

ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ УКРАЇНИ

Стаття описує сферу публічної політики через призму накопичених в цій сфері знань західними вченими; робиться спроба дати певні рекомендації щодо впровадження принципів взаємодії у публічній сфері західних країн на вітчизняних теренах.

Ключові слова: громадянське суспільство, державне управління, публічна політика, державний інститут, групи інтересів, суспільний інтерес.

Статья рассказывает о сфере публичной политики и сквозь призму знаний, что получены в этой сфере западными учеными, делает попытку дать практические рекомендации для использования принципов публичной сферы западных стран на территории нашего государства.

Ключевые слова: гражданское общество, государственное управление, публичная политика, государственный институт, группы интересов, общественный интерес.

The article highlights the concept of «young professionals», the basic problems of youth in the labor market in Ukraine. The author notes the relevance of social support for this population in the labor market in Ukraine.

Key words: Civil society, public administration, public policy, state institution, group interest, public interest.

«Публічна політика» – є симбіотичним поєднанням політичної дії, аналітичної обробки, висвітлення проблемних питань в ЗМІ та (наукової) рефлексії [5].

В результаті цього, і в процесі здійснення дій кожній із сторін, що беруть участь, відбувається зміна меж та стану політики. Звичайно, це характерно, перш за все, для Заходу, звідки до нас і прийшло уявлення про публічну політику. Проте це вказує на те, що ми повинні зберегти сенс даного терміну і прив'язати його до вітчизняної практики. Зміни, що відбулися в світі у 80-90 рр. минулого століття, зокрема в західних країнах, змусив їх переглянути свою соціальну політику. Соціальні умови політичних практик корінним чином змінилися, викликавши до життя як нові політичні форми, так і нових професіоналів їх виробництва – аналітиків, експертів, соціальних працівників.

Публічна політика має різні форми, і кожна з них направлена на вирішення своєї соціальної проблеми. Відповідно до цього кожна форма публічної політики має свою «публіку», тобто тих, чий проблеми вона вирішує. Проте проблема, так само як і соціальна категорія, не є чимось безумовно і однозначно даним. Вони є результатами діяльності учасників публічної політики – державних чинов-

ників, політичних експертів та активних членів громадськості – всіх учасників процесу публічної політики. Соціальна проблема повинна бути представлена (сконструйована), описана і пізнана в категоріях публічної політики. Уявлення, про те, що проблема існує єдино можливим, своїм «природним» способом, а отже і вирішення її має один єдиний правильний варіант, виявилось хибним.

Дослідження публічної політики на Заході прагнуть виокремитися в окрему дисципліну, виступаючи від імені науки про «державу у дії».

В. Парсонс наводить десять ключових ознак, притаманних публічній сфері [2, с. 28]:

- вона має справу зі складнішими й неоднозначними завданнями;
- вона має більше проблем із впровадженням рішень;
- вона використовує більше людей із ширшим діапазоном мотивацій;
- вона більше має справу із забезпеченням можливостей чи здатностей;
- вона більше має справу із компенсацією ринкових невдач;
- вона бере участь у заходах більш символічного значення;

- вона пов'язана із суворішими стандартами зобов'язань і легальності;
- вона має більше можливостей реагувати на проблеми справедливості;
- вона повинна діяти чи намагатися діяти в інтересах суспільства;
- вона має забезпечувати мінімальний рівень державної підтримки, вищий за той, що вимагається у приватному виробництві.

Спроби окреслити межі публічної політики в монографії В. Парсонса показують, що на ділі публічна політика не прагне стати *наукою* про публічну дію, виступаючи часто як сукупність методик, призначених для осіб тих, що приймають рішення. У цій функції публічна політика вирішує завдання публічного менеджменту. Одночасно, все частіше зараз говорять про необхідність побудови «Громадянського суспільства», яке має саме приймати активну участь у розв'язанні власних проблем. Держава в подібних теоріях часто фактично усувається від відповідальності за вирішення цих проблем, і перекладає її, з одного боку, на інститути громадянського суспільства, а з іншої – на нейтральну інстанцію – аналітиків і експертів, що виступають від імені інтересів суспільства. Саме тут і має працювати «публічна політика».

