

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М. Грущинська
« _____ » _____ 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах публічного
управління»

Тема : «Особливості формування та реалізації публічної політики»

Виконавець: студентка гр. Мз 201 Паньків Юлія Ігорівна

Керівник: доцент Алімова Світлана Леонідівна

Консультант з окремих розділів
пояснювальної записки _____доц. Алімова С.Л.

Нормоконтролер: _____доц. Алімова С.Л.

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:
Завідувач кафедри
_____ Н. М. Грущинська
« _____ » _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ
на виконання дипломної роботи
Паньків Юлії Ігорівни

1. Тема роботи: **«Особливості формування та реалізації публічної політики»** затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р. № 2362/ст.
2. Термін виконання роботи: з 13.10.2020 р. по 31.12.2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо змісту публічної політики, інструменти та процеси публічної політики, механізми правового забезпечення реалізації публічної політики, становлення та розвиток публічної політики, зарубіжний досвід формування та реалізації механізмів публічної політики, громадянське суспільства у формуванні та розвитку публічної політики, розвиток української моделі публічної політики, ризики в процесі формування та реалізації публічної політики.
4. Зміст пояснювальної записки: теоретико-методологічні спекти формування публічної політики; зарубіжний досвід та вітчизняний досвід формування та реалізації публічної політики; інституційний дизайн публічної політики сучасної України.
5. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point (10 сл.).

6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	13.10.2020-23.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	24.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Теоретичні засади формування публічної політики.	доц. Алімова С.Л.	06.11.2020 р.	06.11.2020
2. Аналіз стану публічної політики в Україні, її сучасний стан.	доц. Алімова С.Л.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Управління ризиками в процесі формування та реалізації публічної політики.	доц. Алімова С.Л.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 13.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи _____ доц. Алімова С.Л

Завдання прийняв до виконання _____ Паньків Ю.І.

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Особливості формування та реалізації публічної політики»: 100 с., 66 літературних джерела.

Об'єкт дослідження: публічна політика.

Предмет дослідження: особливості формування та реалізації публічної політики.

Мета роботи: дослідити та проаналізувати основні теоретико-методологічні підходи до розуміння сутності публічної політики та визначення особливостей формування публічної політики в Україні.

Методи дослідження: загальнонаукові методи (формально-логічний, системний, структурно-функціональний, статистичний), загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, моделювання), приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, конкретизації, тлумачення).

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА, ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ, РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ, ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ, СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6.
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ СПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	8.
1.1. Теоретичні основи публічної політики, її зміст та функції.....	8.
1.2. Предметно-практичне значення публічної політики.....	18.
1.3. Структура інструментів та процесів публічної політики.....	22.
РОЗДІЛ 2 ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	30.
2.1. Механізми правового забезпечення реалізації публічної політики.....	30.
2.2. Особливості становлення та розвитку публічної політики в Україні, її сучасний стан.....	39.
2.3. Зарубіжний досвід формування та реалізації механізмів публічної політики.....	43.
РОЗДІЛ 3 ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ.....	54.
3.1. Роль та місце громадянського суспільства у формуванні та розвитку публічної політики в Україні.....	54.
3.2. Специфіка та перспективи розвитку української моделі публічної політики.....	67.
3.3. Управління ризиками в процесі формування та реалізації публічної політики.....	74.
ВИСНОВКИ.....	88.
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95.

ВСТУП

Особливістю сучасних політичних процесів є суттєве зростання вимог, які суспільство висуває політичній системі, що спонукає державу перекладати деякі функції на інших, недержавних, акторів, які все активніше включаються в процеси формування та вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів і завдань. Певною особливістю публічної політики в системі управлінських суспільних відносин є те, що вона являється інструментом регулювання стосунків між членами суспільства, враховуючи їх різноманітність. Необхідність розгляду публічної політики в теоретико-методологічному та практичному вимірах зумовлено низкою причин, пов'язаних із зміною стану якості та функціональних можливостей сучасних політичних інститутів в умовах глобалізованого політичного простору, які вплинули на перетворення політико-управлінських механізмів в державних системах і посприяли відновленню практик взаємодії публічних акторів в полі політики як у світовому масштабі, так і на національному рівні. Глобальні тенденції відобразилися на суб'єктності публічних акторів в різних типах систем, ускладнивши процес формування публічної політики та виокремивши національні моделі цього багатоскладового явища, що мають унікальні особливості, проблеми й результативність. Питанням суті публічної політики та її змінам присвячено багато робіт зарубіжних та вітчизняних науковців. Проте, незважаючи на досить значну кількість праць, питання формування публічної політики в Україні є недостатньо розробленим. Варто зазначити, що публічна політика – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади. На думку науковців, публічну політику слід розглядати як низку послідовних рішень і дій, прийнятих різноманітними публічними особами, інституційна належність та інтереси яких несхожі, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної, як колективна чи суспільна.

Мета дослідження: дослідити та проаналізувати основні теоретико-методологічні підходи до осмислення сутності публічної політики та визначення особливостей формування публічної політики в Україні.

Об'єкт дослідження: публічна політика.

Предмет дослідження: особливості формування та реалізації публічної політики.

Для досягнення мети даної роботи поставлено дослідити такі завдання :

- визначити поняття, зміст, структуру інструментів і процесів публічної політики;
- охарактеризувати механізми правового забезпечення реалізації публічної політики;
- дослідити зарубіжний і вітчизняний досвід становлення та розвитку публічної політики, а також механізмів її формування та реалізації;
- визначити роль та місце громадянського суспільства у формуванні та розвитку публічної політики в Україні;
- визначити перспективи розвитку української моделі публічної політики в контексті управління ризиками.

При написанні дипломної роботи використовувала загальнонаукові методи: формально-логічний, системний, структурно-функціональний, статистичний та загальні логічні методи теоретичного аналізу: аналіз, синтез, узагальнення, моделювання, приватно-наукові методи: порівняльного правознавства, конкретизації, тлумачення.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ СПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Теоретичні основи публічної політики, її зміст та функції

Публічна політика - це форма політичного процесу, яка реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно - комунікаційними ресурсами і представлена комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій її учасників. Публічна політика - це специфічна форма комунікації суб'єктів політичного процесу, що дає змогу активізувати участь громадян у її створенні і реалізації політичних рішень. Можна відмітити, що публічна політика - це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, тому варто відрізнити її від політики репрезентативної публічності - боротьби за право представляти волю народу. Значущою передумовою функціонування публічної політики є цілеспрямоване формування організаційних основ і технологічних основ. Водночас у публічній політиці є параметри, що впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів і наслідків поставленій меті, створюють ефективними засоби досягнення цілей. Умовами результативності публічної політики є здатність і спроможність впорядковувати інформацію, здатність переробляти інформацію, здатність встановлювати і підтримувати усвідомлені контакти.[26] Остання позиція потребує виявлення максимального кола учасників комунікаційної взаємодії, встановлення мотивів їх поведінки. Головним суб'єктом державної політики є влада, але не винятком те є, що на прийняття певного рішення мали вплив, дії інших суб'єктів, в тому числі і ті, що діяли публічно. Спонукавши дію суб'єкта державної політики в прийнятті рішення, вони створили основу для реалізації власних цілей. Роль їх у прийнятті рішення є відносною, але й причетність - незаперечною. Різний характер дій учасників публічної комунікаційної взаємодії і різне функціональне навантаження викликає необхідність використовувати терміни для визначення учасників публічної політики: суб'єкт державної політики, суб'єкт публічної політики, агент публічної політики актор публічної політики.

Суб'єкт державної політики розглядається в діалектичній єдності з об'єктом державної політики - суспільством у цілому чи окремо суспільними групами, класифікованими за соціально-демографічними, професійно-кваліфікаційними, етнічними параметрами. Суб'єкт державної політики в комунікаційній взаємодії може бути суб'єктом публічної політики. Публічна політика включає не лише вертикальні виміри взаємодій, а і горизонтальні, характеризується не лише суб'єкт - об'єктними, а й суб'єкт-суб'єктними відносинами. Суб'єктами публічної політики є , ті хто публічно артикулюють особистіні інтереси. Діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики проявляється: в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп; в орієнтуванні органів влади на вирішення суспільно значимих проблем; у формуванні громадської думки з актуальних питань громадського життя; у посередництві між громадянами і владою.[26] Основними напрямками діяльності громадських організацій в сфері публічної політики є: участь в реалізації державних та муніципальних програм, соціальних замовлень, участь в роботі органів влади, участь в підготовці проектів законів та нормативних актів і здійснення контролюючих функцій за діяльністю органів влади. Термін «агент» був запропонований французьким соціологом П. Бурдьє, що стверджував про особливість діяльності агента. Система диспозицій дає змогу агентам вільно орієнтуватися в соціальному та політичному просторах. Їх особливістю є достатньо висока реакція та ступінь пристосування до існуючих певних умов. Важливою характеристикою агента науковець вважає те, що він завжди намагається діяти в межах правил встановленого політичного поля і це досягається завдяки тому, що діє він публічно, відкрито для громадськості, що в свою чергу, змушує його дотримуватися моральних правил і норм.[25] Аналізуючи теоретичні підходи П. Бурдьє щодо характеристики суб'єктів політичної діяльності, не можливо не помітити те, що агент проявляє себе як і учасник комунікаційної, суб'єктно-об'єктної взаємодії, тобто його позиції та диспозиції можуть варіюватися. Також варто додати, що агенти публічної політики виконують різнопланові ролі. Якщо П. Бурдьє аналізував персоніфікованого агента, то американські науковці Г. Алмонд і Г. Пауелл представили класифікацію

групової ідентифікації. Процеси ускладнення структури практики публічної політики, соціально-економічні трансформації, розвиток і впровадження новітніх технологій зумовили появу нових агентів. Серед них можна назвати різні організації громадянського суспільства, позиції яких досить неоднозначні. Політико-правовий статус українським законодавством чітко не встановлено. Європейська комісія визначає громадянське суспільство представлене: учасниками ринку праці, які є соціальними партнерами; організаціями, що представляють соціальних та економічних гравців в широкому сенсі; громадськими організаціями та організації на рівні громади, через які громадяни можуть брати участь в прийнятті рішень. Інститути громадянського суспільства, визначені порядком проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення та недержавні засоби масової інформації; непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства. Певні колізії породжує вітчизняне законодавство стосовно трактування понять «неурядові» та «недержавні» організації. [11] У міжнародній правовій практиці закріплено вживання терміну «неурядові організації», оскільки звичайна логіка заперечує можливість створення організацій парламентом чи судовою гілкою влади. У вітчизняних нормативно - правових документах навпаки, практикується вживання терміну «недержавний» по відношенню до різного типу утворень, в той час, як «неурядовий» вживається виключно в контексті міжнародних чи іноземних організацій. Певна роль у публічній політиці відводиться експертам. Експерти можуть відігравати провідну роль у формуванні об'єктивної інформації у вигляді наукових рекомендацій для покращення якості рішення, що приймається, чи проведення так званої екологічної експертизи з метою його відміни. [26] А також можуть виконувати замовлення щодо легітимації вже прийнятого рішення, підкріплюючи його результатами наукової експертизи. Відповідно у першому випадку експерти перебувають в ролі самостійних агентів процесу публічної політики, а в другому ж виконують роль агентів-резидентів. Колізії, які створюються навколо такого агента є предметом

наукових дискусій. Деякі науковці для більшої ясності вводять такі способи класифікації експертиз: за замовниками, за професійним полем і за ступенем публічності. Дослідники не наважуються долучити до даного списку так звану громадську експертизу, під якою найчастіше розуміють процедурно оформлену громадську думку соціальної групи. При цьому відмінністю від звичайного соціологічного опитування є ознайомлення учасників слухань з різними точками зору, які підготовлені спеціалістами на замовлення організаторів таких слухань.[25] Проблемою є наявність таких спеціалістів тих, хто може фахово і коректно виділяти громадську думку співтовариства з конкретної проблеми. За правило, такими експертами виступають лідери, які вдаються до нав'язування своїх оцінок та суджень. Розв'язання цієї проблеми залежить від того, наскільки швидко будуть створені та легітимізовані структури представлення інтересів громадянського суспільства, за інших умов агенти-резиденти будуть залежати від інших легітимних інститутів в тому числі і від органів державної влади. Важливим агентом, а найчастіше агентом-резидентом, виступають засоби масової інформації, роль та позиція яких в процесі публічної політики може варіюватися від споглядальної до активної. ЗМІ можуть активно впливати на уявлення влади та суспільства щодо загальнозначимих суспільних і державних проблем і на вирішення та їхня роль може бути і мінімальною. Розглядати ЗМІ, як інструмент публічної політики, то основне призначення є джерело до певної міри об'єктивної інформації та визначається масовим посередником між людьми, інституційними структурами громадянського суспільства і державною владою. ЗМІ володіють правом вибору альтернатив для влади та суспільства, актуалізуючи одні проблеми і не допускаючи інші. [12] Варто виокремити, що якщо донедавна ЗМІ вважалися одним із найвпливовіших суб'єктів політичних процесів, то на сьогодні вони найчастіше репрезентують позицію інших суб'єктів. ЗМІ розгляну не як інструмент для вираження громадської думки, а як учасника публічного політичного процесу, то на їхню позицію в публічній політиці впливає не стільки наявність факту їхньої свободи і незалежності, скільки їх кількість та представлення альтернативних джерел інформації. За загальною теорією інформації відомо, що за умов

використання альтернативних, незалежних один від одного джерел інформації може бути отримана альтернативна інформація. Таким чином, для публічної політики важливим є конкурентне середовище різних джерел інформації, не можливо заперечувати вплив глобалізаційних процесів на політичні процеси в суверенних країнах. До переліку агентів публічної політики включають організації міжнародної системи. М. Говлет та М. Рамеш зазначають, що процес оцінювання впливу міжнародних установ на внутрішню політику є набагато складнішим і проблемним в порівнянні з вітчизняними інститутами. Міжнародні режими, передусім торговельний та фінансовий, створюють такі ситуації, коли влада змушена ігнорувати потужні внутрішні тиски груп інтересів та капітулювати перед вимогами міжнародних структур, визнаючи формальні й неформальні обмеження, ними встановлені. [26] Водночас варто зауважити, що ступінь такого впливу багато залежить від політичних та мікроекономічних процесів. Зазначені агенти є основними агентами публічної політики, які максимально репрезентують спектр взаємовідносин між державою, суспільством, громадянським суспільством. Разом з тим можна відзначити, що в практиці аналізу публічної політики найчастіше використовується поняття «актор». Термін «актор» у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. У процесі розгляду різних політичних практик постає ряд питань, що стосуються визначення та обмеження поняття «актор». Одним із критеріїв актора публічної політики є те, що він діє стратегічно. Для того щоб суб'єкт розглядався, як актор в контексті публічної політики, потрібно, щоб його дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес. Актор як суб'єкт публічної політики бере участь в політичному процесі і впливає на результат своєї участю. Прийняття рішень в різних сферах публічної політики є результатом втручання у політичний процес різних акторів. Проблемою процесу публічної політики є те, що не завжди наперед заданими є правила і процедури участі акторів. Тому важливим є наявність стратегічних цілей в актора, які можуть бути задоволені лише шляхом публічної взаємодії. Стратегічні цілі в індивідуального актора є завжди, завданням колективного актора є їх сформулювати. Крім відомих форм колективного актора, як політичні партії та громадсько-політичні об'єднання,

німецький дослідник Ф. Шарпф виокремлює форми громадських об'єднань, як: асоціація - форма колективного актора, яка є найбільш пристосованою, щоб діяти в інтересах індивідуального актора; клуб - форма колективного актора, яка матиме певні проблеми щодо формування колективних цілей, оскільки об'єднання в такий спосіб не передбачає наявності спільних цілей; рух - в учасників такого утворення відсутні спільні цілі, а також розпорошені ресурси, що зменшує ймовірність позиції актора в процесах прийняття рішень у сфері публічної політики; коаліції - найменш стійкий тип колективного актора. Французький дослідник П. Ле-Галес пропонує критерії за якими можна виявити колективного актора: наявність системи спільного прийняття рішення; спільність інтересів; наявність механізмів інтеграції; внутрішнє і зовнішнє уявлення про колективного актора. На сьогоденній час у теорії публічної політики існують методи щодо виявлення колективних акторів, але відсутні методики визначення впливів акторів публічної політики на прийняття рішень. Як зазначає Е. Гроссман аналіз різних форм публічних політик потребує точного визначення розмежування задіяних акторів. Ж. Лагруа вказує що місце актора в публічній політиці визначається також такими факторами, як його становище та роль колективних акторів. [8] Становище чи ранг акторів, які вони займають у конкретних ситуаціях публічної політики, можуть визначатися виходячи з того, якими вони ресурсами володіють чи які обов'язки на них покладені. Роль, як відзначає науковець, не обмежується набором дій, пов'язаних із займаним становищем, її зміст полягає в тому, щоб зробити це становище публічним. Запити на публічну політику зумовлені тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на прийняття та реалізацію політичних рішень, співвідносяться з виконанням нею таких функцій: агрегація інтересів соціальних груп; артикуляція інтересів політичних акторів; встановлення взаємодій між суспільством і владою; забезпечення соціально-політичної стабільності; виявлення загальнозначимих пріоритетних напрямів розвитку суспільства; забезпечення стабільного та стійкого функціонування влади; легітимація політичних акторів; забезпечення політичного нейтралітету бюрократії;

актуалізація комунікативних функцій політики; реалізація професійної діяльності політиків; активізація громадської участі у процесі прийняття політичних рішень; забезпечення політичної конкуренції; інтерпретація та ієрархізація державної політики; досягнення згоди щодо фіксованих проблем. Варто підмітити, що публічна політика як соціальне явище розглядається через проблеми публічної дії, яка тісно пов'язана з такими процесами: інтеракція, обмін, кооперація між учасниками. [25] Тривалий час публічна дія була предметом дослідження соціальних наук і лише з формуванням теорії публічної політики її дослідження стало предметом політичної науки. Як вже зазначалось концепт публічної політики в американській та західноєвропейській науковій практиці формувався через розуміння відмінностей та зіставлення категорій «приватне» й «публічне». Одним із суттєвих моментів стало зіставлення понять «суспільне благо» та «приватне благо». Ці категорії були запозичені в теорію публічної політики з політекономії. Ці категорії допомагають зрозуміти відносини між державою та ринком, між приватним і суспільним інтересом, а значить встановити природу та причини актуалізації публічних дій і форм взаємодій. П.Кеніс та В.Шнайдер сучасні трансформації політичної реальності пов'язують саме з тим, що відбуваються процеси розмивання меж між публічним та приватним, що забезпечує можливість входження держави у більш тісні зв'язки з громадянським суспільством. [16]Суспільне благо - поняття, яке використовується в політекономії для ідентифікації таких ситуацій, у яких ринок не може забезпечувати вироблення певних товарів з причини їх особливих якостей. Приватні блага трактуються виходячи з двох основних характеристик: їх виробництво є прогресуючим або подільним, а споживання передбачає суперництво між споживачами, тобто вони перебувають в стані конкуренції. Відповідно доступ до товарів одних виробників обмежується попитом інших споживачів. [22]Однак деякі товари не наділені вказаними характеристиками тому їх виробництво важко розділити, а головне - споживачі не перебувають у стані суперництва та конкуренції. Відповідно споживанням не можливо управляти з допомогою ринкових механізмів. Суспільні блага відповідають характеристикам товарів: неподільність пропозиції та

відсутність суперництва. Розуміння категорії суспільні блага це перший етап до розуміння практик публічної політики. Колективні дії це поняття, яке безпосередньо пов'язане з виробництвом суспільних благ. М.Олсон запропонував політологічний підхід до розуміння концепту суспільних благ, який у розширеному варіанті може бути використаний не лише до визначення типу економічних благ, але також до колективного інтересу. У сфері, яка характеризується спільним інтересом, для його реалізації є необхідною здатність до організації та колективної дії. Оскільки індивіди користуються результатами колективної дії незалежно від своєї власної участі в них, то для них видається розумним утримуватися від такої участі і від пов'язаних із цим ризиків. Основний внесок М.Олсона у пояснення спільного блага полягає в тому, що колективні дії визначаються як проблема відносин між індивідуальним інтересом та інтересом колективним. Аналіз суспільної діяльності у такому разі передбачає використання способу організації інтересів та їх різного впливу на колективні дії. Логіка взаємодії держави та ринку щодо виробництва спільних благ зводиться до того, що якщо ринок не може їх виробляти, то це має робити держава. Держава володіє важливим ресурсом, який надає їй переваги порівняно з ринком. Вона володіє монопольним законним правом на застосування примусу, використовуючи, податкову систему для того щоб фінансувати виробництво суспільних благ у сферах охорони природи, оборони, безпеки. Вироблення суспільних благ заздалегідь залежить від політики. Як зазначає французький дослідник Тьонінг у виробництві суспільних благ мова йде про стягнення за користування суспільними благами. У такому разі спільне благо вже не є «чистим» спільним благом, оскільки споживання та користування - це дії, які супроводжуються конкуренцією. Тому визначення форм фінансування суспільних благ та встановлення між ними пропорцій є питанням публічно-політичним. Його вирішення залежить від надання переваг, ідеологічних установок уряду, соціальних умов його реалізації. Науковець звертає увагу що реальна практика показує, на порядок у визначенні пріоритетів щодо тих чи інших суспільних благ залежить від позицій політичних акторів. Суспільні блага є результатом колективних дій не тих, хто ними користується, а хто їх виробляє.

