

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

_____ Курилів Світлана Володимирівна _____

(прізвище, ім'я, по батькові)

УДК 351/332

(індекс)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА, ЯК ПРОЦЕС ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

(назва роботи)

_____ (назва освітньої програми)

_____ (шифр і назва спеціальності)

_____ (підпис, ініціали та прізвище здобувача освітнього ступеня)

Науковий керівник Дзвінчук Д. І. д.філос.н. _____
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту
Завідувач кафедри

_____ (посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Рецензент _____
(посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Прізвище ініціали. Публічна політика, як процес прийняття рішень.

– Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У дослідженні розглядається та спостерігається значне зростання вимог до політичної системи, що спонукає державу делегувати деякі свої функції недержавним акторам. Ці актори активно взаємодіють у формуванні політики, яка відповідає соціальним інтересам та завданням. Публічна політика виступає як засіб регулювання відносин в суспільстві, враховуючи його різноманітність.

Ця робота зосереджена на дослідженні теоретичних, методологічних та практичних аспектів прийняття рішень публічної політики в умовах глобалізації, враховуючи вплив цих процесів на державні системи. Особлива увага приділена аналізу глобальних тенденцій, які відображаються на суб'єктності публічних акторів і впливають на формування національних моделей публічної політики. В роботі розглядаються дослідження як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, що дозволяє глибше зрозуміти суть публічної політики та її динаміку.

Ключові слова: публічна політика, формування публічної політики, реалізація публічної політики, становлення публічної політики, розвиток публічної політики.

SUMMARY

[Author]. Public Policy as a Decision-making Process. – Manuscript.

Master's thesis in specialty 281 "Public Administration and Management". – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The study examines and observes the significant increase in demands on the political system, prompting the state to delegate some of its functions to non-state actors. These actors actively interact in shaping policy that aligns with societal interests and tasks. Public policy serves as a tool for regulating relationships within society, taking its diversity into account.

This work focuses on the investigation of theoretical, methodological, and practical aspects of public policy in the context of globalization, considering the influence of these processes on state systems. Special attention is given to the analysis of global trends that are reflected in the subjectivity of public actors and affect the formation of national models of public policy. The thesis reviews studies by both foreign and domestic scholars, allowing for a deeper understanding of the essence of public policy and its dynamics.

Key words: public policy, formation of public policy, implementation of public policy, establishment of public policy, development of public policy.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| ВСТУП..... | 6 |
| РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ | |
| ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ..... | |
| <i>1.1 Основи публічної політики та її функції.....</i> | <i>8</i> |
| <i>1.2 Суть публічної політики в ухваленні рішень.....</i> | <i>21</i> |
| <i>1.3 Структура інструментів публічної політики.....</i> | <i>25</i> |
| РОЗДІЛ 2 ЗАВДАННЯ, УХВАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ | |
| ПОЛІТИКИ..... | |
| <i>2.1 Забезпечення реалізації публічної політики</i> | <i>33</i> |
| <i>2.2 Розвиток публічної політики в Україні.....</i> | <i>43</i> |
| РОЗДІЛ 3 РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ | |
| РІШЕНЬ В | |
| ПУБЛІЧНОМУ | |
| УПРАВЛІННІ..... | |
| <i>3.1 Управлінських рішень в органах</i> | |
| <i>публічної влади</i> | <i>49</i> |
| <i>3.2 Оцінка ефективності управлінських рішень</i> | |
| <i>.....</i> | <i>62</i> |
| ВИСНОВКИ..... | 74 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | |

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. 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 і прийняття рішень 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.

Стан наукового опрацювання проблеми. Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Проблемі підготовки, прийняття і організації виконання управлінських рішень в органах державної влади присвятили свої дослідження Бакуменко В., Васіна А., Герберт А. Дерлоу Дж., Калпаков В., Литвак Б., Мельник А., Оболенський Ю., Саймон Г., та ін.

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

На основі мети дослідження визначено основні **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.

Об'єкт дослідження: публічна політика в системі державного

управління.

Предмет дослідження: особливості прийняття рішеннята при реалізації публічної політики.

Методи дослідження. При написанні магістерської 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.

Новизною даної теми є вивчення публічної політики як динамічного та інтердисциплінарного процесу, що включає в себе різноманітні аспекти прийняття рішень, взаємодії між громадськістю та владою, а також вплив зовнішніх чинників на формування політичних стратегій і програм.

Практичне значення здобутих результатів полягає у можливості використання здобутих висновків та рекомендацій у формуванні, вдосконаленні та реалізації публічної політики на різних рівнях управління. Отримані результати дослідження можуть слугувати основою для вдосконалення процесів прийняття рішень у сфері публічного управління, сприяти підвищенню ефективності та прозорості діяльності державних інституцій.

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів та семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг складає 86 сторінок. Перелік використаної літератури налічує 42 джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ СПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1 Основи публічної політики та її 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 контакти¹. 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 політики².

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 публічною 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

¹ 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.

² Zahariadis N. Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies [Text] / N. Zahariadis. – Georgetown University Press, 2003 - 198 p.

громадського життя; у посередництві між громадянами і владою³. 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 норм⁴.

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 неоднозначні⁵.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Wendt A. Social theory of international politics [Electronic resource] / A. Wendt . –

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» організації⁶. 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 відміни⁷. А також можуть виконувати

Access mode: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Wendt-SocialTheory-of-International-Politics.pdf>

⁶ 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.

⁷ 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.

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 слухань⁸. 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

⁸ 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.

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 інші⁹.

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 встановлені¹⁰.

