

Т. М. Сегеда,
аспірант НАДУ,
м. Київ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИРОБЛЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Розглянуто зарубіжний досвід вироблення і реалізації публічної політики у контексті основних теоретичних принципів та підходів; особливу увагу приділено питанням можливості застосування та зв'язку теоретичного рівня аналізу публічної політики з реальною практикою державного та публічно-політичного управління.

Ключові слова: громадянське суспільство, державне управління, підходи, політичне управління, політичний процес, принципи, публічна влада, публічна політика.

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

Дезавування державної та політичної влади відбувається на фоні спроб

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

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

Сучасні дослідники проблем реалізації публічної політики та публічної влади, питань формування механізмів їх реалізації (Т. Алексеєва, А. Атанесян, Н. Беляєва, Є. Дьякова, М. Кондрашина, Ю. Шкуданова, Н. Шматко та ін.) акцентують увагу на неефективності механізму формування політичної еліти,

відсутності або слабкому залученні громадянського суспільства до процесів соціального управління, що відбувається водночас із пасивністю населення щодо управління суспільним розвитком, зниженні керованості суспільної системи, що відображаються на слабкості до зовнішніх впливів основних підсистем суспільства. Відтак, важливим є дослідження процесу забезпечення легітимності політичної та державної влади на рівні громадянського суспільства, створення умов, за яких інститути громадянського суспільства перетворюються на активних, дієвих та впливових суб'єктів політичного процесу та процесів управління суспільним розвитком полягає у розвитку інститутів формування публічної політики на основі застосування конкретних механізмів. З огляду на це *метою статті* є аналіз зарубіжного досвіду вироблення та реалізації публічної політики на сучасному етапі.

Практики та технології суспільної участі у процесі вироблення і реалізації публічної політики ґрунтуються на певних специфічних механізмах, серед яких одним з важливіших виявляється інформаційний механізм, який забезпечує створення та підвищення ефективності каналів зв'язку інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, формуючи суспільну думку щодо шляхів вирішення актуальних проблем розвитку суспільства і держави. Дослідники підкреслюють [3; 6; 7; 10], що параметри публічної політики на рівні інституційного забезпечення процесу її вироблення та реалізації визначаються не тільки основними завданнями, вирішення яких покладено на відповідні інституції (забезпечення узгодженості суспільно значимих інтересів усіх верств населення, інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері вирішення найважливіших проблем суспільного розвитку), але й основними напрямками їх практичного досягнення, зокрема, залучення громадян та громадських об'єднань до вироблення та реалізації державної (публічної) політики, підтримка громадських ініціатив, проведення громадської експертизи законодавчих ініціатив та проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю за діяльністю органів

державної влади та органів місцевого самоврядування, вироблення рекомендацій органам державної влади у сфері визначення пріоритетів державної підтримки громадянських об'єднань, здійснення інформаційної та методичної підтримки інститутів громадянського суспільства.

На думку Н. Беляєвої, з переходом до постмодерну, інформаційного суспільства масової культури, електронних ЗМІ (особливо телебачення і реклами) публічна сфера обмежується, ТБ та масова інформація позбавляє людину необхідності думати, суспільна думка формується нею маніпулюють. Проте, публічність як сфера вироблення публічної політики, не втрачається, вона переноситься на рівень кожного конкретного державного органу як політичного актора, суб'єкта політики та кожної конкретної проблеми [2, с. 73]. Внаслідок цього відбувається розмежування публічної сфери, оскільки задля вирішення кожного конкретного питання формується певна публічна аудиторія, яка втрачає зв'язок з цілісністю всієї сфери публічного як такого. Хоча в даному випадку відтворюються певні позитивні моменти, до яких, наприклад, належить уможливлення проведення дискусій з приводу державних питань через опосередковані інструменти (зокрема, газети, журнали), які дозволяють охопити більшу кількість інститутів і суб'єктів громадянського суспільства, що розширює як саму сферу публічного, так і можливості реалізації публічної політики з різноманітних питань суспільного розвитку.