Аналіз публічної політики визначає значне переважання впливу пропозиції на попит суспільних благ. Поява ринкових механізмів, які регулюються механізмом пропозиція-попит, стала можливою завдяки мобілізації акторів реалізації колективного інтересу. Така ситуація й призвела до втрати державою монопольного права на виробництво суспільного блага. Вживання термінів «публічна дія» і «публічна діяльність» щодо публічної політики визнає зміну підходу соціальних наук до її вивчення. Деяку увагу дослідників П.Кеніс, В.Шнайдер, Е.Кляйн, Дж.Копеньян у діяльності держави та державних органів влади зміщується на дії державних інститутів, різних акторів, публічних та індивідуальних, що мають відношення до громадянського суспільства і держави. Зв'язки, які формуються внаслідок дій, стають суттєвими для публічної політики ніж впливи органів державної влади на суспільство. Об'єктом наукового дослідження теорії публічної політики стають не лише її традиційні об'єкти, різноманітні складні взаємодії, які по суті й складають основу публічної діяльності. Наприкінці ХХ ст. відбуваються значні трансформації в розгляді публічної політичної діяльності. Вказане поняття почало включати не лише зміст національного з основним актором - державою. Формується розуміння рівнів політичної діяльності - наднаціонального, національного та місцевого. Це відповідно знайшло вираження і в розгляді публічних політик. На противагу моноцентричному, ієрархізованому та спрямованому згори донизу уявленню про публічні рішення як інструмент державного планування, поступово застосовується принцип багаторівневої публічної політики, що передбачає діяльність великої кількості акторів, серед яких держава займає позицію, як інші учасники. Новий підхід до розуміння багаторівневої публічної політики більш адекватно відображає реальності та надзвичайно ускладнює окреслення ролі державних інститутів у публічній політиці. Зміщення констант із централізованого управління та регулювання на багатополосне, для якого характерна наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовило потребу у визначенні процедур в публічній діяльності. Це означає, що діяльність уже не окреслюється встановленими ще до

початку дії та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни в грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення акторів і їх позицій. Конфігурації публічних взаємодій у вирішенні проблем можуть бути такими, що в них урядові структури можуть виявитися набагато слабшими, ніж муніципальна влада чи територіальні громади. Публічна діяльність є результатом перетинання стратегій акторів і систем, які діють відповідно до схеми, що виникає з сукупності перетинання регулюючих домовленостей та підпорядковується горизонтальним зв'язкам, ніж лінійній та ієрархічній системам управління. Нове розуміння публічної діяльності стосовно державної політики включає: держава та її інститути втрачають спроможність монополізувати публічну діяльність, що зумовлює необхідність їх гнучкості у взаємодіях акторів публічної політики; зміст публічної діяльності визначається процесом колективних дій із залученням різних акторів; стратегії акторів стають основними детермінантами публічної діяльності. Публічна політика, яка представлена найрізноманітнішим спектром публічних дій є основою для розвитку участі демократії, деліберативної демократії. Проблема залучення громадськості до формування політичних рішень є дискусійною. Часто політична участь розглядають, як один з основних елементів, який включає зміст категорії політична поведінка. Поряд із політичною участю використовується поняття громадська участь, який є належить до принципів громадянського суспільства, що побудований на засадах конституційної демократії. Ідея громадянської участі передбачає включити або залучити суспільство до управління, вплинути на прийняття рішень та контроль за їх виконанням, самоуправління на муніципальному рівні. Виділяють дії, які визначають зміст участі: голосування, участь у демонстраціях, мітингах, пікетах, висунення громадських ініціатив на місцевому рівні. Політична участь розглядається як вплив на процеси прийняття політичних рішень, та вплив на характер та реалізацію управлінських рішень. В Україні політична участь громадян реалізується шляхом участі у виборах, місцевих та загальнонаціональних референдумах, членства в політичних та громадських

об'єднаннях, подання петицій, скарг до органів влади всіх рівнів. Вибори є важливою і найпоширенішою формою політичної участі. Легітимація системи державної влади досягається через забезпечення участі людей у виборчому процесі. Легітимність публічних дій у публічній політиці, що не базуються на інститутах представницької демократії є проблемним та дискусійним питанням. Це зумовлено, що різні напрями публічної політики формуються на основі перетинів взаємовпливів цілого ряду акторів. До того ж деякі з них не є ні публічними, ні державними. Французький дослідник П. Дюран вказує те, що «вивчення публічних дій приводить до необхідності враховувати розходження, а значить, напруження, які можуть виникати між політично інституалізованими територіями і реальними просторами, на яких здійснюється управління публічними процесами, подібно до того, як виникають протиріччя між загальною підтримкою, якою повинна володіти політична влада для того щоб діяти, і автономною чи частковою легітимністю, яка витікає з проведення специфічних публічних політик». Відповідно в публічній політиці джерела політичної легітимації можуть залишатися осторонь. Більш дієвим є механізм легітимації за отриманим результатом, який виявляється у здатності влади до оцінки та розв'язання проблем. Однак такий підхід не може бути універсальним, оскільки інколи сама влада володіє обмеженими можливостями дії. Легітимація передбачає підтримуваний публічною владою чи домінуючими акторами порядок, представлений як легітимний, та просування одних проблем, що потрібно вирішувати, позбавляючи значення, делегітимізуючи інші. Побудова проблем, які стають публічними, передбачає визнання окремих практик допустимими та справедливими. Не останню роль в питаннях легітимації публічної політики відіграють процеси інституалізації, які впроваджують правила гри, слідування яким забезпечує легітимацію [26].

1.2. Предметно-практичне значення публічної політики

Прагматизм сьогоdnішнього життя спонукає нас до пошуку нових інструментів та механізмів, які допомогли б у розв'язанні наявних суспільних проблем, що спричинені розвитком глобалізаційних процесів, змінами, які

відбуваються в соціальній, політичній, науково-технічній сферах. Вирішення питань неможливе без розуміння середовища, яке оточує сучасну людину. Публічна політика є одним з найбільш важливих зрізів суспільних відносин, що відображає взаємодію людей щодо ухвалення рішень та формування державної політики й здійснення управління. Одразу зазначаю, що трактування публічної політики як соціального феномену кардинально відрізняється від формального її трактування з використанням інституційних підходів. Розуміння соціальних явищ, соціальних феноменів складається на емпіричних фактах, які доступні для спостереження. Концепт публічної політики як соціального явища полягає в фіксації тих «стосунків» між державною владою та суспільством, які доступні спостереженню та можуть бути використанні під час аналізу. Реалії демонструють, що в житті державного організму все більш відчутними стають позиції груп інтересів, які беруть участь у формуванні та виробленні державної політики, впливають на прийняття та реалізацію політичних рішень. Це примушує використовувати не лише описові методики, що найчастіше застосовують в дослідженнях соціальних явищ, а й заглянути в глибину реального механізму публічної політики, зрозуміти як він діє, в який спосіб актори через взаємодію долають проблеми, кризові явища, що сьогодні мають місце в демократичній практиці розвинутих, і таких, що розвиваються, суспільств. Концепт публічної політики як соціального та політичного феномену включає розуміння впливу державних органів влади, які наділені легітимними публічними повноваженнями на сферу громадянського суспільства і реалізацію демократичної практики їх взаємовпливів. Дана взаємодія може реалізовуватися в таких формах: комплекс публічних політик, зміст яких полягає в наданні органами влади послуг, реалізація яких приводить до певних результатів. Такі публічні політики спрямовані на мобілізацію різних форм діяльності та трудових процесів. Здійснюються вони через взаємодію з соціальними колективними та індивідуальними акторами. Як правило, дана публічна політика має конкретну назву.[25] Така публічна політика розуміється, як щоденні дії влади, спрямовані на розв'язання суспільних проблем. Щодо першої форми публічної політики розглядають її передусім, як інструмент

підвищення ефективності управління. Існуюча ієрархічна організаційна модель тривалий час забезпечувала цілі публічного порядку. Бюрократична система з її жорсткою процедурою прийняття рішень, контролю та обмеженнями дій досить тривалий час забезпечувала достатній ступінь ефективності вирішення питань організаційного характеру. Однак сьогодні навіть раціоналізована система управління часто лише посилює імітацію ефективної діяльності. Реалії демонструють нові чинники, які змушують змінювати принципи реалізації державного управління. До основних належать: мультиорганізаційні, мультисекторальні, мультиурядові відносини, комплексність та складність проблем, розосередження влади та розмитість її меж, пряма залежність ефективності роботи уряду від його фінансових ресурсів та їх правильного розподілу. Застосування ієрархічного принципу дає змогу спрощувати будь яку модель, проте завжди виникає питання її адекватності реальним процесам. Проблема управління, зумовлена інституційною кризою, потребує зусиль щодо створення таких регулюючих систем управління, що найкращим чином адаптовані до вимог нової економіки, запитів суспільства та базуються на принципово нових підходах, які все більше опираються на горизонтальні взаємодії, системи інформаційних технологій, громадянське суспільство, приватний сектор, а не лише на ієрархію, засновану на бюрократичних правилах та програмах. У сьогоднішній дійсності чи не найбільш вираженим стає поєднання ієрархій, представлених вертикально розгалуженими структурами із горизонтальними мережами. Вертикальні структури підтримують системність, у той час як горизонтальні структури забезпечують якісний характер діяльності. Конвергенція вертикальних та горизонтальних складових здійснюється через: аутсорсинг, який використовується урядом, як альтернатива за відсутності достатніх власних ресурсів для реалізації цілей політики, технології, які забезпечують відкритий доступ до урядової інформації всіх суб'єктів політичного процесу та забезпечення відповідальності на основі вироблення єдиних підходів щодо розуміння таких величин як: стимул, ризик, довіра. Система нових інформаційних технологій надає інструменти для створення нової системи управління, яка відповідала б основним

організаційним, економічним та соціальним реаліям і включала потенціал, який дає розширення прав і можливостей людей, які володіють інформаційними та інтелектуальними ресурсами. Відповідно змінюються і підходи до управління, які базуються на таких аксіомах: не можливо розв'язувати комплекс горизонтальних проблем, які виникають унаслідок збільшення кількості акторів у політичних процесах, вертикальними методами; уряд не повинен бути генератором прямого забезпечення потреб суспільного значення чи, за висловом В.Егерса, бути найбільшою «чековою книжкою». Водночас він має володіти достатніми важелями, щоб координувати мультикомплекс суспільних відносин; наявні сьогодні проблеми не можуть бути розв'язані з допомогою бюрократичних методів, оскільки традиційна бюрократія є надто фінансово затратною та головне часто не налаштованою на роботу з горизонтальними структурами. Нові засади управління вимагають набуття таких навиків: здатність до стратегічного планування, встановлення цілей політики та визначення ролі уряду в них; здатність до посередництва та ведення переговорів. Це дає змогу вирішувати такі завдання: зменшення урядових витрат через трансформацію системи розподілу ресурсів у систему обміну ресурсами; використання владного ресурсу впливу та знання для пошуку способів організації розв'язання проблеми, а не самого її розв'язання; покращення забезпечення потреб громадськості; легітимації через збільшення довіри громадян. Щодо другої форми, що визначена у формах взаємодії, то публічна політика через відкритість та прозорість влади забезпечує реалізацію владних повноважень. Під відкритістю та прозорістю розуміється така якість політичної влади, яка забезпечує наявність в системі політичних відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектру соціальних, економічних, політичних сил. Відкрита влада стає підзвітною суспільству і прозорою в організації діяльності свого бюрократичного апарату. Публічна політика, як важливий критерій відкритості політичної влади визначається такими параметрами: доступністю та відсутністю перешкод в отриманні громадянами інформації у зрозумілій формі щодо діяльності органів політичної влади; можливістю реального впливу громадськості на прийняття владних рішень;

налаштованістю влади на розв'язання суспільних проблем, задоволення потреб і запитів громадян; залучення громадських організацій до реалізації державної політики, прийняття законів та інших нормативно-правових актів, рішень органів влади, а також оцінки результатів виконання рішень. Публічна політика задає не лише демократичні параметри взаємодії держави та інших акторів, а до певної міри усуває протиріччя, що мають місце в реалізації демократичного принципу прийняття меншістю позиції більшості. Інтерація, діалог, у якому держава виступає на рівних позиціях з іншими акторами, формують нову модель ухвалення політикування інтересів всіх заінтересованих сторін. Особливістю публічної політики є те, що вона визнає цінністю не єдині дії, а цілі, по відношенню до яких кожен суб'єкт формує своє власне особливе ставлення. Тому публічна політика виступає засобом якісної зміни політичних відносин в цілому. Завданням теорії публічної політики є реалізація ціннісних змістів публічної політики як способу підвищення ефективності управління, та комунікаційного феномену, який відображає реальність. Теоретично обґрунтована практика публічної політики спроможна вирішити завдання: регулювати ступінь впливу приватних, колективних і суспільних інтересів на прийняття рішень, встановлювати обмеження доступу до прийняття політичних рішень, формувати баланс інтересів громадських, корпоративних і політичних груп, сприяти підвищенню ступеня представлення колективних і суспільних інтересів у позиціях влади, створювати дієвість механізму витрат винагород у проведенні політичних та економічних змін. Адаптувати масову свідомість до нових принципів функціонування суспільства та влади. Формувати культуру представництва інтересів різних соціальних груп.

1.3. Структура інструментів та процесів публічної політики

На сьогодні постає в Україні нагальна потреба здійснення широкомасштабної адміністративної реформи. Успіх реформи багато в чому залежить від впровадження нових, більш ефективніших інструментів розвитку в державному управлінні. Все це зумовлює необхідність більш детального вивчення вітчизняних та міжнародних практик, досвіду міжнародних організацій з даного питання з

метою вироблення відповідних рекомендацій для нашої країни. За останні роки науковому вивченню проблем розробки і впровадження інструментів політики державного управління почала приділятися увага. Серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, можна виділити коло науковців: О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Г. Бребана, Р. Герцога, А. Гука, М. Канадець, В. Кравченка, М. Марку, О. Молодцова, Т. Пахомову, Д. Попеску, О. Руденко, А. Ткачука. Під інструментами державного управління розуміють засоби практичної реалізації управлінського рішення. Серед інструментів державного управління виокремлюють дві підгрупи: загальні і локальні. Загальні інструменти управління – це чинні, закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень. Локальні інструменти управління мають частковий вияв, підсилюючи виконання більш вагомого управлінського рішення і можуть бути у таких формах: постанови, накази, розпорядження, угоди, наради. Управлінське рішення інструменти вторинні: залежно від контексту можуть розглядатися, як самостійні керуючі дії, що використовуються для виконання інших управлінських рішень. Запис акта громадянського стану конкретного громадянина є інструментом реалізації управлінського рішення. Поняття «інструменти державного управління» не було належно висвітлено в науці державного управління, тому поки що не існує їх визнаної класифікації. Водночас критерії певної класифікації деякі вчені виділяють: рівень інструмента державного управління в ієрархії системи управління, інструменти управління, що застосовуються на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівнях; документальні форми інструментів державного управління, тобто законодавчі акти, постанови, регламенти, рішення державних органів та органів місцевого самоврядування, документи міжнародних організацій, а також концепції, програми, проекти; вид і обсяг впливу інструментів державного управління, йдеться про економічні інструменти, організаційні інструменти, політичні інструменти. Інструменти державного управління поділяються на макроекономічні та мікроекономічні. Під макроекономічним управлінням розуміється управління народним господарством

країни, окремими сферами суспільного життя на державному та регіональному рівнях. Використовують такі інструменти державного управління: державні бюджети, національні та регіональні цільові програми, стратегії розвитку, соціально-економічні прогнози, державне інвестування, проведення державних операцій на внутрішньому грошовому ринку, обслуговування державного боргу, державне страхування та соціальне забезпечення, санкції за невиконання зобов'язань. Протягом останніх років активізувались процеси співробітництва України з ЄС, тому виникає необхідність приведення української термінології у відповідність до європейської. Таму все більш широкого вжитку набувають терміни «інструменти європейської політики», «механізми європейської політики». Інструменти організації економічного співробітництва та розвитку, розробляє та приймає керівний орган Організації економічного співробітництва та розвитку - Рада. Ці акти є результатом роботи, проведеної в комітетах організації. Вони засновані на глибокому аналізі та звітності, що здійснюється у рамках секретаріату і охоплюють широкий спектр питань: від боротьби з корупцією до навколишнього середовища. Кінцевий продукт включає в себе міжнародні норми та стандарти, кращі міжнародні та національні практики, відповідні рекомендації щодо реалізації політики. В термінології міжнародних організацій правовими інструментами у галузі прав людини визначаються такі акти: акти приєднання, акти прийняття, конвенція, декларація, протокол та договір. До правових інструментів Ради Європи зараховують конвенції, резолюції, декларації, рекомендації, інші документи Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, а також Європейського Суду з прав людини. Розглядаючи питання термінів «інструмент» та «інструментарій», можна наштотувати на те, що різні установи, підприємства, організації мають власне визначення та опис інструментів, які використовують для реалізації певних політик. Економічні інструменти мають ознаки інструментів, спрямованих на реалізацію економічної політики. Адміністративні інструменти валютної політики передбачають сукупність заходів із нормативно-правового регулювання різноманітних аспектів функціонування валютного ринку країни та діяльності його учасників. Основним

напрямом адміністративного регулювання валютних операцій є політика валютних обмежень, яка становить найважливіший інструмент реалізації валютної політики держави та сукупність регулятивних заходів, що передбачають установа законодавчих або нормативних правил щодо заборони, лімітування і регламентації операцій резидентів та нерезидентів із валютою і валютними цінностями. Європейська комісія надає консультації зацікавленим сторонам за допомогою таких інструментів, як «Зелений» та «Білий» документи, повідомлення, проведення консультативних комітетів, панелей, спеціальних консультацій тощо. Крім того, комісія розробляє онлайн-консультації через інтерактивну ініціативу формування та впровадження політики. Ефективне прийняття рішень потребує поєднання різних інструментів політики для реалізації цілей діяльності ЄС. Для досягнення цілей стабільності за допомогою кооперативної безпеки у рамках спільної зовнішньої та безпекової політики у ЄС використовується п'ять інструментів: активний політичний діалог; заходи із налагодження партнерських зв'язків; заходи щодо поліпшення добросусідських відносин і регіонального співробітництва; превентивна дипломатія, регулювання криз і постконфліктне відновлення; механізми для спільних дій. Правовим інструментом реалізації політики ЄС є право Співтовариства, увесь масив чинних нормативних документів, зокрема неписані норми, загальні принципи права і сформовані традиції взаємодії інститутів Співтовариства між собою та з органами держав-членів ЄС. Для реалізації спільної зовнішньої політики ЄС використовується певний набір інструментів, що фінансується із загального бюджету в рамках багаторічного фінансування. В меморандумі Європейської Комісії «Рамки багаторічного фінансування: пропозиції щодо інструментів зовнішньої дії від 29.06.2011 р.» визначено пропозиції на 2014 – 2020 рр. щодо реалізації дев'яти географічних і тематичних інструментів. Згідно до даного документа, ЄС має зосередити свою роботу із зовнішніми партнерами на основі чотирьох пріоритетів: розширення, сусідство, співробітництво зі стратегічними партнерами та розвиток співпраці у рамках таких інструментів як інструмент підготовки до вступу, європейський інструмент сусідства, інструмент співробітництва в галузі розвитку, інструмент

партнерства; інструмент стабільності, європейський інструмент сприяння демократії та прав людини, інструмент співробітництва в галузі ядерної безпеки, інструмент для Гренландії, Європейський фонд розвитку. Потрібно виділити, що для кожної спільної політики ЄС є свій перелік інструментів, що використовуються для впровадження такої політики. Наприклад, діапазон інструментів і механізмів екологічної політики, що застосовуються Європейським Союзом, розширився з початку розвитку цього напрямку європейської політики. Проведена паралель дає зрозуміти, що з урахуванням особливостей визначення терміна «інструмент управління» в науці державного управління та з урахуванням досвіду і практики формування європейських інструментів доцільним є застосувати саме термін «інструменти політики державного управління». На думку В. Толкованого це дозволяє запропонувати таке визначення терміна «інструмент політики державного управління» - сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які втілені у формі ініціатив, програм, документів, установ та організацій, а також певних дій, що використовуються у певній галузі чи політиці з метою досягнення конкретної мети та цілей. Одночасно будь які інструменти управління, що передбачають отримання або перетворення знань, є інструментами управління розвитком. Враховуючи вищевикладене, можна визначити «інструмент політики державного управління» як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які передбачають отримання або перетворення знань, втілених у формі ініціатив, програм, документів, а також певних дій органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо досягнення конкретної мети та цілей розвитку території не лише у кількісному, але й у якісному вимірі. Можна виділити класифікацію інструментів політики державного управління: за видами політики, за терміном реалізації, за документальною формою, за пріоритетністю, за рівнем ризику, за географічним виміром та обсягом впливу. Застосування інструментів або їх сукупності в певному наборі потребує визначення можливих сценаріїв національного, регіонального чи місцевого розвитку залежно від поточного стану, впливу оточуючого середовища та