Водночас варто зауважити, що ступінь такого впливу багатозалежить від політичних та мікроекономічних процесів. Зазначені агенти є основними агентами публічної політики, які максимально репрезентують спектр взаємовідносин між державою, суспільством, громадянським суспільством.

⁹ Манжола П. Форми участі громадськості у діяльності органів публічної влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4. С. 13- 18.

¹⁰ 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.

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 наявність 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 акторів¹¹.

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

¹¹ 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.

пов'язана з такими процесами: інтеракція, обмін, кооперація між учасниками¹².

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»¹³.

Одним із суттєвих моментів стало зіставлення понять «суспільне благо» та «приватне благо». Ці категорії були запозичені в теорію публічної політики з політекономії. 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 суспільством¹⁴.

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 конкуренції¹⁵. Відповідно доступ до товарів одних виробників обмежується попитом інших споживачів. Однак деякі товари не наділені вказаними характеристиками тому їх виробництво важко розділити, а

¹² 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.

¹³ Kutay A. After Governance: A Normative Reflection on Civil Society Participation in Policy Processes. *Tidsskriftet Politik*. 2015. No. 2. Vol. 18. P. 24-32.

¹⁴ 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.

¹⁵ Kastrati A. Civil Society from Historical to Contemporary Perspectives. *European Journal of Multidisciplinary Studies*. 2016. Vol. 1. Nr. 1. URL: http://journals.euser.org/files/articles/ejms_jan_apr_16_nr1/Kastrati.pdf

головне - споживачі не перебувають у стані суперництва та конкуренції¹⁶. 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 держава¹⁷.

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

¹⁶ Powell W.W., DiMaggio P.J. The New Institutionalism in Organizational Analysis [Text]/ W.W Powell, P.J. DiMaggio. - Chicago: University of Chicago Press, 1991. - 486 p.

¹⁷ Krasner D. Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy [Text] / D.Krasner. - Princeton University Press, 1978. - 404 p

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 держави¹⁸. 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

¹⁸ Knoke D., Kuklinski J.H. Network Analysis [Text]/ D. Knoke, J.H. Kuklinski - Beverley Hills, CA: Sage Publications, 1982. - 96 p

публічної політичної діяльності¹⁹. 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 багатополюсне, 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. Змінив грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення акторів і їх позицій²⁰.

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

¹⁹ Public Service in Transition: Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards. New York: United Nations, 1999. 174 p.

²⁰ Maisuradze D., Nadibaidze T. Local Government Participation in the Open Government Partnership (OGP). *Institute for Development of Freedom of Information*. 2016. URL: [https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OGP/Local%20Government%20Participation%20in%20the%20Open%20Government%20Partnership%20\(OGP\).pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OGP/Local%20Government%20Participation%20in%20the%20Open%20Government%20Partnership%20(OGP).pdf)

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 поведінка²¹.

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

²¹ Simon Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice [Text] / H.A.Simon // Quarterely Journal of Economics–February. – 1955. – Vol. 69. – P. 99-118

участі людей у виборчому процесі. «Легітимність публічних дій у публічній політиці, що не базуються на інститутах представницької демократії є проблемним та дискусійним питанням»²². 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 легітимацію²³.

²² Waarden van F. Dimensions and types of policy networks [Text] / F. van Waarden // European Journal of Political Research. – 1992. – Vol. 21(1-2). – P. 29 - 52

²³ 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.

1.2 Суть публічної політики в ухваленні рішень

Прагматизм сьогоденного 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 людину²⁴.

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

²⁴ Romaniuk S. N. The SAGE Encyclopedia of Surveillance, Security, and Privacy Copenhagen School. *The SAGE Encyclopedia of Surveillance, Security, and Privacy*. SAGE Publications, Inc. City: Thousand Oaks, 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/328232795_Copenhagen_School

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

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.

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 сьогоденній 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 ресурсами²⁶. 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

²⁶ Abramson J. B., Arterton F. C., Orren G. R. The Electronic Commonwealth [Text] / J. B. Abramson, F. C. Arterton, G. R. Orren. – N. Y.: Basic Books, 1988. – P. 185–212

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 переговорів²⁷. 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

²⁷ Anderson James E. Public Policymaking: An Introduction. Boston [Text] / E. Anderson James. - New York, 2003. - P. 16-27.

держави та інших акторів, а до певної міри усуває протиріччя, що мають місце в реалізації демократичного принципу прийняття меншістю позиції більшості. Інтеракція, 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 ставлення²⁸. 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 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

²⁸ Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice [Text] / C. Ansell, A. Gash // Journal of Public Administration Research and Theory .- Published by Oxford University Press on behalf of the Journal of Public Administration Research and Theory. - November. - 13. - 2007. - P. 1-29

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 рішення²⁹.

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,

²⁹ Baumgartner F.R., Jones B.D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems [Text]/ F. Baumgartner, B. D. Jones // The Journal of Politics. – 1991. – Vol. 53. – N 4. – P. 1044-1074.

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 рівнях³⁰. 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,

³⁰ Capano G. Introduction: Multidimensional World of Policy Dynamics [Text] / G. Capano / G. Capano, M. Howlett // European and North American Experiences in Policy Change. Policy Drivers and Policy Dynamics. - London, 2009. - P. 1-12

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 наштовхнутись 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 установлення законодавчих або нормативних правил щодо заборони, лімітування і регламентації операцій резидентів та нерезидентів із валютою і валютними цінностями³¹.

