а останнім часом і в Росії. Саме такі цінності мають у собі потенціал до формування громадянським суспільством політичних та державно-управлінських цілей, які нездатні, в силу тих чи інших причин, визначити політичні партії, створюючи політичні та суспільні проекти, які не приймаються суспільством.

Досвід розвинених країн світу вказує на необхідність налагодження та розвитку партнерських взаємовідносин між державою та громадянським суспільством. Подібні партнерські

відносини держави та суспільства обумовлюють поступовий перехід від застарілих та неефективних практик адміністративного управління суспільним розвитком до орієнтованих на сучасні потреби та умови розвитку суспільства в глобальному світовому просторі практик координуючого управління, управління, яке координує суспільну взаємодію, забезпечуючи підтримку державної та політичної влади з боку різних соціальних груп суспільства, тобто відображаючи належний рівень реалізації публічної влади у суспільстві. Але основою формування таких відносин між владою та громадянським суспільством залишається сфера комунікативної дії, тобто інформаційне середовище, яке ресурсно забезпечує суб'єктів публічної політики можливістю брати участь у процесі її вироблення та реалізації, перетворюючи інститути громадянського суспільства та власне громадян на активних суб'єктів публічної влади.

Інформаційна складова процесу реалізації публічної влади та публічної політики має власні форми вираження, які реалізуються у конкретних механізмах публічної політики. Так, механізми прямого доступу громадян до джерел інформації є основою захисту населення від негативного впливу ЗМІ та забезпечення реалізації основних функцій публічної політики (артикуляція суспільних інтересів, публічний контроль діяльності влади, вплив на формування та реалізацію державної політики, політична просвіта громадян), про що свідчить досвід розвинених країн світу, реалізуючись у конкретних нормативно-правових документах як механізмах регулювання інформаційних процесів у межах вироблення та реалізації публічної політики.

У свою чергу, роль та місце громадських комунікацій у виробленні та реалізації публічної політики розкривається через встановлення важливості ЗМІ (як сукупності каналів розповсюдження інформації у суспільстві, а також виразника суспільної думки у відкритому публічному просторі). Хоча ЗМІ не вичерпують змісту та зовнішніх форм виявлення громадських комунікацій. Так, під громадськими комунікаціями дослідники розуміють системи, які забезпечують [39]: зв'язок індивідів з некомерційними, неурядовими, громадськими організаціями; зв'язок громадянського суспільства в цілому з іншими компонентами соціальної системи; можливість участі індивідів і структур громадянського суспільства у виробленні, обговоренні та

прийнятті рішень з економічних, політичних, соціальних тощо питань, тобто в публічній політиці.

Отже, дійсно, фактично, йдеться про те, що громадська комунікація є процесом актуалізації у свідомості індивіду, групи індивідів, всього суспільства сенсів, що виробляються громадянським суспільством та зворотна реакція на них.

Важливим інституційним шляхом розвитку публічної влади та публічної політики, поряд з громадськими комунікаціями, є формування некомерційних і недержавних організацій, які залишаються основою всіх соціальних рухів (екологічні, жіночі, дитячі, громадянські права тощо), мобілізуючи людські та фінансові ресурси у соціальний розвиток суспільства через залучення громадян до публічної влади, до процесу вироблення та реалізації публічної політики. Але для більш повного та ефективного функціонування цих інституцій у публічній сфері важливим є вирішення проблем інформаційної насиченості публічного простору, прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інформаційної відкритості процесів вироблення та прийняття державно-управлінських і публічно-політичних рішень.

В останньому випадку, як зазначають дослідники, необхідною є реалізація певного комплексу законодавчих, організаційно-технологічних та економічних заходів, зокрема [39]: вироблення та впровадження у практику механізму реалізації конституційного права на свободу отримання інформації (законодавчо визначені та закріплені правила, умови та порядок отримання громадянами та інституційними структурами суспільства інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, інших державних та недержавних утворень, прямого доступу до державних та недержавних інформаційних ресурсів); закріплення обов'язків та відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері інформування громадян та інститутів громадянського суспільства, надання інформаційних послуг, зберігання та використання державних інформаційних ресурсів); обмеження можливості корупційних відносин у сфері реалізації публічної та державно-політичної влади; обмеження доступу до певної інформації з метою забезпечення особистих прав і свобод громадян, державної безпеки тощо; зменшення втручання держави в особисте життя громадян поряд із обмеженням

несанкціонованої діяльності недержавних структур у сфері отримання і розповсюдження інформації.

Реалізація зазначених заходів передбачає розвиток нормативно-правових засад здійснення публічної політики та інформаційного забезпечення діяльності публічної влади. Але, попри наявний досвід розвинених країн у цій сфері, громадянське суспільство та державна влада в Україні в їх взаємовідносинах поки що достатньо не регулюється на законодавчому рівні. Так, аналіз нормативно-правового поля України щодо регулювання, захисту та розвитку інформаційного простору дозволяє дослідникам визначити, що “важливою проблемою залишається певна несистемність вітчизняної правової політики в інформаційній сфері, зокрема з огляду на те, що почасти законодавчі акти ухвалюються з метою вирішення тактичних завдань, без урахування стратегічних орієнтирів та об’єктивних українських умов. Окрім того, частина інформаційних відносин регулюється підзаконними, а подекуди й відомчими нормативними актами. Як наслідок, значна кількість питань функціонування інформаційної сфери в Україні залишається досі недостатньо врегульованою на законодавчому рівні – це стосується як проблем інфраструктури, так і діяльності ЗМІ, інформаційно-аналітичних установ тощо” [118]. Це обумовлює “необхідність на законодавчому рівні урегулювання питань, пов’язаних з формуванням правових умов для забезпечення плюралізму, прозорості та неупередженості діяльності ЗМІ, недопущення їх монополізації та використання у маніпулятивних цілях; унормування діяльності з поширення інформації в мережі Інтернет; вдосконалення захисту інтелектуальної власності в умовах поширення Інтернет-технологій; вдосконалення правових вимог щодо дотримання журналістами професійних та етичних стандартів; забезпечення професійної компетентності та моральної відповідальності журналістів перед суспільством” [118]. Фактично, як підкреслюють дослідники, “на сьогодні актуальним постає питання вдосконалення українського інформаційного законодавства у сфері створення, поширення та використання інформації відповідно до сучасних потреб та викликів шляхом кодифікації, тобто розробки та прийняття Інформаційного кодексу України (Кодексу України про інформацію)” [118].

У свою чергу поширення Інтернет-технологій, які перетворюються на потужний механізм впливу громадськості на публічну владу та сферу безпосередньої участі громадян у процесі вироблення та реалізації публічної політики, потребує вироблення нових моделей та механізмів публічного управління. Зокрема, як зазначають дослідники, необхідним є “перехід від роздільної до конвергентної моделі регулювання, який у зарубіжних державах здійснюється на основі: законодавчо-нормативного підходу, який полягає в розробці законодавства чи створенні нової нормативно-правової бази у відповідь на конвергентні виклики, шляхом розробки та реалізації реформи всієї правової бази телекомунікаційні сфері, або внесенні поправок до існуючих законів; інституціонального підходу, який полягає в реформуванні системи органів державного управління, шляхом створення єдиних конвергентно-регуляторних органів, повноваження яких охоплюють сферу телекомунікацій, телерадіомовлення, надання інших видів електронних інформаційних продуктів і послуг, зокрема в Інтернеті; або шляхом їх поєднання” [55]. Загалом, інституціонально-конвергентний підхід управління інформаційною сферою, який розвивається у провідних країнах світу, передбачає, що деякі питання вирішуються органами державної влади, інші незалежними громадськими організаціями, які у сукупності формуються відповідну інституційну систему публічної влади. “Спільною ознакою для таких конвергентних органів є те, що вони здійснюють регулювання усього спектру діяльності в інформаційно-комунікаційній сфері з одного управлінського центру, внаслідок чого уможлиблюється зменшення зарегульованості галузі та бюрократичних перепон для суб’єктів господарювання в електронному інформаційному середовищі”.

Поряд з цим, як зазначено в аналітичній записці, підготовленій фахівцями Інституту стратегічних досліджень [56], чинне законодавство України не містить, а ні визначення поняття засобу масової інформації в мережі Інтернет, а ні спеціального нормативно-правового акту, який би визначав їх статус, порядок створення, засади діяльності тощо. Подібний стан нормативно-правового забезпечення діяльності Інтернет-ЗМІ призводить до низки проблем розвитку в сфері забезпечення громадян інформацією та, передусім, – забезпечення необхідних умов роботи для самих Інтернет-ЗМІ. Серед таких проблемних моментів [56]: не



поширення на журналістів Інтернет-видань положень законодавства щодо традиційних ЗМІ; відсутність можливості забезпечення для Інтернет-журналістів прав і гарантій пов'язаних з професійною журналістською діяльністю (зокрема при отриманні інформації, збереженні таємниці авторства та джерел інформації, зверненні до спеціалістів при перевірці одержаних інформаційних матеріалів тощо); можливість появи в середовищі Інтернет-ЗМІ видань, що своєю діяльністю (наприклад – робота з інформацією, що порушує основні права і свободи людини) дестабілізують роботи всього середовища Інтернет-ЗМІ.

Узагальнюючи наявну зарубіжну практику правового регулювання інформаційної діяльності Інтернет-ЗМІ, дослідники вказують [56], що вона базується на принципах свободи користування інформаційними ресурсами, встановлення розумного балансу між нормативно-правовою базою та інструментами саморегуляції, регулювання державою найважливіших положень, які в основному стосуються загальних принципів і технічних стандартів інформаційної діяльності, а також визнанням того, що незаконно в режимі оффлайну, є незаконним і в режимі он-лайн.

В Україні, внаслідок адміністративної реформи, яка відбулася на виконання Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, зміни структури державного управління інформаційною сферою виявилися незначними з огляду на необхідність розвитку засад публічної влади та принципів вироблення і реалізації публічної політики. Відповідні органи державної влади України зокрема, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації та Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, вказують на розпорошеність, дублювання функцій та повноважень, низький рівень загальнодержавної координації та міжвідомчої взаємодії на означеному напрямі, а також пропонують здійснення реорганізації системи органів державної влади в інформаційній сфері шляхом посилення координуючої ролі з єдиного центру [55]. Проте цього виявляється замало для забезпечення ефективної взаємодії державної і політичної влади та громадянського суспільства, адже не було отримано відповідного закріплення розвитку інформаційної складової публічної політики у конституційних нормах.

Підкреслюючи важливість конституційного закріплення норм суспільного життя та змін у ньому, необхідності залучення до конституційного процесу всіх суб'єктів публічної влади, О. Шморгун, зазначає, що “Конституція писана значно більшою мірою орієнтується не стільки на традицію, скільки на сучасність, не тільки на відтворення існуючих архетипів політичного керівництва і збереження сталості й спадковості, а й на так зване державне будівництво, тобто здатність до вирішення поточних проблем, пов'язаних з новими тенденціями і навіть на віддалену перспективу, соціально-економічними і політичними ідеалами, яких ще тільки потрібно досягти” [176]. Відповідно, вірною є думка фахівців, які зазначають, що “реалізація права громадян на інформацію, забезпечення вільного доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, інформаційна відкритість органів влади є основними умовами функціонування та критеріями стабільності та демократичного розвитку держави. Особлива роль групи інформаційних прав полягає в тім, що вони є ланкою, що пов'язує усю систему основних прав і свобод. Тільки за умов їх дотримання може йтися про фактичну реалізацію особистих, політичних, соціальних, економічних, екологічних та культурних прав і свобод людини, що особливо підкреслюється в Йоханесбурзьких принципах” [70], досягнення чого має бути здійснено на основі вирішення проблем, пов'язаних із посиленням конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, створенням ефективного механізму їх системної реалізації відповідно до кращих світових стандартів.

Важлива роль в інформаційній політиці відводиться інститутам громадянського суспільства. За умови ідеалізованого варіанту співпраці інститути громадянського суспільства виступатимуть виробниками інформаційної політики в сенсі проведення референдумів, громадських слухань, обговорень стратегічно важливих рішень, концепцій державного значення, планів реалізації різного роду програм тощо, а також здійснюватимуть контроль за прозорістю оприлюднення інформації, своєчасністю та якістю її подання органам державної влади за умови публічності, відкритості та демократичності влади. Як зазначає І. Дзялошинський [39], політичні, суспільні, професійні, корпоративні та ніші структури суспільства народжують значні обсяги інформації, а наявність численних

структурованих та упорядкованих незалежних джерел інформації розширює для масового споживача можливості отримання достовірної інформації у зручній для нього формі, створює умови для підвищення оперативності та достовірності інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень в органах влади, ефективності інформаційної підтримки публічної політичної та суспільної діяльності, а також формування та впливу громадської думки.

У даному випадку взаємодія органів державної і політичної влади із громадянським суспільством на інституційному рівні може бути забезпечена створенням та поширенням діяльності консультативних громадських рад і комісій при органах влади, основним завданням яких є виявлення суспільно значимих проблем, встановлення відношення громадськості до шляхів та засобів їх вирішення, які пропонуються державною та політичною владою, визначення можливих компромісів та найменш конфліктних з точки зору суспільства державно-управлінських та публічно-політичних рішень, якщо вони суперечать очікуванням, інтересам і прагненням суспільної більшості. Саме можливість влади вести активний та конструктивний діалог із суспільством, ефективність взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства залежить від прийняття державною та політичною владою необхідності забезпечення інформаційної прозорості власної діяльності.

Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, тобто взаємодія різних суб'єктів публічної влади, передбачає наявність соціального діалогу, який розвивається на основі ефективної комунікативної системи публічно-політичного простору суспільства. Актуалізація соціального діалогу в якості механізму реалізації публічної влади та публічної політики обумовлена необхідністю розвитку соціальної держави, яка ґрунтується на соціальній відповідальності та справедливості (вимоги, які пред'являються й до політичного процесу). Розвиток інституційних засад ведення соціального діалогу між основними суб'єктами публічної влади передбачає вироблення та впровадження в реальну державно-управлінську та публічно-політичну практику механізмів соціального партнерства. Сутність таких механізмів полягає у можливості вирішення соціальних конфліктів та проблем, оскільки їх зміст розкривається

через звернення до більш загального механізму забезпечення соціальної справедливості, який підвищує ефективність публічної політики у соціальній сфері (зокрема, соціальної політики держави).

Механізм соціального партнерства є одним з важливіших елементів процесу інституціоналізації публічного управління, застосування якого сприяє виявленню та врахуванню у виробленні, прийнятті та реалізації публічно-політичних та державно-управлінських рішень суспільної думки, представлені всіма учасниками партнерських відносин стосовно актуальних проблем життя суспільства і держави. Як зазнає К. Кязімов, соціальне партнерство є системою взаємовідносин недержавних, некомерційних організацій з об'єднаннями бізнесу, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на узгодження та захист інтересів різних соціальних і професійних груп, бізнесу та органів влади на основі договорів, угод з актуальних проблем економічного, соціально-політичного та духовного розвитку [76, с. 18]. Ураховуючи це, варто погодитися з висновком, що ефективність влади у демократичній державі залежить від якості її взаємодії з громадянським суспільством [27, с. 36]. У цьому контексті взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства розкривається у спільній правотворчості, інформуванні, консультуванні тощо, що підкреслює необхідність вироблення нових інституційних механізмів взаємодії, які ґрунтуються на конкретній нормативно-правовій та організаційній основі. Фактично, йдеться про необхідність розробки механізму інтеракції держави та громадянського суспільства, що передбачає застосування новітніх інформаційних технологій, які забезпечують підвищення можливостей участі громадян у здійсненні публічної влади та публічної політики, адже публічна політика та публічна влада у межах публічного управління щодо вироблення та реалізації публічної політики стосується таких сфер життєдіяльності суспільства, як планування державного бюджету, суспільний сектор інновацій, електронне врядування, боротьба з корупцією, публічні фінанси та оподаткування, регіональний розвиток, регуляторна політика, управління ризиками тощо.