інституційних обмежень, що потребує проведення аналізу тенденцій розвитку інститутів місцевого самоврядування та оцінки динаміки показників розвитку. Дані питання заслуговують особливої уваги, тому що за останні роки Україна набуває статусу одного з лідерів щодо впровадження європейських інструментів інституційної розбудови, якими є Twinning, TAIEХ та програми Всеохоплюючої інституційної розбудови. Дані інструменти передбачають механізми співпраці: надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління, допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства, допомога органу-бенефіціару в розробці документів, допомога органу-бенефіціару у зміцненні його інституційної спроможності, здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проекту, відповідно до укладеного контракту, проведення конференцій, круглих столів, обговорень, підготовка до впровадження програми секторальної бюджетної підтримки, що передбачає передачу фінансових ресурсів зовнішньої фінансової агенції до національного державного казначейства країни-партнера за умови виконання погоджених умов для здійснення цих платежів. Отримані фінансові ресурси стають частиною національного бюджету країни-партнера та використовуються згідно з правилами управління державними фінансами. Вищевикладене свідчить проте, що потенційно високі можливості європейських інструментів інституційної розбудови, практична користь для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

Опрацювавши даний розділ роботи визначено поняття, зміст, структуру інструментів і процесів публічної політики, яка полягає у тому, що публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників. Важливою передумовою функціонування публічної політики є цілеспрямоване формування: організаційних і технологічних основ. Водночас у публічній політиці є параметри, які впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення

цілей. Учасниками публічної політики можна вважати: суб'єкт державної політики, суб'єкт публічної політики, агент публічної політики та актор публічної політики. Суб'єктом державної політики – суспільством у цілому чи окремо суспільними групами, класифікованими за соціально-демографічними, професійно-кваліфікаційними, етнічними параметрами. Суб'єктами публічною політики є ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Особливістю діяльності агента в публічній політиці є те, що він долає заданості дійсності. Система диспозицій дає змогу агентам вільно орієнтуватися в соціальному і політичному просторах. Їх особливістю є достатньо висока реакція і ступінь пристосування до існуючих умов. Актор публічної політики - суб'єкт публічної політики та головне у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. Одним з критеріїв актора публічної політики є, те що він повинен діяти стратегічно. Для того щоб суб'єкт розглядався як актор у контексті публічної політики, потрібно, щоб дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес. Можна зазначити, що публічна політика як соціальне явище розглядається через проблеми публічної дії. Об'єктом наукового дослідження теорії публічної політики стають не лише її традиційні об'єкти: влада, урядові структури, державні інститути, партії, але і те, що відбувається в суспільстві – різноманітні складні взаємодії, які й складають основу публічної діяльності. Тривалий час публічна дія була предметом дослідження соціальних наук і лише з формуванням теорії. Процес публічної політики передбачають інституалізацію діалогу між основними гравцями на основі зміни змісту існуючих інститутів. Процеси публічної політики зумовлені тим, що, з одного боку, дві системи, громадянське суспільство та держава мають низький ступінь взаємопроникнення, а найчастіше односторонній. Це перешкоджає реальному та ефективному функціонуванню держави в цілях задоволення інтересів громадянського суспільства. З другого – низка суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, інституційно не вбудовані в систему державного управління та позбавлені можливості впливати на державні й управлінські рішення. Процеси публічної політики поділяють в залежності від завдань, які переслідують суб'єкти публічної політики: процеси, засновані на інститутах представництва та

делегування – процес формування та реалізації державної політики за участю та під контролем громадськості. Процеси публічної політики є відмінними від процесів розширення публічної складової традиційної політики і передбачають інституалізацію діалогу між основними гравцями на основі зміни змісту існуючих інститутів, тощо.

РОЗДІЛ 2 ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Механізми правового забезпечення реалізації публічної політики

Активна діяльність влади супроводжується інтенсивним інформаційно-політичним супроводом, що несе основну ідею реформування. Це і скасування конституційних змін, реформування судової системи, та новий Податковий кодекс, і адміністративна реформа, та пенсійна реформа. Нашу країну накрила хвиля реформування, чи може це політичні зміни або, в кращому випадку, модернізація, до якої вдається правляча політична сила, розуміючи, що можна підкорегувати «правила гри». Будь яку реформу, а тим більше реформи, які проводяться в Україні, слід розуміти як позитивні зміни системи управління, орієнтовані на громадянина платника податків. Це і надання державою громадянину публічних послуг, та залучення його до формування політики держави. Якщо право волевиявлення громадян, право участі в публічному управлінні, гарантовані Конституцією України, та далі підмінюватимуться іншими правовими процедурами, то складно говорити про створення фундаменту стабільності та ефективності владних інститутів. Такі тенденції справді проникають в політико-управлінську практику. Політичні процеси 2004 – 2009 років показали, що рішення судових органів – КСУ, ВСУ, ВАСУ та й всієї вертикалі адміністративних судів – досить зручний для правлячої еліти спосіб заповнення прогалин в законодавстві та врегулюванні процедурних колізій. З одного боку, закон як політичне рішення є не чим іншим, як вираженням досягнутого політичною елітою консенсусу з того чи іншого питання. З другого боку, необхідність реалізації інтересів та легітимації дій спонукає до використання суддівської системи як політичного інструменту. Така практика перетворилася не лише на традиційний спосіб правозастосування, а й перетворення рішень суду на інструмент легітимації ситуаційних владно-політичних рішень. Джерелом реалізації виборчого права є міжнародні та вітчизняні нормативні акти і судові рішення. Останні за певних політичних обставин та за наявності прогалин у виборчому законодавстві, особливо у ситуаціях можливості подвійного трактування норм законів, можуть

перетворюватися на основне джерело права, підмінюючи навіть право волевиявлення громадян. Рушійною силою має бути громадянин, а не політики, що не викликає заперечень. Сучасна демократія – це вже не «влада більшості» й функціонування представницьких інститутів, це наявність конкурентного середовища і представлення інтересів у виробленні програм державної політики. Якість державного менеджменту прямо залежить від рівноваги в політико-адміністративній системі та впровадженні механізмів управління, до яких суспільство не лише готове, але й потребує їх. Громадянське суспільство є зрізом життя суспільства, а його зрілість засвідчує ступінь його розвитку так і публічна політика є зрізом політики та управління, що засвідчує наявність балансу в політичній системі. Публічна політика забезпечує існування каналів досягнення консенсусу у вирішенні суспільних проблем, в тому числі й у подоланні криз. Публічна політика як комунікативний процес, в якому переплетіння інтересів політичних та громадських акторів формує програми політики, розглядається в працях Дж. Андерсона, М. Олсона, П. Мюллера, Г. Саймона, Дж. Марча, Р. Даля, П. Дюрана, В. Римського, Г. Овчинникова. Прикладним аспектам участі громадян у законотворчих процесах присвячені праці вітчизняних дослідників А. Євгенєва, С. Злобіна, В. Федоренка, Д. Базилевича. Однак питання формування системи правових механізмів реалізації публічної політики як транспарентного процесу вироблення політики держави залишається відкритим. Тим часом, участь громадян у виробленні державної політики Президент, Прем'єр-міністр, парламентарі визнають не просто необхідністю, а значимою цінністю. Інституалізація цих процесів в нормативній системі та практиці управління ще далека до завершення і потребує детального вивчення. Необхідність дослідження цієї проблеми зумовлюється тим, що від цих процесів залежить, чи зможе державна політика стати публічною, чи зможе суспільство отримати нову якість політико-адміністративного управління, нову систему відносин громадянин – держава, і зрештою, чи ми матимемо сильну державу, здатну акумулювати суспільний консенсус. Питання формалізації відносин громадянського суспільства та влади досить складне. З одного боку, максимальне охоплення законами площини

взаємодій – це шлях до створення правових колізій, з іншого боку, брак цієї формалізації спонукає до активізації неформальних каналів прояву ініціативи. Нинішні акції протесту є не лише прикладами ускладнення політичної прохідності політико-управлінських рішень, а й прикладами, що демонструють, як саме актуалізуються, навіть популяризуються неформальні канали впливу на процеси вироблення політики. Можна оцінювати по-різному таку форму взаємодії громадянськості з владою. З однієї сторони можна з гордістю відзначати, що наше громадянське суспільство демонструє свою зрілість, а з іншої – не можна недооцінювати ризики і загрози, які несуть такі політичні ситуації. А це вже питання політичної відповідальності не лише лідерів «майданів», а й тих, хто не створив інших каналів взаємодії громадянського суспільства та держави. Існує суспільний запит на нормативно-правову базу, яка має забезпечувати легітимні процедури впливу громадянськості на прийняття владно-політичних та управлінських рішень. Наявність певної кількості законопроектів та недостатність законів, які безпосередньо стосуються врегулювання відносин «людина – влада», «людина – управління», говорять самі за себе: немає процедур, немає й ефективної взаємодії. Слід виділити, що нормативно-правові акти повинні забезпечувати цілісність системи реалізації демократичних процедур, оскільки спроби хаотично впроваджувати ті чи інші та відповідно, під них моделізувати нормативно-правову основу, призводять до формування правових колізій в юридичній системі, формального характеру участі громадянськості в прийнятті рішень і відповідно, до порушення конституційних прав громадян. Наявність легітимізованих каналів доступу до прийняття владнополітичних рішень є умовою забезпечення рівноправної конкурентності різних груп інтересів в їх прагненні бути не лише суб'єктами політичного процесу, а й безпосередніми акторами процесу прийняття рішень. Можна стверджувати, що публічна політика розпочинається з процесу правотворчості – формулювання загальних правил поведінки суб'єктів: народ, державні органи влади, органи місцевого самоуправління, окремі посадовці, громадські організації. Участь громадянськості в правотворчих процесах демонструє спосіб реалізації публічної політики через механізм залучення громадян до процесу

здійснення публічної влади в цілому та спосіб реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами через механізм безпосереднього прийняття законів та нормативно-правових документів. Участь громадськості в законотворчому процесі визначається через дію інститутів прямої участі або інститутів, що мають дорадчі функції. Відповідно виділяють дві стратегії залучення громадян в процес здійснення публічної влади: прийняття законів безпосередньо громадянами через їх ухвалення на референдумі та вироблення і прийняття законів за участі громадян. Референдуми є одним із способів голосування населення всієї країни або певної частини населення з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя. Конституцією проголошено права громадян, але не визначено чітких механізмів реалізації повноважень, які б забезпечували цілісність процесу безпосередньої реалізації народом законодавчої влади. Кожен з етапів цього процесу, починаючи з визначення предмета референдуму, його ініціювання і закінчуючи оприлюдненням рішень, прийнятих на ньому, може бути підданий сумніву щодо використання легітимних процедур. Відправлення Верховною Радою України проекту Закону про всеукраїнський референдум на друге читання, політична доцільність, яка тріумфувала в квітні – липні 2010 року, свідчать, проте, що використання процедури виявилось не таким цінним, як можливість ситуатійного використання закону для реалізації політичних цілей. Політична складова цієї ситуації була очевидна. Так, питання референдуму – це питання створення системи збалансованих пріоритетів. Причиною «затягування часу» з прийняттям закону є неможливість створення такої системи, в тому числі й внаслідок того, що у нас не існує публічної політики як відкритого для громадськості процесу прийняття владно-політичних рішень. Не менш актуальною проблемою публічної політики є проблема відкритості та врегульованості законотворчого процесу в цілому. Ще 1997 року до Верховної Ради України надійшов проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» та пройшовши повторні процедури прийняття у парламенті, починаючи з 14 вересня 2000 року, з урахуванням пропозицій Президента України, цей законопроект не був реалізований у березні 2006 року. В грудні 2006 року з'явився новий проект Закону

України «Про закони і законодавчу діяльність» від 18 грудня 2006 року №2763, але і він був відкликаний у листопаді 2007 року. Тим часом, актуальність прийняття такого закону зумовлюється необхідністю регламентування законотворчого процесу, унормування процедури розроблення та прийняття законів. Закон України «Про закони і законодавчу діяльність» мав виділити основні характеристики закону, як базової правової основи для всіх інших нормативно-правових актів та визначити умови дії закону, порядок внесення часткових змін чи зміни закону в цілому та встановити організаційно-правові засади суб'єктів законодавчої діяльності, а також запровадити вимоги щодо систематизації законів. Актуальною є проблема участі громадськості в процесах делегованої та підзаконної правотворчості, в яких функція правотворчості належить органам виконавчої влади і Президентові, уряду, міністерствам, відомствам, місцевим органами державного управління, головам державних адміністрацій, головам рад. Деякі науковці склонились до думки, що у процесах делегованої і підзаконної правотворчості, які характеризуються підвищеним ступенем оперативності та гнучкості і меншою формальністю, найбільше проявляє себе механізм «непрозорості» процесу прийняття нормативних актів. Така ситуація викликала необхідність врегулювання цих процесів. Так, проект Закону «Про нормативно-правові акти», який Верховна Рада відхилила 29 червня 2010 року, передбачав, що цей Закон урегулює суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативноправових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, встановить систему, тощо. Важливо, що у проекті закону пропонувалося ввести поняття «нормотворчої пропозиції» і визначалось, що «фізичні та юридичні особи мають право звертатися з нормотворчими пропозиціями безпосередньо до суб'єктів нормотворення або через суб'єктів нормотворчої ініціативи чи за їх підтримкою». Проектом Закону «Про нормативно-правові акти» передбачалось, що проект нормативно-правового акта, який стосується прав, свобод і законних інтересів громадян, питань суспільно-економічного розвитку держави, буде виноситись на обговорення громадськості. Пропозиції та зауваження, що надійшли в процесі обговорення громадськістю проекту нормативноправового акта, розглядаються його

розробниками, органами, яким доручено доопрацювання проекту, узагальнюються, враховуються під час доопрацювання або передаються нормотворчим органам для прийняття відповідного рішення. Окрім консультативно-дорадчої форми підготовки нормативно-правових актів, розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», що узаконювало б такий механізм, як лобізм. Публічні дискусії стосовно підготовленого Мін'юстом відповідного законопроекту довели, що громадськість не підтримала обмеження свого впливу впливом лобізму. Можна оцінювати по-різному затягування з прийняттям розглянутих у Верховній Раді законопроектів. Різні причини можуть бути, перетинання предметів права в таких законопроектах, як «Про закони і законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти», але не виключено й те, що відбувається свідоме блокування з метою відтягти час і досягти консенсусного рішення між панівними групами. В такому випадку між публічною політикою і правотворчістю простежується досить виражений причинно-наслідковий зв'язок. З одного боку, публічна політика є інструментом впливу на процеси унормування через пряме й опосередковане залучення громадськості до правотворчості, з іншого – нормативно-правові засади формують способи і можливості реалізації публічної політики через реалізацію механізму правозастосування. Спосіб унормування права безпосередньо стосується можливості реалізації публічної політики як процесу прийняття владно-політичних рішень та можливості відобразити в них суспільно значимі інтереси. Варто звернути увагу на правило: 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. Якщо процедури не встановлено, то блокуються, в першу чергу, канали реалізації прав суб'єктів публічної політики. Так само діє й інше правило: чим менш розвинутим є громадянське суспільство і відповідно, менш дійовими є неформальні інститути, тим більшою є потреба у формалізації «правил гри», формалізації процедур, у тому числі і у такий спосіб, як створення законів. Унормування права стає єдиним

способом формування правової держави. Можна зазначити, що участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики на сьогодні регламентується підзаконними актами, які змінюються щоразу із зміною урядів. За останні роки видавалися постанови Кабінету Міністрів, які регламентують участь громадськості в формуванні та реалізації державної політики. Кабінет Міністрів України, очолюваний В. Януковичем, затвердив 2004 року «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Кабінет Міністрів Ю. Тимошенко скасував постанову попередника та затвердив свою постанову «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами». Уряд Ю. Єханурова скасував постанову уряду Ю.Тимошенко та своєю постановою від 1 березня 2006 року №215 «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» повернув дію постанови, підписаної В. Януковичем, від 15 жовтня 2004 №1378. Знову ж таки, уряд Ю. Тимошенко ухвалює постанову «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та дещо пізніше постановою «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6 січня 2010 року затверджує нові процедури формування громадських рад при виконавчих органах влади. Менше ніж через рік Кабінет Міністрів М. Азарова затверджує нову постанову – «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Даним документом впроваджується новий «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», в якому визначаються основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Метою консультацій з громадськістю є прийняття рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю дають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади. Максимальне залучення громадян до формування та реалізації державної політики, процесу прийняття публічних рішень, переорієнтація державного управління на

обслуговування громадянина платника податків є серйозним кроком до трансформації політико-правових та політико-адміністративних систем, що відображають нову модель взаємодії держави і громадянина. Адміністративна реформа не може обмежуватися інфраструктурними змінами. Водночас функціональна переорієнтація державного управління на надання публічних послуг не відбудеться без формування, унормування, регулювання адміністративно-правових процедур. Відносини між фізичною та юридичною особами, з одного боку, та державними інститутами – з іншого є завжди правовими і, відповідно, повинні проходити у правовій формі. Однак тут є особливість адміністративного процесу. Характерними ознаками правових відносин є їх публічно-правовий характер та наявність процесуальних форм, які гарантують реалізацію і захист прав. Особливістю адміністративних відносин між суб'єктом управління та особою є те, що вони здебільшого і мають публічно-правовий характер, не набувають процесуальної форми. Охопити весь спектр адміністративних відносин неможливо. Завжди матимуть місце відносини, які в апріорі не можуть бути виражені в формі адміністративно-правового процесу. Адміністративні відносини не складають цілісної системи, та це призводить до того, що нормативне регулювання управлінських відносин і відповідних адміністративно-процедурних відносин будується, як правило, за предметним критерієм, на основі окремого нормативно-правового акта чи їх сукупності. Таким чином здійснюється внормування того виду діяльності, де має місце право-процес, а отже може бути впроваджена адміністративна процедура. Існує реальна потреба в регулюванні адміністративних процедур на законодавчому рівні, адже на сьогодні відносини між державою і громадянином або не врегульовані взагалі, або врегульовані переважно підзаконними нормативними актами. Рада Європи визнала принципи, що мають регулювати адміністративні процедури: громадянин має право на те, щоб бути вислуханим судом; громадянин має право на ознайомлення з документами; громадянин має право на те, щоб отримувати в межах адміністративної процедури консультації та бути представленим у межах цієї процедури; громадянин як адресат адміністративного акта має право вимагати, щоб

акт був обґрунтований, тобто управління має надавати пояснення громадянину у зв'язку з прийняттям акта; громадянин має право вимагати, щоб до акта рішення управління безпосередньо додавалися пояснення про можливості використання засобів його правового оскарження. Необхідність дотримання резолюцій та рекомендацій Ради Європи у питаннях розбудови правової держави, зокрема в запровадженні у сфері надання управлінських послуг раціональних та демократичних адміністративних процедур, створює нагальну потребу в їх кодифікації. Необхідність вноормування адміністративно-правових процедур викликана тим, що у вітчизняному законодавстві є суттєві прогалини щодо звернень юридичних осіб з питань захисту порушених прав, процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових осіб. Аналіз адміністративних процедурних законів, які на сьогодні діють у Європі, та мотивів їх прийняття дав підстави встановити такі головні цілі кодифікації адміністративного процедурного права, як визнання громадянина носієм основних прав перед державним управлінням, забезпечення законності управлінської діяльності, підвищення якості управлінських рішень щодо їх фахової коректності та професійної ефективності. На підставі аналізу стану правової основи реалізації публічної політики можна зробити підсумок, що підготовка, громадське обговорення, відхилення – цикл законопроектів, що регламентують участь громадськості в прийнятті політико-управлінських рішень, відносини громадянина і держави. З одного боку, правовий механізм реалізації публічної політики, як процесу прийняття політико-управлінських рішень та ефективна взаємодія не може повноцінно функціонувати без встановлення формальних процедур. З другого боку - нагальна потреба у впровадженні публічної політики, оскільки вона забезпечує реалізацію таких невід'ємних принципів правотворчості, як демократизм, що характеризує ступінь участі громадян в цьому процесі, рівень розвитку процедурних норм та інститутів у суспільстві, і транспарентність, що характеризує відкритість, «прозорість» правотворчого процесу для громадськості та забезпечує нормальну циркуляцію інформації. Реалізація даних принципів є важливою умовою існування демократичного суспільства, тому що правотворчість – це не

лише і не стільки процес вироблення норм, а й дуже важливий інструмент управління суспільством, який увібрав в себе стратегію його розвитку та суттєві «правила гри» в ньому.