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

³¹ Dawson R., Robinson J.A. Interparty competition, economic variables and welfare policies in American States [Text] / R. Dawson, J.A. Robinson // Journal of theoretical Politics, 1968. – Vol. 25. – P. 265–289

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 розвитку³².

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

³² Mc.Grew Anthony J., Lewis Paul U. Global Politics. Globalization and the NationState [Text] / A. Mc.Grew, U. Paul Lewis. - Polity Press, 2020. - 348 p.

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 вимірі³³. 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

³³ Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. [Text] / E. Ostrom / Understanding Institutional Diversity Princeton paperbacks. -

Princeton: Princeton University Press, 2019. - 376 p.

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-бенефіціару, 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 фінансами³⁴. Вище викладене свідчить про те, 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

³⁴ Powell G.B., Whitten G. A Cross National Analysys of Economic Voting: Taking Account of the Political Context [Text]/ G.B Powell, G. A. Whitten // American Journal of Political Science. - 1993 .- Vol. 37.- P. 391-414

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 учасник³⁵.

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 –

³⁵ Scartascini C., Stein E., Tommasi M. Political institutions, intertemporal cooperation and the quality of public policies [Text] / C. Scartascini, E. Stein, M. Tommasi

// Journal of Applied Economics. – 2013. – Vol XVI (1). – P. 1-32.

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.

РОЗДІЛ 2

ЗАВДАННЯ, УХВАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1 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 громадянинові 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 інститутів³⁶.

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, щоне 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.

³⁶ 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.

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 громадськості 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 громадськості 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 громадськості 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 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 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 ситуаційного 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 нормативно-правових 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 нормативноправових 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. Різними 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 відображати 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, 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 взапровадженні у сфері надання управлінських послуг раціональних та демократичних адміністративних процедур, створює нагальну потребу в їх кодифікації. Необхідність внормування 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 Розвиток публічної політики в Україні

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 Президентові 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. Вдосконалити і пришвидшити 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.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1 Управлінських рішень в органах публічної влади

Управлінська діяльність в органі публічної влади забезпечується шляхом підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень. По суті через прийняття управлінського рішення завжди забезпечується досягнення цілей будь-якого організаційного формування. Але цьому передує складний процес

вироблення управлінського рішення. В цьому процесі продуктом управлінської праці є саме управлінське рішення.

В найбільш поширеному розумінні рішення - це результат інтелектуальної діяльності. Рішення, зазвичай, є необхідною реакцією на зовнішні і внутрішні впливи на об'єкт управління. Воно - продукт управлінської діяльності на різних рівнях управління. В літературі з менеджменту і публічного управління управлінські рішення класифікують за різними ознаками, зокрема за:

причинами виникнення - програмні, ситуаційні, рішення ініціативні, рішення за приписом, епізодичні, періодичні;

за характером цілей - оперативні, тактичні, стратегічні;

за характером процесу вироблення - колективні, колегіальні, одноособові;

за функціональним змістом - прогнозні, планові, контрольні, організаційні;

за рівнями ієрархії систем управління - рішення на рівні великої системи (країни в цілому), на рівні підсистеми (галузі, регіону), на рівні окремих елементів (підприємств, організацій).

Коли суб'єктом вироблення управлінських рішень виступає орган державної влади або уповноважена державою особа, то мова йде про державно-управлінське рішення. Згідно теоретичних підходів Мельник А., Оболенського Ю., Васіної А. « Державно- управлінське рішення - це обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об'єкти) , який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень з метою визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади,

вирішення проблем суспільної життєдіяльності державного рівня»³⁷.

Державно-управлінські рішення характеризуються певними особливостями :

масштабність впливу - часто поширюються на всю систему державного управління;

прийняття здебільшого вищими і центральними органами влади, що не виключає органів державної влади на рівні регіону;

спрямованість на розв'язання проблем державного рівня, закріплення в певних нормативно- правових актах;

обов'язковість до виконання всіма органами виконавчої, законодавчої, судової влади, органами місцевого самоврядування, а також організаціями, установами і підприємствами, які до цього долучені;

високий рівень ризику, загроз при неправильності рішення, забезпеченість державними ресурсами самого процесу підготовки, прийняття і виконання рішення;

належність до елементів державно-управлінських відносин і залежність від багатоманітності внутрішніх і зовнішніх економічних, соціальних і політичних чинників.

Оскільки державне управління охоплює різноманітні сфери суспільної життєдіяльності, то це обумовлює наявність багатоманітність типів управлінських рішень і багатоманітність підходів до їх класифікації. Так, зокрема, Бакуменко, В. Надолішний П. виділяють такі три основні групи управлінських рішень:

«нормативно- правові державно- управлінські рішення (Конституція ,

³⁷ Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. - К.: Знання, 2019. - 582 с. - (Вища освіта ХХІ століття). ISBN 978-966-346-676-7 978-966-346-676-7

конституційні угоди, закони, міжнародні угоди, укази Глави держави, постанови парламенту й уряду, накази керівництва центральних органів виконавчої влади, державні і галузеві стандарти тощо);

організаційно-розпорядчі державно-управлінські рішення (розпорядження, вказівки та інші організаційно координаційні рішення вищих і центральних органів виконавчої влади);

програмно-цільові державно-управлінські рішення (міждержавні, регіональні, галузеві, і міжгалузеві концепції, програми, проекти)»³⁸.

Є інші підходи до класифікації рішень, що виробляються, приймаються і реалізуються суб'єктами державного управління. Так, автори підручника під ред. Ковбасюка поділяють їх на політичні і адміністративні³⁹. Політичні рішення - це ті, які приймаються з найбільш важливих суспільних проблем політичного керівництва і приймаються вищими органами державної влади, посадовими особами, зокрема Президентом, Прем'єр-міністром, Головою Верховної Ради, міністрами, керівниками обласних державних адміністрацій. Вважається, що політичні рішення є базовими, а адміністративні підпорядково-допоміжними.