Вивчення влади починається із з'ясування виникнення феномену влади і завершується перетворенням її в реальний стан впливу на відповідну форму відносин між людьми, що є еволюцією влади. У даному випадку еволюція замикає в єдине цілісне утворення влади від її появи й до окреслення сфер її впливу та результати її діяльності. Причому, всі ці складові логічно пов'язані між собою, а саме – в рамках їх публічного змісту. На початку влада виникає у формах організації відповідного державного устрою, де вона перетворює державу як соціальний організм на керовану систему. Таким чином, її публічний прояв пов'язаний з управлінською діяльністю держави, за допомогою якої здійснюється регулювання соціальними процесами.

За своїм характером державна влада є проявом сутнісного як такого, без чого неможливе існування держави як соціального утворення. Влада є однією з атрибутивних категорій політичної науки, оскільки вона виступає конструктивним елементом «оптимальної організації життя людей, управління суспільними справами [1, с. 67]». Дослідження публічного характеру влади об'єктивно вимагає з'ясування розуміння сутності публічного. Так, ще у 80-ті рр. XIX ст. В. Вільсон сформулював теорію концептуалізації, за якою виділив особливу сферу «суспільного інтересу». Цей інтерес є основою для мотивування бюрократії і професіоналів державної служби та підставою для проведення демаркаційного розподілу між «публічним» і «приватним».

Демократичні країни сторіччями накопичували досвід суспільної активності, завдяки якій контролювали владу і обмежували її діяльність. Тому спроба «розбудови демократії» за 20 років незалежності шляхом не завжди якісних «копій»

певних інститутів держави не завжди приносить бажаний результат. Функцію обмеження втручання держави в життя суспільства покликані виконувати Конституція, законодавство, інститут виборів як спосіб формування органів влади та кодекси етики державного службовця. Окрім того непогано було би мати чітко розроблені процедури встановлення якості державних послуг, ефективності діяльності відповідних інститутів державної влади.

Аудит підрозділу місцевої влади або організації, що спеціалізується на наданні публічних послуг має проводитися шляхом порівняння зібраних доказів з положеннями документів системи управління, що виступають в якості критеріїв перевірки. Незалежно від об'єкту, сфери та критеріїв перевірки він здійснюється через діяльність підрозділів організації чи її окремих посадових осіб.

Такі вітчизняні науковці, як Ю. Шаров, Т. Маматова, І. Чикаренко, головними принципами аудиту вважають наступні. По-перше, принцип однаковості, який шляхом однотипності процедури забезпечує її впорядкованість, однозначність і порівняння. По-друге, принцип системності – планування та проведення незалежних аудитів за різними процесами системи здійснюється з урахуванням встановленого їх структурою взаємозв'язку. По-третє, принцип документального оформлення, який забезпечує зберігання й порівняння інформації про фактичний стан об'єкту. По-четверте, принцип попередження – кожен аудит планується, і персонал підрозділу, який його проходить, попереджається завчасно про області і терміни проведення останнього, з метою забезпечення аудиторам необхідного рівня довіри й виключення можливості ухилення персоналу від надання всіх даних, що вимагаються [3].

На етапі аудиту найбільша частка роботи лягає на експертів з права, економіки, соціального й кадрового менеджменту. Важливим також є використання практичного досвіду та знань залученого до проекту керівника організації, в якій відбувається моніторинг. У цей час формуються такі блоки інформації, як: історична довідка, місія й імідж організації, джерела її фінансування, специфіка кадрової та соціальної підсистем управління.

Разом з цим, слід підкреслити, що внутрішній аудит організації або установи, місія якої полягає в наданні публічних послуг, у повній мірі не може сформулювати інформаційний комплекс щодо ефективності її діяльності. У більшій мірі він уможливорює розведення індикаторів, але значна частина з них усе ж співпадає та забезпечить високий рівень кореляції між досліджуваними характеристиками. Методи внутрішньоорганізаційного аудиту мають такі недоліки, як: неточність відомостей, запізнення інформації, обмеженість певним набором показників, складність їх співставлення [4].