2.2. Особливості становлення та розвитку публічної політики в Україні, її сучасний стан

Формування засад громадянського суспільства, розбудова правової держави, потреба нейтралізації негативних тенденцій, посилення тиску на діяльність урядових структур із боку суспільства, необхідність формування засад публічної політики в Україні вимагають розуміння складних механізмів публічної діяльності. Певною мірою формуванню сучасного бачення ролі публічності в системі вироблення і реалізації державної політики сприяли праці таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як: А. Ахременка, П. Брауна, Д. Белла, В. Авер'янова, С. Телешуна, О. Пухкала, І. Рейтеровича, О.Титаренка. Незважаючи на значну кількість праць, питання становлення публічної політики в Україні є недостатньо розробленим. Глобальні ризики, які загрожують світу, сформували нові виклики в сфері публічної політики як форми політичного процесу, що реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників. Особливістю сучасних політичних процесів є значне зростання вимог, які суспільство пред'являє політичній системі, що підштовхує державу перекладати деякі функції на інших, недержавних, акторів, які все активніше включаються в процеси вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів і задач. В нашій країні запити на публічну політику були зумовлені тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь в формуванні політичного порядку денного, впливати на процес розроблення й втілення політичних рішень та спільно з всіма учасниками політичного процесу, вибудовувати складну мережу взаємозв'язків. Відноситись до різних організацій та представляючи іноді протилежні інтереси, численні дійові суб'єкти утворюють комунікативними взаємодіями сфери щодо гармонізації соціальних інтересів. Конструктивна взаємодія всіх суб'єктів політичного процесу

забезпечує публічне вироблення ефективних стратегічних завдань, від вирішення яких залежить майбутнє держави. Перевагою даної публічної реалізації політики є те, що вона сприяє: забезпеченню відкритості й прозорості дій органів державної влади та місцевого самоврядування, активізації участі всіх інших суб'єктів політичного процесу у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу; налагодженню зворотнього зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, підвищенню ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики; засобам масової інформації в наданні суспільству можливості не лише знайомитися з перебігом подій, з позицією політичних та громадських лідерів, виступати основним каналом передачі інформації, зокрема і політичної, а й бути каналом впливу на суб'єкти публічної політики; підтриманню публічності відносин влади та бізнесу; співпраці суб'єктів політичного процесу з представниками фахових наукових знань та із незалежними аналітичними центрами, що є невід'ємним елементом демократичної політичної культури. Певною особливістю публічної політики вважають, що як держава, так і громадянське суспільство, вимушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення і суспільної підтримки обраного варіанту рішень та дій. Політика реалізується, як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава використовує сучасні методи формування громадської думки. Публічна політика, яка регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готового до діалогу. Саме в такому результаті такого діалогу відбувається легітимація влади. Цінність публічної політики полягає в тому, що вона є необхідною умовою існування сильної демократичної держави та одночасно головним атрибутом розвинутого громадянського суспільства. Влучно зазначає С. Телешун, «публічна політика - це передусім легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засіб проведення державної політики», тобто сама соціогуманітарна політика може реалізовуватися і без використання

демократичної процедури. Проте публічна політика з використанням демократичних засобів мобілізації суспільства може виступати, як напрям легітимації владних структур. Таким чином, публічна політика, як політика суб'єктів публічного управління, що заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін, спрямована на досягнення суспільнозначимих цілей та вирішення суспільноважливих завдань. Розглядаючи феномен сучасної української публічної політичної діяльності, потрібно виділити становлення принципів публічної політики: утвердження гласності, відсутність монополії на засоби масової інформації, наявність альтернативних ЗМІ; формування засад політичного плюралізму, законодавче закріплення соціальної мобільності еліт шляхом встановлення терміну перебування при владі виборних та призначених осіб та формування розуміння потреб щодо дотримання балансу інтересів різних соціальних сил як важливий елемент демократичного розвитку суспільства та економічної стабільності держави і виокремлення законодавчих основ необхідності дотримання демократичних процедур політичного процесу. Відносять до принципів публічної політики - формування загального прогресивного поступу щодо становлення публічної діяльності, пов'язаного з розвитком громадянського суспільства в Україні. Отже, розглядаючи публічну політику як низку послідовних рішень, прийнятих різними публічними суб'єктами, потрібно враховувати наявність чинників, що сприяють її формуванню, одним з інструментів публічної політики є впровадження електронного урядування. Такої форми організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян. Впровадження електронного урядування є обов'язковою потребою в зв'язку з наявністю таких першочергових завдань: забезпечення якісно нового рівня управління державою та суспільством загалом, вдосконалення взаємодії між органами державної влади, бізнесом та громадянами, підвищення рівня довіри суспільства до влади; якості державних послуг, зниження витрат на утримання державного апарату, підвищення активності

громадян та бізнесу у формуванні та реалізації політико-адміністративних рішень; підвищення конкурентоспроможності національної економіки та міжнародного іміджу України; зменшення адміністративного навантаження на організації та громадян, пов'язаного із поданням в органи державної влади необхідної інформації, зниження кількості звернень громадян в органи державної влади для надання послуг і скорочення часу очікування за рахунок підвищення оперативності взаємодії органів державної влади на основі інформаційно-комунікативних технологій; гарантування рівня інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, підвищення рівня довіри та взаємодії, скорочення витрат часу на реалізацію людиною і громадянином своїх конституційних прав та обов'язків за рахунок створення нових та модернізації діючих відомчих сайтів у мережі Інтернет. Активному впровадженню електронного урядування перешкоджають певні фактори: недостатня сформованість нормативно-правового забезпечення, недостатній рівень національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, низький рівень фінансування та ефективності використання наявних ресурсів, низький рівень інформатизації окремих галузей економіки та регіонів, недостатній рівень володіння інформаційно-комунікаційними технологіями; складний процес адаптації громадян до соціальних інновацій. Феноменом становлення публічної політики в нашій країні є той факт, що на загальнодержавному рівні не немає повністю підготовлено фахівців в даній сфері державного управління. На вимогу часу вперше в державі із 2008 р. в Національній академії державного управління при Президенті України кафедрою політичної аналітики та прогнозування відкрито нову спеціальність «Публічна політика та управління» за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки «магістр» на денній, заочній та вечірній формах навчання. З метою забезпечення навчального процесу щодо підготовки висококваліфікованих фахівців професорсько-викладацьким складом кафедри було розроблено, відповідно до Європейських стандартів, дисципліни з Публічної політики та управління. В Україні здійснюється поступове становлення принципів публічної політики. Публічна політика стає не лише специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, а і необхідною

умовою подальшого розвитку демократії в нашій країні. Управлінські та політичні рішення сьогодення можуть бути ефективними лише за умови дотримання принципів публічної політики. З метою становлення публічного управління в Україні необхідно: підвищити рівень підготовки державних службовців до роботи в умовах публічної діяльності влади. Розширити коло наукових інтересів в публічній політичній діяльності. Вдосконалили і пришвишити процес впровадження електронного урядування. Розробити теоретико-методологічні основи публічної політики в Україні шляхом проведення семінарів, круглих столів, конференцій з обміну досвідом, зокрема і з колегами із країн ЄС, які мають певний досвід публічної політичної діяльності.

2.3. Зарубіжний досвід формування та реалізації механізмів публічної політики

Зміна стратегічних орієнтирів і принципів соціального управління в умовах розвитку глобального суспільства зумовлює необхідність формування засад вироблення та реалізації публічної політики. Дослідники зазначають, що на сучасному етапі все більшу популярність та увагу набуває розвиток публічної політики на глобальному рівні, де до контексту такого співуправління та взаємного впливу належать не тільки країни одного регіону - Європи, але й країни всього світу, які претендують на глобальний вплив. Даний розвиток обумовлює необхідність та важливість застосування в практиці сучасного соціального управління нових механізмів вироблення та реалізації публічної політики, які б забезпечували врахування глобальних впливів і мінімізації негативних наслідків глобалізації для національних держав та суспільств. Дослідженню механізмів вироблення та реалізації публічної політики приділяли увагу такі зарубіжні та вітчизняні дослідники, як А. Атанесян, Н. Беляєва, Ю. Красін, В. Парсонс, Л. Приходченко, С. Телешун, А. Чемерис. В державному управлінні, з однієї сторони, артикулюється і виражається колективна воля соціуму, а з другої - через певні інституціональні механізми та за допомогою інструментальних засобів вона реалізується в публічній політиці, пов'язаній з управлінням суспільними справами.

За своєю структурою управління включає в себе процеси: перший - регулювання колективних ресурсів суспільства та другий - цілеспрямоване керівництво людьми, підтримку певного інституціонального порядку спілкування між ними. В свою чергу це обумовлюється, що державна політика, як підкреслюють науковці, визначає : сукупність спільних підпорядкованих дій багатьох людей, взаємодію управлінських ланок та блоків інституціонального механізму, спрямовану на вироблення та реалізацію стратегічних цілей і рішень, та певний управлінський цикл, у якому відсутня жорстка послідовність функціональних фаз, оскільки досить часто вони відбуваються паралельно. Державна політика є комплексним феноменом, що складається з дій багатьох обраних, призначених чи найнятих чиновників, але також передбачає залучення до публічної політики багатьох окремих громадян. Головною ланкою в механізмі державної політики є прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень. Інститут публічної політики є тим соціально-політичним утворенням, розвиток якого дозволить провести модернізацію на принципах демократії. Публічна політика, як зазначають вчені, являє собою широке коло процесів та явищ: особливу якість державного управління, яке орієнтується на ідеї пост-бюрократичної 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 в 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 із владою в режимі діалогу. Від організації публічної сфери й 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». Це дозволяє за новітніми соціальними технологіями

оптимізувати механізм взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства, долати з метою конструктивного реформування негативну сталість державних інститутів та залучати ресурс громадських ініціатив до формування державної політики і здійснення контролю за діяльністю влади. Через взаємодію влади та суспільства виконуються чотири найважливіші функції публічної політики: артикуляція суспільних інтересів; публічний контроль за діяльністю влади та станом справ у суспільстві, державі, економіці та в соціокультурній сфері; вплив на формування державної політики; політична просвіта громадян. Однак сучасні світові тенденції розвитку суспільства диктують умови здійснення публічної політики. Можна зазначити, що науковці визначають формування нової міжнародної системи та визначення правил нового світового порядку стає важливим завданням, оскільки значно розширюється коло проблем, з питань вирішення, яких приймаються колективні рішення. Зростання міжурядових, позаурядових та «надурядових» структур, численних «тіньових» консенсусів, загальносвітових форумів, самітів, конгресів свідчить проте, що активно формується узагальнений погляд на світ, тісно пов'язаний зі стратегічними національними інтересами. Як підмітив І. Мальковська, на фоні гострої ідеологічної та інформаційної боротьби за «новий світ» не можна не побачити процеси соціальних трансформацій, які реально відбуваються і потребують управління на різних рівнях організації суспільних структур - глобальних, регіональних, національних, муніципальних. Необхідність таких трансформацій обумовлена певними об'єктивними причинами, а саме: зміною природи держави під впливом інформаційних технологій; ускладненням світового політичного процесу; інституційними перетвореннями бізнесу, політики, життєдіяльності суспільства; пошуком нових моделей демократії; децентралізацією державної політичної влади; зростанням ролі інформаційної сфери; фундаментальними змінами культурно-ціннісних орієнтацій людини та суспільства; зростання ризиків у соціальному житті суспільства тощо. Одним із головних факторів, що зумовлює активний вплив даних причин на суспільство, державу й особистість, виявляється світова глобалізація, врахування якої потребує застосування якісно нових

механізмів реалізації публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики. Одним із таких механізмів є «механізм глобальних узгоджень», спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління, спрямованих на вироблення й утвердження нових норм і правил взаємодії нових політичних акторів, інститутів громадянського суспільства, специфікою яких стає узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики. Варто підмітити, що «механізм глобальних узгоджень» є основою формування інших нових механізмів публічного управління та реалізації публічної політики, які ґрунтуються на вивіщенні значення неурядових ресурсів та санкцій, роль уряду та держав у яких зводиться до модерації «політико-управлінського процесу узгодження та реалізації інтересів різних соціальних груп та політичних акторів, які конкурують між собою». В цьому контексті важливими виявляються інституційні шляхи формування механізму вироблення та реалізації публічної політики. Інституційний підхід дає змогу визначити основних акторів публічної політики органи державної влади, представлені різними рівнями державного управління, політичні партії, засоби масової інформації, представників великого бізнесу, регіональні суб'єкти та інститути громадянського суспільства, громадські, місцеві спільноти. Одним із найважливіх моментів інституційного підходу до формування механізмів реалізації публічної політики в контексті визначення її основних акторів є те, що актори характеризуються певним обсягом соціальних навичок, що мають здатність самих акторів до вироблення та відстоювання конкретної позиції щодо дій влади, зокрема опозиційність до системи влади та розвиток на цьому ґрунті платформи для трансформації неефективних інститутів. Фактично в даному ситуації йдеться про визначення ролі стратегічних акторів в створенні інститутів вироблення та реалізації публічної політики, а інституційна складова вказаного підходу полягає в тому, що суб'єкти політики у своїй сукупності можуть формувати нові, які презентують інтереси певного соціального рівня. Одним із визначних елементів інституційної складової в процесі вироблення та реалізації публічної політики та базовим елементом цього процесу є публіка, що являє собою активні суб'єкти громадянського суспільства. Дана публіка

складається із сукупності громадян, які характеризуються певними якостями, що обумовлюють можливість та здатність брати активну участь в процесі вироблення та реалізації публічної політики. На думку науковців до основних якостей, відносять: компетентність, інформованість, самостійність. Завдяки реалізації якостей публіка здатна включатись в активну політичну практику закріплюючи її у вигляді певного інституту громадянської участі. Відмінність практики вироблення та реалізації публічної політики в США та ЄС полягає в тому, що в США публічна влада репрезентована демократично сформованим урядом, через який здійснюється суспільне управління, а в ЄС саме «сильна публіка» та громадянське суспільство, які мають навички та здатність публічного висвітлення й обговорення власних потреб, ведення дискусії з урядом з актуальних питань та проблем розвитку суспільства, є основою реалізації публічної політики та публічної влади. Внаслідок вищевказаного, як зазначає Н. Беляєва, удосконалення публічної політики в цих соціумах виступає, як завдання щодо узгодження урядових дій з інформованими позиціями публіки. В даному випадку однією з головних проблем стає формування та застосування в реальній практиці механізмів підвищення ефективності взаємодії уряду, державного управління та політичної влади з інститутами громадянського суспільства в процесі реалізації публічної політики. Ці механізми мають зменшити негативні фактори, що впливають як на політичний процес, так і на публічну сферу. Рівень контролю публічної сфери за діями уряду, що базується на якісній характеристиці, як компетентність. Важливість її 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. Іншими словами, 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 виходять з політичного процесу та процесу здійснення публічної політики. Отже, можна згодитись з Н. Беляєвою, що «відсутність необхідних

компетенцій публіки призводить до занепаду та маніпулятивності публічної політики та імітаційного характеру всього демократичного управління». Дана ситуація підкреслює важливе значення інформаційного механізму реалізації публічної політики, оскільки, як вказують дослідники, цей механізм, складаючись із засобів масової інформації, безпосередньо впливає на зміну підходів до розуміння публічної сфери та її основних суб'єктів. Це позбавляє уваги до інтересів і проблем окремої особистості, суб'єкти поступово виключаються з процесу прийняття та реалізації державно-управлінських і політичних рішень, спрямованих на вирішення суспільних проблем, спільних для всіх членів суспільства. Попри наявність конкретної аудиторії в того чи іншого засобу масової інформації, їх вплив на цю аудиторію не створює в ній ефективної взаємодії, що знижує не тільки можливість обговорення проблем і вироблення спільної позиції щодо їх вирішення, але й унеможлиблює вироблення відповідальності суб'єктів публічної політики. Тому виникає проблема, 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» більше того, сучасні маркетингові технології, які активно впроваджуються в політичний процес, державно-управлінську діяльність, вироблення і реалізацію публічної політики, створюють та поширюють масову модель поведінки в суспільстві, яка нав'язується більшості суб'єктів та інститутів громадянського суспільства, типізуючи ставлення до проблеми, політичної ситуації, політичного діяча, набуваючи значення оцінки індивідуальної думки із загальноприйнятою та мінімізуючи здатність соціального суб'єкта відстоювати власні інтереси в публічній сфері, формувати активну політичну позицію, позбавлену впливу масовості. Інформація, адаптована та узагальнена ЗМІ, надається суспільству як зразок, який має характер ідеї, якої мають дотримуватись всі суб'єкти громадянського суспільства та публічної політики. 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 зазначають 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. Природним станом громадянського суспільства, ніж постійне збурення його як системи, є коливання активності, що можуть розвиватися динамічно й дискретно, «від апатії - до швидкої консолідації, від високих очікувань і активності - до розчарування і пасивності». Таким чином, зазначаю, що інформаційні механізми впливу на формування та реалізацію публічної політики мають позитивні і негативні характеристики. 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 в разі необхідності, наприклад, негайного реагування на гостру суспільну ситуацію, будь-яку резонансну подію, які потребують узгоджених громадських дій, їх позитивний ефект стає очевидним. Функціонуючи в єдиному інформаційному полі, тісно з'єднаному з активними суб'єктами соціальної дії, інформаційні механізми ефективно застосовуються майже виключно за умов наявності в 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. В даному аспекті дослідники зазначають, що сучасна соціальна політика в розвинених країнах спрямована не тільки на досягнення певних стратегічних пріоритетів, але й на вирішення складних та гострих ситуацій, що виникають у кожний момент. Така

політика неможлива без соціальної активності населення, яке об'єднується в разі бездіяльності або неготовності державної та політичної влади до конкретних дій у складній або резонансній ситуації. Це зумовлює необхідність розвитку механізму структурної взаємодії, який передбачає реалізацію основних функцій інститутів громадянського суспільства та органів державної влади щодо стратегічного планування у сфері вироблення та реалізації публічної політики з метою забезпечення ефективної взаємодії між різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, набуваючи виразу та закріплюючись у концепціях програм розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства, визначаючи технології реалізації таких програм. Ефективним механізмом, що забезпечує взаємодію інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, є механізм публічного висловлення суспільної думки, ефективність полягає в свободі публічного висловлення або високим ступенем впливу громадянського суспільства, громадської думки на владу. Факторами, які визначають механізм публічної політики і забезпечують його ефективне функціонування, є організація та реалізація свободи доступу до джерел інформації в органах державної влади, розвиненість політичних та громадянських інститутів, сприятливі умови діяльності засобів масової інформації та комунікації. Також 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». В поєднанні із ситуацією віддаленості, відірваності влади від громадянського суспільства, яка спостерігається в Україні, зазначений стан включення громадськості до публічної сфери як активного суб'єкта вироблення та реалізації публічної політики потребує розвитку механізмів контролю дій влади з сторони інститутів громадянського суспільства. На думку А. Атанесяна, характерним механізмом контролю за владою і політичної участі мас в умовах представницької демократії є публічність політики, яка полягає в тому, що політики, перед тим як прийняти якесь важливе рішення, мають подати його на суд народу. Вимога публічності, масовості, сучасної політики означає, що політичні

процеси мають бути відкритими, публічними. Формально діючим механізмом контролю за політикою є можливість імпічменту. Однак проблема полягає в тому що діяльність президента оцінюється з позиції можливості імпічменту парламентом країни, що може бути досить віддаленим від народу. При цьому публічне обґрунтування рішень стає механізмом політичного контролю «знизу» і масової участі в прийнятті рішень, а публічність політики і масовість політичної участі та довіри стають частиною політичної культури. Зазначені механізми публічної політики здатні повернути суспільству віру в працездатність політичних механізмів впливу на владу, на процес прийняття соціально значущих рішень, у розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою. Дослідники підкреслюють, що більша гнучкість і соціальна еластичність створеної системи робить суспільне середовище менш напруженим та аналізує причини невдоволення. Зарубіжний досвід вироблення та реалізації публічної політики передбачає розвиток певних 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 в 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 свідомістю та громадською думкою, забезпечення свободи виборів.

Опрацювавши розділ можна зазначити, що питання формування системи правових механізмів реалізації публічної політики, як доведення до загального відома процесу вироблення політики держави залишається відкритим. Участь громадян у виробленні державної політики Президент, Прем'єр-міністр, парламентарі визнають не просто необхідністю, а важливістю. Інституалізація даних процесів в нормативній системі та практиці управління ще далека до завершення та потребує детального вивчення. Слід зазначити, що нормативно-правові акти повинні забезпечувати цілісність системи реалізації демократичних процедур, оскільки спроби хаотично впроваджувати ті чи інші з них та відповідно,

під них конструювати нормативно-правову основу, призводять до формування правових колізій в юридичній науці. Участь громадськості в правотворчих процесах показує спосіб реалізації публічної політики через механізм залучення громадян до процесу здійснення публічної влади в цілому та спосіб реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами через механізм безпосереднього прийняття законів та нормативно-правових документів. Участь громадськості в законотворчому процесі визначається через дію інститутів прямої участі, інститутів, що мають дорадчі функції. Дослідивши стан правової основи реалізації публічної політики можна зазначити, що підготовка, громадське обговорення, відхилення це цикл законопроектів, що регламентують участь громадськості в прийнятті політико-управлінських рішень, відносини громадянина та держави. З одної сторони правовий механізм реалізації публічної політики як процесу прийняття політико-управлінських рішень та ефективна взаємодія не може повноцінно працювати без встановлення процедур. З іншої - нагальна потреба у впровадженні публічної політики, бо вона забезпечує реалізацію таких невід'ємних принципів правотворчості, як демократизм, що характеризує ступінь участі громадян у цьому процесі, рівень розвитку процедурних норм та інститутів у суспільстві і транспарентність, що характеризує відкритість правотворчого процесу для громадськості. Досліджено зарубіжний і вітчизняний досвід становлення та розвитку публічної політики, а також механізмів її формування та реалізації. Механізм глобальних узгоджень - спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління, спрямованих на вироблення й утвердження нових норм і правил взаємодії нових політичних акторів, інститутів громадянського суспільства, специфікою яких стає узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики. Механізмів підвищення ефективності взаємодії уряду, державного управління та політичної влади з інститутами громадянського суспільства в процесі реалізації публічної політики. Дані механізми мають мінімізувати негативні фактори, що впливають як на політичний процес і на публічну сферу. Інформаційний механізм реалізації публічної політики - науковці вважають механізм, який складається із засобів

масової інформації, безпосередньо впливає на зміну підходів до розуміння публічної сфери та її основних суб'єктів. Механізмом політичного контролю «знизу» і масової участі в прийнятті рішень, публічність політики і масовість політичної участі та довіри стають частиною політичної культури. Зазначені механізми публічної політики дійсно здатні повернути суспільству віру в працездатність політичних механізмів впливу на владу, на процес прийняття соціально значущих рішень, в розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою. Дослідники підкреслюють більша гнучкість і соціальна еластичність створюваної системи робить суспільне середовище менш напруженим, своєчасно знімаючи нагромаджену деструктивну енергію, аналізує причини незадоволення. Зарубіжний досвід вироблення і реалізації публічної політики передбачає розвиток певних механізмів, які спрямовані на підтримку громадських ініціатив, реалізацію законодавчих ініціатив щодо подолання корупції, розвиток соціально орієнтованої економіки, підтримання належного рівня толерантності в суспільстві, та створення умов для прозорості законодавчої, виконавчої та судової влади, зниження рівня та обмеження засобів маніпулювання суспільною свідомістю та громадською думкою, забезпечення свободи виборів.