Для характеристики процесу прийняття управлінських рішень в органі державної влади важливо врахувати, що критеріальними ознаками можуть бути методи розробки управлінських рішень і характер їх організаційного оформлення. За методами розроблення розрізняють: графо-аналітичні, математичні, евристичні управлінські рішення; за організаційним оформленням

³⁸ Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб./В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. - К.: Міленіум, 2013. - 256 с.

³⁹ Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 томах / - ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. - К.: НАДУ, 2011.

- жорсткі, гнучкі, орієнтовні, нормативні.

В системі управління управлінські рішення виконують наступні функції: скеровуючу, забезпечуючу, мобілізуючу. Через управлінські рішення реалізуються конкретні функції управління:

планування - рішення вказує, що робити;

організування - орієнтує, як організувати роботу; мотивування - пояснює, що потрібно підсилити; контроль - фіксує, як зроблено.

«Вироблення управлінського рішення є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроєктованій ситуації». До управлінських рішень ставиться ряд вимог, як от: своєчасність, всестороння обґрунтованість, узгодженість з попередніми рішеннями, необхідна повнота змісту, повноваженість або інакше кажучи владність. Для того, щоб їх забезпечити, необхідною є певна послідовність підготовки, прийняття та реалізації цих рішень. Іншими словами мова йде про побудову процесу підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Процес підготовки управлінського рішення передбачає порядок встановлення окремих операцій, що пов'язані зі «збором, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців»⁴⁰.

Прийнято розрізняти декілька етапів і стадій цього процесу:

етап підготовки управлінського рішення. Він охоплює визначення цілі або їх сукупності, збір і аналіз інформації стосовно завдання управлінських дій, діагностику ситуації, виявлення проблем, прогнозування розвитку і формування нових проблем, генерування альтернативних рішень, формування критеріїв і вибір ефективних управлінських рішень;

⁴⁰ Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб./В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. - К.: Міленіум, 2013. - 256 с.

етап прийняття управлінського рішення. Охоплює дії по вибору одного з варіантів дій;

етап реалізації управлінського рішення. Об'єднує процедури організації виконання рішень і контроль виконання.

Такий поділ є умовним. Є інші підходи до поділу процесу вироблення і прийняття управлінських рішень в державному управлінні. Так, наприклад, А.Крупник визначає такі етапи прийняття рішень в державному управлінні :

1) підготовка - виявлення та діагностика проблеми, формулювання обмежень та критеріїв, визначення можливих альтернатив; 2) оцінювання альтернатив, вибір оптимального варіанта, оформлення рішення; 3) впровадження - організація виконання , контроль за ходом виконання, оцінювання ефективності рішення та , за необхідністю, його коригування». Прийняття управлінських рішень в науковій літературі розглядається також як функція. «Функція прийняття рішень у державному управлінні - це управлінська функція, змістом якої є вибір однієї з альтернатив, що здійснюється відповідальними особами в процесі планування, організації, мотивації та контролю». Розглядаючи управлінське рішення як результат реалізації цієї функції, як результат певного процесу, В.Бакуменко зазначає, що воно - « 1) вибір альтернативи , найкращої ідеї та варіанта дій при здійсненні управління; 2) основний результат діяльності суб'єкта управління, спрямованої на об'єкт управління з метою досягнення певних цілей управління; 3) соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок державних органів, посадових осіб на суспільну систему (керовані об'єкти , необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні»⁴¹.

⁴¹ 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. - К.: НАДУ, 2010. - 820 с.

Розглядаючи процес вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень по суті, важливо врахувати, що на етапі підготовки управлінського рішення важливою стадією є вибір цілі. В її основі лежить глибокий аналіз об'єкта впливу, виявлення тенденцій в розвитку суміжних об'єктів управління. Поширеною технологією на цій стадії, як показує практика, є побудова дерева цілей. Визначення цілей має пов'язуватися з виробленням критеріїв їх досягнення.

В теорії управління визначено, що цілі повинні відповідати принципам SMART (бути конкретними, вимірними, релевантними і узгодженими в часі). Процес цілепокладання і підготовки рішення вимагає повноцінного інформаційного забезпечення і застосування сучасних методів її аналізу. Це дозволяє правильно діагностувати проблему, вивчати її характер, встановлювати причини її появи, фактори, що впливають на зміну ситуації, можливі наслідки невчасного розв'язання проблеми, складність, поле поширення, час, тобто очікувану тривалість реалізації рішення;

на етапі вироблення альтернатив і прийняття управлінського рішення важливо дотримуватися певних вимог: врахування рівня управління і специфіки функціональної діяльності, часу, тобто очікуваної тривалості реалізації управлінського рішення, досвіду вирішення подібних проблем, моделювання варіантів. Особливе місце на цьому етапі займає процедура порівняння альтернатив, вибору критеріїв рішень. За визначенням авторів підручника «Державне управління» (А.Мельник, О.Оболенський, В.Васіна) :

«Критерій (оцінка) рішень - це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив»⁴².

Процедура прийняття управлінського рішення, зорієнтована на вибір альтернативи, організаційно передбачає вирішення конкретних питань:

⁴² М е л ь н и к А. Ф. Д е р ж а в н е у п р а в л і н н я : п і д р у ч н и к / А. Ф. М е л ь н и к , О. Ю. О б о л е н с ь к и й , А. Ю. В а с і н а . - К. : З н а н н я , 2019. - 582 с. - (В и щ а о с в і т а Х Х І с т о л і т я). ISBN 978-966-346-676-7 978-966-346-676-7.