Однією з базових характеристик публічної політики є її демократичність, фактично мова йде про те, що лише в

демократичному суспільстві будуть забезпечені належні умови для формування та вироблятися механізми для реалізації публічної політики. Як вказують дослідники [153], сучасна демократія – це вже не “влада більшості” та функціонування представницьких інститутів, це наявність конкурентного середовища та представлення інтересів у виробленні програм державної політики. Якість державного менеджменту безпосередньо залежить від рівноваги у політико-адміністративній системі та впровадженні тих механізмів управління, до яких не лише готове, а і яких потребує суспільство. Так само як громадянське суспільство є зрізом життя суспільства, а його зрілість засвідчує ступінь його розвитку, так і публічна політика є зрізом політики та управління, засвідчує наявність балансу в політичній системі [153]. Таке розуміння сутності демократичних процесів у сучасному суспільстві зумовлює певне відношення і до публічної політики, яка за таких умов розвитку демократії та участі у цьому процесі інститутів та суб’єктів громадянського суспільства, набуває нового змісту. Зокрема, варто погодитися з тим, що “публічна політика забезпечує існування каналів досягнення консенсусу у вирішенні суспільних проблем, у тому числі й подолання криз”. Але задля цього потрібні конкретні механізми реалізації публічної політики, здатні забезпечити цілісність, комплексність та узгодженість впливу інститутів громадянського суспільства не тільки на вироблення та реалізацію публічної політики, але й на демократизацію суспільного життя.

Поряд з цим, “внутрішні” процеси демократичного розвитку громадянського суспільства в Україні значно детерміновані євроінтеграційними прагненнями держави, що потребує врахування існуючих демократичних цінностей провідних країн світу у визначенні пріоритетності розвитку та застосування на практиці саме інституційних механізмів реалізації публічної політики. Це обумовлено тим, що, як зазначає Л. Приходченко [116], інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Під інституційним механізмом, на думку науковця, зазвичай розуміється сукупність взаємозв’язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які

сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави. Таке розуміння, стверджує Л. Приходченко [115], пов'язано в першу чергу, з різним тлумаченням змісту, суті поняття інститутів (відповідно до того, в межах якої науки розроблялися підходи інституційної парадигми), головне призначення яких полягає у зменшенні невизначеності шляхом установлення постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, які забезпечують виконання всієї сукупності рамкових обмежень, панівних правил, настанов тощо. Мова про зміцнення ролі держави та формування формальних інститутів сталого розвитку (в реальності відбувається різноспрямованість напрямів розвитку формальних та неформальних інститутів) чи зростання ролі неформальних інститутів розвитку.

“Оскільки публічна політика розглядається як один з головних атрибутів не лише розвинутого громадянського суспільства, але й необхідною умовою існування сильної демократичної держави, адже вона реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади, то як держава, так і громадянське суспільство при вирішенні певних проблем змушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення своїх рішень і дій” [151, с. 40]. При цьому необхідність актуалізації публічної політики в Україні зумовлюється стійкою тенденцією недовіри громадян до владних інститутів. Причина – об'єктивна недосконалість самих інститутів, а також недосконалість комунікаційних зв'язків із суспільством, що унеможлиблює адекватне реагування на його запити.

“Така ситуація призводить до того, що основними суб'єктами публічної політики стають урядовці. Виконавча гілка безпосередньо контактує з громадськістю. Зв'язок їх завжди нерозривний, змінюватися може лише характер відносин: якщо громадськість схвалює політику уряду, то діє стан паритетних відносин, якщо ж громадська думка складається не на користь уряду, то виконавча влада, за браком демократичних процедур, намагається підкорити її авторитарними або маніпулятивними методами” [151, с. 40-41]. Зазначене вказує на важливе питання оптимізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та інститутів державного управління як основних суб'єктів

вироблення публічної політики з огляду на необхідність вироблення комплексного інституційного механізму реалізації публічної політики. Питання комплексності механізму у даному випадку є актуальним, оскільки переважним чином у дослідницькій літературі йдеться про окремі механізми, застосування яких на практиці виявляється обмеженим, адже передбачає вивіщення лише одного аспекту публічності й публічної політики. Звісно, окремі конкретні механізми є важливими й у певних випадках ефективними. Проте, якщо враховувати характер публічної політики, яка охоплює всі сфери суспільного життя та управління суспільним розвитком, відображаючи структуру її та специфіку вироблення, стає зрозумілою необхідність формування саме комплексного механізму реалізації публічної політики.

Перш за все, варто розглянути окремі механізми реалізації публічної політики, які відображають ті чи інші аспекти взаємодії громадянського суспільства й державної влади. Увагу привертають механізми легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, оскільки, як зазначають дослідники, “питання формалізації відносин громадянського суспільства та влади є досить складними. З одного боку, максимальне охоплення законами площини взаємодій – це шлях до створення правових колізій, з другого – відсутність цієї формалізації є приводом до активізації неформальних каналів прояву ініціативи” [153]. При цьому “наявність легітимізованих каналів (тих, які підтримуються унормованим правом) доступу до прийняття владно-політичних рішень є умовою забезпечення рівноправної конкурентності різних груп інтересів у їх прагненні бути не лише суб’єктами політичного процесу, а й безпосередньо акторами процесу прийняття рішень” [145]. Відтак, можна погодитися з тим, “що публічна політика розпочинається з процесу правотворчості – формулювання загальних правил поведінки таких суб’єктів, як: народ; державні органи влади; органи місцевого самоуправління; окремі посадовці, громадські організації тощо” [153]. З огляду на це набувають значення такі механізми реалізації публічної політики, як механізм залучення громадян до процесу здійснення публічної влади (забезпечення участі громадськості до правотворчих процесів) та механізм участі громадян у процесах прийняття рішень (надання пропозицій до законів та нормативно-правових актів д моменту їх

прийняття). Ці механізми, як складові більш загального механізму легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, у контексті реалізації публічної політики мають інституціональне застосування через дію інститутів прямої участі чи інститутів, які мають дорадчі форми. Як наслідок, можливим стає вироблення на рівні інституційного забезпечення реалізації публічної політики певних стратегій залучення громадян до процесу здійснення публічної влади. Як вказують дослідники, такими стратегіями можуть бути [153]: прийняття законів безпосередньо громадянами через їх ухвалення на референдумі та вироблення й прийняття закону за участі громадян. На їх переконання, референдуми є одним із способів (на відміну від виборів) голосування населення всієї держави (загальнодержавний референдум) або певної частини її населення (місцевий референдум) з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя.

Відтак, сьогодні вже не викликає сумнівів, що максимальне залучення громадян через різні форми до формування та реалізації державної політики, процесу прийняття публічних рішень відображає нову модель взаємодії держави та громадянина. Адже дійсно, з одного боку, публічна політика є інструментом впливу на процеси унормування через пряме та опосередковане залучення громадськості до правотворчості, з другого, нормативно-правові засади формують способи і можливості реалізації публічної політики через реалізацію механізму правозастосування. Спосіб унормування права має безпосереднє відношення до можливостей реалізації публічної політики як процесу прийняття владно-політичних рішень та можливості відображати в них суспільно значимі інтереси. Останнє здійснюється на основі принципу, за яким “норми, реалізація яких передбачає включення будь-якого за складністю механізму присутності держави, особливо державного втручання, потребують додаткового забезпечення законності, вираженого у таких процесуальних формах, як процедури” [111]. В інакшому випадку відсутність встановлених процедур блокує канали реалізації прав суб’єктів публічної політики, внаслідок чого “чим менш розвинутим є громадянське суспільство і, відповідно, менш дієвими неформальні інститути, тим більшою є потреба у формалізації процедур у тому числі і в такий спосіб, як створення законів” [36].



Насправді ж дослідники обґрунтовано звертають увагу на необхідність забезпечення умов, за якими підготовка, громадське обговорення, відхилення створюють життєвий цикл законопроектів, що регламентують участь громадськості у прийнятті політико-управлінських рішень, відносини громадянина та держави. У цьому випадку, з одного боку, правовий механізм реалізації публічної політики як процесу прийняття політико-управлінських рішень та ефективна взаємодія не може повноцінно функціонувати через відсутність тих же формальних процедур, а з іншого – існує нагальна потреба у впровадженні публічної політики [99; 123].

Ураховуючи це, на нашу думку, інституційні механізми реалізації публічної політики мають розглядатися в якості невід’ємних елементів чітко організованого та ефективно функціонуючого комплексного механізму державного управління, що доповнює певну систему механізмів управління суспільним розвитком. Комплексність такого механізму передбачає певний поділ механізмів на групи. Такі групи запропоновані у дослідженні [116], де вказується на групи політичних механізмів, які, з огляду на функцію забезпечення стабільності політики і розвитку на певних етапах переходу із однієї якості в іншу, регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб’єктів суспільного розвитку, складають нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію соціально-економічної політики, прийняття управлінських рішень щодо забезпечення діяльності всіх суб’єктів суспільного розвитку. Іншою групою, до якої належать “механізми, які справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку та опосередкований на соціально-економічні процеси, є інститут громадських зв’язків (засоби масової інформації, брифінги, прес-конференції, “круглі столи”, громадські обговорення), покликаний забезпечити врахування потреб та інтересів різних верств населення, узгодження приватних інтересів з регіональними та національними” [41; 57; 116]. Проте такий механізм на сьогодні є досить недосконалим, зважаючи на можливість майже відкритого маніпулювання свідомістю загалом та конкретної особистості, застосування тіньових механізмів “попереднього узгодження”, в результаті чого відбувається

перерозподіл відповідальності на користь громадянського суспільства, а ресурсів усіх рівнів на користь владних авторитетів.

Окрему групу формують інститути, які “об’єднують осіб навколо єдиної мети і є віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства; церкви, профспілки тощо, без чого (власне політичної підтримки) узгоджувати суспільні інтереси, мобілізувати ресурси для реалізації запропонованих програм розвитку (попри проголошення їх загальнонаціональної значимості, більшою чи меншою мірою вони переслідують корпоративні/галузеві інтереси) не видається можливим” [155].

Певна недосконалість вказаних механізмів, пов’язана зі складною суспільно-політичною ситуацією в державі, що належить до транзитного типу суспільства, актуалізує необхідність не тільки враховувати цю ситуацію у виробленні механізмів реалізації публічної політики, але й мінімізувати негативні наслідки “традиційної” для посттоталітарних країн політичної та державно-управлінської діяльності. Звісно ж здійснити таку мінімізацію виключно управлінським впливом в умовах, коли суспільна свідомість деформована та знаходиться під деструкуючим впливом заангажованих різними політичним силами ЗМІ, не видається можливим чи ефективним. І тому, як справедливо зазначають дослідники, “в Україні, коли відбувається свідоме реформування ринкової економіки, політичної та адміністративної систем, механізм і послідовність інституційних змін полягає здебільшого в імпорті інститутів, які добре себе зарекомендували у країнах, що успішно подолали шлях реформування. Такий варіант інституційних перетворень значно складніший і актуалізує роль держави, робить її провідною, визначальною (виконує функції санкціонування вибору оптимальної інституційної моделі, організаційно-правового забезпечення та реалізації процесу, відстеження його ефективності та результативності, здійснення коригування та подолання негараздів), а також обумовлюється наслідуванням та принциповою зміною траєкторії розвитку, що призводить до складної взаємодії старих неформальних інституцій (з ознаками минулого господарського досвіду) у новостворених формальних інституційних межах” [29; 116]. У наведеному, в цілому вірному підході, є один важливий недолік: обґрунтування визначальної ролі держави у регулюванні процесів демократичного розвитку суспільства має наслідком зниження активності інститутів

та суб'єктів громадянського суспільства, хоча саме вони є провідними силами, що забезпечують ефективність процесу демократичного розвитку. Дійсно, застосування в практиці державного управління ефективних зразків інших країн щодо інституційного розвитку демократичного суспільства є необхідним, але тільки на певних (як правило початкових) етапах цього процесу. Функціонально ж інституційні механізми реалізації публічної політики, що представляють інтереси та пріоритети громадянського суспільства, мають суттєвий потенціал відносно перетворення суспільства та підвищення ефективності управління його розвитком.

Звісно ж у цьому контексті – тобто у процесі побудови ефективних взаємовідносин інститутів державного управління та інститутів громадянського суспільства як єдиної системи управління суспільним розвитком – актуальною залишається практичне забезпечення потреби у “формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості, прозорості консультацій органів влади з громадськістю” [183]. Саме тому доцільно звертатися до досвіду розвинених країн світу у виробленні та практичному впровадженні механізмів реалізації публічної політики.

Наприклад, “до найважливіших інституційних механізмів, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, відносять інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог і дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців. Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики” [46; 114]. При цьому суб'єкти соціального діалогу зобов'язані дотримуватися визначених угод та домовленостей, сприяти їх виконанню, а також інформувати про досягнуті результати, дотримуючись політики прозорості, в іншому випадку вони підпадають під застосування відповідних санкцій.

Взаємодія між європейськими інституціями та суспільством відбувається у різні способи [43; 61; 182]: найперше – через Європейський Парламент як виборне представництво громадян

Європи; через інституціоналізовані дорадчі органи Європейського Союзу (Економічна і соціальна комісія та Комісія регіонів), відповідно до їхніх ролей, проголошеної угодами; а також через формалізовані прямі контакти із зацікавленими сторонами.

Цілі забезпечення належного здійснення консультацій для всіх сторін, що мають відношення до процесу, наступні [31; 43]: забезпечити краще залучення зацікавлених сторін до більш прозорого процесу консультацій, стимулюватиме підзвітність Комісії; забезпечити загальні принципи та стандарти для процесу консультацій, які допомогли б Комісії раціоналізувати процедури консультацій та зробити їх ґрунтовними і здійснювати систематично; збудувати рамку для консультацій, що є послідовною, але достатньо гнучкою для врахування специфічних вимог різноманіття інтересів, так само, як і потребу до розробки відповідних стратегій консультацій для кожної проектною пропозиції; запровадити взаємне навчання та обмін успішним досвідом всередині Комісії.

Механізми консультацій складають частину діяльності всіх європейських інституцій, яка стосується законодавчого процесу, від стадії формулювання політики перед тим, як Комісія пропонує для остаточного розгляду/прийняття законодавчого рішення та його впровадження. При цьому залежно від питань до розгляду, такі консультації спрямовано на створення можливостей для введення у курс справ для представників регіональної та місцевої влади, організацій громадянського суспільства, підприємств та професійних асоціацій, зацікавлених громадян, фахівців та експертів, а також зацікавлених представників країн не-членів ЄС.

На підставі інституціоналізованих механізмів консультацій Комісія, Парламент і Рада дістають допомогу спеціальних інституціоналізованих дорадчих органів, як Економічна і соціальна комісія (ЕСК) та Комісія регіонів (КР). Комісія надає великого значення заохоченню цих органів до більш активної участі у процесі консультацій та вдається до необхідних кроків задля досягнення такої мети. Однак, як зазначають дослідники, головна роль цих дорадчих органів не виключає прямих контактів між Комісією та зацікавленими групами. Широка консультативна діяльність цілком відповідає завданням Комісії відповідно до угод і стимулює її до вироблення серйозних законодавчих ініціатив.