РОЗДІЛ 3 ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ДИЗАЙН ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

3.1. Роль та місце громадянського суспільства у формуванні української публічної політики

Процес інституціоналізації громадянського суспільства в Україні як одного з головних акторів публічного поля політики має свої специфічні особливості, які впливають на якість публічного капіталу та стан системи у цілому. В умовах, коли держава як основний інститут перестала бути монополістом у вирішенні політичних і соціальних проблем, важливою потребою стає участь громадськості в політичному управлінні, залучення населення та громадських асоціацій в процес прийняття та здійснення контролю над прийняттям рішень. В політичній науці представляти громадянське суспільство в інституціональному плані стало виключно, як сукупність громадських об'єднань та некомерційних організацій. Сучасне розуміння громадянського суспільства зводиться до того, що воно представлено в політичному просторі різноманітними та численними інституціями і формами прояву громадянської активності.[31] Громадянське суспільство – це багатогранний та диференційований ансамбль різноманітних інститутів і суб'єктів юридичних осіб і незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально-корисну діяльність в різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян їх об'єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також, по мірі становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами і державою за вирішення важливих завдань в ході просування принципів демократії та розширення політичної участі. Кризові явища в політичній системі України, що призвели до зміни влади, сплеску громадянської активності та появи нових форм взаємодії публічних акторів, актуалізували питання аналізу та моніторингу громадянського сектора в державі та визначення його ролі у формуванні публічної політики.[32] Аналіз інституціоналізації громадянського суспільства, як суб'єкта публічної політики в Україні повинен враховувати такі фактори: характер змін політичного простору на різних рівнях; національний політичний простір має конкретно-історичний, системний і

дискретний характер; суб'єктність громадянського суспільства визначається специфічною соціокультурною диференціацією політичної ідентифікації українського соціуму; характер і форми взаємодії між інститутами громадянського сектора та іншими суб'єктами політики, залежать від інституціонального оформлення системи соціального партнерства; ступінь організаційної оформленості громадянського суспільства. Такі важливі тренди, як процеси зміни суб'єктності в публічному політичному просторі і форматування нових інститутів та інституціоналізованих практик взаємодії акторів, спрямованих на співучасть в управлінні, привели дослідників до розуміння того, що публічна політика вже не може бути обмежена тільки виборними процесами та практиками участі населення у вирішенні питань, що надані політичним порядком денним. Залучення громадян до політичного життя змінює їх в повноцінних та самостійних акторів, що здатні формувати, просувати порядок денний та контролювати ступінь його виконання. Головним показником громадянської самостійності є рівень її інституціоналізації, завдяки якій роль публічних акторів стає все більш значущою та підвищує їх суб'єктний статус. Наша держава перебуваючи в умовах трансформаційних змін, орієнтуючись на глобальні тенденції в сфері управління і деліберативну модель демократії, намагається адаптувати свої інститути і стимулювати появу нових інститутів у відповідності з викликами системі ззовні та зсередини. Для забезпечення стійкості суспільного розвитку і запобігання конфліктності при інституціональному реформуванні важливим є принцип горизонтальної інтеграції. Даний принцип полягає в перетворенні інститутів соціально-політичної сфери відбувається не ізольовано від публічної сфери та соціально політичних акторів, а в розповсюдження інтересів і очікувань основних агентів публічного поля в політичному просторі, які зацікавлені в ефективному функціонуванні даних інститутів. [38] Процес інституціоналізації громадянського суспільства в українському публічному просторі проходить в близькому взаємозв'язку з державними інститутами, що структурно і функціонально змінюються та втрачають традиційність і піддаються інноваціям. Інституціональні перетворення запускають механізми змін в системі відносин акторів та формують нові

практики співпраці. Складні і фрагментовані взаємодії державних та недержавних інститутів публічної політики створюють чисельність мережевих практик співпраці і формують публічний капітал сучасної політичної системи країни. Роль громадянського суспільства у мережевих структурах публічного партнерства залежить від рівня інституціоналізації вищевказаного виду акторів та від поведінкової стратегії держави по відношенню до суспільства. Інституалізація громадянського суспільства керується правовими нормами. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, розглядають її як складову стратегії сталого розвитку «Україна–2020» схвалену Указом Президента України від 12 січня 2015 р. В даній стратегії вказано про необхідність створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». О. В. Червякова зазначає, що за результатами проведеного аналізу за системою основних чинників самоорганізаційної спроможності, стратегія є важливим і основним документом для формування та розвитку громадянського суспільства і публічного управління. В стратегії визначено умови, як основні проблеми розвитку громадського сектора, сформовано ідеї, що визначає мету і принципи Стратегії, а також вказано технології через стратегічні напрями та завдання з врахуванням реалізації, моніторингу та оцінкою виконання Стратегії. Нажаль відсутність такого чиннику, як ресурси і постійного діалогу між інституціями державної та публічної влади пригальмою реалізацію даної Стратегії на даному етапі. Незважаючи на повільний і запізнит вний процес формування та реалізації стратегії розвитку громадянського суспільства в публічному просторі держави, практика сучасна участі громадського сектора в політичному житті держави та його організаційний розвиток мають певну історичну традицію і певні особливості в організаційному, ресурсному, правовому, структурному плані. Рівень організаційної оформленості громадянського суспільства є одним з основних показників якості та ефективності

даного інституту в процесі формування публічної політики. Загальний рівень сталості громадського сектора в цілому покращився. [39]Основна складова формування громадянського суспільства за роки незалежності в країні представлена великою кількістю зареєстрованих організацій громадського сектора. За даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, які були оприлюднені Державною службою статистики України, на 1 березня 2015 р. було зареєстровано 65080 громадських організацій, 25900 профспілок та їх об'єднань, 13800 благодійних організацій, 15786 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та 1363 органів самоорганізації населення. Позитивні зміни сталися в інституціональній спроможності організацій, диверсифікації джерел фінансування, фінансовому менеджменті, громадському представництві, наданні послуг і ставленні з боку громадськості. Завдяки своїй ролі у Революції Гідності громадянське суспільство стало прирівнюватись суспільству, державою і політиками як повноцінний гравець, який впливає на розвиток країни. Позитивним показником суб'єктності громадянського суспільства є зріст рівня довіри до нього з боку громадян. Згідно з дослідженням, які були проведені Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова з грудня 2016 р. громадянським організаціям у середньому довіряло 45% респондентів, не довіряло – 36,5%, у 2014 р. показники довіри й недовіри дорівнювали 43,6% респондентів, не довіряло – 34,8% відповідно. Найбільший рівень довіри продемонстрували окремо представлені громадські об'єднання – Волонтерські організації, яким у 2016р. довіряли – 65,9%, не довіряло – 21,5%. Відповідно даних дослідження «Волонтерський рух в Україні», підготовленого GfK Ukraine на замовлення Представництва ООН в Україні, громадяни країни надавали великого значення волонтерському рухові в розвитку суспільних процесів: 62% визнавали роль волонтерів в змінах останнього року; 85% вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру; 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковим складником громадянського суспільства. Експерти стверджують, що майже 1/4 українців мали досвід волонтерства, з яких 9% почали займатися волонтерством протягом останнього року. Основним

напрямом праці волонтерів в 2014 р. стала допомога українській армії та пораненим. До подій, що сталися в Україні у 2014 р., найбільш актуальними напрямами діяльності волонтерів були допомога соціально незахищеним групам населення. У 2015 році зареєстровано 215 волонтерських організацій в Україні. В законодавчому вимірі волонтерська діяльність набула ознак найбільш дієвої форми самоорганізації населення. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 05 березня 2015 р. № 246- VIII. Збільшення активності волонтерського руху, було зумовлено двома причинами: внутрішньополітичною кризою, що призвела до розбалансування системи державного управління, дефіциту якісних управлінських рішень, браку ресурсних можливостей, та зовнішньою агресією, яка поглибила дисбаланс між спроможністю держави ефективно виконувати свої функції та забезпеченням основних потреб громадян. Кризові процеси в країні та зовнішні впливи поставили під загрозу її існування як національної держави, що було сприйнято громадянами, як особистий виклик, загрозу. [30] Роль громадських і волонтерських організацій у формуванні публічної політики в нашій державі в умовах трансформації держави, є однією з ключових і результативних. Дані інституції швидше і ефективніше, ніж держава, здатні реагувати на виникнення проблем в політичній системі, актуалізувати їх, в міру своїх ресурсних можливостей впливати на процеси вибору альтернатив рішень, впровадження та контролю за їх виконанням. Можна відзначити, що незважаючи на позитивні зміни в організаційному формуванні громадянського суспільства та високий рівень довіри з боку громадян до інституту, безпосередня участь населення в громадських організаціях не висока. 85% населення не належить до жодної з громадських організацій, показник свідчить про не сформовану традицію в населення виражати себе у організованих формах політичної активності і за допомогою організації брати участь в публічному діалозі. Але з іншої ми можемо спостерігати значну кількість громадян, які готові брати участь і беруть участь на індивідуальному рівні в політичному житті країни. В політичній науці розрізняють форми і ступінь приєднання індивіда в політику залежно від того, чи він готовий до участі та реально він бере участь в

конвенціональних чи неконвенціональних формах політичної активності. Включеність громадян у політичний процес виражається у різних формах політичної участі. Однією з форм - протестна поведінка. Політичні кризові системи, нездатність владних еліт забезпечити позитивні ефекти зворотного зв'язку призвели до алієнації – відчуження українського суспільства від політики, але в той же час – формуванню в окремій його частині усвідомлення неправильності дій керівництва країною і необхідності щось змінювати. У результаті в політичній системі країни сформувалася соціально і тематично різноманітна протестна практика участі громадянського суспільства у публічному просторі України, що стала одним з основних і регулярних способів впливу суспільства на владу. Зазвичай розглядають такі типи протестних акцій: збір підписів під петиціями до влади; участь у пікеті, мітингу або демонстрації; участь в актах громадянської непокорі і бойкот рішення влади; участь у неофіційному страйку; захоплення будівель і блокування руху на дорогах, залізничних коліях та ін. На даний час можна виділити новий тип протестів – «мережевий протест», який активно входить у політичне життя української держави. Інституціоналізація протестної діяльності в Україні ропочалася з моменту здобуття незалежності і триває до цього часу. За цей час даний вид активності утвердився як один з впливових чинників, які впливають на політичну систему країни та фактично перетворився на постійно діючого актора публічного простору. Залежно від політичного режиму протестна участь законодавчо дотримується державою і впливає на політичний процес повністю. В демократичних системах громадяни мають законодавче право виражати свою незадоволеність правлячій еліті з метою впливу на конкретні політичні рішення. Норми міжнародного права, що гарантують право на свободу мирних зібрань, закріплені в статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод. У національних законодавствах таке право фіксується в Конституції. В Україні це право зазначено в статті 39 основного Закону, відповідно до якого громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи місцевого

самоврядування. Протягом довгого періоду часу в Україні, як на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях питання регулювання щодо обмеження свободи мирних зібрань трактувалось досить суперечливо, оскільки застосовувалися різні стандарти стосовно вищевказаного права. Закон «Про мирні зібрання» поданий до верховної ради України в 2008 р., в 2013 р. під впливом опозиції і самої влади був знятий з розгляду так і не був прийнятий. У 2014 р. під час подій на Майдані у ВР були прийняті «Закони 16 січня» або їх ще називають «Диктаторські закони», які суттєво обмежували участь громадян у протестах і наділяли владу широкими повноваженнями в застосуванні покарань по відношенню до протестувальників. 28 січня 2014 р. під впливом опозиції закони скасовані та був прийнятий Закон «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, які мали місце під час проведення мирних зібрань». Питання правового регулювання участі громадян в мирних політичних акціях досі не врегульовано та залишається відкритим. [62] Правовий вакуум створює як для влади, так і для протестувальників можливість діяти поза правовим полем, що в свою чергу забезпечує появу ряду проблем і політичних ризиків: кваліфікації дій протестувальників як протиправних і неконвенційних, можливого застосування насильства з боку влади по відношенню до протестувальників і визнання результатів акцій з боку держави і суспільства; звуження діалогового вікна між конфліктуючими суб'єктами публічного процесу та деконструктивний характер взаємодії між акторами. [63] Тематика протестної активності в Україні носить економічний та політико-ідеологічний характер. Починаючи з 2000 р. помітно зросла участь громадян в акціях протесту з політичних питань. Акція 2000-2001 рр. «Україна без Кучми», 2004 рік «Помаранчева революція». Слід зауважити, що в період між виборами причинами протестів були в основному економічні питання, а напередодні чергових виборів збільшувалася кількість акцій з політичних питань. Найбільш примітними були виступи ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС та воїнів «афганців» проти скасування пільг, підприємців проти нового податкового кодексу, колишніх воїнів УПА з приводу святкування Дня перемоги у Львові, шахтарів Луганської області

через затримки у виплаті зарплат, проти прийняття закону про мови. Оскільки Україна постійно знаходиться в стані виборів, тому участь громадян в різних політичних акціях є цілком природним. За даними Міністерства внутрішніх справ у 2011 році в Україні пройшли масові акції протесту за участю більше 8 мільйонів чоловік. У 2012 році збільшилася кількість протестів з політичних питань. Пройшли акції протесту проти кримінального переслідування інтернет-видання Lv.ua і телерадіокомпанії ТВі., проти арешту Тимошенко, проти «Харківських угод», «мережевий» протест журналістів проти ухвалення Верховною Радою в першому читанні закон про посилення відповідальності за наклеп. У 2013 однією з найпомітніших і масових була акція «Вставай, Україно». Високий рівень політизації протестів є загальною тенденцією з часів подій на майданах України. Найвища кількість політичних акцій зазвичай чітко збігається з важливими подіями суспільного й державного життя. [62]Першим високомобілізаційним політизованим протестом вважається Майдан 2004 р. Наступними були Революції Гідності листопад 2013 р. – лютий 2014 р. та позачергові вибори до Верховної Ради України у жовтні 2014 р. З 2013 р. стабільно зростала кількості протестів з ідеологічним забарвленням: 25%, 34% та 38% . Після подій 2013–2014 рр. рівень протестної активності українського суспільства залишається високим. Протестні акції після Революції Гідності визначаються меншою кількістю учасників, але суттєво вищим рівнем насильства. Значна частина протестних акцій здійснюється відносно невеликими групами при цьому супроводжується конфронтаційними або насильницькими діями. Протестні акції залежать від їх тематики: найбільш насильницькими є політикоідеологічні протести, а найбільш масовими – соціально-економічні. У світлі зазначених соціально-політичних реалій особливо тривожним симптомом є подальше зниження ролі організованого громадянського суспільства в структурі протестної активності. На фоні зниження ролі організаційного фактору в Україні спостерігається досить висока роль лідерів в організації політичних протестів: Помаранчева революція, Революція Гідності, блокада торгівлі з Донбасом ветеранами та учасниками АТО. Широке поширення отримав в Україні «мережевий протест», особливо активно проявився в період революційних подій

2013-2014 рр. В цей час активно з'являлися в онлайн просторі сайти та сторінки у соціальних мережах організацій та об'єднань громадян протестної спрямованості. Отже, протести в нашій державі в силу своєї регулярності, системності, реактивності перетворилися на повноцінних акторів публічного процесу, розширивши практику «вуличної» участі. Даний вид самоорганізації політичних акторів – відповідна реакція на відсутність результатів зворотного зв'язку з владою і ситуативний пошук рішень з питань, які стоять перед незадоволеними групами. [28] На думку В. Степаненка в результаті системної перманентної протестної культури сформувалась в Україні - революційна публічність, яка з одного боку викрила проблеми взаємодії між суспільством і владою, з іншого розкрила можливість для формування нових форм впливу на політику з боку громадянського суспільства. Розширення участі громадянського суспільства в політико-управлінських процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливо тільки при створенні державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані і на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності. Для забезпечення принципу зворотного зв'язку під патронатом держави ще в 2010 р. було ініційовано створення спільних з громадянським суспільством інституцій. Поява нових інституціоналізованих мережевих структур, що включають державу і громадянське суспільство, була обумовлена кількома причинами одночасно. Перша причина - українська держава як інститут у сучасних умовах змушена була у відповідності з прийнятими зобов'язаннями впроваджувати нові форми взаємодії з іншими учасниками публічного процесу.[62] Друга причина - державна модель управління традиційного типу вже не в змозі була регулювати стосунки у сучасній, нехай ще й не до кінця відкритій системі тільки ієрархізованим шляхом, виконуючи роль наглядача і роздаючи вказівки, оскільки реакція на такий варіант управління, як правило, веде до глибоких кризових процесів. У прагненні виконувати координуючі функції, державна влада в Україні була змушена створювати мережеві практики публічної взаємодії, забезпечуючи їх правовими основами та фрагментовано створюючи інституціональні структури в практичному публічному просторі за участю

громадянського суспільства[35] Ідея створення на регулярній основі і на різних просторових рівнях комунікативних публічних майданчиків для виявлення загальнозначущих питань і їх рішень отримала в Україні інституціональне втілення у вигляді Громадських Рад. У відповідності з Постановою Кабінету міністрів «Про забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади» при всіх органах влади були створені громадські ради. Протягом 2010-2011 рр. вони були утворені практично при всіх міністерствах Верховної Ради України та обласних адміністраціях. Говорячи про ефективність діяльності громадських рад варто зазначити, що на першому етапі була зроблена спроба створити публічні майданчики, де мали б обговорюватися між владою і суспільством громадянські ініціативи на місцях, але даний інститут не зміг реалізувати себе як публічний, ставши формальним, бездіяльним і практично повністю контрольованим органом влади. Масові протести в Україні 2013-2014 рр. продемонстрували те, що Україна потребує реального діалогу з метою вироблення політики за участю представників громадянського суспільства щодо тих нагальних проблем, які стали причинами глибокої політичної кризи і конфронтації. Проблеми неефективності громадських рад на початковому етапі їх роботи, не призвели до виключення даного інституту з публічного простору України, а навпаки з 2014 р. почалася його реанімація та подальша інституціоналізація в публічному полі політики.[1,65,66] Представники громадянського суспільства активно включилися в процес реформування системи. Так, у січні 2014 р. в період Революції Гідності була ініційована громадськими активістами, журналістами та експертним співтовариствами розроблена «Дорожня Карта Реформ для Парламенту VIII скликання», яка передбачала реформування у 20 найважливіших галузях, які потребують невідкладного реформування. З цього часу при всіх рівнях влади з'явилися нові консультативно-дорадчі органи, спільні робочі групи, до яких увійшли громадські активісти, волонтери, які отримали певні важелі для інформування населення про проекти можливих рішень, організації їх широких громадських обговорень та забезпечення зворотного зв'язку, здійснення громадського контролю та прямого впливу на прийняття політичних рішень.