До того ж, аудит не в повній мірі припускає фіксацію оцінок, думок, уявлень клієнтів, що є особливо важливими для характеристики ефективності діяльності суб'єкта, надання послуг.

Тому визначальне місце при оцінці якості публічних послуг займають соціологічні дослідження. Вони дозволяють отримати не лише суб'єктивні, а й об'єктивні показники, забезпечують можливість відносно вільного агрегування даних, роблять можливим отримання детальної інформації про складові, якості публічних послуг [6].

Завдання публічної політики – досягнення консенсусу, тобто суспільної згоди по окреслених всіма учасниками політики проблемах. Саме поняття згоди є достатньо відносним – зараз, наприклад, в країні приймається безліч законопроектів, з якими незгодні велика кількість виборців, проте не маючи змоги активно діяти, чи під впливом комфорізму, вони дають свою мовчазну згоду – це також своєрідний консенсус, проте – досить своєрідний.

Істотним на нашу думку є те, що в обговоренні суспільних проблем поєднуються як владні структури, так і суспільні об'єднання, як населення, так і бізнес, як органи місцевого самоврядування, так і ініціативні люди. Діяльність цих різних груп може бути тимчасовою і учасники процесу можуть навіть не підозрювати про наявність ще однієї ланки зацікавленої у вирішенні даного питання, маючи на меті створення управлінського документа – стратегічного плану дій [7].

Політика може вважатися публічною, якщо вона є прозорою, ефективною, а також націлена на вирішення проблем населення і користується його довірою.

В результаті публічна політика виявляється тісно пов'язаною з поняттям суспільної участі в ухваленні владних рішень і є способом і результатом суспільної участі в процесі ухвалення життєво важливих для суспільства рішень. М. Ріттер, німецький дослідник, центральним поняттям, що допомагає усвідомити і описати публічну сферу, вважає саме «демократію участі», або «партиципаторну» демократію: «Партиципаторна і нормативна теорії демократії виходять з того, що постійна добровільна участь населення в політичному процесі є єдиною гарантією збереження справжньої демократії. [5]

В цьому випадку, реалізація плану, і ряду проектів, пропонованих в ньому, стає справою загальною. Опора у вирішенні питання робиться на самоідентифікації, традиціях і звичаях, культурних зразках, що приймаються населенням. Тут враховуються і регіональні особливості.

Тому такі законопроекти будуть точніше втілюватися в життя – їх підтримують найбільш активні ланки населення – основним тут виступатиме спільна ціль – її прагнуть досягти як державні службовці, так і представники населення. Звичайно говорити про те, що ціль буде підтримувана 100 % громадян є на наш погляд ідеалістичним, проте якщо її підтримують найбільш активні верстви населення, можемо говорити про консенсус в суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Философия права / С.С. Алексеев. – М.: НОРМА, 1999. – 336 с.
2. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс. – К.: Кисво-Могиллянська академія, 2006.
3. Маматова Т. Загальне управління якістю в органах суспільного управління // Зб. наук. праць ДРІДУ УАДУ. – Дніпропетровськ, 2001. – Вип. 3(6). – С. 47-57.
4. Морозова Е.А. Социальная защищенность: сущность и методы изучения // Соц. политика и социология. – 2006. – № 1. – С. 143-156.
5. Общественная палата РФ как институт формирования публичной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.wpolitika.ru/publichnaya_politika.html.
6. Трубавіна І.М. До питання про критерії ефективності соціальної роботи // Соц. робота в Україні: теорія і практика. – 2005. – № 3. – С. 110-112.
7. Чапала Г. Місце самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127-132.

Рецензенти: Левченко Л.О., к.політ.н., доцент;
Колісніченко А.І., д.і.н., професор

© Жовнерик Д.М., 2010

Стаття надійшла до редколегії 12.04.2010 р.