Процес відкритих консультацій зазвичай супроводжується великою кількістю коментарів/зауважень, які часто важко, а подекуди й неможливо впровадити. Завдяки ініціативі “інтерактивного вироблення політики” Комісія розробила спеціальний оперативний механізм, застосування якого може допомогти вирішити цю проблему [31; 144]. Також існує ініціатива інтерактивного вироблення політики, мета якого – покращити управління через використання мережі Інтернет для збору та аналізу реакцій на ринку для застосування у процесі вироблення політики Європейського Союзу. Ініціатива інтерактивного вироблення політики – один з механізмів, що допоможе Комісії як сучасній структурі відповідати більш швидко та повно на запити громадян, споживачів послуг та представників бізнесу. Ця ініціатива передбачає розвиток двох механізмів на основі Інтернет, які підвищать спроможність Комісії оцінювати вплив політики ЄС (або відсутність такої спроможності) [31; 35]: механізм зворотного зв’язку, який допомагає збирати усі можливі відгуки (у такому механізмі використовують наявні мережі та контакти-посередники з метою дістати тривалий доступ до позицій та досвіду економічних операторів та громадян ЄС); механізм консультацій, розроблений для отримання та швидкого і структурованого накопичення відгуків на нові заходи (включає впровадження тривалих публічних обговорень для оцінювання поглядів, як наприклад, ділове тест-обговорення).

Все це свідчить про необхідність формування “рівноважного механізму взаємодії між публічним, приватним і громадським секторами, побудованому на засадах діалогу, консультації і співпраці” [29]. Застосування цього механізму може суттєво підвищити ефективність інституційного забезпечення національних інтересів, що пов’язано, на думку дослідників [151; 156], з набуттям інститутами системи державного управління нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості, соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства, а також відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість і відкритість їх діяльності, процес реалізації

повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю.

У даному контексті важливо розуміти значущість поділу влади на формальну й неформальну. Відповідно до цього поділу, який характеризує сам феномен влади, створення певної сукупності формальних і неформальних інститутів уможливило б у межах комплексного механізму реалізації публічної політики застосування принципів демократизації щодо узгодження інтересів, потреб та пріоритетів суспільних угруповань на публічному рівні, тобто, фактично можна стверджувати, що розробка комплексного механізму реалізації публічної політики “сприятиме максимальній мобілізації соціального та людського ресурсу для формування довгострокової стратегії розвитку України” [46]. Варто погодитися з тим [156], що “важливим є поєднання інституційних і політичних механізмів з метою формування цілісного інструменту оптимального вирішення проблемних питань ресурсної забезпеченості (мобілізації та раціонального перерозподілу і використання ресурсів); широкої участі громадськості у вирішенні справ місцевого та регіонального значення, оцінювання і контролю органів публічної влади; дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності органів публічної влади; узгодженості різноманітних інтересів із врахуванням потреб та пріоритетів розвитку”.

Як зазначає С. Телешун, сучасні політико-економічні реалії характеризуються системною нестабільністю, а це вже передетап системної політико-економічної кризи. Її ознаки: суспільні процеси штучно заполітизовані; інститути громадянського суспільства недостатньо розвинені; соціальна структура суспільства невиразна, бракує механізмів реалізації інтересів основних соціальних груп суспільства; державний апарат корумпований і прямо залежить від політико-фінансових груп впливу та корпорацій [151, с. 35-36]. За такої ситуації набуває особливої важливості здатність системи державного управління реагувати на вияви громадянським суспільством незадоволення наявною суспільною ситуацією, тобто, здатність до реагувати на стихійні (саморегулювання) інституційні зміни, обумовлені активністю громадянського суспільства, та здійснювати цілеспрямовані інституційні зміни.

Така важливість обумовлена тим, що, як зазначає Ю. Чернецький [173], “стихійні інституційні зміни можуть призводити

до антисоціальних наслідків, оскільки пов'язані з формуванням стійких інституційних зв'язків у соціумі на основі антисоціальних явищ (наприклад, корупція, внаслідок якої формується корумпована система управління, яка може розглядатися як антисоціальна інституція)". На думку С. Телешуна, якщо головною проблемою демократизації владних інститутів залишається визначення характеру зв'язків між гілками законодавчої і виконавчої влади, то неструктурованість суспільства може породжувати велику кількість стихійних неінституалізованих груп інтересів, а це, у свою чергу, лише ускладнюватиме процес прийняття політичного рішення, що становитиме небезпеку і в без того кризовому суспільстві. До того ж, такий підхід є суттєвим спрощенням складних політичних процесів навіть у державах з високими показниками участі. Так, надзвичайно важко визначити, до якого рівня політики, вертикального чи горизонтального, належать мережі політики, особливо ті, що набувають інституалізованої форми [151, с. 37]. Також необхідно брати до уваги й те, що без партнерських стосунків між державою та суспільством не може сформуватись ані потужна держава, ані успішне, багате суспільство, тут потрібний діалог рівних. Але це партнерство передбачає жорстке "опонування владі" з боку громадянських інституцій [190, с. 119]. Ураховуючи це, ми можемо стверджувати, що за таких умов розвитку суспільства і держави, коли підвищується активність інститутів громадянського суспільства, яке вимагає від державної влади звіту за реалізацію публічно-політичних та державно-управлінських рішень, намагаючись брати у цьому процесі активну участь, особливого значення набувають саме формалізовані інституційні механізми реалізації публічної політики. Неформалізовані інституції створюють певні загрози для суспільної стабільності, але їх також необхідно враховувати, хоча й в обмеженому вигляді, оскільки загальною метою інституційних механізмів є, перш за все, інституціоналізація соціального середовища шляхом конкретних інституційних перетворень. При чому сам інституційний механізм є основою впливу як на формування інституцій, їх взаємозв'язків, так і забезпечення їх функціональності, адаптивної здатності до прийняття змін. Внаслідок цього шляхом застосування інституційного механізму можливо не тільки сформувати конкретні інституції, але й побудувати інституційну матрицю як структуру

базових інституцій у взаємозв'язках і взаємодії, сформувати інституційне середовище, забезпечити необхідну інституційну динаміку.

В останньому випадку побудова інституційної матриці реалізації публічної політики, в межах якої можливо структурувати відповідні інституційні механізми, потребує застосування моделювання процесів розвитку системи. Зокрема, можна звернутися до моделі самоорганізації, яка складається з двох компонентів [51]: “по-перше, обрані безпосередньо під час загальноміських виборів депутати. Ця частина депутатської групи становить ядро представницького органу самоорганізації населення в межах депутатського округу; по-друге, активісти та громадські організації у межах цієї території. Цей підхід до визначення органу самоорганізації населення дає можливість відокремити такі органи, з одного боку, від органів міського самоврядування (органи самоорганізації населення не є органами міської громади – це органи жителів міста, які становлять частину міської громади, тобто мешканців мікрорайону, вулиці, населеного пункту, що перебуває в межах адміністративних кордонів міста тощо; вони не мають власної компетенції; їхня діяльність має дозвільний характер; працівники цих органів не мають статусу муніципального службовця), з другого боку – відповідна міська рада може наділяти частиною власної компетенції, фінансів, майна лише органи самоорганізації населення”.

Але такий підхід зіштовхується з об'єктивною ситуацією в державі та суспільстві, яка характеризується відсутністю сформованих соціальних груп, здатних виконувати важливі громадянські функції, інертністю та несамостійністю так званої інтелектуальної еліти, відсутністю демократичної та неупередженої опозиції державній владі з боку суспільства що свідчить про неефективність громадських інституцій, які не здатні функціонувати у легітимному правовому просторі. Тому важливо у процесі впровадження у реальну практику інституційних механізмів реалізації публічної політики створення системою державного управління умов, за якими у суспільстві і державі розвивається демократія, яка, як зазначають дослідники [72], передбачає консультації, вміння громадськості представляти та відстоювати свої інтереси перед урядом, який відповідно повинен враховувати ці інтереси та бути підзвітним цієї громадськості, адже



саме спроможність уряду ухвалювати рішення, що враховують інтереси громадськості, є одним з головних критеріїв ефективності публічної політики, що потребує трансформації українського суспільства та адміністративно-політичних реформ, що сприяють запровадженню елементів публічної політики в усі сфери суспільного життя.

У цьому контексті привертають увагу “механізми реалізації публічної політики, пов’язані з діяльністю недержавних громадських організацій (НГО), які є важливим складником громадянського суспільства як сфери недержавних суспільних інститутів і відносин, що мають створювати умови для самореалізації окремих індивідів і груп шляхом участі у виробленні політики, важливою функцією яких є протистояння тенденції, що притаманна будь-якій владі, до розширення своїх повноважень і встановлення тотального контролю над суспільством” [160]. Разом з тим, як підкреслюють дослідники, “жорстке протистояння НГО органам влади не є ефективною стратегією, особливо в умовах суспільних змін. Тільки співпраця між цими та іншими учасниками політичного процесу на засадах розмежування держави та суспільства спроможна забезпечити реальні зміни на шляху його поступального демократичного розвитку. Ефективне виконання зазначених функцій пов’язане із здійсненням постійного впливу НГО на вироблення партійної політики, ухвалення політичних рішень в інтересах потреб громадян (соціальних груп)” [160]. Щодо механізмів і процедур впливу НГО на вироблення партійної політики, які можна застосувати й у рамках вироблення і реалізації публічної політики, дослідники зазначають [160], що такий вплив НГО на формування та впровадження партійної (місцевої) політики буде дієвим при системному застосуванні певних механізмів і процедур.

До основних механізмів і процедур впливу НГО, що забезпечуватимуть формування та впровадження політики відносяться [160]: участь у виборчому процесі органів місцевого самоврядування; участь у процедурах вироблення партійної політики; громадське лобювання (дослідження місцевої політики; підготовка рекомендацій щодо діяльності громадських організацій, місцевих органів влади; обговорення проблем із зацікавленими сторонами із залученням ЗМІ; представлення вироблених рекомендацій зацікавленим сторонам; підготовка нормативно-

правових актів); контроль (моніторинг) реалізації публічної політики та участь в управлінні змінами; проведення публічних заходів (місцевий референдум, збори громадян, громадські звернення, ініціативи, громадські слухання, обговорення, дебати, семінари, акції підтримки (непокори), робочі зустрічі, прес-конференції тощо); інформування громадськості про формування та впровадження публічної політики, що виробляється на всіх рівнях.

Як суб'єкти громадянського суспільства і відповідно публічної політики, НГО, застосовуючи зазначені механізми, тим самим сприяють утвердженню принципів відкритості і демократичності, здійснюють безпосередній вплив на державні структури, у тому числі на місцевому рівні, забезпечуючи ефективність здійснення публічної політики на всіх рівнях суспільного розвитку. Це особливо важливо з огляду на необхідність забезпечення функціональної єдності різних груп суспільства, представлених в тих чи інших інституціях, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що в умовах розвитку демократичного суспільства вказує на актуальність активного діалогу між владою та громадянським суспільством.

Зокрема, у цьому контексті актуальності набуває розвиток такого механізму, як міжсекторальна взаємодія. Механізм міжсекторальної взаємодії ("GR" – Government Relations), як зазначає С. Ситник, "дає можливість вибудувати діалог та наблизити, з одного боку, бізнес до розуміння труднощів управління державою та суспільством, а з іншого боку – урядові структури до складностей ведення бізнесу. Розвиток механізмів GR залежить від формату відносин між владою та бізнесом. Неінституалізований лобізм в Україні призводить до того, що GR, як інструмент функціонального представлення інтересів, практично відсутній. Відповідно система прямого представництва є дуже звуженою. Однак від цих процесів залежать перспективи формування публічної політики. Публічна політика – це, в першу чергу, політика органів державного управління, яка базується на механізмі узгодження інтересів в реалізації цілей суспільного розвитку, визначенні та забезпеченні реалізації суспільно значимих інтересів. Публічна політика базується на інститутах, які здатні формувати та підтримувати баланс інтересів держави та суспільства. Інститут функціонального (прямого) представництва інтересів, який забезпечує представлення соціально-економічних

інтересів є одним з головних у процесах публічної політики і, по суті, слугує одним з найбільш потужних каналів впливу на процеси прийняття державно-владних рішень” [146]. Важливо, що через такий механізм відпрацьовуються та встановлюються ефекти впливу потенційних рішень на бізнес та суспільство, а його використання дозволяє бізнесу та громадянськості стати активними учасниками процесу прийняття політичних рішень [146]. При цьому публічність відносин влади та бізнесу запускає механізм соціальної відповідальності.

Як можна побачити, існує значна кількість різноманітних інституційних механізмів реалізації публічної політики. Ми пропонуємо наступну систематизацію цих механізмів за змістом та спрямованістю (Табл. 1).

Таким чином, запропонована система механізмів реалізації публічної політики являє собою сукупність базових механізмів, які поєднуючи діяльність відповідних суб’єктів на надаючи їм представницькі права участі у процесах державотворення, спроможні вирішити основне завдання публічної політики – максимально мобілізувати ресурсний потенціал суспільства, перш за все людський, для досягнення суспільно-політичного, соціально-економічного, духовно-ідеологічного та культурологічного консенсусу, якісно змінивши саму систему державного управління в напрямі її публічності. Це означає, що інститути громадянського суспільства легітимізують свої права на участь в управлінні державою, а інститути державної влади безпосередньо делегують частину своїх повноважень, перш за все в інформаційній сфері.

Таблиця 1.

*Система інституційних механізмів*

<b>Назва механізму</b>	<b>Зміст механізму</b>	<b>Мета механізму</b>
механізм впливу на реальну владу	правозастосування; залучення громадян до процесу здійснення публічної влади	забезпечення участі громадянськості до правотворчих процесів; прийняття соціально значимих рішень, розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою
механізм інтеракції держави та громадянського суспільства	участь громадян у прийнятті законів та інших нормативно-правових документів; присутність держави; застосування новітніх	прийняття соціально значимих рішень, розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою; забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в

	інформаційних технологій	управлінні державними справам; підвищення можливостей участі громадян у здійсненні публічної влади та публічної політики
інформаційний механізм	розвиток громадських зв'язків	поширення діяльності засобів масової інформації, брифінгів, прес-конференцій, “круглих столів”, громадських обговорень
механізм публічного вираження суспільної думки	соціальний діалог; розвиток громадських зв'язків	поширення діяльності засобів масової інформації, брифінгів, прес-конференцій, “круглих столів”, громадських обговорень
механізм рівноважної взаємодії	присутність держави; регулювання та регламентування	забезпечення ефективної співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства
механізмом контролю влади і політичної участі мас	дотримання процедур соціального партнерства; національні інтереси; присутність держави; регулювання та регламентування	узгодження інтересів влади з інтересами громадських і політичних сил; узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики (міжнародна торгівля, глобальний ринок праці, охорона навколишнього середовища тощо)
механізм соціальної відповідальності	вирішення соціальних конфліктів та проблем у межах соціальної справедливості	розвиток інституційних засад ведення соціального діалогу між основними суб'єктами публічної влади; підвищення ефективності публічної політики у соціальній сфері
механізм взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства	регулювання та регламентування	розвиток міжсекторного соціального партнерства;
механізму міжсекторного партнерства	міжсекторне партнерство; соціальне партнерство	реалізація інтересів основних соціальних груп суспільства
механізм глобальних узгоджень	забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів	вироблення і утвердження нових норм і правил взаємодії нових сформованих політичних акторів, інститутів

	співуправління	громадянського суспільства; узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики (міжнародна торгівля, глобальний ринок праці, охорона навколишнього середовища тощо)
--	----------------	--

У цьому контексті механізми реалізації публічної політики, будучи імплементовані в систему державного управління, в реальну державно-управлінську практику, уможливають забезпечення реалізації національних інтересів на основі не тільки встановлення параметрів, цілей, ураховуючи специфіку функціонування інститутів державного управління, громадянського суспільства та місцевого самоврядування, але й, у межах інтенсифікації діалогу влади і суспільства, визначають баланс інтересів і політико-правові режими взаємодії особистості, суспільства та держави.

## КОМПЛЕКСНИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Вирішення задачі оптимізації політичного і державного управління перетинається з постановкою задачі про ефективність та результативність публічної політики на основі оптимізації систем соціального, політичного та державного управління шляхом застосування нових механізмів співпраці громадянського суспільства і державної влади, які б забезпечували мінімізацію негативних наслідків від проведення суспільних та управлінських реформ. Фактично йдеться про необхідність застосування інституційних механізмів реалізації публічної політики, що мають на меті узгодження дій державної влади та інтересів громадянського суспільства у прийнятті та реалізації публічно-політичних та державно-управлінських рішень.

“У широкому розумінні інституціалізація – це утворення стабільних моделей соціальної взаємодії, заснованих на формалізованих правилах і законах. Вирізняють два рівні інституціалізації: високий (його ще називають інституційною спроможністю), який забезпечує належне виконання даним інститутом, зокрема органом влади, своїх функцій, та низький (інституційна неспроможність) – він вказує на слабкий вплив інституту на соціальну ситуацію. Інституційна спроможність забезпечує реалізацію ефективної політики, навпаки інституційна неспроможність завжди продукує конфліктну й неефективну політику” [117].

Ураховуючи це, ми вважаємо за доцільно розуміти інституційне забезпечення публічної політики як наявність засад, які дали би змогу державним і недержавним установам солідарно формувати публічну політику, належним чином реалізовувати стратегічні плани, проводити моніторинг виконання політики та об'єктивну оцінку її ефективності. Відповідно, таке розуміння дає можливість вказати на конкретні напрями оптимізації системи державного управління з використанням інституційних механізмів реалізації публічної політики.

Варто погодитися з тим, що до важливих напрямів трансформації системи органів влади слід віднести зміну інституціонального механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом зі змінами

механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади [8]. Але дослідник обмежується лише акцентом на “необхідність напрацювання теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, дослідження соціальних та історичних джерел їх виникнення, закономірностей та тенденцій розвитку України як європейської держави” [8]. Попри це, практична зорієнтованість державного управління, необхідність оптимізації його взаємодії з інститутами громадянського суспільства у напрямі підвищення ефективності вироблення та реалізації публічної політики вимагають визначення не тільки теоретико-методологічного забезпечення аналізу цих процесів. Адже існує певна тенденція до активізації громадянських об’єднань у сфері публічної політики (Табл. 2).

Таблиця 2

*Громадська активність українського суспільства\**

<b>Критерії виявів громадської активності</b>	<b>Показники виявів громадської активності</b>	<b>Суспільні групи</b>
за рівнем організації	стихийний	захисники умов проживання, наймані працівники, селяни, молодь, школярі, ув’язнені, підприємці, футбольні фанати, інваліди
	організований	громадські активісти, молодь, студенти, “чорнобильці”, наймані працівники, підприємці, журналісти, профспілки, футбольні фанати, військові, захисники умов проживання, ЛГБТ-рух, національні меншини
за тривалістю існування	короткочасовий	громадські активісти, наймані працівники, захисники умов проживання, підприємці, футбольні фанати, молодь, студенти, школярі, селяни, журналісти, профспілки, національні меншини, матері, ЛГБТ-рух

	довготривалий	громадські активісти, студенти, наймані працівники, “чорнобильці”, захисники умов проживання, підприємці, журналісти, військові, інваліди, ув’язнені
за характером діяльності	соціальний	наймані працівники, “чорнобильці”, профспілки, захисники умов проживання, молодь, студенти, школярі, селяни, військові, інваліди, матері
	політичний	громадські активісти, молодь, студенти, футбольні фанати, профспілки, журналісти, селяни, національні меншини
	економічний	“чорнобильці”, наймані працівники, селяни, захисники умов проживання, підприємці
	екологічний	громадські активісти, захисники умов проживання
	етнічний	національні меншини
	правозахисний	громадські активісти, наймані працівники, “чорнобильці”, студенти, ув’язнені, журналісти, підприємці, захисники умов проживання, ЛГБТ-рух, національні меншини, футбольні фанати
за масштабом поширення	місцевий	громадські активісти, наймані працівники, селяни, студенти, школярі, ув’язнені, “чорнобильці”, профспілки, підприємці, військові, захисники умов проживання, національні меншини, інваліди, матері, футбольні фанати
	всеукраїнський	громадські активісти, молодь, студенти, “чорнобильці”, журналісти, профспілки, футбольні фанати
	міжнародний	екологічний рух, ЛГБТ-рух

\*Джерело: “Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції. Регіональні особливості” : аналіт. доп. – К.: НІСД, 2014. – 78 с.

Зокрема, досліджуючи світові тенденції розвитку соціально-корпоративних рухів, дослідники вказують на те, що “основним чинниками їх виникнення й поширення є високий рівень суспільної депривації. Громадянське суспільство абсорбує суспільний емоційний стан та через свої інституційні механізми – громадські організації та рухи – створює альтернативні державним системи захисту для громади. Такими виступають “старі” соціальні рухи



(зокрема, профспілки, правозахисні організації), а також нові соціальні рухи, що прагнуть у своїй діяльності якнайменше перетинатися із державною владою. Історія взаємодії національних держав зі “старими” соціальними рухами вказує на існування між ними усталених зв’язків, що, з рештою, призводить до певної інкорпорації “старих” соціальних рухів до систем публічного менеджменту. Вивчення причин та умов зародження “нових” соціальних рухів, рівень зв’язків з якими у держав є мінімальним, слід вважати важливою передумовою пошуку ефективних моделей взаємодії, що в стратегічному вимірі може скласти основу для розбудови суспільств із низьким рівнем протестного потенціалу” [149].

Ураховуючи таке значення інститутів громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики особливу увагу привертають механізми участі громадян у прийнятті та реалізації публічно-політичних рішень, які на практиці зіштовхуються з певними проблемами. Серед таких проблем виділяють “експертне середовище, засоби масової інформації, інші інституції громадянського суспільства відіграють не лише дорадчо-консультативну, інформаційну роль, але роль стримування/запобігання рішень, що призводять до відхилення державної політики від визначеного внутрішньо та зовнішньополітичного курсу, від виходу за конституційні межі” [22]. Негативним моментом у даному випадку виявляється те, що, висуваючи свої вимоги, відстоюючи власні права та інтереси, суб’єкти громадянського суспільства, зокрема представники громадських організацій, разом з тим не несуть жодної відповідальності за власні дії, у тому числі інформаційного характеру.

Але оскільки дійсно “частка громадської відповідальності полягає в контролі за належним виконанням політичного рішення, що втілюється в державній політиці, в розширенні форм політичної та неполітичної участі громадян через запровадження нових механізмів взаємодії у сфері управління, то основний вплив інституцій громадянського суспільства на політичні рішення здійснюється у [22]:

– формах безпосередньої участі громадян (вибори, референдуми), що впливає на державну політику і відповідні

рішення, в залежності від результатів виборів та специфіки політичного процесу;

- формах опосередкованого представництва інтересів громадян (через депутатів всіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії), здатні справляти безпосередній вплив на прийняття рішень і державну політику;

- діяльності громадських організацій, асоціацій тощо;

- направленні пропозицій, петицій, звернень, вимог до глави держави, законодавчого органу (зокрема парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо, тобто в ті органи, які власне і приймають відповідні політичні рішення;

- залученні професійних лобістів, в тому числі з числа депутатів;

- підготовці громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, також щодо певних суспільних подій, на підставі змістовного, аналізу політики, здійснюваного експертними інституціями;

- соціологічних опитуваннях та моніторингу громадської думки, як замір суспільних настроїв, орієнтацій, позицій, очікувань, цінностей;

- організації громадських акцій (мирні збори), громадських слухань;

- діяльності громадських ради, створюваних при державних органах, законодавчої та виконавчої гілок влади, з числа представників громадських об'єднань;

- діяльності громадських дорадчих ради при різних органах з метою надання незалежних експертних оцінок з політичних рішень та документів;

- обговоренні у засобах масової інформації;

- проведенні семінарів, круглих столів, консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобах масової інформації тощо”.

Таке значення інститутів громадянського суспільства знайшло відображення у правових нормах та практичній реалізації норм Закону України “Про громадські об'єднання: проблеми та їх вирішення” [113], а також у Законі України “Про громадські об'єднання” [49]. Закон визначає громадське об'єднання як

“добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів”; передбачає дві організаційно-правові форми громадських об’єднань: громадську організацію та громадську спілку [49].

Закон відповідає стандартам Ради Європи щодо неурядових організацій [113]:

- зняття обмежень щодо захисту інтересів виключно своїх членів; надання права діяти на всій території України (статус “всеукраїнських” для громадських організацій при цьому зберігається, але його підтвердження є виключно добровільною справою);

- спрощення державної реєстрації громадських об’єднань та її здешевлення (реєстрація громадських об’єднань здійснюється безкоштовно, плата стягується лише за внесення змін до статуту, видачу дублікату оригіналу свідоцтва про реєстрацію або статуту громадського об’єднання);

- приведення положень з контролю за діяльністю громадських об’єднань до європейських стандартів;

- спрощення ведення громадською організацією господарської діяльності для реалізації своїх статутних завдань (громадські об’єднання зі статусом юридичної особи можуть здійснювати підприємницьку діяльність не тільки через створені ними підприємства і товариства, але й безпосередньо, якщо така діяльність відповідає меті громадського об’єднання та сприяє її досягненню);

- обмеження підстав відмови в реєстрації громадських об’єднань та скорочення терміну їх реєстрації до семи робочих днів;

- можливість здійснення діяльності громадськими організаціями та громадськими спілками як юридичними особами приватного права, так і без статусу юридичної особи;

- уточнення вичерпного переліку підстав для ліквідації (розпуску) громадських організацій.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України “Про об’єднання громадян”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про

інформацію”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про організації роботодавців”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про волонтерську діяльність”, “Про свободу совісті та релігійні організації”, “Про соціальні послуги”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Крім того, окремі положення щодо формування громадянського суспільства, визначення участі громадськості у процесах державотворення, доступу до публічної інформації тощо регулюються Законами України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про безоплатну правову допомогу”, “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” тощо. Ще у 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [126], а у 2010 р., реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України видав постанову “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [48], якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави [9; 54]: зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством; недосконалість чинного законодавства створює штучні бар’єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства; механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються; податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями; більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки; потенціал інститутів

громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується.

Нині можемо констатувати, що не лише держава, але й інститути громадянського суспільства виявляють свою неспроможність, неготовність та небажання брати активну участь у процесах державотворенні і, головним чином, брати на себе відповідальність за власні дії. Перш за все це виявляється у низькій громадянській позиції та усвідомленні власної вагомості для визначення пріоритетів суспільного розвитку.

Важливим нормативно-правовим документом є Указ Президента України № 212/2012 “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” [161]. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – Стратегія) спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства. Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави. Стратегія виходить із розуміння громадянського суспільства та його інституцій як такого стану суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації. При цьому держава і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою заінтересовані в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є [161]:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;
- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;
- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Таким чином, можна констатувати, що держава повинна на визначити на законодавчому рівні механізми залучення інститутів громадянського суспільства до процесів державотворення та сприяти забезпеченню, а отже легітимізації процесу участі громадян у виробленні державної інформаційної політики.

Завданнями реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є [161]:

- приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність з європейськими стандартами;
- конституційне закріплення в рамках процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм;

- налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики;

- впровадження європейських підходів до питань делегування інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах;

- забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів;

- підтримка різноманітних форм місцевої демократії;

- укорінення громадянської культури та суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення сприятливих умов для їх розвитку;

- створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів громадянського суспільства;

- підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності, подолання стереотипів щодо ролі та місця чоловіків і жінок у суспільстві.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо вдосконалення правового регулювання порядку утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства передбачає [161]:

- спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства (громадські, благодійні організації, органи самоорганізації населення тощо);

- забезпечення права іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права на свободу об'єднання та заснування і участі в організаціях за професійною ознакою;

- надання інститутам громадянського суспільства права здійснювати свою діяльність на всій території України;

- запровадження європейських механізмів контролю органів виконавчої влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства;

- унормування питання щодо безпосереднього здійснення інститутами громадянського суспільства господарської діяльності з метою виконання статутних завдань;

- удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання;

- удосконалення правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності;

- адаптацію законодавства України у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до законодавства Європейського Союзу;

- створення належних умов для участі молодих громадян через молодіжні громадські організації та об'єднання у розробленні і реалізації державної молодіжної політики та програм, що стосуються молоді.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачає [161]:

- запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;

- сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема, шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;



- створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;

- здійснення методичної підтримки та підвищення організаційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної, регіональної політики;

- розвиток механізмів електронного урядування та електронної демократії;

- розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

- сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу з питань, які не можуть бути вирішені в рамках трипартизму, вдосконалення механізмів демократії участі у сфері трудових відносин;

- удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

- урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, в яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо);

- удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, публічності всіх етапів підготовки і прийняття ними рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів.

Вирішення визначених у Стратегії завдань та досягнення наведених пріоритетів передбачає у процесі реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження Стратегії застосування комплексного підходу. В

останньому випадку, на нашу думку, йдеться про доцільність формування та реалізації на практиці комплексного механізму реалізації публічної політики, який дозволяє узгодити різні напрями оптимізації взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у сфері публічної політики (рис. 2).