Можна констатувати, що послідовно, хоч і не без проблем, йде процес адаптації нового інституту і нових управлінських практик, при все ще елементарних старих принципів управління, що стоять і перешкоджають роботі. [65-66] При Міністерстві юстиції України діє громадська рада з питань люстрації, При СБУ з 2014 р. функціонує новостворена громадська рада з питань оновлення та очищення влади, При Міністерстві оборони України громадська рада волонтерів для ефективної взаємодії з волонтерськими організаціями та координації благодійної допомоги, громадська рада при Міністерстві тимчасово окупованих територій. Таким чином, інститут громадської ради в Україні, що знаходиться в умовах реформування, поки що не можна назвати повноцінним і незалежним публічним інститутом з кількох причин. Насамперед цей інститут не має ще до кінця сформовану законодавчу базу, яка б регулювала їх діяльність в публічному просторі та існує проблема незалежності таких порад, як фінансова, так і пов'язана з їх формуванням. Основне фінансове забезпечення несе держава, тому з його боку спостерігається очевидний вплив і тиск на діяльність цього органу. Формування громадської ради в сучасній Україні має двоїстий ефект, з одного боку, можна спостерігати збережену від попередніх рад практику впливу з боку державних структур на вибір членів цього органу, з іншого боку – частина рад цей процес здійснює конфліктно, але тим не менш самостійно, не даючи можливості державним структурам активно втручатися. Основним показником ефективності громадських рад, є використання державою рекомендацій, отриманих в результаті обговорень, у зв'язку з цим існує ще одна важлива проблема – питання про статус рішень громадської ради. [62] Однак питання про звітність влади про прийняття до розгляду рекомендацій поки ніяк не регламентовано. Наступна проблема – це відсутність планування діяльності громадської ради на середньо і довгостроковий період, яка призводить до виникнення різного роду не узгодженостей у діяльності рад і органів влади. Існуючі «внутрішні» проблеми рад також гальмують процес їх інституціоналізації як публічних акторів. Одна з основних проблем — це кадрова проблема, яка відображається на якості та швидкості прийнятих рішень. Наступною «внутрішньою» проблемою є інформаційний супровід про діяльність рад. Поради

повинні інформувати населення про проекти можливих рішень, організувати їх широке громадське обговорення і забезпечувати зворотний зв'язок. Незважаючи на велику кількість невирішених проблем інституту громадської ради, слід розглядати як публічного актора, що виконує нехай і в не в повній мірі функції публічності та формуючого в процесі свого розвитку нові практики взаємодії влади і суспільства. Ще одним важливим прикладом інституціоналізованого актора, який формує публічний капітал «знизу – вгору», можна зазначити аналітичні спільноти, що виконують експертну, аудиторську, дорадчу функції в українській державі. За даними глобального індексу Global Go To Think Tank INDEX Report в Україні діяли аналітичні центри, які мають свою інтелектуальну репутацію та вносять частково внесок в політичні рішення держави. Основне завдання аналітичних спільнот – провести відповідні аналізи діяльності державних структур, концентрувати і повідомити альтернативні недержавні рішення влади, вносити пропозиції та давати рекомендації щодо необхідності змін в системі. Однією з основних проблем для даної категорії акторів в державі є проблема підвищення їх суб'єктності і потрібності в публічному вимірі. Для підвищення суб'єктності аналітичних спільнот в нашій державі необхідно забезпечити: публічність політичного процесу, потрібність реальної аналітичної інформації з сторони влади. До позитивних ефектів інституціоналізації публічного капіталу відносять розвиток краудсорсингової і краудфандінгової діяльності в Україні, що слугує розвитку і використанню політичних інновацій в політичних практиках громадян. Розвиток краудсорсингової діяльності в публічній площині відбувається як «згори», відбуваючи шляхом проектування державою спеціальних онлайн-платформ для організації спільної діяльності з громадськістю, так і «знизу» за допомогою громадських структур. В українському публічному просторі активно розвиваються види краудсорсингових практик: проектний краудсорсинг, мережевий брейнсторм, краудфандінг, краудкастинг. Краудфандінгова практика в Україні тільки починає розвиватися. Один із прикладів успішної реалізації соціальних проектів є волонтерський рух. Для краудфандінга в Україні активно використовують інтерактивні міжнародні майданчики Kickstarter, IndieGoGo, RocketHub,

PeerBackers, Boomerang. Зокрема активно розвивається в публічному полі України ІТ-краудсорсинг. [62] Головною задачею якого є впровадження цифрових технологій в управлінні, що дозволяє громадянам бути включеними в процес прийняття рішень і є однією з основних умов електронної демократії. Наглядним позитивним прикладом є стартапівський проект громадської організації SocialBoost Стартап «1991 Data Incubator» за підтримки міжнародних донорів, урядових організацій та партнерів. Розвиток проектів, як різновиди політичного краудсорсинга допускає інституціювати антикорупційні механізми і за допомогою онлайн-технологій контролювати владу. Краудсорсингова діяльність в публічному полі української політики показує активний розвиток, що допомагає утвердженню нової моделі політичної та громадянської участі, включення інноваційних механізмів в політико-управлінської моделі. За допомогою краудсорсингу громадянське суспільство на індивідуальному рівні шляхом прямої безпосередньої участі включається в процес прийняття рішень на етапі виявлення проблем і реалізації та контролю за їх виконанням. Отож, формування моделі публічної політики в державі і по траєкторії «знизу – вгору» проходить у відповідності з глобальними тенденціями змін інститутів і практик взаємодій акторів політичних процесів та має певні особливості та негаразди. Особливістю українського варіанту полягає в тому, що громадянське суспільство швидше і результативніше інституціоналізується як публічний актор, ніж держава, яка не встигає інституціонально пристосовуватись під зміни і в силу обмеженості традицією попередньої управлінської моделі уповільнює участь громадянського сектора в політичному житті, створюючи імітаційні практики публічності. Однією з важливих проблем є недостатньо підготовлена законодавча база щодо статусу, прав і обов'язків публічних інститутів громадянського сектора, яка позначається на характері відносин з державними структурами. Політико-правове підґрунтя участі громадянського сектора в публічному процесі необхідно покращувати і пристосовувати до сучасних тенденцій розвитку політики і внутрішньополітичним реаліям. Особливої актуальності набувають питання необхідності законодавчого обґрунтування впровадження різноманітних конвенціональних форм участі

громадськості в публічному процесі, що сприяє інституціоналізації суб'єктності, підвищенню рівня довіри до публічних акторів. Особливістю української моделі публічної політики формату «знизу – вгору» є висока протестна активність громадянського суспільства, яка в умовах порушення каналів зворотного зв'язку і низького рівня довіри громадян до політичних інститутів впливає формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської і політичної участі.[62] Сучасні інститути громадянського суспільства залучені в мережеві практики співробітництва з використанням нових ресурсів і продукуючи спільні рішення з проблемних питань. Одним з активно інституціоналізаційних мережевих практик співпраці публічних акторів є краудсорсингові, краудкастингові та краудфандінгові форми діяльності, що дозволяють присвоїти нові інноваційні види організованої участі громадян в управлінні.

3.2. Специфіка та перспективи розвитку української моделі публічної політики

Відповідно до моделі «зустрічних траєкторій» процес формування публічної політики реалізовується суб'єктами політичного процесу у двох напрямках: по вертикалі «згори – вниз» державою і його структурними компонентами та «знизу – вгору» громадянським суспільством, що знаходяться у взаємозв'язку між собою, утворюючи зворотний зв'язок, який забезпечує комунікацію, діалог між ними. Публічні інститути в деякій мірі визначальними суб'єктами, що формують і запускають процеси взаємодії в системі, впливаючи на характер та якість зворотного зв'язку. Зворотній зв'язок сприяє розширенню публічного поля політики та сприяє досягненню суспільної гармонії в системі. Розрив зворотних зв'язків і надмірна вертикалізація системи політико-державного управління сприяють утворенню мобілізаційної бюрократичної моделі, яка нечутлива до сигналів, що йдуть знизу та, і наслідок формуванню високого рівня соціальної напруженості й конфліктності, звуженню спектра горизонтальних зв'язків і неефективної публічної політики. В процесі формування публічної політики в державі на горизонтальному і вертикальному рівнях відбуваються зміни, що мають

протилежну результативність. За допомогою методу економетрії можливо спробувати побудову моделі для визначення рівня ефективності та перспектив розвитку публічної політики в Україні. Побудовані моделі парної регресії використовують для: аналізу процесу інституціоналізації, дослідження формування громадського капіталу в Україні, виявлення тенденцій розвитку, та для прогнозу розвитку досліджуваного процесу на майбутнє. Прогнозування на основі часового ряду показників відноситься до одновимірних методів прогнозування, що базуються на екстраполяції. Оцінка якості побудованої моделі здійснюється на підставі значень коефіцієнта детермінації і середньої відносної помилки апроксимації, яка повинна бути менше 7% – 10%. Для побудови прогностичних моделей були використані дані по Україні з 2002 р. по 2015 р. міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators, що включає індекси ефективності уряду, ефективності управління, право голосу та підзвітності, правопорядку, контролю корупції, політичної стабільності і відсутності насильства, якості регулювання. В українському кейсі можна додати темпоральний критерій для дослідження зміни тенденцій публічної політики України в часі і змодельовали короткостроковий прогноз. Побудова моделі право голосу дасть можливість простежити динаміку змін участі громадянського сектора в публічному процесі та побудувати прогнозну лінію тренда. На підставі отриманого поля кореляції можна висунути гіпотезу про те, що зв'язок між факторами X і Y носить поліноміальний характер та може бути описаний рівнянням, у – це величина параметра голосу і підзвітності, випадкова помилка. В результаті побудована модель дає нам підставу стверджувати, що рівень політичної участі громадян в політичному просторі України стрімко прогресує по наростаючій. Тенденція до посилення поведінкової активності почалася з періоду Помаранчевої революції 2004 р. та досягнувши показників в діапазоні 48,8-50 в 2008 р., пішла на незначний спад до значення 37,54, а в 2013 р. знову досягла показника даного. Дане може вказувати про два аспекти діяльній активності громадського сектора як публічного актора, що діє по траєкторії «знизу – вгору». Перший аспект свідчить про позитивні прояви інституціоналізації громадського суспільства, що формується в громадянській

самосвідомості і прагнення через різні форми участі захищати свої інтереси. Другий аспект - високий ступінь активності сигналізує про проблеми в політичній системі, порушення ефектів зворотного зв'язку, незадоволеність громадянського суспільства виражається в протестній активності. В даному випадку пояснити ступінь небезпеки і ризику для системи можна, додатково побудувавши модель політичної стабільності з політичною участю. Найгіршим для України є показник стабільності і відсутності насильства, який на 2015 р., за даними міжнародного моніторингу становив 6,16, в 1996 р. цей показник був 37,20, а в 2007 – 48,31. Такі низькі показники пов'язані з війною на сході України, та наразі в найближчій перспективі вони не будуть суттєво відрізнятися, що тягне всі показники публічності на низ. На підставі отриманого поля кореляції можна висунути гіпотезу про те, що зв'язок між факторами X і Y носить поліноміальний характер і може бути описаний рівнянням, де x – це рік, y – це величина параметра ефективності управління, випадкова помилка «відхилення» обурення. [62] Дана поліноміальна модель показує різке погіршення стану системи за показником стабільності. В 2002 р. Україна мала найвищий показник, в 2007 р. – 48,31, а у 2012 – 42,18 стрімке падіння значення до 5,71. В прогнозованій моделі спостерігається продовження падіння показників та наростання нестабільності системи, що вказує про високу соціальну напруженість і нездатність системи подолати конфліктність. Змінна модель контролю над корупцією, що має високий кореляційний зв'язок з ефективністю управління, дає можливість простежити на прикладі моделі контролю над корупцією інституціональну спроможність системи протистояти проблемі. На підставі отриманого поля кореляції можна висунути гіпотезу про зв'язок між факторами X і Y носить поліноміальний характер і може бути описаний рівнянням, де x – це номер року, y – це величина параметра величини корупції, випадкова помилка. За період існування показники корупції в нашій державі були завжди високими, що визначалось одним з найсерйозніших гальм проведення якісних реформ і формування ефективного управління. Враховуючи показники боротьба з корупцією за аналізований період, тягнулась без позитивних результатів за винятком періоду з 2004 по 2005 рр., де дані

значення 18,05 за рік досягли 29,76. З 2002 по 2005 рр.. Спостерігалась регресія до найнижчого значення за весь період до 11,85 в 2013 р. Після Революції Гідності і антикорупційних реформ та створенням мережевих інституцій – держави і громадянського суспільства – по боротьбі з корупцією показники показали зростання. Правовий показник – один з визначальних інституціональних показників публічності на якому побудована модель верховенство права. На підставі отриманого поля кореляції можна висунути гіпотезу зв'язок між факторами X і Y носить поліноміальний характер і може бути описаний рівнянням, де x – це номер року, а y – це величина параметра ефективності управління, випадкова помилка. [62] Вищевказана модель свідчить про стан правового показника системи практично на одному рівні з 2002 р. і без істотних змін значень до 2015 р. Найбільш високий показник був зафіксований в 2008 р. – 29,33. У перспективі лінія тренду не вказує кардинальних коливань, що говорить про збереження ситуації на тому ж рівні. Модель якості регулювання показує, яка дає нам можливість простежити тенденцію розвитку інститутів у сфері регулювання політичними процесами в системі, оцінити здатність влади формувати і здійснювати політику, що сприяє соціально-економічному розвитку в умовах ринкової економіки. На підставі отриманого поля кореляції можна висунути гіпотезу, що зв'язок між факторами X і Y носить поліноміальний характер і може бути описаний рівнянням, де x – це номер року, y – це величина параметра ефективності управління, випадкова помилка. Поліноміальна модель якості регулювання не показує істотних змін, що говорить про таку собі стагнацію даного показника. Найвищий показник був зафіксований в 2004 р. на рівні 39,71, а з 2012 р. по 2015 р. зміни значень, які залишалися на рівні 28-30 практично не спостерігалось. Розвиток якості регулювання в перспективі не передбачає істотних змін, залишаючись в межах показників 2014 – 2015 рр. Основний інституціональний показник публічної полики – це показник ефективності управління відповідно до якого побудована поліноміальна модель, яка має найістотніші коливання зміни показників. На підставі отриманого поля кореляції можна висунути гіпотезу, що зв'язок між факторами X і Y носить поліноміальний

характер і може бути описаний рівнянням, де x – це номер року, y – це величина параметра ефективності управління, випадкова помилка. Значимість коефіцієнтів моделі задовольняє вимогам, вони статистично значущі з достовірністю 95%. Модель ефективності управління показує нестабільність і різкі зміни показників, які свідчать про складні зміни управлінської моделі в трансформаційний період. [62] Стадія поступового наростання значень спостерігалася з 29,27 в 2002 р. до 34,63 в 2006 р., після чого почалася стрімка регресія показників до 22,01 в 2009 р. Якісний стрибок почався з 2011 р., досягнувши в 2012 р. значення 32,23 з незначним уповільненням 30,81 в 2013 р. і до 2014 р., коли був зафіксований найвищий показник за весь аналізований період – 40,38. В 2015 р. продемонстровано спад та лінія прогнозу також показує регресію за показником ефективності управління. В результаті проведеного емпіричного дослідження зробити висновки. Аналіз поліноміальних моделей інституціональних показників публічності показав, що український кейс публічної політики є суперечливим, нестабільним і малоефективним з точки зору керованості і урегульованості. Український кейс публічної політики має позитивні тенденції зміни якості публічного капіталу. Дві моделі стрімко регресують лінію тренду, що істотно звужує поле публічної політики та показує найбільш проблемні зони у взаємодії влади і суспільства. Модель якості регулювання та модель верховенства права не змінили свої показники ні в одну із сторін, що свідчить про повільне реформування цих інституціональних показників системи. Спостерігаються тенденції поліпшення деяких інституціональних показників, де лінія тренда фіксує в перспективі розвиток по висхідній. [48] Позитивну динаміку продемонстрував показник боротьби з корупцією. Наша держава ще далека від прориву у боротьбі з корупцією, проте спостерігаються позитивні зрушення в цьому напрямку. Тенденцію на підвищення рівня суб'єктності показує цивільний сектор. Лінія тренду демонструє посилення ролі інституту громадянського суспільства в публічних процесах, яка свідчить про розширення публічного поля політики. На прикладі українського кейсу можна частково переконатись, що формування громадського капіталу в державі є результатом стану якості інститутів і їх ролі в

процесі прийняття і здійснення рішень. [49]Суперечливі тенденції публічної політики не дозволяють поки країні вийти на новий рівень відносин і створити сприятливі умови для формування деліберативної демократії, тому вимагають серйозної корекції проведеної політики, відмову від імітаційних форм взаємодії, а також пошуку нових інноваційних способів і механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства. Результати показали та дозволили сформулювати практичні рекомендації, які спрямовані на підвищення ефективності публічної політики та подолання імітаційного в її здійсненні, що в подальшому буде сприяти підвищенню якості прийняття публічних рішень. Необхідно адаптувати ці концепції в форматі діяльності національної, регіональної та місцевої влади, застосувати механізми реалізації принципів нового управління в інституціональні практики адміністрування. Публічні платформи як простір для співпраці затребувані в Україні на всіх рівнях публічної політики. [62]Публічні загальнонаціональні платформи можуть бути одним з основних засобів для того, щоб організовано і структуровано висловлювати інтереси акторів на національному рівні та спільно виробляти рішення загальнодержавного значення. Публічні платформи на регіональному та місцевому рівні взаємодії будуть створювати основу для співпраці з проблем свого територіального простору. Державі як основному актору публічного процесу, необхідно організувати ефективний комунікативний процес з громадянським суспільством для визначення системи громадських цінностей і підвищення ефективності державних механізмів. Залучення уваги до внутрішніх комунікативних майданчиків арени прийняття рішень в системі державного управління. Створення і розвиток системи моніторингу публічної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях. [26] Необхідний регулярний механізм моніторингу політичних, соціальних, інформаційних тенденцій, який служитиме своєрідним барометром стану справ в державі, адекватності його структур і прийнятих управлінських рішень реалій соціально-політичного життя та динамічним економічним процесам. Залучення в якості розробників стратегії публічної політики незалежних, а не заангажованих владою аналітичних спільнот, які в змозі уявити об'єктивні аналітичні дослідження

про стан політичної системи в цілому та її окремих секторах зокрема. У зв'язку з цим необхідне підвищення суб'єктності мозкових центрів в публічному просторі України і забезпечення регулярного діалогу аналітичних спільнот з владними елітами в вигляді консультацій, конференцій, розробок експертних аналізів. Розвивати практику партнерської взаємодії між акторами публічного процесу. Однією з таких практик може бути створення робочих груп публічної політики щодо вирішення проблем в суспільстві і державі на всіх рівнях, що діють на регулярній основі, включають в себе представників влади, експертного співтовариства, цивільного сектора, бізнесу. [62] Взаємодія акторів в цих групах має будуватися на партнерському підході, закріпленому на законодавчому рівні у вигляді договору про співпрацю. Ініціатива організації груп партнерства може виходити від всіх інституціоналізованих акторів публічного процесу, вони ж можуть вносити пропозиції про склад, регулярність зборів, контроль за прийнятими рішеннями. Робочі групи повинні створюватися в різних просторових полях публічної політики, де існує різний рівень проблем і специфіка їх рішень. Для розвитку публічної політики в online-просторі та ефективності форм взаємодії в процесі вирішення політичних проблем в державі необхідно дотримуватись наступних рекомендацій: розвивати нові практики взаємодії громадянського суспільства і держави в online-просторі, ґрунтуючись на вдалому міжнародному досвіді і базисних пропозиціях міжнародних проектів. Оптимізувати, посилити і легітимізувати канали online-комунікації між усіма суб'єктами політичного поля, які будуть сприяти кращій поінформованості громадянського суспільства про стан справ і давати можливість легальним шляхом участі в політичному процесі, не вдаючись до протестованих дій. [5] Розвиток української державної моделі управління відповідно до принципів E-government, що використовує ІКТ для зв'язку і інтеракцій з громадянами і бізнесом як споживачами його послуг. Розвивати систему електронного документообігу та включати її в усі сфери держуправління. Розвивати інститути медіації. В умовах трансформації політичних систем суспільства необхідно знаходження альтернативних методів вирішення спорів. Створення комплексної системи цивільного контролю і аудиту

для розвитку системи підзвітності влади перед громадянами. Потрібна подальша інституціоналізація публічного аудиту в публічній політиці, що припускає законодавче оформлення його суб'єктності, повноважень і функцій в правових документах. Впровадження в практику державного управління методів і засобів громадського контролю та аудиту, які існують у світовій практиці. Створення і включення в політичний процес спеціалізованих інституцій громадського контролю та аудиту незалежних від державної системи. Забезпечення інформаційного супроводу публічного процесу. В інформаційно-комунікативному полі необхідна наявність інформації пояснювального характеру про події, що стояли, і минулі події в публічній сфері. Доступність і регулярність отримання інформації сприятимуть свідомому вибору політичних рішень громадянами і стимулом до самостійних дій. Здійснення інформаційної функції повинно виконуватися всіма публічними акторами за допомогою доступних каналів комунікації. [64] Сприяти розвитку громадянської компетенції, яка має на увазі здатність знімати суперечності не радикальними, насильницькими методами, а шляхом конкуренції цінностей, знань, навичок поведінки в громадській діяльності. З боку держави, міжнародних організацій і фондів необхідне надання ефективного сприяння громадянському сектору за допомогою активної співпраці з ним, залучення його в рішення соціально значущих проблем та надання інформаційної, консультативної, методичної, організаційно-технічної, освітньої підтримки. Вищевказані рекомендації мають узагальнюючий характер. Однак напрямки інституціоналізації публічних акторів і каналів взаємодії в запропонованих рекомендаціях є базовими напрямками, необхідними для формування і реалізації публічної політики в Україні, що орієнтується на ідеальну нормативну модель.[62]

3.3. Управління ризиками в процесі формування та реалізації публічної політики

Існуючі на сьогоднішній час загальні підходи до управління політичними ризиками спочатку розроблялись в комерційному секторі. З впровадженням управлінської парадигми New Public Management в державне управління

зарубіжних країн, що мало місце з другої половини 1980-х по 2000-х рр., відбулася адаптація прийомів та методик ризик-менеджменту, в тому числі політичного, публічним сектором. Можна зазначити, що New Public Management, як доктрина управління у державному секторі означала перехід від бюрократичної моделі адміністрування до підприємницької поведінки в управлінні державними установами, організаціями та неприбутковими організаціями. [62] Головні риси такої моделі державного управління запозичені з неокласичної ринкової економіки і технологій менеджменту, в тому числі й ризик-менеджменту, які використовувалися у великих корпораціях. Основний акцент цієї доктрини державного управління ставився на результатах, ефективності діяльності та наданні якісних послуг, які можна отримати шляхом: управління за цілями, використання маркетингу, застосування ринкового механізму через взаємодію його елементів, стратегічного управління; застосування сучасних HR-технологій, залучення персоналу до управління; розвитку організаційної культури, відповідальності, підзвітності і звичайно, технологій ризик-менеджменту, в основі якого лежала ідея підвищення продуктивності чи прибутковості організації шляхом зменшення витрат, ефективності планування і прогнозування. [63] Спираючись на це, ризик-менеджмент став однією із основ модернізації державного управління на засадах New Public Management у Великобританії, Канаді, Сполучених Штатів Америки та інших розвинених країнах світу. На сучасному етапі розвитку доктрини державного управління в західних країнах концепція управління політичними ризиками, переживає нову трансформацію, адаптуючись до принципів демократичного врядування, насамперед «належного врядування» - «Good Governance». [63] Однією із основних причин такої трансформації усвідомлення того факту, що соціально-політичні та інші проблеми, на вирішення яких спрямоване управління політичними ризиками в публічному секторі, відрізняються від завдань, що стоять перед комерційним ризик-менеджментом за рахунок більш високого ступеня невизначеності, комплексності, соціальної і комунікаційної обумовленості державного управління. Не менш вагомим особливостю управління політичними ризиками в державному управлінні