одноосібність чи колегіальність, авторство наукового обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування проекту, суб'єктність погодження, періодичність і форма контролю за ходом виконання, суб'єктність контролю та правильності виконання, суб'єктність права внесення змін, форма звітності, суб'єктність оцінки ступеня досягнутої цілі.

Прийняття управлінських рішень в органі державної влади, або в системі державного управління загалом пов'язано, зазвичай, з необхідністю розв'язання певних проблем. Характер проблем по суті є основою вибору методу прийняття управлінського рішення, що важливо в контексті нашої теми дослідження.

Місце аналізу середовища у системі прийняття управлінських рішень

Сучасна система прийняття управлінських рішень в державному управлінні базується на традиційних підходах, висвітлених вище, які в більшості випадків зорієнтовані на тактичні цілі. Натомість невизначеність, яка часто має місце, вимагає стратегічного аналізу. Орган державної влади, як суб'єкт управління є складною організацією, що характеризується складним внутрішнім і зовнішнім середовищем. В рамках стратегічного аналізу таку функцію виконує аналіз внутрішнього і зовнішньосередовища.

Зовнішнє середовище є одним з головних факторів, що визначають поведінку будь-якої організації, а відтак і органу державної влади⁴³. Зовнішнє середовище не є стабільним, а це вимагає від суб'єктів управління врахування цих змін. Для процесу управління зовнішнє середовище виконує дві важливі функції:

дає змогу чітко сформулювати склад факторів, які впливають і можуть впливати на об'єкт управління та, відповідно, на прийняття управлінських

⁴³ Public Oversight for the Implementation of the National Strategy for Facilitating Civil Society Development for 2016-2020 at the Regional Level. *UNDP: Ukraine*. 18.06.2019. URL: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/the-implementation-of-the-national-strategy-for-CSdevelopment-2016-2020.html

рішень;

створює інформаційну підтримку для формування стратегічного управління.

Середовище організації, зокрема органу державної влади, складається з низки факторів, суб'єктів, які впливають, або можуть потенційно впливати на функціональну діяльність організації (в нашому випадку органу державної влади). Фактори зовнішнього середовища класифікуються за різними ознаками. Найбільш поширеним є поділ на: фактори прямої дії і фактори опосередкованої дії.

До середовища прямої дії (безпосереднє середовище) належать об'єкти управління, які знаходяться в сфері функціональної діяльності суб'єкта управління, зокрема:

підприємства і організації, стосовно яких приймаються управлінські рішення, здійснюється контроль за їх діяльністю;

споживачі управлінських послуг, в т.ч. адміністративних послуг;

інші суб'єкти управління, які мають вплив на визначені об'єкти управлінської дії;

партнери; законодавчі акти;

громадські організації;

інфраструктура;

органи місцевого самоврядування.

В практиці управління поширеною є класифікація факторів зовнішнього середовища на: економічні, законодавчі, соціальні, міжнародні, науково-технічні і технологічні⁴⁴. На наш погляд, до такої класифікації необхідно долучити політичні фактори.

До політичних факторів відносяться:

⁴⁴ Подольчак Н.Ю. Стратегічний менеджмент: навч. посібник. / Ю. Подольчак. - Львів: Видавництво Львівської політехники, 2012. - 400 С.

політична стабільність (нестабільність),
взаємоузгоджуваність дій уряду, парламенту, президента, вплив позиційних сил на прийняття державних рішень, стабільність політичного курсу, політичні кризи.

Законодавчі фактори створюють середовище прийняття управлінських рішень і по суті є орієнтиром в процесі їх підготовки і реалізації. Це стосується не лише законів і нормативно-правових актів, які визначають завдання, повноваження і функції органу державної влади, але й тих, що формують регуляторне середовище діяльності підприємств і організацій, що є об'єктом управлінської дії відповідного органу влади. Зокрема, важливий вплив має зміна кредитної політики, зміни в податковому законодавстві, встановлення нових вимог до сертифікації продукції, вступ держави до певних міжнародних організацій, запровадження квотування зовнішньоекономічної діяльності, пом'якшення регулюючих обмежень з боку окремих країн тощо.

Особливої уваги в процесі аналізу зовнішнього середовища вимагає аналіз економічних факторів. Економічне середовище функціонування будь-якої організації визначається такими характеристиками як: загальний стан економіки, рівень безробіття, темпи економічного зростання (економічного спаду), обсяг інвестицій, структура економіки і структурні зрушення.

Ідентифікація соціальних чинників, як складова аналізу зовнішнього середовища, пов'язана з їх суттєвим впливом на поведінку об'єктів управління. Тут першочергово важливо проаналізувати вплив таких факторів як: демографічні тенденції та тренди, доходи населення, ступінь тінізації економіки, наявність корупційних діянь, стан охорони здоров'я, освіта населення, обмеження (правила гри), які визначають поведінку громадян, наявність конфліктів, механізми захисту інтересів громадян і роботодавців. Дослідження науково-технічних та технологічних факторів в процесі аналізу зовнішнього середовища спрямовується на виявлення нових технологій, які можуть вплинути на появу нових видів виробничої діяльності, нових видів

продукції, нових типів комунікацій, зміну інформаційного простору, що засвідчено на сьогодні можливостями використання електронної пошти, телефаксу, електронною комерцією, використанням сканерів штрих -кодів в системі роздрібної торгівлі, застосуванням сучасних систем контролю, моніторингу.