На сьогодні існує державна підтримка інституційній діяльності розбудові громадянського суспільства, у тому числі й на місцевому рівні. Зокрема, основними напрямами підтримки органів самоорганізації населення (далі – ОСН) є [92]:

- сприяння проведенню державної реєстрації всіх новостворених ОСН для отримання ними статусу юридичної особи і права вступати у договірні відносини з іншими організаціями;

- створення належних правових умов діяльності ОСН (ухвалення Положень про соціальне замовлення, нормативно-правових актів про порядок проведення конкурсу проектів розвитку ОСН та внесення коректив до Статуту);

- залучення ОСН для вирішення проблем розвитку громади міста (проведення міського конкурсу проектів ОСН; організація ОСН на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, благоустрою, озеленення; надання допомоги громадянам похилого віку, інвалідам та іншим пільговим категоріям населення, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям позбавленим батьківського піклування; залучення на договірних засадах осіб, які надають послуги з оформлення та передачі відповідним органам МВС України документів для реєстрації або зняття з реєстрації місця проживання (перебування) громадян, що проживають на території, в межах якої діє ОСН );

- популяризація діяльності ОСН (видання нормативно-методичних матеріалів по створенню, легалізації та діяльності ОСН, проведення інформаційної кампанії серед мешканців міста щодо можливостей ОСН; презентація діяльності ОСН шляхом виготовлення та розміщення презентаційних матеріалів, конструкцій, в т. ч. відеороликів, фільмів);

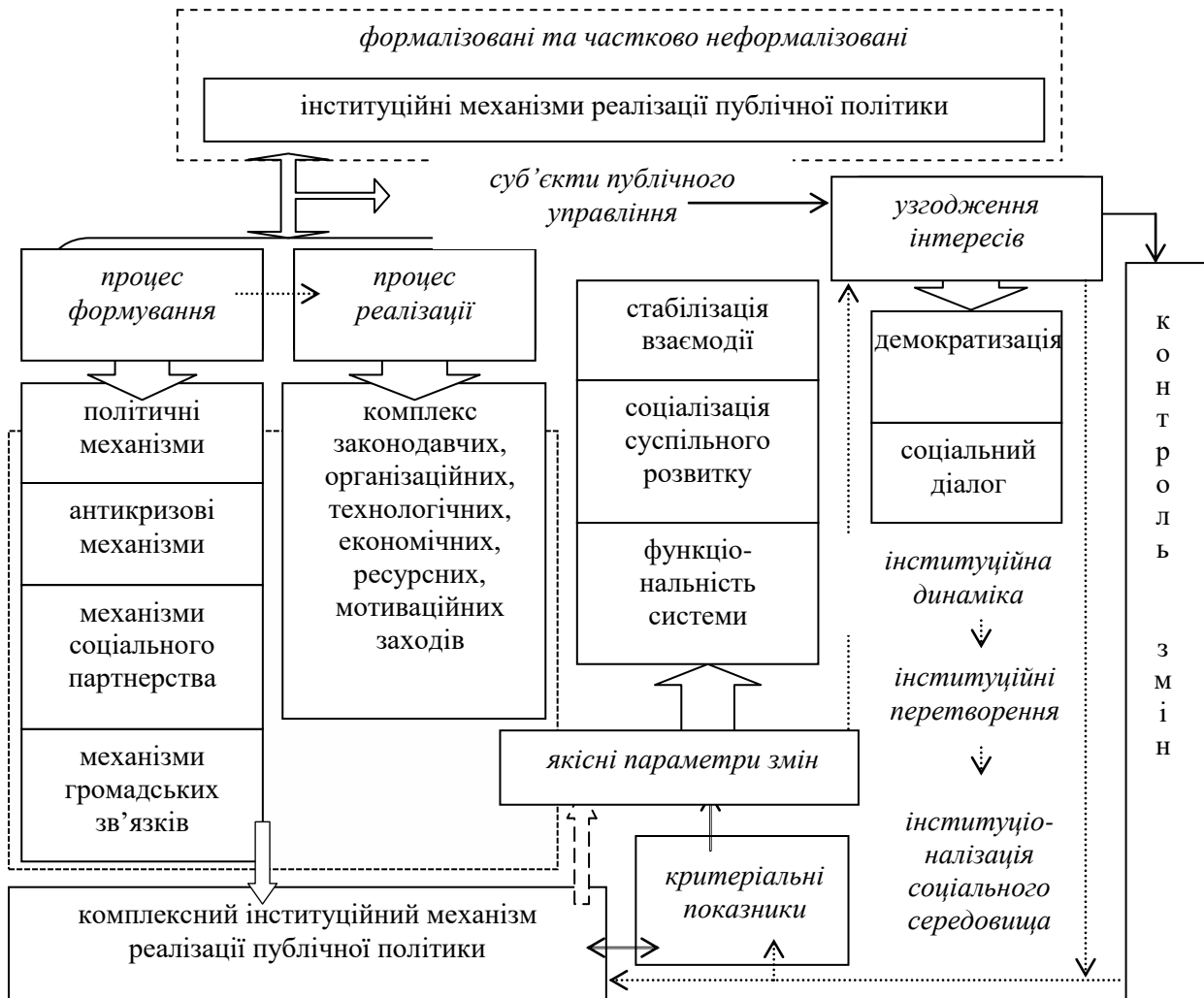


Рисунок 2. Модель використання комплексного інституційного механізму реалізації публічної політики

– надання методично-консультативної підтримки ОСН (проведення семінарів-тренінгів для членів ОСН з різних аспектів їх діяльності; забезпечення ОСН нормативно-методичними документами; підвищення кваліфікації посадових осіб місцевих рад у здійсненні їх співпраці з ОСН);

– фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності ОСН (фінансування виготовлення проектної документації та технічних умов на електро- та водопостачання приміщень органів ОСН; оплата комунальних послуг, послуг зв'язку, забезпечення ОСН комп'ютерною та іншою організаційною технікою, придбання матеріалів, обладнання, приладів обліку та засобів зв'язку, організація проведення ремонтних робіт приміщень; виплата заробітної платні штатним працівникам ОСН; утримання відділень Всеукраїнської громадської

організації “Асоціації сприяння самоорганізації населення” (ВГО “Асоціації”), включаючи заробітну плату штатних працівників, Ресурсних центрів підтримки ОСН).

Попри це існує потреба у вирішенні питань інституційних змін у діяльності кожного з акторів публічної політики, метою чого має стати оптимізація комплексного механізму реалізації публічної політики. Зокрема, визначається, що “роль державного регулювання територіального розвитку в різних сферах діяльності, склад системи регулювання, методи і порядок взаємодії елементів цієї системи визначені окремим Законом “Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850-IV від 8 вересня 2005 р. [50]. Зазначений Закон визначив іншу модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій в Україні. Його запровадження юридично дозволило забезпечити [179]:

- концентрацію обмежених державних ресурсів на розв’язанні регіональних проблем із врахуванням пріоритетів розвитку як держави, так і завдань регіонального розвитку;

- стабільність відносин між місцевими органами влади та центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку;

- запровадження принципу додатковості фінансування заходів щодо вирішення регіональних проблем розвитку;

- реалізацію партнерських стосунків між центральним урядом та місцевими органами самоврядування щодо спільного вирішення завдань регіонального розвитку на основі відповідних угод;

- визначення чітких критеріїв, за якими територіям надаватиметься статус депресивних, та інструменти державної та регіональної підтримки їх розвитку.

До загальних причин незадовільного стану управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій належать [179]:

- відсутність нормативно-правової бази, яка б відповідала потребам держави;

- неефективна система взаємодії місцевих державних адміністрацій з центральними органами виконавчої влади;

- неефективна система взаємодії органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях, слабкість районного рівня місцевих державних адміністрацій;

- недостатній рівень аналізу та прогнозування результатів управлінських рішень на суспільство місцевими органами влади;
- недосконала система державної служби взагалі;
- низька ефективність суспільних реформ, зокрема у сферах формування ринкових механізмів, фінансово-кредитної та податкової систем, а також соціального захисту, що призвело до зрощування влади з бізнесом, зростання тіньової економіки та корупції;
- недостатнє використання в діяльності органів виконавчої влади принципів відкритості та прозорості.

При цьому основними інституційними змінами в діяльності місцевих державних адміністрацій мають бути [179]: створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад; формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; перетворення місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку; перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансового забезпечення.

Це ж стосується і органів державної влади, хоча певні кроки у цьому напрямі вже робляться. Наприклад, у сфері культури йдеться про “необхідність налагодження продуктивної взаємодії між Міністерством культури і профільними комітетами Верховної Ради України з метою створення нових законопроектів, спрямованих на розвиток української культури. Зокрема, вдосконаленню правової бази партнерства держави, інститутів громадянського суспільства та бізнесу в розвитку культури. Таке партнерство сприятиме формуванню нових форм та напрямів культурної політики” [117]. У цьому контексті серед найбільш актуальних напрямів посилення інституційного забезпечення публічної політики можна вказати на важливість посилення програмної складової як однієї з умов інституційного забезпечення ефективної політики на основі визначення пріоритетів розвитку громадянського суспільства та

держави, на реалізацію яких мають бути спрямовані дії органів державної влади, внаслідок чого можливо посилення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у проведенні ефективної публічної політики. Іншим напрямом є вдосконалення системи публічних консультацій, тобто створення громадських рад та надання їм відповідного статусу та повноважень. Також важливим напрямом виявляється зміцнення державно-приватного співробітництва у сфері публічної політики, що передбачає оновлення методів державно-управлінської роботи на основі вироблення та запровадження новітніх ефективних механізмів координації з боку громадянського суспільства, надання їм можливості здійснювати контролюючі функції, а також доопрацювання та оновлення нормативно-правових документів, спрямованих на закріплення на законодавчому рівні прав і функціональних повноважень для представників громадянського суспільства.

На основі проведеного дослідження можна сформулювати наступні пропозиції щодо вдосконалення інституційних механізмів реалізації публічної політики:

- легітимізація та нормативно-правове врегулювання діяльності громадських рад, надання їх відповідного статусу, а також можливості представлення інтересів громадськості в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. При цьому важливим є залучення до такої діяльності широкого кола науковців та фахівців за відповідними профелями;

- забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на засадах публічності, що здатне мінімізувати нехтування інтересами та позицією громадян; залучення до процесів інформування державних органів інституту громадянського суспільства, зокрема урахування результатів громадських слухань, консультацій, обговорень тощо;

- законодавче та нормативно-правове забезпечення інституційного розвитку громадянського суспільства з метою забезпечення ефективності процесу вироблення, прийняття та реалізації публічно-політичних і державно-управлінських рішень, закріплення дієвих інституційних механізмів впливу суспільства на політику держави у сфері реалізації публічних інтересів;

- підвищення ефективної діяльності дорадчо-консультативних, перш за все, громадських органів при органах влади різних рівнів на основі формалізації взаємодії між дорадчими радами і державними органами;

- визначення та закріплення правових норм, які б не тільки регулювали відносини інститутів громадянського суспільства органів державної влади, але й критеріального відбору дієвості та ефективності конкретної громадської інституції у сфері публічної політики;

- створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності публічної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях; забезпечення своєчасного державно-політичного реагування на тенденції в громадській думці, її врахування у виробленні державно-управлінських рішень;

- забезпечення публічності процедури підготовки і прийняття публічно-політичних і державно-управлінських рішень на основі залучення громадських інституцій не тільки на етапах їх вироблення, але й контролю за реалізацією з метою своєчасного та адекватного реагування на проблеми, що виникають з урахуванням громадської думки;

- забезпечення відкритого, своєчасного та всебічного доступу до інформації про діяльність та рішення державних органів (за винятком інформації з обмеженим доступом) з метою належного контролю прийняттям і реалізації суспільно значимих публічно-політичних і державно-управлінських рішень;

- реалізація правових норм, закріплених у вітчизняному законодавстві та нормативно-правовій базі щодо легітимації та підвищення ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики;

- розширення сфери публічності на основі розширення простору діяльності громадських організацій з метою подолання негативних суспільних явищ (корупція тощо);

- створення сприятливих умов для функціонування різноманітних форм громадської активності тощо.

Таким чином, можна зазначити, що сьогодні існує потреба у системній модернізації державних і суспільних інститутів з метою не тільки визначення стратегічних напрямів публічної політики, але й формування підтримки реформ як серед широких кіл громадськості, так і в професійному середовищі. У цьому контексті

наявність чітко визначеної стратегії та зміцнення програмної складової публічної політики значно підвищило б спроможність залучати до вироблення та реалізації публічно-політичних та державно-управлінських рішень.

Важливим напрямом інституційного забезпечення публічної політики є покращення публічних консультацій. Активізація публічних консультацій сприятиме формуванню консолідованої позиції щодо змісту та спрямованості публічної політики. Також важливим завданням є вирішення питання щодо зміцнення державно-приватного співробітництва та посилення інституційної спроможності механізмів реалізації публічної політики шляхом оновлення кадрової політики, зокрема у сфері державної служби (наприклад, на основі використання конкурсного механізму кадрових ротаций). При цьому в системі державного управління необхідно оновлення базової моделі, її переорієнтацію на посилення інституційної спроможності громадянського суспільства у реалізації публічної політики на основі ефективної взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливими у цьому контексті є налагодження плідної співпраці між ними задля координації дій у публічній сфері.



## ПІСЛЯМОВА

У результаті дослідження базових понять предметного поля публічної політики доведено, що під публічною політикою слід розуміти таку політику, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через врахування всіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації суспільного діалогу та безпосередньої взаємодії влади та суспільства. Внаслідок цього у монографії запропоновано узагальнене поняття публічної політики як легітимізованого на рівні громадянського суспільства способу формування органами державної влади у взаємодії із суспільними акторами стратегічних суспільно-політичних та державно-управлінських рішень, в якому реалізується публічна влада. На наш погляд, таке розуміння публічної політики як концепту дозволяє не тільки описати, але й оцінювати ступінь її розвитку, ступінь залученості в процес підготовки та прийняття рішень тих чи інших її акторів. Публічна влада, у свою чергу, розуміється як інституціоналізована соціальна влада, що реалізує важливі суспільні інтереси та пріоритети з метою забезпечення і відображення єдності суспільства та держави як цілісної системи.

Від організації публічної сфери, розвиненості її ключових інститутів та механізмів значною мірою залежить характер публічної політики, сутність якої полягає у вираженні на державно-політичному рівні інтересів, пріоритетів, цілей публічної сфери, яка є своєрідним “інноваційним інкубатором”, що дозволяє новітнім соціальним технологіям оптимізувати механізм взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства. Відтак, публічна політика виконує чотири важливіші функції взаємодії влади та суспільства у формуванні політики, яка виражає публічний інтерес: артикуляція суспільних інтересів; публічний контроль діяльності влади та стану справ у суспільстві, державі, економіці та соціокультурній сфері; вплив на формування державної політики; політична просвіта громадян.

Розкрито зміст публічної політики з урахуванням її інфраструктури (громадського сектору життєдіяльності суспільства) – суспільно-політична складова – недержавні об’єднання і асоціації громадян, громадянська мережа формування суспільної думки; економічна складова, громадський сектор економіки, виробництво суспільних благ; соціальна складова, тобто

громадські та державні служби соціального забезпечення; соціокультурна складова – інститути збереження та відтворення духовних цінностей. Виокремлено та охарактеризовано інтегральні показники публічної політики як її базові характеристики – суспільний діалог та безпосередня взаємодія влади та суспільства; наявність неурядового сектору; прозорість, відкритість і публічність влади і, відтак, довіра громадян до владних структур; безперервність політики, наявність горизонтальної складової для трансформації системи; урахування принципів партисипативної демократії.

Доведено, що недосконалість інститутів публічної політики (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, виборчий процес, політичні партії, представники великого бізнесу, громадянські організації), відсутність злагодженості, узгодженості та ефективності їх спільних дій стримують розвиток суспільства і держави, перетворюючись в умовах криз на дестабілізуючий фактор, що впливає на активізацію деструктивних процесів у соціумі. Унаслідок цього відбувається розшарування суспільства та публічної сфери вироблення та реалізації публічної політики, відображаючи відсутність ефективної взаємодії між інститутами влади та інститутами громадянського суспільства, зниження рівноправності суб'єктів публічного управління у процесах суспільного розвитку. Виділено рівні розвитку громадянського суспільства. Найнижчий рівень громадянського суспільства становлять першочергові потреби людства у виживанні, тобто виробничі відносини, економічний добробут та на найвищому рівні – незалежність, володіння власністю, підприємництво (як індивідуальне, так і колективне) тощо, соціальний добробут та соціальна захищеність. Однак ці передумови можуть бути реалізовані повною мірою тільки тоді, коли всі члени громадянського суспільства володіють конкретною власністю або правом на її використання, а також мають можливість розпоряджатися зробленим ними або суспільним продуктом на свій розсуд. Середній рівень становлять духовно-ідеологічні, моральні та культурологічні відносини. Фактично мова може йти про те, що захищений соціально та економічно (навіть на середньому рівні) громадянин вибудовує свою позицію у соціумі на основі ідеологічних, релігійних, національних, етнічних переконань. І найвищий рівень – це відносини на рівні включення у процеси

державотворення, формування політичних та державних пріоритетів, бажання брати участь в управлінні державою, виступаючи від імені громадянського суспільства. Тобто можемо говорити, що саме тут відбувається формування громадянського суспільства і в цілому зароджуються ідеї публічності, яка охоплює діяльність масових рухів, партій, груп інтересів і інших соціально активних організацій, що забезпечують культурно-ідеологічний плюралізм, вільне волевиявлення громадян і у своєму тісному зіткненні з державними інститутами сприяють розвитку тенденції до поступової децентралізації влади держави, її частковій передачі органам самоврядування і розширенню участі громадянського суспільства в керівництві різними сферами суспільного життя.