Згадана ситуація мала місце у розвитку багатьох країн світу, вплинувши на їх досвід у сфері вироблення та реалізації публічної політики, ґрунтуючись на конкретній теоретико-методологічній платформі. Дослідники [5; 15] звертають увагу на те, що науково-теоретичне осмислення публічної політики зосереджується переважно в межах міждисциплінарної методології, яка об'єднує напрацювання теорії політичної комунікації, соціології, економіки, й, останнім часом, державного та публічного управління. В останньому випадку йдеться переважно про взаємовідносини владних структур та суспільства, які розглядаються у площині вирішення питання прийняття та реалізації державно-управлінських і політичних (публічно-політичних) рішень. Ці дослідження в

науці поділяються на англосаксонську (американську) та західноєвропейську традицію [4], відмінності яких полягають у тому, що перша з них ґрунтується на понятті “government”, а друга звертається до поєднання концепції публічної сфери, теорії політичних мереж, а також аналізу ролі держави у публічному просторі.

Зокрема, сучасні концепції governance, state capacity, policy networks передбачають зміни держави як інституту, що здатен адаптуватися до зростаючих вимог суспільства, що розвивається, а також продукувати необхідні для управління таким суспільством здібності [13-14]. Внаслідок цього сама науково-теоретична концепція публічної політики, що передбачає осмислення явища публічної влади та публічності як результату взаємодії політичної, державної влади та суспільства (перш за все, інституційної взаємодії), поступово звертається до теорії політичних мереж в якості методологічної основи дослідження публічної політики та публічної влади. Принципи, що розвиваються в рамках теорії політичних мереж, передбачають формування нових моделей соціальної організації суспільства, які мають замінити собою технологічно зорієнтовані моделі, які описують переважно індустріальні суспільства з бюрократичною моделлю управління. При цьому мережеві принципи передбачають реалізацію у практиці державного і політичного управління децентралізацію, функціональне об'єднання учасників управлінського процесу, в тому числі й суб'єктів публічної влади, рівний доступ до ресурсів та паритет учасників процесу вироблення, прийняття та реалізації державно-політичних рішень, що покладаються в основу публічної політики.

Традиційне для американського розуміння публічної політики як такої політики, що здійснюється державними службовцями та органами державної влади й стосується значної кількості людей, як дій держави та уряду у межах процесу вироблення, прийняття та реалізації загальної стратегії розвитку держави, в практиці європейських країн поступово змінюється, набуваючи нових істотних змістовних характеристик [16]. Це частково було обумовлено

наближення американської традиції вироблення та реалізації публічної політики до прийняття в якості провідних принципів реалізації соціальних обов'язків держави, новітніми концепціями регулювання економічного зростання та стабільності, продиктовані історичними тенденціями розвитку американського суспільства і держави у загальній динаміці суспільних перетворень ХХ ст.

Поряд з цим залишається потужною загальна орієнтація (характерна для американської традиції) у виробленні та реалізації публічної політики на збереження розуміння її сутності як вираження сукупності дій держави, державного апарату, державних службовців, тобто певне ототожнення публічної політики з державними управлінням. Це, як вказують дослідники [2, с. 75], стало наслідком демократизації інституційного розвитку громадянського суспільства, високим ступенем децентралізації політичної системи США, політичного плюралізму та конкуренції.

На відміну від американської практики вироблення та реалізації публічної політики європейська традиція, яка формувалася з урахуванням американського досвіду, ґрунтується на прийнятті ситуації, за якої “зростаюча нездатність сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення. Держава нібито усувається від відповідальності за вирішення цих проблем, й перекладає її, з одного боку, на інститути громадянського суспільства, а з іншого – на нейтральну інстанцію – експертів, які виступають від імені науки” [11]. Внаслідок цього державне управління як аналог публічної політики в американській практиці змінюється в європейській традиції управління соціальним розвитком суспільства і держави на інтегративну концепцію, за якої публічна політика як сфера регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства розглядається в якості процесу узгодження інтересів при виробленні, прийнятті та реалізації політичних і державно-управлінських рішень на всіх рівнях системи державного управління, узгодження відповідних дій та стратегій. У цілому європейська традиція публічної політики окреслюється, як зазначає Н. Беляєва, “демократичною участю різних груп за інтересами, державних і

недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесу (public deliberation), досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду” [2, с. 75-76]. Саме такий зміст публічної політики в європейських країнах передбачає її зближення з партисипативною демократією [8-9]. Таке оновлене розуміння публічної політики в європейських країнах, зокрема в країнах-членах ЄС, вказує на те, що вона приймається та реалізується як спільне управління, розвиваючись у практиці міжнародних, наднаціональних європейських інститутів Ради Європи та ЄС [12]. Такий підхід виявляється продуктивним, оскільки, як вказує А. Атанесян, в умовах представницької демократії політична еліта покликана бути не самостійним політичним суб’єктом, а свого роду посередником між політичним механізмом і громадянами. Народ призводить у дію цей механізм за допомогою тих, кого обрав в якості “майстрів”, з метою задоволення власних потреб та інтересів (виявляється, що найбільш спільні та важливі інтереси – як цілісну систему – можливо захистити та реалізувати саме та тільки за допомогою політичного механізму). Це значить, що до влади мають обиратися “майстра” своєї справи, здатні не тільки управляти політичним механізмом, але й підтримувати його у працездатному стані, турбуватися про нього, слідкувати за стабільністю його функціонування тощо. У цьому, зокрема, й полягає роль політичних лідерів та учасників [1, с. 72-73].

Зважаючи на особливості політичного та державного управління в ЄС, практика вироблення та реалізації публічної політики ЄС ґрунтується на рівноправності всіх держав, що входять до ЄС, тобто на принципі співуправління, застосування якого передбачає створення додаткової кількості структур та систем узгодження інтересів між країнами та урядами, національними, наднаціональними та міжнародними організаціями, інституціями та структурами, які представляють інтереси всіх соціальних та політичних акторів. Як зазначає Н. Беляєва, це сприяє тому, що під рішення кожного завдання: переміщення трудових ресурсів, вироблення єдиної

освітньої та міграційної політики, узгодження цінової політики для різних галузей господарства тощо – створюється відповідна структура. У результаті формується комітетська система, яка являє собою багаторівневу систему узгодження інтересів [2, с. 77].

Ураховуючи особливості здійснення публічної політики в ЄС, російські дослідники поділяють інструменти реалізації регіональної політики у публічній сфері розвинених країн світу на декілька груп, зокрема [7]:

- адміністративно-управлінські (надання особливого статусу певним територіям, Канада);
- засоби стримування розміщення нових підприємств (столичні регіони, їх пригорода або густо заселені й перенаселені райони, Франція);
- просторовий розподіл економічної діяльності держави (механізм державного впливу на галузеві ринки шляхом розміщення підприємств державного сектору, Італія);
- фінансове стимулювання компаній (дотації, кредитування, інвестування, субсидювання тощо);
- створення фізичних інфраструктур (у тому числі, механізми концесії у сфері транспорту, Фінляндія, Норвегія, Швеція);
- м'які заходи стимулювання розвитку (створення прийнятних бізнес-середовища, підтримка інформаційних мереж, консалтингової діяльності, освіти, науково-дослідної та технічної діяльності).

Отже, комплексне застосування вказаних інструментів та механізмів у межах реалізації публічної політики на регіональному рівні спрямоване на забезпечення умов для достатнього розвитку регіонів, держави та суспільства. Загальна ж модель вироблення та реалізації публічної політики із застосуванням указаних механізмів передбачає взаємне узгодження дій двох основних рівнів – державних та недержавних політичних акторів та інститутів до всіх основних стадій процесу прийняття та реалізації політичних і державно-управлінських рішень, об'єднаних у загальні публічно-політичні рішення. При цьому відмінність у поглядах на головного суб'єкта публічної сфери, суб'єкта

вироблення та реалізації публічної політики у межах американської (суб'єктом є публічна влада, тобто держава) та європейської традиції (плюралістичний підхід до вироблення публічно-політичних рішень, який, за відсутністю головного актора, передбачає паритетну рівність всіх суб'єктів публічної політики) мають наслідком те, що глобальний рівень реалізації публічних інтересів у суспільстві впливає на вивіщення значення конкретних механізмів та засобів узгодження інтересів.