є та, що в останньому стратегічні рішення щодо впливу на ризики, особливо на урядовому рівні, розповсюджуються на інші органи публічної влади та неурядових політичних акторів, оскільки ризики вироблення і реалізації державної політики виникають на різних інституційних рівнях. Саме тому в державному управлінні, система якого апріорі є інституціональним середовищем політичного ризикогенезу, особливу увагу слід приділяти і внутрішньосистемним ризикам, що впливають на діяльність цілих секторів такої системи, на відміну від тих, що притаманні окремим організаціям, таким як приватні фірми. Ще однією важливою специфікою державного підходу до управління політичними ризиками, а скоріше суттєвою перепорою в побудові дієвої системи державного ризик-менеджменту, орієнтованого на стратегію прийняття ризику як константи, негативний вплив якої яку можна лише знизити до безпечного рівня, є традиційно стійке неприйняття ризику інститутами публічної влади.[63] При цьому основними бар'єрами для прийняття ризиків державним сектором зарубіжні фахівці виділяють наступні: неохочість організаційної культури державних органів до прийняття ризику, брак досвіду в застосуванні підходів управління ризиками, що практикуються у комерційному секторі, й, як наслідок, нестача кваліфікованих фахівців з управління ризиками в державному секторі, недостатність інформації про ризики і відсутність певного рівня прийняттого ризику, недостатність формальних систем, процесів і процедур ризик-менеджменту та невизначена відповідальність за управління ризиками і менші можливості для інновацій, котрі апріорі містять солідний ризик-потенціал, у системі державного управління внаслідок обмеженості фінансових ресурсів, а також страху провалу реалізації різних державних проєктів. З точки зору формальної логіки неприйняття ризику суб'єктами державної політики означає, що їх схильність до ризику має тенденцію бути низькою. Таким чином урядові структури так чи інакше стикаються зі неприємними проблемами, але вони не схильні до прийняття ризикованих рішень. В той же час парадоксальність ситуації полягає в тому, що схильність державних органів влади до ризику все ж має тенденцію бути досить високою. Сама по собі схильність до ризику визначається фахівцями як сукупність ризиків, вплив яких організація

здатна витримати до вжиття заходів із управління ризиками. При визначенні такої схильності виділяються дві категорії ризиків: внутрішні ризики та залишкові ризики. Внутрішні ризики це ризики, ймовірність або вплив яких керівництво органу управління може змінити без вчинення будь-яких управлінських дій. Залишкові ризики – це ризики, які продовжують існувати навіть після вжиття заходів щодо управління ними. Проявляється подібна схильність за рахунок того, що зазвичай у системі державного управління її суб'єкти прагнуть до зниження політичного ризику шляхом розбивання складних проблем на дрібніші і більш керовані, так щоб вони могли краще справлятися з непередбаченими обставинами. Це відбувається багато в чому внаслідок того, що уряди мають тенденцію фокусуватися швидше на короткострокових проблемах, ніж на довгостроковій перспективі. Така тенденція спрощення процесу прийняття політичних рішень за рахунок ігнорування більш ризикованих аспектів таких рішень може допомогти суб'єкту політики покінчити з невизначеністю, яка може згенерувати політичні ризики. Але в своїй основній формі такий підхід до спрощення процесу прийняття рішень значним чином веде до ухвалення таких, які впливають на всю систему державного управління без будь-яких стратегічних і довгострокових міркувань, що, в свою чергу, веде до виникнення політичних ризиків, згенерованих самою цією системою. [63] У цілому, можна вважати за необхідне погодитись із думкою, що в системі державного управління, особливо на урядовому рівні, менше можливостей для маневру в управлінні політичними ризиками, ніж у фірм комерційного сектора. Наприклад, фірми все частіше використовують метод аналізу реальних варіантів для поліпшення процесу прийняття рішень, і в поєднанні з можливістю «виходу», цей метод ефективно мінімізує їх втрати при збереженні потенційної вигоди. Водночас такої розкоші уряди зазвичай не мають. Виходячи з аналізу зарубіжної науково-методичної літератури, присвяченої практичним аспектам організації ризик-менеджменту в публічному секторі органи державної влади, суб'єкти вироблення державної політики, мають справу з політичними ризиками декількома шляхами, запозиченими з досвіду комерційного сектора, використовуючи різні способи реагування на ризик або їх комбінацію.[63]

Розподіл ризиків це процес присвоєння ризиків різним сторонам, залученим у діяльність державних суб'єктів прийняття політичних рішень. Такий розподіл зазвичай відбивається на сумі винагороди, що підлягає попередній сплаті таким учасникам, або у відмові урядового партнера від частини прибутку в разі утримання від ризикової поведінки та за умов виникнення несприятливої ситуації. Передача це такий спосіб, коли орган влади страхує ризики шляхом укладання контракту з суб'єктами комерційного або громадського секторів, у якому заздалегідь прописані можливі політичні та інші ризики реалізації того чи іншого проекту або шляхом винагороди за те, щоб третя сторона, зокрема страхова компанія, брала на себе ризики і розбиралася з їх наслідками. Диверсифікація це спосіб, який інститути державної влади використовують, щоб розподілити свої інвестиції і таким чином зменшити – свої ризики. Державні організації в меншій мірі здатні диверсифікувати ризики, оскільки вони не можуть передати свої повноваження або основний функції так легко, як це роблять фірми приватного сектора. Проте, вони можуть розширити свої договірні відносини з неурядовими акторами, тим самим ефективно диверсифікуючи свої ризики. Потрібно зазначити, що перші три способи управління політичними ризиками держава зазвичай використовує при реалізації державних інвестиційних програм або проектів із надання публічних послуг, у тому числі в рамках державно-приватного партнерства. Цілком очевидно, що при розрахунку вірогідності політичних ризиків, ймовірність яких буде високою, сам вибір подібних способів в рамках стратегії управління ризиками матиме досить обмежену ефективність, оскільки самий характер політичного ризику передбачає, що з негативними наслідками від них мають мати справу саме владні інститути, а не приватні чи неурядові партнери.[63] Саме з цих причин використання вище вказаних трьох способів управління політичними ризиками на державному рівні можливе лише в досить обмежених формах, насамперед у країнах з високим рівнем політичної стабільності, легітимності правлячих політичних сил, суспільної довіри до державних інститутів, за умов відсутності загрози війни, терактів і ефективної роботи структур системи національної безпеки. Тому частіше суб'єкти вироблення

державної політики практикують інші способи управління політичними ризиками. Прийняття ризику - спосіб реагування на політичний ризик приймається у випадку, якщо можливості вплинути на нього іншими заходами обмежені, або якщо витрати на здійснення управлінських дій перевищують потенційні втрати від впливу такого ризику. Прийняття ризику є по суті обґрунтованим рішенням прийняти певний ризик і всі його наслідки щодо вибору конкретного варіанту політики. Це означає, що особи, що визначають курс політики, свідомо приймають, у тому числі негативні, наслідки від розпочатої політики. [63] Уникнення означає вибір такої стратегії поведінки, що веде до припинення або уникнення конкретної діяльності, яка генерує ризики. Уникнення ризику органом державної влади означає, що він не буде залучений в ситуацію, яка генерує ризик, тим більше політичний, або не буде вживати дії для того щоб уникнути можливих ризиків. Як вже зазначалося вище уникнення ризиків є основною стратегією поведінки при управлінні ризиками в системі державного управління. Це обумовлюється тим, державні суб'єкти прийняття рішень володіють досить обмеженими способами управління багатьма політичними ризиками. На відміну від комерційних організацій, вони не можуть дозволити собі використання таких методів як взаємозалік ризиків, тобто врівноваження схильності до ризиків в одному секторі системи державного управління з ризиками в іншому. У цілому, оскільки суб'єкти владних повноважень не можуть легко диверсифікувати ризики, вони схильні управляти ризиками, уникаючи їх. Саме мінімізація впливу невизначеності лежить в основі уникнення політичних ризиків суб'єктом прийняття рішень в середовищі державного управління, що реалізується безпосередньо в стратегії бездіяльності. Збереження - спосіб управління політичними ризиками обирається, якщо всі інші варіанти мінімізації та запобігання ризикам зазнають невдачі. Це відбувається, коли державний суб'єкт управління ризиками вважає, що пов'язані з цим витрати на збереження ризиків можуть бути в цілому керованими. Як тільки відбувається вибір стратегії прийняття ризиків, робляться спроби мінімізації ризиків до прийняттого рівня. Мінімізація негативних наслідків політичних ризиків, у тому числі управління різноманітними факторами такого ризику, потребує використання

спеціальних методів ризик-менеджменту, орієнтованих на збереження останнього на існуючому рівні, що є складовими елементами етапу обробки ризику. У загальному вигляді обробка ризику включає планування та здійснення заходів, спрямованих на зменшення величини політичного ризику і на вдосконалення позитивних можливостей, включаючи в себе: розробку документів інструкцій, указів, законів, які забезпечують реалізацію обраної стратегії і тактики мінімізації негативних наслідків ситуацій політичних ризиків; ранжування ризиків за принципом прийнятності; використання мультиплікаційного підходу до управління відповідними політичними процесами та явищами; цей підхід спрямований на те, щоб отримати мультиплікаційний ефект в процесі управління політичною сферою; імплементація в процес управління політичними ризиками такі прийомів і методів обробки ризику як отримання додаткової інформації, що є вкрай важлива для зниження ризиків в процесі розробки та реалізації рішень і своєчасного внесення коректив в стратегію суб'єкта відповідно до динаміки розвитку політичного процесу. Деякі зарубіжні науковці та дослідники відносять інструмент інформування до окремого способу державного управління політичними ризиками – відомого під назвою «оптимізація ризиків», що визначається як цілеспрямовані дії урядів щодо розуміння меж своїх ризиків і, за допомогою багатократного процесу як всередині уряду, так і з іншими основними зацікавленими сторонами, мінімізації ризику до комфортного рівня. Найбільш часто з даним концептом асоціюється термін «інформування про ризики». [63] Як інструмент державного управління політичними ризиками, інформування або ризик-комунікації відноситься до дій суб'єктів прийняття рішень щодо обговорення ризиків із максимально можливою кількістю зацікавлених сторін. Це робить для того, щоб усі зацікавлені сторони також були обізнані про ризики, з якими стикається суб'єкт вироблення політики щодо конкретного рішення або програм, і що можливе політичне рішення або форма програми буде відображати цей рівень обізнаності про ризики серед зацікавлених сторін. У західних демократичних країнах, такий підхід вважається вкрай корисним способом мінімізації негативних наслідків безпосередніх урядових дій із управління політичними ризиками на етапі

формування державної політики, тобто вибору способів щодо пом'якшення такого ризику, про які писалося вище. Основною перевагою ризик-комунікацій як ефективного допоміжного способу управління політичними ризиками на державному рівні, особливо на ранньому етапі вироблення державної політики, полягає в тому, що це дозволяє особам, що приймають рішення, краще і своєчасно інформувати зацікавлені сторони про ризики, а також здійснювати ефективний обмін даних між різними частинами системи державного управління, у тому числі щодо дієвих заходів їх пом'якшення. У цілому, неправильне інформування про ризики, що виникають в суспільстві, закономірно призводить до вакууму інформації про них, що є основним чинником соціального посилення ризиків, тобто їх політизації. Зокрема, без належної інформації суспільство, і часто державні інститути влади, починають сприймати більший рівень ризику, ніж той, який насправді присутній. А подолання укорінених уявлень про ризик, які вже широко поширені в соціальному середовищі, є невдячною завданням, майже без шансів на успіх. Тому для запобігання браку ризик-комунікацій зарубіжна фахова література, присвячена розробці методичних рекомендацій із управління ризиками, у тому числі політичними, на державному рівні, вже давно виробила ряд базових принципів із організації відповідного процесу обміну інформацією. У звіті опублікованим Кабінетом міністрів Сполученого Королівства, що зберігає свою актуальність відповідають такими принципами: відкритість і прозорість, що означає необхідність показати громадськості і іншим особам, як оцінювались ризики, які дані та пропозиції використовувалися і де могли бути виявлені які-небудь застереження; залучення – фактично йдеться про критичну необхідність організації широких консультацій із зацікавленими сторонами, стосовно яких здійснюватимуться дії, які реалізуються для зниження ризику; пропорційність і обережність. [63] Перший принцип передбачає такі дії, що вживатимуться для усунення ризиків для суспільства, які мають пропорційно відповідати необхідному рівню захисту та узгоджуватися з іншими діями, спрямованими на мінімізацію ризику. Принцип обережності застосовується, якщо є вагомі підстави вважати, що можуть виникнути шкідливі наслідки і коли наукова оцінка таких наслідків

виявляє невизначеність, згідно з якою неможливо оцінити ризик із достатнім ступенем впевненості для прийняття обґрунтованих рішень; докази, тобто рішення з управління ризиками повинні спиратися тільки на інформацію з перевірених джерел, оскільки усі повідомлення про ризики, особливо політичні, вимагають перевірки таких даних; особливо інформація про ризики стає критичною при розробці і впровадженні програм реформування державного управління, оскільки політиків і урядовців мають схильність підмінити дані, отримані в результаті оцінки ризиків стосовно програм таких реформ; відповідальність – принцип, що передбачає передачу відповідальності за управління ризиками на тих, хто має найкращі можливості для їх контролю. [63] Отже, де це можливо, уряд або інший суб'єкт, що приймає політичні рішення, буде стежити за тим, щоб ті, хто охоче йшов на ризики, несли відповідальність за їх наслідки. Сама розробка подібних принципів інформування про ризики є нормальною практикою в зарубіжних країнах. Виділення таких принципів дозволяє уряду гарантувати зацікавленим сторонам, які мають вплив в аналізі та управлінні політичними ризиками, що вони будуть якимось чином залучатися державним суб'єктом управління ризиками до цього процесу через ризик-комунікації. Безумовно, буде досить оптимістично припустити, що системи державного управління, стикаючись з новими політичними ризиками, розвинули достатній інституціональний потенціал, необхідний для виконання завдань, пов'язаних з управлінням останніми. Управління політичними ризиками, безсумнівно, передбачає активне керівництво цим процесом з боку суб'єктів вироблення державної політики, оскільки сам концепт управління ризиком безпосередньо пов'язаний із процесом ухвалення політико-управлінських рішень. Однак приймати рішення щодо завдань управління політичними ризиками самотійно не може навіть саме компетентне політичне керівництво. [63] Реалії політичного контексту управління досліджуваними ризиками навіть в розвинених країнах є такими, що вже саме внесення конкретних питань щодо ризиків у політичний порядок денний є поширеним засобом володіння владою. Відповідно останній фактор впливає на процес ризик-менеджменту вже з самого його початку. Незгода суспільства за різного

сприйняття ризику або галас в ЗМІ в контексті певного ризику часто використовується для просування окремих політичних інтересів. Даний вплив разом з потенціалом мобілізації широкої громадськості може сприяти збільшенню уваги до одних політичних ризиків, в той час як процес політизації інших соціальних ризиків може бути прихований від суб'єктів управління останніми або бути недооціненим внаслідок політичних чи особистісних мотивів осіб, які приймають ключові державні рішення. Завдання такого порядку може достатньо ефективно вирішуватися тільки за умов належного рівня ризик комунікацій, а також у рамках спеціалізованих структур, що на різних рівнях професійно вивчають політичний ризик. До останніх відносяться: рівень комерційних організацій. [63] Такі організації з великим об'ємом зовнішньоекономічних операцій, як уже згадувалося, мають найбільш розвинений механізм вивчення політичного ризику, оскільки в силу своєї діяльності займаються аналізом і математичної оцінкою ризиків, джерелом яких є органи державної влади. Це викликано необхідністю вироблення системи гарантій при торгових операціях за кордоном або при розміщенні зарубіжних інвестицій. Оцінка політичного ризику обмежується загальними показниками, державні органи можуть і повинні використовувати цю інформацію і досвід у своїй практиці, рівень міжнародних інститутів. Моніторинг політичного ризику, що проводиться міжнародними і регіональними банками, установами Євросоюзу, ООН та інших міжнародних організацій, служить орієнтиром при виробленні стратегічних економічних і політичних рішень для національних держав. Вище викладене показує, що співпраця держави з дослідним потенціалом комерційного сектору і міжнародних структур може допомогти державним суб'єктам управління ризиками у вирішенні питань, пов'язаних із проблемами ідентифікації та мінімізації політичних ризиків до прийнятного рівня, особливо тих, що генеруються процесами глобалізації. Внаслідок цього в багатьох політико-адміністративних системах вже створені і працюють незалежні агентства з оцінки системних ризиків, до яких включаються і політичні ризики для держави, а іноді й агентства з їх управління. [63] На думку уряду авторитетних зарубіжних науковців, для оцінки інституційного потенціалу

системи управління політичними ризиками на державному рівні можна використовувати три категорії, що описують основні умови для її ефективної діяльності: бази знань і структурні умови для ефективного управління ризиками, які формують активи інститутів управління ризиками. Ця категорія включає в себе правила, норми та положення, доступні ресурси, компетенції та знання, а також рівень організаційної інтеграції вище вказаних типів. При цьому, організаційну інтеграцію можна розуміти як передумову, що підвищує ефективність використання таких типів і в математичному сенсі як фактор їх примноження. Навички, що описують якість інституціональної та людської діяльності при вивченні, прогнозуванні та усуненні існуючих ризиків і ризиків, що відновлюються. Вони повинні дозволити всім зацікавленими сторонам ефективно використовувати і підсилювати вплив описаних активів. Навички включають гнучкість і спрямованість, схема управління ризиками, в якій активи і навички можуть бути використані для розробки і використання успішних політик управління ризиками, і яка вибудовується на основі останньої категорії – здібностей. Дана категорія включає в себе відносини, мережі і режими. В умовах сучасних соціально-політичних викликів глобалізаційних процесів професійну освіту і підготовку, потрібно розглядати в якості основних ресурсів для використання експертно-наукового потенціалу для управління політичними ризиками на державному рівні. Таким чином, управління політичними ризиками в рамках державних установ і організацій повинен бути заснований на найкращих наявних знаннях та практиці, а також самі такі інститути повинні мати повноваження та ресурси, які необхідні для виконання своїх завдань у найбільш ефективний та дієвий спосіб. [63] Враховуючи вищенаведене можна сказати, що специфіка управління політичними ризиками на державному рівні вимагає не лише прийняття політико-управлінських рішень на короткострокову перспективу, але й потребує довгострокового планування та прогнозування розвитку політичного процесу, аналізу потенційних змін в усій соціальній системі та за її межами, також заходів по їх попередженню, якщо вони розцінюються як ризиковані. Управління політичними ризиками вимагає ґрунтовних ризик-комунікацій з усіма

зацікавленими в цьому процесі державних і неурядових акторів, чітко продуманої і збалансованої комбінації найбільш адекватних стратегічних державно-управлінських заходів при реагуванні на вже існуючі ризики, використання широкого арсеналу ресурсів, тобто досвіду комерційного сектору, міжнародних організацій, у першу чергу, власного людського капіталу. Державне управління політичними ризиками повинно мати адаптовану до реалій функціонування політико-адміністративної системи, модель управління ризиками. [63]

Опрацювавши розділ було визначено роль та місце громадянського суспільства у формуванні та розвитку публічної в Україні та визначено перспективи розвитку української моделі публічної політики в контексті управління ризиками. У формуванні та розвитку публічної політики нашої країни існувала реальна потреба участі громадськості в політичному управлінні, залучення населення та громадських асоціацій в процес прийняття, здійснення та контролю над прийняттям рішень. Громадянське суспільство – це багатогранний і диференційований ансамбль різноманітних інститутів і суб'єктів юридичних осіб та незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально-корисну діяльність у різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян їх об'єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також по мірі становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами і державою за вирішення важливих завдань у ході просування принципів партиципаторної демократії та розширення політичної участі. Процес інституціоналізації громадянського суспільства в українському публічному просторі проходить в тісному взаємозв'язку з державними інститутами, які також структурно і функціонально змінюються, втрачаючи традиційність та піддаючись інноваціям. Інституціоналізація протестної діяльності в Україні почалася з моменту здобуття незалежності і по сьогоднішній час.[63] Доречно зазначити, що роль громадських і волонтерських організацій, як інституціоналізованих акторів у формуванні публічної політики в Україні в умовах трансформації держави, є однією з ключових та результативних, оскільки дані інституції швидше і ефективніше, ніж держава, що здатні реагувати на виникнення

проблем в політичній системі, актуалізувати їх, в міру своїх ресурсних можливостей впливати на процеси вибору альтернатив рішень та їх впровадження та контролю за їх виконанням. Формування нової моделі публічної політики в Україні по траєкторії «знизу – вгору» проходить у відповідності з глобальними тенденціями змін інститутів і практик взаємодій акторів політичних процесів, але має суттєві особливості і труднощі. Модель полягає в тому, що громадянське суспільство швидше та результативніше інституціоналізується як публічний актор, ніж держава, що не «встигає» інституціонально підпорядкуватись змін та в силу обмеженості традицією попередньої управлінської моделі гальмує участь громадянського сектора в політичному житті, створюючи імітаційні практики публічності. Особливістю української моделі публічної політики є висока протестна активність громадянського суспільства, що в умовах порушення каналів зворотного зв'язку та низького рівня довіри громадян до політичних інститутів слугує формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської та політичної участі. [62] Сучасні інститути громадянського суспільства залучені в мережеві практики співробітництва з використанням нових ресурсів. Управління політичними ризиками на державному рівні вимагає прийняття політико-управлінських рішень на короткострокову перспективу і потребує довгострокового планування та прогнозування розвитку політичного процесу, аналізу потенційних змін в усій соціальній системі та за її межами, а також заходів по їх попередженню, якщо вони визначаються, як ризиковані. Для розвитку української моделі публічної політики можна надати рекомендації для органів влади щодо підвищення ефективності управління та публічності, що включають в себе положення про підвищення якості надання послуг громадянам та положення та включають громадянське суспільство в процес співуправління, засновані не на мобілізаційних методах, а загальному інтересі та ідеї причетності до вирішуваних проблем.[48] У розробці стратегії розвитку публічної політики повинні брати спільну участь державні структури, експертні співтовариства і цивільний сектор, об'єднані мережевими принципами співпраці, в діалоговому і відкритому форматі спілкування. Публічні платформи як простір для співпраці затребувані в Україні на

всіх рівнях публічної політики. Державі як основному актору публічного процесу, необхідно організувати ефективний комунікативний процес з громадянським суспільством для визначення системи громадських цінностей і підвищення ефективності державних механізмів.[62] Залучення уваги до внутрішніх комунікативних майданчиків арени прийняття рішень в системі державного управління руху від ідеї формування громадських цінностей до розробки технологій громадянського оцінювання дієвості процесів публічної політики та її конкретних результатів. Розвивати систему електронного документообігу та включати її в усі сфери держуправління. В умовах трансформації політичних систем суспільства необхідно знаходження альтернативних методів вирішення спорів. Створення комплексної системи цивільного контролю і аудиту для розвитку системи підзвітності влади перед громадянами. Потрібна подальша інституціоналізація публічного аудиту в публічній політиці, що припускає законодавче оформлення його суб'єктності, повноважень і функцій в правових документах. [63]

ВИСНОВКИ

Питанням суті публічної політики та її трансформаціям присвячено багато робіт як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, що дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні і реалізації політичних рішень. Варто виділити, що публічна політика - це особливий вид комунікації, що не є сферою боротьби за завоювання влади, тому потрібно відрізнити її від політики репрезентативної публічності. Репрезентативність публічності політики це боротьба за право репрезентувати волю народу. Для досягнення мети даної роботи було досліджено вищевикладені завдання, які розкриті в розділах роботи.