Визначено інституційні механізми реалізації публічної політики у процесах політичного та державного управління на основі їх розуміння як сукупності формальних і неформальних інститутів, що забезпечує узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію спільної діяльності та взаємодії з органами державної влади з метою реалізації специфічних функцій держави та громадянського суспільства щодо підвищення ефективності управління суспільним розвитком. Виділено характерні ознаки та особливості інституційних механізмів реалізації публічної політики на наднаціональному, державному, регіональному та локальному рівнях щодо здійснення суспільно-політичних функцій.

Розкрито методологічні аспекти дослідження інституційних механізмів реалізації публічної політики. Доведено, що в межах концептуальних теоретичних підходів та визначених принципів, вивчення, визначення та формулювання конкретних механізмів реалізації публічної політики повинно ґрунтуватися на ідеалізованих підходах динамічного розвитку суспільної системи та інноваційних підходах до їх вироблення та реалізації з урахуванням усіх складових публічної політики як системи. До таких підходів перш за все віднесено синергетичний, протосистемного моделювання, стабілізаційної інноватики, системної експлікації, критеріальний підхід тощо. На основі поєднання рівноважної та конфліктологічної парадигм виділено ідеальні типи взаємозв'язків суб'єктів формування публічної політики та ідеальну теоретичну модель системи інституційних механізмів публічної політики.

Визначено та детально охарактеризовано структурні елементи інституційних механізмів – 1) суб'єкти – сукупність державних та політичних суб'єктів влади, а також суб'єкти публічної влади та публічного управління, що безпосередньо задіяні у процесі вироблення та реалізації публічної політики. Слід мати на увазі, що важливим методологічним принципом визначення ефективності інституційних механізмів є принцип співпадіння формальних і реальних суб'єктів влади і управління; 2) об'єкти – особливі вимоги, в результаті трансформації яких (у процесі життєдіяльності суб'єктів) формується сукупність специфічних правил та норм як інструментів їх ефективних взаємодій; а також “підсистеми суспільства, що зазнали деформуючого впливу зовнішніх та внутрішніх збурень” [129]; 3) суб'єкт-суб'єктна, суб'єкт-об'єктна та об'єкт-суб'єктна взаємодія; 4) конкретна мета, яка повинна бути досягнута в результаті застосування механізму, містить в собі коротко- та довготермінові завдання, що виступають в якості індикаторів забезпечення ефективного розвитку публічної політики. Доведено, що основною метою інституційних механізмів публічної політики є здійснення впливу на процеси суспільного розвитку з метою узгодження інтересів різних соціальних верств, пропонуючи різноманітні шляхи та варіанти вирішення проблеми та надаючи можливість вибору пріоритетного; 5) інформаційне, аналітичне, наукове та технологічне середовище. Доведено, що інформаційне середовище передбачає доступ до інформації усіх рівнів, її отримання від органів влади тощо; залучення фахівців аналітиків дозволяє не лише володіти інформацією, а опрацювати її на належному рівні, що, у свою чергу призводить до вибудовування прогностичних сценаріїв; відповідно наукове середовище передбачає залучення науковців до розробки конкретних принципів, підходів та методів вибору пріоритетних сценаріїв та механізмів їх безпосередньої реалізації; а технологічне середовище – створює умови для цього; 6) практичні засоби реалізації механізму як система методів, інструментів, ресурсів, технологій; 7) етапи формування, реалізації та визначення ефекту від дії інституційного механізму, які пов'язані безпосередньо з конкретними завданнями на загальнодержавному рівні та очікуваннями на рівні громадянського суспільства, зважаючи на те, що досить часто вони не співпадають. Показано, що основним критерієм для їх визначення є максимальне залучення

громадськості до прийняття рішень, забезпечення їх представництва на усіх рівнях влади до моменту остаточного ухвалення рішення та контролю за результатами.

Розкрито подвійну природу структури інституційного механізму – як інституту (як система усталених відносин, взаємозв'язків між різними акторами з приводу узгодження їх взаємодії на основі формально встановлених чи неформально існуючих норм та правил), і як механізму (цілісна система упорядкування ролей і взаємовідносин суб'єктів у відповідності із традиціями та новими встановленими інститутами суспільства).

Зважаючи на те, що публічна політика забезпечує існування каналів досягнення консенсусу у вирішенні суспільних проблем, у тому числі й подолання криз, нині першочерговим завданням є створення конкретних інституційних механізмів реалізації публічної політики, здатні забезпечити цілісність, комплексність та узгодженість впливу інститутів громадянського суспільства на демократизацію суспільного життя.

По-перше, набувають значення такі механізми реалізації публічної політики, як механізм залучення громадян до процесу здійснення публічної влади (забезпечення участі громадськості до правотворчих процесів) та механізм участі громадян у процесах прийняття рішень (надання пропозицій до законів та нормативно-правових актів до моменту їх прийняття). Ці механізми, як складові більш загального механізму легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, у контексті реалізації публічної політики мають інституціональне застосування через дію інститутів прямої участі чи інститутів, які мають дорадчі форми

По-друге, взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, тобто взаємодія різних суб'єктів публічної влади, передбачає наявність соціального діалогу, який розвивається на основі ефективної комунікативної системи публічно-політичного простору суспільства. Актуалізація соціального діалогу в якості механізму реалізації публічної влади та публічної політики обумовлена необхідністю розвитку соціальної держави, яка ґрунтується на соціальній відповідальності та справедливості (вимоги, які пред'являються й до політичного процесу). Розвиток інституційних засад ведення соціального діалогу між основними суб'єктами публічної влади передбачає вироблення та впровадження в реальну державно-управлінську та

публічно-політичну практику механізмів соціального партнерства. Сутність таких механізмів полягає у можливості вирішення соціальних конфліктів та проблем, оскільки їх зміст розкривається через звернення до більш загального механізму забезпечення соціальної справедливості, який підвищує ефективність публічної політики у соціальній сфері (зокрема, соціальної політики держави).

По-третє, рівноважний механізм, в основі якого є застосування принципів демократизації щодо узгодження інтересів, потреб та пріоритетів суспільних угруповань на публічному рівні.

По-четверте, механізми впливу недержавних громадських організацій, які сприяють утвердженню принципів відкритості і демократичності, здійснюють безпосередній вплив на державні структури, у тому числі на місцевому рівні, забезпечуючи ефективність здійснення публічної політики на всіх рівнях суспільного розвитку. Це особливо важливо з огляду на необхідність забезпечення функціональної єдності різних груп суспільства, представлених в тих чи інших інституціях, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що в умовах розвитку демократичного суспільства вказує на актуальність активного діалогу між владою та громадянським суспільством

По-п'яте, взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства розкривається у спільній правотворчості, інформуванні, консультуванні тощо, що підкреслює необхідність вироблення механізмів взаємодії, які ґрунтуються на конкретній нормативно-правовій та організаційній основі. Фактично, йдеться про необхідність розробки механізму інтеракції держави та громадянського суспільства, що передбачає застосування новітніх інформаційних технологій, які забезпечують підвищення можливостей участі громадян у здійсненні публічної влади та публічної політики, адже публічна політика та публічна влада у межах публічного управління щодо вироблення та реалізації публічної політики стосується таких сфер життєдіяльності суспільства, як планування державного бюджету, суспільний сектор інновацій, електронне врядування, боротьба з корупцією, публічні фінанси та оподаткування, регіональний розвиток, регуляторна політика, управління ризиками тощо.

Доведено, що функціонально такі інституційні механізми мають суттєвий потенціал відносно перетворення суспільства та

підвищення ефективності управління його розвитком. Ураховуючи це, стверджується, що за таких умов розвитку суспільства і держави, коли підвищується активність інститутів громадянського суспільства, яке вимагає від державної влади звіту за реалізацію публічно-політичних та державно-управлінських рішень, намагаючись брати у цьому процесі активну участь, особливого значення набувають саме формалізовані інституційні механізми реалізації публічної політики. Неформалізовані інституції створюють певні загрози для суспільної стабільності, але їх також необхідно враховувати, хоча й в обмеженому вигляді, оскільки загальною метою інституційних механізмів є, перш за все, інституціоналізація соціального середовища шляхом конкретних інституційних перетворень. При чому сам інституційний механізм є основою впливу як на формування інституцій, їх взаємозв'язків, так і забезпечення їх функціональності, адаптивної здатності до прийняття змін. Внаслідок цього шляхом застосування інституційного механізму можливо не тільки сформувати конкретні інституції, але й побудувати інституційну матрицю як структуру базових інституцій у взаємозв'язках і взаємодії, сформувати інституційне середовище, забезпечити необхідну інституційну динаміку.

За такого підходу виокремлено нові інституційні механізми реалізації публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики – механізм глобальних узгоджень (спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління щодо вироблення і утвердження нових норм і правил взаємодії нових сформованих політичних акторів, інститутів громадянського суспільства тощо), механізм контролю публічної сфери за діям уряду (інститути та суб'єкти громадянського суспільства повинні мати необхідний рівень компетенції щодо вироблення і формування публічної політики, контролю за діями державної і політичної влади, що сприятиме підвищенню ефективності процесів демократизації), інформаційний механізм (складається із засобів масової інформації, що безпосередньо впливають на зміну підходів до розуміння публічної сфери та її основних суб'єктів), механізм структурної взаємодії (передбачає реалізацію основних функцій інститутів громадянського суспільства та органів державної влади щодо стратегічного планування у сфері вироблення та реалізації

публічної політики), механізм публічного вираження суспільної думки (забезпечується організацією та реалізацією свободи доступу до джерел інформації в органах державної влади, розвиненістю політичних та громадянських інститутів, сприятливими умовами діяльності засобів масової інформації та комунікації), механізм контролю влади і політичної участі мас (характеризує публічність політики в умовах представницької демократії), публічне обґрунтування рішень (політичний контроль “знизу” і масова участь у прийнятті рішень). Доведено, що такі механізми спрямовані на підтримку громадських ініціатив, забезпечення справедливого розподілу соціальних благ, реалізацію законодавчих ініціатив щодо подолання корупції, розвиток соціально-орієнтованої економіки, підтримання належного рівня толерантності у суспільстві, створення умов для прозорості законодавчої, виконавчої та судової влади, підтримку та розвиток вільних та об’єктивних засобів масової інформації, зниження рівня та обмеження засобів маніпулювання суспільною відомістю та громадською думкою, забезпечення свободи виборів тощо.

Визначено напрями оптимізації системи державного управління в контексті удосконалення інституційних механізмів реалізації публічної політики, зокрема, розроблено та запропоновано комплексний інституційний механізм реалізації публічної політики, який буде складатися з наступних елементів, що вказують на суб’єктів реалізації механізму, тобто основні інститути, що беруть участь у процесах формування і реалізації публічної політики на всіх рівнях (суто державні структури, у тому числі, представники місцевого самоврядування, структури політичного спрямування, так звана “еліта нації”, інститути громадянського суспільства, у тому числі представники наукової спільноти, публічні інституції); на рівень складності об’єкту (зважаючи на те, що кожен із зазначених суб’єктів одночасно або в різний період виступатиме і об’єктом, а також вони можуть поєднуватися структурно, організаційно, функціонально тощо); на форму прояву конкретного механізму (мається на увазі, що комплексний механізм суміщатиме в собі різні групи найбільш пріоритетних механізмів в залежності від конкретної ситуації, відтак вони можуть змінюватися від найбільш простих, коли вирішення питання може бути забезпечено з мінімальним використанням ресурсів, до глобалізаційних, коли виникають



проблеми міждержавного рівня, які вимагають залучення зовнішніх ресурсів); на специфічні сфери суспільного розвитку (суспільно-політична, зовнішньополітична, публічна, нормативно-правова або законодавча, інституційна, соціально-економічна, фінансова, інформаційна, соціогуманітарна, гуманістична, ідеологічна тощо); на особливості здійснення процесу реалізації (передбачає розподіл функцій, обов'язків, розподіл та перерозподіл ресурсів, максимальне делегування повноважень інститутам громадянського суспільства щодо участі у розробці концептуальних та стратегічних документів, контролю за їх прийняття та виконанням, відповідне корегування діяльності) на динаміку розвитку та змін (головними критеріями будуть ефективність в економічному розумінні, якість щодо надання послуг та інноваційність на рівні розвитку суспільства, за якими можемо говорити або про прогрес, або про застій). При цьому слід враховувати, що в кінцевому результаті, перш ніж відбудеться корегування, контроль змін повинен бути спрямований в суспільному масштабі на два вектори – рівень змін (наскільки вони суттєві і значні) та напрям змін (чи є вони позитивними чи руйнівними).

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Абалкин Л. Логика экономического роста / Л. Абалкин. – М. : Институт экономики РАН. – 2002. – 228 с.
2. Авер'янов В. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Авер'янов [та ін.]. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
3. Алексеева Т. “Публичное” и “частное” : где границы “политического”? / Т. Алексеева // Философские науки. – 2005. – № 3. – С. 26-39.
4. Андерсон Дж. Публичная политика : введение / Дж. Андерсон // Публичная політика : от теории к практике ; сост. и науч. ред. Н. Данилова, О. Гурова, Н. Жидкова. – СПб. : Алетейя, 2008. – С. 11-33.
5. Арндт Х. Vita Activa или о деятельной жизни / Х. Арндт ; Пер. с нем. и англ. В. Библихина ; Под ред. Д. Носова. – СПб. : Алетейя, 2000. – 437 с.
6. Атаманчук Г. Управление : сущность, ценность, эффективность / Атаманчук Г. – М. : Академический Проект, 2006. – 543с. – (Gaudeamus).
7. Атанесян А. Публичная политика и технологии современной политической риторики / Артур Атанесян // Бюллетень Научно-образовательного фонда Норавак. – 2005. – № 10 (16) – С. 72-100.
8. Баштанник В. Удосконалення діяльності органів публічної влади в контексті реформування державно-управлінських відносин в Україні [Електронний ресурс] / Баштанник В., Стадніченко Т. // Публічне адміністрування : теорія та практика Електронний збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 1 (5). – Режим доступу : <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik>.
9. Безверхнюк Т. Ресурсне забезпечення регіонального управління : теоретико-методологічні засади : [моногр.] / Т. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 318 с.
10. Безверхнюк Т. Ресурсний режим як інституційний механізм ресурсного забезпечення регіонального управління [Електронний ресурс] / Т. Безверхнюк // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
11. Беляева Н. Публичная политика в России : сопротивление среды / Н. Беляева // Полис. – 2007. – № 1. – С. 22-31.

12.Беляева Н. Публичная сфера и публичная политика в России : состояние и перспективы развития / Н. Беляева // Публичная политика в современной России : субъекты и институты. – М. : ТЕИС, 2006. – С. 11-28.