Аналіз зовнішнього середовища організації опирається на застосування спеціальних методів дослідження, до яких відносяться: PEST-аналіз, аналіз інтересів зацікавлених груп, ABC-аналіз, SWOT-аналіз та інші. PEST- аналіз застосовується для аналізування чинників макросередовища організації.

«PEST - це абревіатура чотирьох англійських слів: P-Policy- політика, E- Economy - економіка, S - Society - суспільство, T- Technology - технологія, які напрямками аналізу факторів оточення»⁴⁵.

Використання даного методу аналізу полягає в тому, що в табличній формі, у вигляді чотирьох квадрантів (політика, економіка, соціум, технологія) можна визначити тенденції, що мають істотне значення для стратегічних рішень організації (в нашому випадку органу влади).

При аналізі факторів зовнішнього середовища органу влади, як і іншої організації, до уваги мають бути взяті як фактори безпосередньої дії, так і фактори опосередкованої дії. На основі виконаного аналізу факторів за пріоритетністю впливу на організацію в процесі PEST-аналізу формуються сценарії за чотирма зрізами - політика, економіка, соціум, технології.

Аналіз внутрішнього середовища організації є обов'язковою складовою стратегічного аналізу, оскільки дозволяє оцінити її потенціал розвитку і потенціал вироблення, прийняття і реалізації раціональних і ефективних управлінських рішень. Водночас аналіз чинників внутрішнього середовища

⁴⁵ Подольчак Н.Ю. Стратегічний менеджмент: навч. посібник. / Ю. Подольчак. - Львів: Видавництво Львівської політехники, 2012. -400С.

організації дозволяє визначити її конкурентні переваги, тобто унікальний потенціал, який дозволяє перемагати в конкурентній боротьбі і в управлінській діяльності.

До чинників внутрішнього середовища організації, у тому числі органу державної влади, відносяться:

організаційна структура; організаційна культура; набутий досвід діяльності;

рівень впровадження сучасних технологій менеджменту; якість роботи функціональних служб;

склад персоналу, його кваліфікація, структура; ступінь плинності кадрів; наявність стратегії організації;

ступінь впровадження сучасних інформаційних технологій; система стимулювання персоналу.

Для об'єктивної оцінки внутрішнього середовища дослідники можуть долучати процедуру анкетного опитування працівників щодо організаційної культури їхньої організації. В такому випадку в якості основних індикаторів оцінки можуть застосовуватися, наприклад, характеристики, які засвідчують причини конфліктів, причини плинності кадрів тощо.

Формуючи анкету, причини звільнення розподіляють на дві групи: 1) причини звільнення за ініціативою адміністрації; 2) причини звільнення з ініціативи працівника.

До першої групи відносять: невідповідність посаді, неякісне виконання посадових обов'язків, порушення дисципліни, корупційні діяння, неможливість зайняти працівника за фахом, до другої - незадоволеність умовами праці, низький рівень оплати праці, відсутність перспектив кар'єрного росту, напружені відносини з адміністрацією, значна віддаленість від місця проживання.

Найпоширенішим методом аналізу середовища організації, який

дозволяє комплексно оцінити його обидві складові, є аналіз за моделлю SWOT. Модель SWOT-аналізу дозволяє оцінити сильні (S - Strengths) та слабкі (Weaknesses) сторони організації, а також можливості (Opportunities) та загрози (T- Threats) зовнішнього середовища.

Метод SWOT- аналізу передбачає поетапне виконання наступних дій:
 1.Визначення власних сильних і слабких сторін організації. Для цього необхідно: скласти перелік параметрів, по яких оцінюватиметься організація, по кожному параметру визначити, що є сильною стороною цієї організації, а що слабкою, зі всього переліку вибрати найсильніші та найслабші її сторони ⁴⁶.

2.Визначення можливостей і загроз. Цей етап враховує динамічність змін, які можуть, з одного боку, надати певні можливості для організації щодо виконання її місії, з другого - вказати на загрози її функціональній діяльності.

3.Третій етап за змістом передбачає зіставлення сильних і слабких сторін організації (в нашому випадку органу влади) з її можливостями і загрозами. Для виконання цих операцій і узагальнення результатів SWOT-аналізу використовується спеціальним способом побудована матриця.

На першому етапі формуються показники, за якими можна оцінити сильні і слабкі сторони. Ці показники можна представити за такими підрозділами: організаційне забезпечення, кадровий склад, фінанси, комунікації, інформаційне забезпечення, оплата праці і стимулювання. Для більшої об'єктивності аналізу до оцінки сильних і слабких сторін можуть долучатися експерти, а процедура оцінки здійснюватися методом колективної експертної комісії . Також має бути диференційований підхід до кожного з показників, за якими здійснюється оцінка. Зокрема, для цього найчастіше

⁴⁶ Мельник А.Ф. Методологія наукових досліджень. Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Методологія наукових досліджень» для студентів освітнього ступеня «магістр» спеціальностей 074 – «Публічне управління і адміністрування, 073 – «Менеджмент». 2017

використовують показники відносної важливості.

Індикатори можливостей і загроз, які визначаються на другому етапі аналізу, важливі для стратегічних рішень організації, оскільки в своєму розвитку на майбутнє вона має враховувати найсприятливіші можливості і убезпечити себе від загроз і небезпек. При цьому треба не лише класифікувати чинники за позитивним та негативним впливом, але й уточнити ймовірність (висока середня, низька) впливу.