Таким чином, зарубіжний досвід вироблення та реалізації публічної політики на сучасному етапі свідчить про необхідність та важливість замість вирішення питання про суб'єкт впливу на процес прийняття публічно-політичних рішень, питання про головного актора публічної політики звертати увагу на проблему механізмів забезпечення суспільної ефективності публічної політики, вирішення якої потребує подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. *Атанесян А.* Публичная политика и технологии современной политической риторики / Артур Атанесян // Бюллетень Научно-образовательного фонда Норавапк. – 2005. – № 10 (16) – С. 72–100.
2. *Беляева Н.* Развитие концепта публичной политики : внимание “движущим силам” и управляющим субъектам / Н. Беляева // Полис. 2011. – № 4. – С. 72–87.
3. *Дьякова Е.* Роль гражданских институтов в построении информационного общества / Е. Дьякова // Сети и системы связи. – 2006. – № 8. – С. 66–68.
4. *Каплун В.* Что такое публичная политика : историко-теоретический аспект [Электронный ресурс] / В. Каплун // Российская ассоциация политической науки. – Режим доступа : <http://www.garph.ru>
5. *Коэн Дж.* Гражданское общество и политическая теория / Дж. Коэн, Э. Арато ; пер. с англ. ; общ. ред. И. И. Мюрберг. – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.
6. *Патрушев С.* Институциональная политология : современный институционализм и трансформация России / С. Патрушев. – М. : ИСП РАН, 2006. – 600 с.
7. Публичная политика в современной России. Субъекты и институты / под ред. Н. Ю. Беляевой. – М. : Теис, 2006. – 348 с.
8. *Риттер М.* Публичная сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть: проблемы и подходы. – М. : СПб., 2001. – С. 12–27.
9. *Роудс Р.* Новый метод управления : управление без правительства / Р. Роудс // Публичная политика: от теории к практике (сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова). – СПб. : Алетейя, 2008. – С. 51–74.
10. *Шкуданова Ю.* Проблемы развития публичной и приватной сферы в политической жизни общества / Ю. Шкуданова // Вестник Омского государственного университета. – 2006. – № 1. – С. 4–14.
11. *Шматко Н.* Феномен публичной политики / Н. Шматко // Социологические исследования. – 2001. – № 7. – С. 106–112.
12. *Bicchi F.* The EU as a community of practice : foreign policy communications in the

COREU network / Federica Bicchi // Journal of European public policy. – 2011. – 18 (8). – P. 1115–1132.

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

14. International framework good governance un the public sector contents [Электронный ресурс] // Transparency International. – Режим доступа : www.transparency.org/files/content/activity.

15. *Modern Governance : New Government-Society Interactions / ed. by J. Kooiman.* – London : SAGE Publications Ltd, 1993. – 288 p.

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

Segeda T. M. Зарубежный опыт выработки и реализации публичной политики: теория и практика.

Рассмотрен зарубежный опыт выработки и реализации публичной политики в контексте основных теоретических принципов и подходов; особое внимание уделено возможности применения и связи теоретического уровня анализа публичной политики с реальной практикой государственного и публично-политического управления.

Ключевые слова: гражданское общество, государственное управление, подходы, политическое управление, политический процесс, принципы, публичная власть, публичная политика.

Segeda T. Foreign experience in the public policy making and realization: theory and practice

The foreign experience of public policy making and realization in the context of main theoretical principles and approaches are considered; the special attention is paid to the questions of possible to using and connection the theoretical level of public policy analyze with real practice public and public-political administration.

Key words: approaches, civil society, political administration, political process, principles, public administration, public authorities, public policy.