13.Беляева Н. “Публичная политика” как термин, понятие и научная категория [Электронный ресурс] / Н. Беляева // Электронная библиотека “Гражданское общество”. – Режим доступа : <http://www.civisbook.ru>.

14.Беляева Н. Развитие концепта публичной политики : внимание “движущим силам” и управляющим субъектам / Н. Беляева // Полис. 2011. – №4. – С. 72-87.

15.Бліхар М. Теоретичні основи дослідження спільної торговельної політики Європейського Союзу [Електронний ресурс] / М. Бліхар // Ефективна економіка. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua>.

16.Бобылев А. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе / А. Бобылев // Право и политика. – 2001 – № 3. – С. 70-79.

17.Борисевич С. Ідея “приватного” і “публічного” як основа публічного управління / Борисевич С., Ткачук Р. // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – С. – 17-23 (Сер. : Управління).

18.Борисевич С. Сутність і завдання публічної політики / С. Борисевич // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : Зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 1. – С. 12-19.

19.Бурдьє П. Социология социального пространства / Пьер Бурдьє ; Пер. с франц. ; отв. ред. пер. Н. Шматко. – М. : Институт экспериментальной социологии ; СПб. : Алетейя, 2007. – 288 с.

20.Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном / Дж. Бьюкенен ; Сочинения : [Пер. с англ. ; Гл. ред. кол. Нуреев Р. и др.]. – М. : “Таурас Альфа”, 1997. – 560 с.

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

22.Вдосконалення засобів участі громадян у прийнятті політичних рішень. Аналітична записка [Електронний документ] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

23. Веймер Д. Аналіз політики : концепції, практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.

24. Вершинина С. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением / С. Вершинина // Вектор науки ТГУ. – 2010. – № 1. – С. 8-15.

25. Вітер Д. Інституціоналізація чи економічна свобода : еволюція концептуальних поглядів на процеси міжнародної інтеграції / Д. Вітер // Економічна теорія. – 2011. – № 3. – С. 73-82.

26. Вітер Д. Митна політика і стратегія митної безпеки ЄС у контексті спільної Європейської політики безпеки / Д. Вітер // Митна безпека. – 2011. – №1-2. – С. 164-169.

27. Гавриленко В. Гражданское общество и правовое государство : проблема обеспечения синхронного развития / В. Гавриленко // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. статей. – 2006. – Вып. 7. – С. 36-44.

28. Голубь В. Державно-управлінська взаємодія у контексті розвитку концепцій державного менеджменту / В. Голубь // Науковий вісник Академії муніципального управління : Державне управління та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 2 (8). – С. 27-37.

29. Гордєєв О. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму [Електронний ресурс] / О. Гордєєв // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 3 (11). – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua>.

30. Государственная политика и управление : Концепции и проблемы государственной политики и управления : учеб. / [под ред. Л. Сморгунова. – В 2 ч.]. – М. : РОССПЭН, 2006. – Ч. 1. – 384 с.

31. Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі / Сандро Гоці ; [пер. з італ. К. Тищенко]. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.

32. Громадянське суспільство та публічна політика : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. Вировий, О. Титаренко, І. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.

33. Громов И. Западная социология / И. Громов, А. Мацкевич, В. Семенов. – С-Пб. : “Ольга”, 1997. – 372 с.

34. Дегтярев А. Основы политической теории / Дегтярев А. – М. : Высшая школа, 1998. – 239 с.

35. Демократичне врядування : інституційні механізми формування та реалізації системи публічного управління : метод. рек. / авт. кол. : В. Мартиненко, Н. Липовська, О. Крутій та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

36. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління : політологічні аспекти : моногр. / О. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с.

37. Дем'янчук О. “Державна політика” та “публічна політика” : варіант перехідного періоду / О. Дем'янчук // Наукові записки Національний університет “Києво-Могилянська академія”. – 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31-36.

38. Державне управління : Словн.-довід. / Уклад. : В. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. Безносенко і др. ; За заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

39. Дзялошинский И. Гражданские коммуникации и публичная политика / Дзялошинский И. // Публичное пространство, гражданское общество и власть : опыт развития и взаимодействия ; Редкол. : А. Сунгуров (отв. ред.) и др. – М. : РОССПЭН, 2008. – С. 132-146.

40. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство : актуальні проблеми теорії і практики : [моногр.] / Діденко Н. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.

41. 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.

42. Дьякова Е. Роль гражданских институтов в построении информационного общества / Дьякова Е. // Сети и системы связи. – 2006. – № 8. – С. 66-68.

43. Ентін Л. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : навч. посіб. / Л. Ентін. – К. : ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004. – 136 с.

44. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. Сурмін, В. Бакуменко, О. Руденко та ін.] ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

45. Європейський Союз. Консолідовані договори / За ред. В. Муравйова. – К., 1999. – 206 с.

46. Жирнов А. Политические механизмы согласования общественных интересов: некоторые аспекты теории и практики / А. Жирнов // Вестник Тамбовского университета. – 2008. – № 3. – С. 350-354. – (Сер. : “Гуманитарные науки”).

47. Жовнерик Д. Визначення меж публічної політики в умовах діяльності державних інститутів України / Д. Жовнерик // Наукові праці. – Т. 131. – Вип. 118 (Політологія). – С. 116-118.

48. Закон України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

49. Закон України “Про об’єднання громадян” [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

50. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

51. Зінченко В. Інституалізація демократичного самоврядування в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні / В. Зінченко // Віче. – № 19. – 2009. – С. 34-37.

52. Зуев В. Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов / В. Зуев // Вестник международных организаций. – 2008. – № 3 (18). – С. 12-23.

53. Иншаков О. Институциональная теория в современной России : достижения и задачи развития / Иншаков О., Лебедева Н. // Ежегодник. – Вып. 1. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2001. – С. 6-36.

54. Іваницька О. Державні фінансові механізми та інструменти підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки / О. Іваницька // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навч. посіб. ; [І. Артемов, В. Бакуменко, О. Руденко та ін.]. – Ужгород : Ліра, 2009. – С. 411-453. – (Сер. “Євроінтеграція : український вимір” ; вип. 15).

55. Інституціонально-конвергентне управління інформаційною сферою можливість імплементації в Україні. Аналітична записка [Електронний документ] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

56. Інтернет-ЗМІ в Україні : проблеми визначення нормативно-правового статусу та врегулювання діяльності. Аналітична записка [Електронний документ] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

57. Інформаційно-мережеві маніпуляції у публічній політиці. Практичні рекомендації : метод. рек. до практик. та семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, Н. Дармограй, А. Журавльов. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.

58. Історія, теорія і практика європейської та євроатлантичної інтеграції України : енциклопедичний довідник / [Телешун С. (кер. творч. кол.), Бакуменко В., Руденко О. та ін.] ; за заг. ред. В. Бакуменка, С. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 408 с.

59. Кальниш Ю. Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади : [моногр.] / Ю. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.

60. Каплун В. Что такое публичная политика : историко-теоретический аспект [Електронний документ] / В. Каплун // Российская ассоциация политической науки. – Режим доступу : <http://www.rapn.ru>.

61. Капустин А. Общая характеристика основных принципов институциональной системы Европейского Союза / А. Капустин // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 217-236.

62. Кеннет Дж. Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов / Дж. Эрроу Кеннет // THESIS. – 1993. – Вып. 1. – С. 53-68.

63. Кислицин С. Формирование гражданского общества в условиях демократической реформации / С. Кислицин. – Ростов-на-Дону : СЗАГС, 2005. – 278 с.

64. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.

65. Кіндратець О. Політичні детермінанти сталого розвитку : [моногр.] / Кіндратець О. – Запоріжжя : ЗДІА, 2007. – 256 с.

66. Кобець Р. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії : навч. посіб. / Р. Кобець. – К. : Фонд “Європа ХХІ”, Т-во Лева, 2007. – 212 с.

67. Коверзнева С. Публичная политика и способности гражданского общества и государства / С. Коверзнева //

Демократия и управление : Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. – 2010. № 1 (9). – С.10-13.

68. Кондрашина М. Публичная политика как поле : к вопросу методологии исследования / М. Кондрашина // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 327. – С. 45-48.

69. Кондрашина М. СМИ как агент публичной политики : теоретический аспект / М. Кондрашина // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 338. – С. 42-45.

70. Конституційний процес в Україні : пропозиції щодо регулювання інформаційних прав та свобод людини. Аналітична записка [Електронний документ] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

71. Корден М. Торговая политика и экономическое благосостояние [Электронный ресурс] / М. Корден // Институт экономическая школа. – Режим доступу : [www.seinstitute.ru](http://www.seinstitute.ru).

72. Корнєєв В. Інституційна архітектоніка і механізми економічного розвитку / В. Корнєєв // Економічна теорія. – 2005. – № 1. – С. 94-116.

73. Коэн Дж. Гражданское общество и политическая теория / Коэн Дж., Арато Э. ; пер. с англ. ; общ. ред. И. Мюрберг. – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.

74. Красин Ю. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. Красин // Публичная политика в России. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – С. 15-32.

75. Купрій В. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис... к. н. держ. упр. : 25.00.01 / В. Купрій. – К., 2007. – 20 с.

76. Кязимов К. Социальное партнерство : практ. пособие по созданию корпоративного ресурса знаний юридического лица / К. Кязимов. – М. : ЭНАС, 2008. – 192 с.

77. Ладиченко В. Гуманістичні основи організації державної влади : [моногр.] / Ладиченко В. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 407 с.

78. Лазарева О. Засоби публічної політики в державному управлінні : зміст наукової проблеми / О. Лазарева // Науковий вісник “Демократичне врядування”. – 2010. – Вип. 5. – С. 52-58.



79.Лазарева, О. Імплементція засобів публічної політики в державному управлінні України / О. Лазарева // Наукові праці : наук.-метод. журнал МДГУ ім. П. Могили. – 2011. – Т. 176. – Вип. 164. Державне управління. – С. 95-102.

80.Легеза Я. Особливості взаємодії громадської думки та влади в Україні : автореф. дис. ... к. політ. н. : 23.00.03 / Я. Легеза. – К., 2008. – 19 с.

81.Лендъел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі / Мирослава Лендъел // Регіональні студії. – 2001. – Вип. 1. – С. 18-28.

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

83.Лиханова И. Дестабилизирующие факторы политического процесса и национальная безопасность : современный теоретический дискурс / И. Лиханова // Вестник Московского университета. – 2004. – № 3. – С. 59-67. – (Сер. 12. Политические науки).

84.Лощихін О. Вчення про механізм реалізації функцій держави : історія становлення та сучасні підходи / О. Лощихін // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 38. – С. 42-51.

85.Мальковская И. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. Мальковская // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27-43. – (Сер. : “Політологія”).

86.Машков А. Проблемы теории державы і права. Співвідношення та межі : курс лекцій / А. Машков. – К. : К.І.С., 2011. – 344 с.

87.Менар К. Экономика организаций / К. Менар ; пер. с франц. под ред. А. Худокормова. – М. : Инфра-М, 1996. – 160 с.

88.Методологія державного управління : словник-довідник / [уклад. Бакуменко В. та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

89.Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навч. посіб. / [І. Артемов, В. Бакуменко, О. Руденко та ін.]. – Ужгород : Ліра, 2009. – 656 с. – (Сер. “Євроінтеграція : український вимір” ; вип. 15).

90.Минаков П. Публичная власть : политологический аспект : дис.. к. полит. н. : 23.00.01 / П. Минаков. – Уфа, 2007. – 198 с.

91. Михеев В. Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики [Электронный ресурс] / В. Михеев // Власть. – 2005. – Режим доступа : <http://www.transpress.ru>.

92. Місцеві програми сприяння розвитку органів самоорганізації населення: досвід ухвалення та реалізації. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

93. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація : шлях до демократії / М. Міхровська // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – 2011. – № 88. – С. 90-93. – (Сер. : Юридичні науки).

94. Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю. Оганисян. – М. : РОССПЭН, 2011. – 336 с.

95. Мордасова Т. Факторы развития общественного участия в современной российской публичной политике / Т. Мордасова // Власть. – 2010. – № 1. – С. 30-33.

96. Никовская Л. Особенности публичной политики в России / Никовская Л., Якимец В. // Политика. – 2007. – № 1. – С. 30-51.

97. Никовская Л. Публичная политика в России : состояние, проблемы и альтернативы развития / Никовская Л., Якимец В. // Публичная политика в современной России : субъекты и институты. – М. : ГУ-ВШУ, 2006. – С. 27-41.

98. Никовская Л. Публичная политика в России как индикатор качества власти / Л. Никовская // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. – 2008. – № 1 (5). – С. 64-67.

99. Нормативно-правові засади публічної політики та управління : навч. посіб. / уклад. С. Телешун, С. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 80 с.

100. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; Пер. с англ. А. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997. – 188 с.

101. Общественная палата РФ как институт формирования публичной политики [Электронный ресурс] // Женщина и политика. Информационно-аналитический портал. – Режим доступа : <http://www.wpolitika.ru>.

102. Парсонс В. Публічна політика : вступ до теорії і практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 549 с.

103. Патрушев С. Институциональная политология : современный институционализм и трансформация России / С. Патрушев. – М. : ИСП РАН, 2006. – 600 с.

104. Патрушев С. Массовые движения и институты политического представительства в современной России / С. Патрушев // Новые направления политической науки : тендерная политология. Институциональная политология. Политическая экономия. Социальная политика. – М. : РОССПЭН. 2007. – С. 275-300.

105. Перегудов С. Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС : эволюция и перспективы / С. Перегудов, А. Уткин, С. Костяев. – М. : ИСК РАН, 2009. – 65 с.

106. Петровський М. Методологічні аспекти впровадження державної політики [Електронний ресурс] / М. Петровський // Державне управління : теорія і практика : Електронний науковий фаховий журнал. – 2007. – № 2. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua](http://www.academy.gov.ua).

107. Питерс Г. Глобализация, управление и его институты [Електронний ресурс] / Гай Б. Питерс // Отечественные записки. – 2004. – № 2 (17). – Режим доступу : <http://www.strana-oz.ru>.

108. Піроженко Н. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій : дис... к. н. держ. упр. : 25.00.02 / Н. Піроженко. – Одеса, 2007. – 225 с.

109. Поланьи К. Экономика как институционально оформленный процесс / К. Поланьи // Экономическая социология. – 2001. – Т. 3. – № 2. – С. 68-73.

110. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : моногр. / [за заг. ред. А. Кудряченка]. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.

111. Політичні інститути та процеси публічної політики : метод. рек. до семінар. занять / уклад. : С. Телешун, С. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

112. Политология / Мельвиль А. и др. – М. : МГИМО, ТК Велби, Проспект, 2004. – 624 с.

113. Практична реалізація норм Закону України “Про громадські об’єднання: проблеми та їх вирішення”. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

114. Приходченко Л. Інституалізація національного інтересу як запорука ефективності системи державного управління / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1(29). – С. 46-51.

115. Приходченко Л. Інституційно-організаційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (38). – С. 125-128.

116. Приходченко Л. Політичний та інституційний механізм державного управління: узгодження інтересів / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 3 (30). – С. 3-13.

117. Проблеми інституційного забезпечення політики реформ у сфері культури. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

118. Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

119. Публичная политика в современной России. Субъекты и институты / Под ред. Н. Беляевой. – М. : Теис, 2006. – 348 с.

120. Публичное пространство, гражданское общество и власть : опыт развития и взаимодействия / отв. ред. А. Сунгуров. – М. : РАПН, РОССПЭН, 2008. – 422 с.