Індикаторами сприятливих можливостей для організації, зокрема органу державної влади, у її розвитку або виконанні її місії можуть стати: політичні зміни, підвищення рівня її автономності у прийнятті рішень, диверсифікація функціональних обов'язків, стабільність структури витрат, атестація персоналу, підвищення кваліфікації персоналу, удосконалення організаційної структури, удосконалення функціональної структури на основі проведеного функціонального аналізу, співпраця з зарубіжними партнерами, отримання міжнародних грантів, збільшення фінансування тощо. Індикаторами можливих загроз і небезпек - недофінансування, політична нестабільність, пандемія, зміни законодавства, підвищення плинності кадрів, економічна криза, підвищення витрат на матеріальні ресурси, збільшення кількості об'єктів регуляторного впливу і контролю, перешкоди доступу до каналів інформації та інші.

Таким чином, вивчення внутрішнього і зовнішнього середовища є важливою складовою системного підходу в дослідженні будь якої організації для прийняття управлінських рішень. В процесі стратегічного аналізу це завдання може бути розв'язане при використанні сукупності методів і технік дослідження.

3.2 Оцінка ефективності управлінських рішень

Для успішної реалізації прийнятих рішень треба мати механізм здійснення. Складність організації здійснення рішень полягає в необхідності

координувати безліч взаємопов'язаних управлінських рішень, що одночасно виконуються, що знаходяться на різних стадіях реалізації⁴⁷.

Завданнями організаційного механізму реалізації управлінських рішень є:

- розробка плану реалізації рішення.
 - 1) визначення комплексу необхідних робіт;
 - 2) Визначення необхідного обсягу ресурсів;
 - 3) Визначення числа виконавців;
 - 4) Розподіл робіт, ресурсів та виконавців по об'єктах, завданням та термінам;
- управління реалізацією рішення.
 - 1) Проведення інструктивно-методичних заходів з виконавцями;
 - 2) Особисте розпорядження під час виконання рішення;
 - 3) Надання допомоги виконавцям у разі виникнення труднощів;
- контроль виконання рішення.
 - 1) Контроль за дотриманням основних характеристик реалізованого рішення;
 - 2) Контроль над виконанням термінів реалізації рішення;
 - 3) Контроль за станом проблемної ситуації;
 - 4) Виявлення причин відхилень у реалізації рішення;
 - 5) Внесення (у разі потреби) змін до програми реалізації рішення.
- оцінка результатів реалізації рішення.
 - 1) Періодична оцінка фактичної ефективності рішення.
 - 2) Прогнозування закінчення терміну ефективної дії рішення

⁴⁷ «Основи законодавства про охорону здоров'я» URL: <http://org.ua/base/62/htm> 24. Постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF#Text>.

3) Визначення потреби у коригуванні чинного чи прийнятті нового рішення.

4) Накопичення, систематизація досвіду та розробка алгоритмів реалізації стандартних рішень.

Розроблювані і реалізовані управлінські рішення певним чином оформляються⁴⁸.

Основними формами розробки державних управлінських рішень є:

- Закон, тобто. рішення вищої державної влади, що має загальнообов'язковий та незаперечний характер;

- указ – це рішення глави держави, затверджене парламентом;

- Постанова уряду - це рішення уряду, що регламентує виконання законів та указів;

- Вказівка - це рішення, що має методичний, технологічний характер, яке реалізується у вигляді настанови або роз'яснення;

- акт - це рішення широкого кола державних та громадських організацій;

- наказ (письмовий чи усний) – це одноосібне рішення керівника, викритого владою. Наказ є обов'язковим для виконання і відображає питання, що входять до компетенції керівника. Наказ зберігається в архіві та може бути оскаржений;

- розпорядження - це правовий акт, що видається одноосібно керівником чи колегіальним органом державного управління з метою вирішення оперативних питань. Як правило, має обмежений термін дії та стосується вузького кола посадових осіб, організацій та громадян;

- інструкція - це рішення, що встановлює порядок та спосіб виконання будь-яких дій;

⁴⁸ Прийняття управлінських рішень : організаційно-психологічний аспект: навч. посіб./М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк - К.: НАДУ, 2011 . - 232 с.

- договір - це рішення про проведення спільних робіт із зазначенням взаємних прав та зобов'язань;
- Угода - це рішення, що формує загальну позитивну основу для будь-якої діяльності;
- договір - це рішення зазвичай комерційного характеру проведення спільних робіт із зазначенням взаємних прав і зобов'язань (є підвидом угоди);
- план - це рішення, що відображає цілі та завдання діяльності, виконавців, засоби, методи та час їх реалізації;
- становище - це рішення, що містить набір правил, що регламентують будь-яку діяльність (наприклад, положення "Про відділ профілактики корупційних порушень");
- правило - це рішення, що враховує традиції організації та містить набір запропонованих до виконання усталених форм поведінки певних груп співробітників (наприклад, «Правила внутрішнього трудового розпорядку»);
- модель (якогось предмета чи об'єкта) - це рішення, що включає набір певних елементів та зв'язків, що забезпечують цілісність функціонування даного предмета або об'єкта;
- регламент - це зведення правил прийняття рішень виконавцями у різних ситуаціях.

Ефективність управлінських рішень визначається впливом безлічі факторів технічного, економічного та соціально-психологічного характеру, вплив яких проявляється на різних етапах процесу розробки та реалізації рішень⁴⁹.