1. Визначено поняття, зміст, структуру інструментів і процесів публічної політики, яка полягає у тому, що публічна політика – це форма політичного процесу, що реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників. Вагомою передумовою функціонування публічної політики є цілеспрямоване формування організаційних і технологічних основ. В публічній політиці є параметри, що впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення цілей. Учасниками публічної політики вважають: суб'єкт державної політики, суб'єкт публічної політики, агент публічної політики та актор публічної політики. Суб'єктом державної політики – суспільством в цілому або окремо суспільними групами, класифікованими за соціально-демографічними, професійно-кваліфікаційними, етнічними параметрами. Суб'єктами публічною політики це особи хто може публічно артикулювати власні інтереси. Особливістю діяльності агента в публічній політиці є те, що він долає заданості дійсності. Система диспозицій дає змогу агентам вільно орієнтуватися в соціальному і політичному просторах. Їх особливістю є достатньо висока реакція і ступінь пристосування до існуючих умов. Актор публічної політики - суб'єкт публічної політики та головне у процесі прийняття рішень розглядається як його

учасник. Одним із критеріїв актора публічної політики, що він повинен діяти стратегічно. Для того щоб суб'єкт розглядався як актор в контексті публічної політики, потрібно, щоб його дії мали вагомий вплив на поточний політичний процес. Можна підмитити, що публічна політика як соціальне явище часто розглядається через проблеми публічної дії, природа якої тісно пов'язана з такими процесами, як інтеракції, обмін, кооперація між учасниками. Об'єктом наукового дослідження теорії публічної політики стають влада, урядові структури, державні інститути, партії, і те, що відбувається у суспільстві, – різноманітні складні взаємодії, які по суті й складають основу публічної діяльності. Тривалий час публічна дія була предметом дослідження соціальних наук і лише з формуванням теорії. Процес публічної політики передбачають інституалізацію діалогу між основними гравцями на основі зміни змісту існуючих інститутів. Процеси публічної політики зумовлені тим, що, з одного боку, дві системи, громадянське суспільство та держава мають низький ступінь взаємопроникнення, а найчастіше односторонній. Це перешкоджає реальному та ефективному функціонуванню держави в цілях задоволення інтересів громадянського суспільства. З другого – низка суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, інституційно не вбудовані в систему державного управління та позбавлені можливості впливати на державні й управлінські рішення. Процеси публічної політики поділяють в залежності від завдань, що переслідують суб'єкти публічної політики: процеси, засновані на інститутах представництва та делегування – процес формування та реалізації державної політики за участю та під контролем громадськості. Процеси публічної політики є відмінними від процесів розширення публічної складової традиційної політики та передбачають інституалізацію діалогу між основними гравцями на основі зміни змісту існуючих інститутів.

2. Розкрито механізми правового забезпечення реалізації публічної політики. Питання формування системи правових механізмів реалізації публічної політики, як транспарентного процесу вироблення політики держави залишається відкритим. Участь громадян у виробленні державної політики Президент, Прем'єр-міністр, парламентарі визнають значимою цінністю. Інституалізація цих процесів у

нормативній системі та практиці управління ще далека до завершення і потребує детального вивчення. Слід підмітити, що нормативно-правові акти повинні забезпечувати цілісність системи реалізації демократичних процедур, оскільки спроби хаотично впроваджувати ті чи інші з них та, відповідно, під них конструювати нормативно-правову основу, призводять до формування правових колізій у юридичній сфері. Участь громадськості в правотворчих процесах демонструє спосіб реалізації публічної політики через механізм залучення громадян до процесу здійснення публічної влади в цілому та спосіб реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами через механізм безпосереднього прийняття законів та інших нормативно-правових документів. Участь громадськості у законотворчому процесі визначається через дію інститутів прямої участі чи інститутів, що мають дорадчі функції. Проаналізувавши стан правової основи реалізації публічної політики можна зазначити, що підготовка громадське обговорення, відхилення – цикл законопроектів, які регламентують участь громадськості в прийнятті політико-управлінських рішень, відносини громадянина та держави. З однієї сторони правовий механізм реалізації публічної політики як процесу прийняття політико-управлінських рішень та ефективна взаємодія не може повноцінно функціонувати без встановлення формальних процедур. З іншої сторони - нагальна потреба у впровадженні публічної політики, оскільки вона забезпечує реалізацію таких невід'ємних принципів правотворчості, як демократизм, що характеризує ступінь участі громадян в цьому процесі, рівень розвитку процедурних норм та інститутів у суспільстві і транспарентність, що характеризує відкритість- прозорість правотворчого процесу для громадськості і забезпечує звичайну циркуляцію інформації.

3. Досліджено зарубіжний і вітчизняний досвід становлення та розвитку публічної політики, а також механізмів її формування та реалізації. Механізм глобальних узгоджень - спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління, що спрямовані на вироблення й утвердження нових норм і правил взаємодії нових політичних акторів, інститутів громадянського суспільства, специфікою яких стає узгодження різноманітних

інтересів у різних сферах публічної політики. Механізмів підвищення ефективності взаємодії уряду, державного управління та політичної влади з інститутами громадянського суспільства в процесі реалізації публічної політики. Дані механізми мають мінімізувати негативні фактори, що впливають як на політичний процес загалом, так і на публічну сферу. Інформаційний механізм реалізації публічної політики - дослідники вважають механізм, складається із засобів масової інформації, безпосередньо впливає на зміну підходів до розуміння публічної сфери та її основних суб'єктів. Механізмом політичного контролю «знизу» і масової участі в прийнятті рішень, публічність політики і масовість політичної участі та довіри стають частиною політичної культури. Зазначені механізми публічної політики дійсно здатні повернути суспільству віру в працездатність політичних механізмів впливу на владу, на процес прийняття соціально значущих рішень, у розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою. Дослідники підкреслюють більшу гнучкість і соціальну еластичність створюваної системи робить суспільне середовище менш напруженим, своєчасно знімаючи нагромаджену деструктивну енергію, аналізує причини невдоволення. Зарубіжний досвід реалізації та відновлення публічної політики завбачає розвиток конкретних механізмів, спрямованих на підтримку громадських ініціатив, забезпечення справедливого розподілу соціальних благ, реалізацію законодавчих ініціатив щодо подолання корупції, розвиток соціально орієнтованої економіки, підтримання належного рівня толерантності в 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 свідомістю та громадською думкою, забезпечення свободи виборів.

4. Визначено роль та місце громадянського суспільства у формуванні та розвитку публічної політики в Україні. У формуванні та розвитку публічної політики нашої країни існувала реальна потреба щодо участі громадськості в політичному управлінні, залучення населення та громадських асоціацій у процес прийняття, здійснення та контролю над прийняттям рішень. Громадянське

суспільство – це багатогранний та диференційований ансамбль різноманітних інститутів і суб'єктів юридичних осіб та незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально-корисну діяльність у різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян їх об'єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також по мірі становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами і державою за вирішення важливих завдань у ході просування принципів партиципаторної демократії та розширення політичної участі. Процес інституціоналізації громадянського суспільства в українському публічному просторі проходить у тісному взаємозв'язку з державними інститутами, які також структурно і функціонально змінюються, втрачаючи традиційність і піддаючись інноваціям. Інституціоналізація протестної діяльності в Україні почалася з моменту здобуття незалежності і по сьогоднішній час. Можна зазначити, що роль громадських і волонтерських організацій, як інституціоналізованих акторів у формуванні публічної політики в Україні в умовах трансформації держави, є однією з ключових і результативних, оскільки ці інституції швидше і ефективніше, ніж держава, здатні реагувати на виникнення проблем в політичній системі, актуалізувати їх, у міру своїх ресурсних можливостей впливати на процеси вибору альтернатив рішень та їх впровадження та контролю за їх виконанням. Формування нової моделі публічної політики в Україні по траєкторії «знизу – вгору» проходить у відповідності з глобальними тенденціями змін інститутів і практик взаємодій акторів політичних процесів, але має суттєві особливості і труднощі. Дана модель полягає в тому, що громадянське суспільство швидше і результативніше інституціоналізується як публічний актор, ніж держава, яка не «встигає» інституціонально підлаштуватися під зміни і в силу обмеженості традицією попередньої управлінської моделі гальмує участь громадянського сектора в політичному житті, створюючи імітаційні практики публічності.

5. З'ясовано перспективи розвитку української моделі публічної політики в контексті управління ризиками. Особливістю української моделі публічної політики є висока протестна активність громадянського суспільства, яка в умовах

порушення каналів зворотного зв'язку і низького рівня довіри громадян до політичних інститутів сприяє формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської та політичної участі. Сучасні інститути громадянського суспільства залучені в мережеві практики співробітництва з використанням нових ресурсів і продукуючи спільні рішення з проблемних питань. Управління політичними ризиками на державному рівні вимагає не лише прийняття політико-управлінських рішень на короткострокову перспективу, але й потребує довгострокового планування та прогнозування розвитку політичного процесу, аналізу потенційних змін в усій соціальній системі та за її межами, а також заходів по їх попередженню, якщо вони розцінюються як ризиковані. Для розвитку української моделі публічної політики можна надати рекомендації для органів влади щодо підвищення ефективності управління та публічності, що включають в себе положення про підвищення якості надання послуг громадянам та положення та включають громадянське суспільство в процес співуправління, засновані не на мобілізаційних методах, а загальному інтересі та ідеї причетності до вирішуваних проблем. У розробці стратегії розвитку публічної політики повинні брати спільну участь державні структури, експертні співтовариства і цивільний сектор, об'єднані мережевими принципами співпраці, в діалоговому і відкритому форматі спілкування. Публічні платформи як простір для співпраці затребувані в Україні на всіх рівнях публічної політики. Державі як основному актору публічного процесу, необхідно організувати ефективний комунікативний процес з громадянським суспільством для визначення системи громадських цінностей і підвищення ефективності державних механізмів. Залучення уваги до внутрішніх комунікативних майданчиків арени прийняття рішень в системі державного управління руху від ідеї формування громадських цінностей до розробки технологій громадянського оцінювання дієвості процесів публічної політики та її конкретних результатів. Розвивати систему електронного документообігу та включати її в усі сфери держуправління. В умовах трансформації політичних систем суспільства необхідно знаходження альтернативних методів вирішення спорів. Створення комплексної системи цивільного контролю і аудиту для

розвитку системи підзвітності влади перед громадянами. Потрібна подальша інституціоналізація публічного аудиту в публічній політиці, що припускає законодавче оформлення його суб'єктності, повноважень і функцій в правових документах. Українська модель публічної політики є унікальною комбінацією глобальних, універсальних трендів публічності і національної практики, пов'язаною з соціокультурною матрицею, трансформаційним процесом і специфікою державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.
2. Берченко Г. В. Громадянське суспільство в Україні : конституційні аспекти : монограф. Харків : Юрайт, 2014. 208 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. го-лов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
4. Гирик М. А. Інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління: дисерт. на здоб. наук. ступ. канд. наук. з держ. управл. : спец. 25.00.02 - “Механізми державного управління”. Київ, 2014. 203 с.
5. Гурне Б. Державне управління. Пер. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1993. 165 с.
6. Денисюк М. В. Теоретико-правові засади взаємодії держави та інститутівського суспільства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 - “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень”. Київ, 2014. 220с.
7. Державне управління: словник-довідник. За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. За ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
9. Ємельянов В.М., Євтушенко О.Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях: навч. посібник. Миколаїв: Вид-во Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили, 2015. 336 с.
10. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. Наук спец. 12.00.01 - “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень”. Львів, 2017. 229 с.

11. Лациба М.В., Красносільська А. О. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / [та ін.]; Укр. незалежн. центр. політ. досліджень. Київ: Агентство «Україна», 2011. 132 с.
12. Манжола П. Форми участі громадськості у діяльності органів публічної влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4. С. 13-18.
13. Методологія державного управління як галузі науки: наукова розробка / автор. кол. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.О. Краснейчук. Київ: НАДУ, 2010. 32 с.
14. Нестерович В.Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативноправових актів: проблеми конституційної теорії та практики: моногр. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. 736 с.
15. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 105-112.
16. Пухкал О.Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні / О.Г. Пухкал : Автореф. дис. на здоб. докт. наук з держ. управління за спец. 25.00.01 теорія та істор. держ. управл. Київ: НАДУ, 2009. 36 с.
17. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін.; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
19. Словник української мови: [в 11 т.]. Т. 2 / [АН УРСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні]; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1971. 550 с.
20. Словник української мови: [в 11 т.] / АН УРСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 9: С / ред. тому: І. С. Назарова [та ін.]. 1978. 916 с.

21. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. Харків: ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.
22. Чаплай І.В. Формування довіри між органами державної влади та громадськістю в незалежній Україні. Вісник НАДУ. с. «Державне управління». 2017. № 3. С. 5-9
23. Якубовський О.П., Бутирська Т.О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монограф. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. 196 с.
24. С.О. Телешун Інституційне забезпечення та особливості формування публічної політики в Україні : метод.рек. / уклад. : С.О. Телешун, С.В. Ситник, С.І. Вировий та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 44 с.
25. С.О. Телешун Основи публічної політика та управління : навч. посіб. / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін.; за заг.ред. С.О. Телешуна, д-ра політ.н., проф. – К. : НАДУ, 2011. – 312 с.
26. С.О. Телешун Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол. : С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С.О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. – Київ : НАДУ, 2016. – 340 с.
27. Бебик В. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі: навч.-метод. посіб. / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко (за заг. ред. В. Бебика). - Київ : Ін-т громадян. сусп., 2006. - 248 с.
28. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. О. Рябова. - Львів : Кальварія, 2004. - 264 с.
29. Головатий М. Політико-правові аспекти взаємодії демократичної держави й громадянського суспільства / М. Головатий // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. - Київ : Вид-во УАДУ, 2001. - Т 1. - С. 25-26.
30. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. - Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. - 160 с.

31. Карась А. Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський досвід / за ред. А.Карася. - Львів, ЛНУ, 1999. - 384 с.

32. Громадянське суспільство: ідеологія і реальність / М. Мокляк, В. Барков, Ю. Корнілов, О. Лазоренко та ін. - Київ, 1997. - 269 с.

33. Карась А. Ф. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтерпретаціях : монографія / А. Ф. Карась. - Київ; Львів : ВЦ ЛНУ, 2003. - 520 с.

34. Князєв В. Громадянське суспільство в контексті реалій сучасної України / В. Князєв, Ю. Бакаєв // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи : зб. - Київ : Вид-во УАДУ, 2001. - в26-38с.

35. Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія / А. Ф. Колодій. - Львів : Вид-во "Червона Калина", 2002. - 276 с

36. Кравченко Б. Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Як хорові гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню / Б. Кравченко, Я. Гонціаж, Н. Гнидюк. - Київ, 2001. - 28 с.

37. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчука. - Київ : Ви- давн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. - 549 с.

38. Рукомеда Р. Влада і громада: Співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / Р. Рукомеда, А. Ткачук, В. Артеменко // Ін-т громад. сус-ва. - Київ, 2004. - 88 с.

39. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. - 196 с.

40. Публічна політика та управління [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : С. О.

Телешун, О. Р Титаренко, С. В. Ситник [та ін.]. — К. : НАДУ 2010. — 36 с.

41. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії / С. О. Телешун // Відкриті очі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post.htm>.

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

43. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун // Політ менеджмент [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 35—45.

44. Телешун С. Що таке публічна політика? / С. О. Телешун // Відкриті очі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html.

45. Розроблення публічної політики [Текст]: практ. посіб. / уклад. А. О. Чемерис. — К. : ТОВ “Софія”, 2011. — 128 с.

46. Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246388338&cat_id=244276429. М. Stadnyk.

47. Хожило Л Сучасні підходи до визначення інструментів публічного управління / І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон зб. наук. пр. -2009. -Вип. 1 (1). –Режим доступу: www.dbuapa.dp.ua

48. Основи публічної політика та управління : навч. посіб. / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін.; за заг.ред. С.О. Телешуна, д-ра політ.н., проф. – К. : НАДУ, 2011. – 312 с.

49. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. – 549 с.

50. Рейтерович І. В. Групи інтересів та політичні відносини в публічній політиці / І.В. Рейтерович / Методичні рекомендації. – К.: НАДУ, 2009. – 32 с.

51. Телешун С. О. Фінансово-політичні групи інтересів у системі публічної

політики / С.О. Телешун, І.В. Рейтерович. – НАДУ, 2009. – 92 с.

52. Ващенко К. О. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики: навч.-метод. матеріали / К. О. Ващенко ; уклад. М. Т. Солоха. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с. 2.

53. Кривошеїн В. В. Політична ризикологія: епістемологічний статус, предметна, сфера, аналітичні інструменти : монографія / В. В. Кривошеїн. – Д. : Інновація, 2009. – 316 с.

54. Ліпенцев А. В. Паблік менеджмент / А. В. Ліпенцев // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 393 – 396.

55. Ковбасюк Ю.В. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президен- ДЗбтові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. - К. : НАДУ 2014. - 448 с.

56. Толкованов В. В., Гук А. К. // Збірник науково-аналітичних матеріалів [присвячених десятій річниці Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України] [Текст]. — [Б. м. : б. в.], 2002. — С. 356—358.

57. Коллін П. Г. Англо-український словник політичних термінів [Текст] / П. Г. Коллін ; пер. з англ. М. Ю. Довгопола. — Х. : Каравела, 2002. — С. 201.

58. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс] / за ред. О. С. Мельничука. — К. : [б. в.], 1974. — Режим доступу : <http://www.rozum.org.ua>.

59. Civic Engagement in Public Policies. A Toolkit. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations [Text]. — N.-Y. : [s. n.], 2007. — P. 15.

60. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні [Текст] : наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2003. — 400 с.

61. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [Текст] / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — К. : Ін-т екон. прогнозів ; Фенікс, 2003. — 1008 с.

62. Чальцев, О. М. «Публічна політика»: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія / О. М. Чальцева. – Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. – 336 с.

63. В. Антипенко, к. ю. н., док. к. п. та по. аналіт., стаття «Особливості державного управління політичними ризиками: загальні підходи.»

64. Яковлев І.П. дисертація «Форми і методи публічного управління в державній митній справі»

65. «Міське самоврядування – основа сталого розвитку України» : мат. щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 288 с

66. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. «Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації». – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.