121. Публічна політика як соціальне явище : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. Телешун. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

122. Публічні політики ЄС : спільна політика в галузі торгівлі [Електронний ресурс] // Украинское новостное интернет-издание. – Режим доступу : <http://newzz.in.ua/mir>.

123. Реформування управління та публічна політика : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. Телешун, Н. Дармограй. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

124. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть : проблемы и подходы. – М. : СПб., 2001. – С. 12-27.

125. Ричко О. Вітчизняні аспекти науково-методологічного дослідження феномену публічної політики [Електронний ресурс] / О. Ричко // Державне управління : теорія та практика : електронний фаховий журнал. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua>.

126. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства” від 21 листопада 2007 р. № 1035-р (втратило чинність) [Електронний документ] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

127. Россия в полицентричном мире / Под ред. А. Дынкина, Н. Ивановой. – М. : Весь Мир, 2011. – 580 с.

128. Роудс Р. Новый метод управления : управление без правительства / Р. Роудс // Публичная политика : от теории к практике ; сост. и науч. ред. Н. Данилова, О. Гурова, Н. Жидкова). – СПб. : Алетейя, 2008. – С. 51-74.

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

130. Рябчук М. Дилеми українського Фауста : громадянське суспільство і “розбудова держави” / М. Рябчук. – К. : Критика, 2000. – 272 с.

131. Сегеда Т. Демократизація громадянського суспільства та публічна політика : механізми реалізації / Сегеда Т. // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матер. X регіон. наук.-практ. конф. 16 травня 2013 р., м. Дніпропетровськ ; за заг. ред. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 242-244.

132. Сегеда Т. Зарубіжний досвід вироблення і реалізації публічної політики: теорія і практика / Сегеда Т. // Державне будівництво. – 2014. - № 2. – Режим доступу до журналу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/index.html>.

133. Сегеда Т. Інституційні механізми реалізації публічної політики в контексті розвитку громадянського суспільства / Сегеда Т. // Менеджер : вісник Донецького державного університету

управління : наук. журн. / Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк : ДонДУУ, 2014. – № 1. – С. 121-128.

134. Сегеда Т. Інституційні механізми реалізації публічної політики : взаємодія держави та громадянського суспільства / Сегеда Т. // Модернізаційні процеси державного та муніципального управління: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (04.04.2014) / За заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка, Т.В.Іванової. – К.: Академія муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.2, 2014. - С. 175-177.

135. Сегеда Т. Методологічні підходи до аналізу державної влади та політичної системи / О. Руденко, Т. Сегеда // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (06.04.2012) ; за заг. ред. В. Присяжнюка, В. Бакуменко, Т. Іванової. – К. : Вид.-поліграф. центр АМУ, у 2-х ч. – Ч. 2. – 2012. – С. 69-72.

136. Сегеда Т. Зарубіжний досвід формування механізмів публічної політики / Т. Сегеда // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2014. – Вип. 2 (21). – С. 201-213

137. Сегеда Т. Публічна влада в структурі політичної системи суспільства / О. Руденко, Т. Сегеда // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. праць Херсонського національного технічного університету. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 215-220.

138. Сегеда Т. Публічна політика та механізми реформування системи державного управління / Т. Сегеда // Модернізація системи державного управління : матер. наук.-практ. конф. за між нар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. Ч. 1 ; за наук. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України ; Інститут державного управління поліції та права Землі Мекленбург – Передня Померанія ; Орловська філія Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 188-191.

139. Сегеда Т. Публічна політика та механізми реформування системи державного управління в умовах демократизації громадянського суспільства / Т. Сегеда // Розвиток громадянського

суспільства в Україні : минуле, сучасність, перспективи : [моногр.] ; за заг. ред. О. Руденко, С. Штурхецького]. – Острог : ІГСУ, Вид-во НУ “Острозька академія”, 2013. – С. 123-128. – (Сер. : “Громадянське суспільство” Вип. 7).

140. Сегеда Т. Стабілізація політичної системи суспільства : структурно-функціональний аналіз / О. Руденко, Т. Сегеда // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – 2012. – № 5. – С. 20-26.

141. Сегеда Т. Соціальні умови здійснення публічного управління / О. Руденко, Т. Сегеда // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : матер. IV Міжнар. наук.-практ. конфер. 11 жовтня 2012 р. ; за ред. В. Огаренка, А. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 376-379.

142. Сегеда Т. Формування інституційних механізмів публічної політики в Україні у контексті комунікативного діалогу між владою та суспільством / Сегеда Т. // Ефективність державного управління : зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2014. – Вип. 38. – С. 340-348.

143. Семенова А. Ресурсное обеспечение публичной политики в Волгоградской области / Международный научно-исследовательский журнал. – Январь, 2014. – С. 108-109. – Политические науки.

144. Ситник С. Інституалізація публічної політики / С. Ситник // Політологічний вісник : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 52. – С. 210-218.

145. Ситник С. Між теорією та практикою публічної політики / С. Ситник // Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. – Сер. 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – С. 202-207.

146. Ситник С. GR – інструмент функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики [Електронний ресурс] / С. Ситник // Відкриті очі. – Режим доступу : <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/04/gr.html>.

147. Сичова В. Інститут політичної опозиції як складова системи публічного управління / В. Сичова // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1 (39). – С. 98-106.

148. Сорокин Ю. Публичная власть и интересы общества : проблемы взаимодействия : дис. ... к. ю. н. : 12.00.01 / Ю. Сорокин. – Москва, 2011. – 213 с.

149. Стан і тенденції розвитку соціально-корпоративних організацій і рухів в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

150. Сунгуров А. Публичная политика как поле взаимодействия и процесс принятия решений / А. Сунгуров // Публичная политика – 2005 ; Под общ. ред. : М. Горный, А. Сунгуров. – СПб. : НОРМА, 2006. – С. 7-15.

151. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун // Політичний менеджмент. – 2009. – № 2. – С. 35-45.

152. Телешун С. Політики зламали “ліфт” / С. Телешун // Газета “День”. – 2007. – № 109. – 7 лип.

153. Телешун С. Правові механізми реалізації публічної політики / Телешун С., Ситник С. // Науковий збірник НАВСУ. – 2011. – № 2. – С. 7-16.

154. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3-22.

155. Тертичка В. Інструменти суспільної політики та практика застосування в Україні / В. Тертичка // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2008. – С. 33-41. – Спецвип. : Політичні технології.

156. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики / В. Тертичка // Вісник державної служби України. – 2000. – № 4. – С. 83-89.

157. Тертичка В. Суспільна політика : чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? / В. Тертичка // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1 (22). – С. 10-23.

158. Тинкован О. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис... к. н. держ. упр. : 25.00.01 / О. Тинкован. – Дніпропетровськ, 2007. – 20 с.



159. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління : проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : моногр. / В. Токовенко. – К. : УАДУ, 2001. – 256 с.

160. Удовенко П. Ефективність впливу недержавних громадських організацій (НДО) на формування та впровадження регіональної партійної політики [Електронний ресурс] / Удовенко П., Зельницький А. // Міжнародний центр перспективних досліджень. – Режим доступу : <http://icps.com.ua>.

161. Указ Президента України № 212/2012 “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : <http://president.gov.ua>.

162. Україна. Національний звіт з людського розвитку 2001. Сила суспільної взаємодії // Програма Розвитку Організації Об'єднаних Націй. – К., Укр. – 113 с.

163. Уманців Ю. Механізм економічної політики : Навч. посіб. / Ю. Уманців, О. Міняйло. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 436 с.

164. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки : критический анализ новых институциональных течений [Електронний ресурс] / Н. Флигстин // Электронный журнал “Экономическая социология”. – 2001. – Т. 2. – № 4. – Режим доступу : <http://www.ecsoc.msses.ru>.

165. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас. ; Пер. с нем. Медведева Ю. ; под ред. Скляднева Д. – М. : Наука, 2001. – 417 с.

166. Хабермас Ю. Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма / Ю. Хабермас // THESIS – 1993. – Вып. 2. – С. 123-136.

167. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии / Ю. Хабермас // Политические работы ; Сост. А. Денежкина ; пер. с нем. Б. Скуратова. – М. : Праксис, 2005. – 368 с. – С. 269-340.

168. Хабермас Ю. Теория коммуникативного действия / Ю. Хабермас // Вестник МГУ. – 1993. – № 4. – С. 36-43. – Сер. 7. Философия.

169. Хожило І. Сучасні підходи до визначення інструментів публічного управління [Електронний ресурс] / І. Хожило //

Публічне адміністрування : теорія та практика. Електронний зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : <http://www.dbuara.dp.ua>.

170. Хохлов И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза / И. Хохлов // Международная экономика и международные отношения. – 2004. – № 5. – С. 95-101.

171. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення / Г. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127-132.

172. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері : європейський вимір для України : практ. посіб. / А. Чемерис. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 80 с.

173. Чернецький Ю. Сучасний соціологічний інституціоналізм і “Нова економічна соціологія” як напрям дослідження проблем економіки / Ю. Чернецький // Економіка України. — 2004. – № 5. – С. 62-69.

174. Шкуданова Ю. Проблемы развития публичной и приватной сферы в политической жизни общества / Ю. Шкуданова // Вестник Омского государственного университета. – 2006. – № 1. – С. 4-10.

175. Шматко Н. Феномен публичной политики / Н. Шматко // Социологические исследования. – 2001. – № 7. – С. 106-112.

176. Шморгун О. Інноваційна стратегія побудови політичної влади в Україні / О. Шморгун // Феномен інновації : освіта, суспільство, культура : [моногр.] ; В. Кремень , В. Ільїн, С. Пролесєв , О. Микал [та ін.] ; за ред. В. Кременя. – К. : Педагогічна думка, 2008. – С. 348-349.

177. Шнирков О. Торговельна політика Європейського Союзу : моногр. / О. Шнирков. – К. : Вид.-полігр. центр “Київський університет”, 2005. – 152 с.

178. Шохин А. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе / А. Шохин, Е. Королев. – М. : ГУ ВШЭ, 2008. – 160 с.

179. Шульга І. Інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті проведення адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / І. Шульга // Електронне наук. фахове видання “Державне управління : удосконалення та розвиток”. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.

180. Щедровицький П. Формула розвитку. Сборник статей : 1987-2005 / П. Щедровицький и др. – М. : Архитектура-С, 2005. – 224 с.

181. Юмашев Ю. Региональная интеграция и международные отношения / Ю. Юмашев // Московский журнал международного права. – 2006. – № 1. – С. 75-88.

182. 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.

183. Agle B. Who Matters to GEOs? An Investigation of Stakeholder Attributes and Salience, Corporate Performance, and GEO Values / B. Agle., R. Mitchell, J. Sonnenfeld // Academy of Management Journal. – 1999. – Vol. 42. – № 5. – P. 507-525.

184. Almond G. Political Theory and Political Science / Gabriel A. Almond // American Political Science Review. – 1966. – № 60 (4). – P. 869-879.

185. Benz A. Commentary on O’Toole and Scharpf : The Network Concept as a Theoretical Approach / Benz A. // Scharpf F. Games in Hierarchies and Network s: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. – Frankfurt am Main : Campus Verlag, 1993. – 448 s.

186. Bicchi F. The EU as a community of practice : foreign policy communications in the COREU network / Bicchi Federica // Journal of European public policy. – 2011. – 18 (8). – P. 1115-1132.

187. Bohman J. Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy / J. Bohman. – Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1996. – 320 p.

188. Borzel T. Modern Governance : New Government-Society Interactions / T. Borzel. – London : Sage, 1993. – 247 p.

189. Borzel T. Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Network / T. Borzel // Public Administration. – 1998. – Vol. 76. – № 2. – P. 56-72.

190. Brugger W. Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus. Studien zur Legitimation des Grundgesetzes / Brugger W. – Berlin : Duncker/Humblot, 2002. – 393 s.

191. Calabrò A. Governance Structures and Mechanisms in Public Service Organizations / Calabrò Andrea. – Physica Verlag Heidelberg, 2011. – 131 p.

192. Capano G. Introduction : Multidimensional World of Policy Dynamics / Giliberto Capano, Michael Howlett // European and North American Policy Change : drivers and dynamics ; ed. by G. Capano and M. Howlett. – Routledge : ECPR Studies in European Political Science, 2009. – P. 1-13.

193. Carson M. Paradigms in Public Policy : Theory and practice of paradigm shifts in the EU / Marcus Carson, Tom R. Burns, Dolores Calvo. – Berlin, Frankfurt, Oxford, New York : Peter Lang Publishers, 2009. – 444 p.

194. Commons J. Institutional Economics / Commons J. R. // American Economic Review. – 1931. – V. 21. – P. 648-657.

195. Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy / Edited by R. Holzhaecker, E. Albaek. – Chentelhem, UK: Edward Elgar Publishing, Inc., 2007.

196. Eyestone R. The Threads of Public Policy : A Study in Policy Leadership / R. Eyestone. – Indianapolis : Bobbs-Merril, 1971. – 197 p.

197. Handbook of Public Policy in Europe : Britain, France and Germany / Ed. by Hugh Compston. – New York : Palgrave Macmillan, 2004. – 432 p.

198. International framework good governance un the public sector contents [Электронный документ] // Transparency International. – Режим доступа : [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

199. Jones O. An introduction to the study of public policy / O. Jones. – Belmont : Duxbury Press, 1970. – 258 p.

200. Governance, Globalization and Public Policy / Ed. by Kennett P. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, Ltd., 2008. – 265 p.

201. Kooiman J. Socio-Political Governance / J. Kooiman // Modern Governance. New Government-Society Interactions ; Ed. by J. Kooiman. – London : London : SAGE Publications Ltd, 1993. – 288 p.

202. Lasswell H. Power and Society / H. Lasswell, A. Kaplan. – New Haven : Yale University Press, 1970. – 315 p.

203. Lindblom Ch. The Policy Making Process / Charles E. Lindblom. – New Jersey : Prentice Hall Inc., 1968. – 120 p.

204. New Models of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness / Ed. by M. Archibugi, M. Zurn. – London : Palgrave, 2006. – 256 p.

205. Parkinson, J. Deliberating in the Real World / J. Parkinson. – Oxford university press, 2006. – 220 p.

206. Patton C. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* / Patton Carl V., Savicki Devid S. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1993. – 480 p.

207. *Public Policy in Central and Eastern Europe : Theories, Methods, Practices* / Ed. M. Potucek, L. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi. – Bratislava : NISPAcee, 2003. – 340 p.

208. Segeda T. Institutional mechanisms of public policy implementation: forming in public administration / T. Segeda // *Nauka i Studia*. – Przemyśl, 2014. – NR 5 (115). – S. 43-47.

209. Wallace H. *Participation and Policy-making in the EU* / Wallace H., Young A. (ed.). – Oxford : Clarendon Press, 1997. – 280 p.



**Olga RUDENKO** - Director of the Public Administration and Management Research Institute of the Chernihiv National University of Technology. Has the considerable experience scientific work, of work in government authorities, public organizations. Doctor of Science in Public Administration. Research interests: theory and methodology of public administration, social development, civil service, European and Euro-

Atlantic integration.

**[o\\_rudenko@i.ua](mailto:o_rudenko@i.ua)**



**Tetyana MALOHOLOVA** - Managing the affairs of the executive committee of the City Council Priluki. Has the considerable experience of work in local self-government authorities, government authorities. Candidate of Sciences in Public Administration. Research interests: local self-government, public administration and management, civil service.

**[segeda4t@gmail.com](mailto:segeda4t@gmail.com)**



**ISBN 978-80-972931-5-4**