⁴⁹ Барвінський І. Особливості вироблення і прийняття управлінських рішень в процесі виконання місії органом виконавчої влади. Збірник «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки». Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю. 28 травня 2021

У соціальній ефективності управлінських рішень буде виражено результат досягнення соціальних цілей з допомогою зниження зусиль, часу, оптимізації умов праці, зниження плинності кадрів, залучення меншого числа працівників. Економічна ефективність управлінських рішень це - співвідношення величини отриманого результату від конкретного управлінського рішення витрат на його підготовку та реалізацію.

Процес контролю над реалізацією державних рішень, як у роботі⁵⁰, полягає у зіставленні реалізованих заходів з вихідною моделлю державного рішення, а також з державними проектами, програмами, планами та «дорожніми картами».

Залежно від характеру повноважень та компетенцій у сфері державного управління розрізняють:

- Контроль, що здійснюється органами судової влади;
- Контроль, що здійснюється органами представницької влади;
- Контроль, що здійснюється органами виконавчої влади;
- Контроль, що здійснюється громадськими об'єднаннями громадян, а також окремими громадянами, що виступають як приватні особи.

Основними етапами контролю за виконанням державних рішень є:

- 1) встановлення стандартів, що формуються на етапі цілепокладання;
- 2) співвідношення фактичного результату зі стандартом. У цій стадії діяльність можна розділити чотирма фази: визначення масштабу допустимих відхилень; вимір фактичного результату; передача інформації про результат та власне оцінка результатів. Вимір фактичного результату - це найскладніша фаза контролю виконання державних рішень. Для вимірювання фактичного результату необхідно визначити типи шкал та одиниць вимірювання показників

року. Тернопіль, ЗУНУ

⁵⁰ Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Кривокульська Н.М.
 Менеджмент державних установ і організацій : Навч. посібник -
 Київ: ВД «Професіонал»
 2016. - 464 с.

контролю. Інформація про результати контролю може спотворюватися в процесі передачі.

При проходженні каналами зв'язку можуть виникнути інформаційні навантаження. Державні органи мають складну організаційну структуру.

3) коригування рішення. Коли результат контролю державного рішення було оцінено, вибирається одна з двох ліній поведінки:

- усунення відхилень. Якщо фактичний результат далекий від необхідного, необхідно зрозуміти причини цього і скоригувати рішення. У цьому важливо виявити, якому етапі прийняття рішення потрібно коригування;

- нічого не робити. Якщо мети рішення досягнуто, про що говорить порівняння фактичних і необхідних результатів, слід зафіксувати технологію вирішення проблеми як позитивний досвід;

4) Здійснення контролю над виконанням документів, у яких містяться державно-управлінські рішення. Цей етап включає:

- автоматизований облік результатів;
- перевірку виконання на місцях;
- аналіз оперативної діяльності підрозділів та посадових осіб;
- Вироблення рекомендацій та вжиття заходів для усунення причин, що знижують ефективність управління та ін.

Коли відсутня контроль та зворотний зв'язок у державного управлінського рішення, то рішення перестає виконуватися і навіть дає зворотні результати⁵¹.

Поняття ефективності державного управління не має чітких критеріїв визначення, тому оцінка ефективності ускладнюється. Можна сказати, що вони є ознаками, аналізуючи які можна визначити якість і рівень державного

⁵¹ Shapovalova N., Burlyuk O. Civil society in post-Euromaidan Ukraine: from revolution to consolidation. *Soviet and Post-Soviet Politics and Society*. 2018. Gent University. No. 193. 383 p.

управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. У сфері державного управління та державного рішення розглядається, перш за все, соціально-економічна ефективність, що включає весь спектр умов, які необхідні для нормальної життєдіяльності людей.

Таким чином, можна зробити висновок, що результативність державного управління визначається тим, яким чином розробляються, приймаються та реалізуються державні

управлінські рішення. Звернемо увагу на те, що державні управлінські рішення поділяються на політичні та адміністративні рішення, які мають низку специфічних рис⁵².

1. Вони підкріплені волею народу (Народ у вигляді виборів наділяє своїх представників у законодавчих органах повноваженнями, а органи визначають стратегічні мети діяльності органів виконавчої), тому постають як законів, інших нормативних правових актів (якщо приймаються законодавчими органами) і адміністративних рішень.

2. Рішення правозастосовні, тобто їх розробка, прийняття та реалізація ініціюються та організуються відповідно до вимог нормативних правових актів, що обумовлюється необхідністю забезпечення їх високої якості, вираження суспільних інтересів.

3. Вони є обов'язковими, забезпеченими всіма можливими ресурсами держави, повноваженнями відповідних органів державного управління чи посадових осіб, тому мають примусовий характер.

4. Рішення є знеособленими (їх розробкою, прийняттям та виконанням займається велика кількість фахівців, тому їх авторство не пов'язують з ім'ям конкретного державного службовця, вони приймаються від імені державного органу).

⁵² Прийняття управлінських рішень : організаційно-психологічний аспект: навч. посіб./М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк - К.: НАДУ, 2011 . - 232 с.

5. Вони дано в одному варіанті виконання, відступи від якого неприпустимі. За ідеєю, вони повинні виключати варіативність та суб'єктивізм у розумінні засобів досягнення та запланованих результатів. Причина у цьому, що й неодмінну складову утворює правова норма. Можливо, в процесі розроблення нормативних документів, що використовуються, наслідки альтернатив були враховані повноважними суб'єктами.

6. Вони спрямовані у зовнішнє середовище (за винятком внутрішньоорганізаційних рішень, що стосуються апаратної діяльності та підтримують організаційну ефективність). Це ускладнює вимірювання та точну оцінку їхньої соціальної та, особливо, економічної ефективності.

Якщо взяти до уваги зазначені особливості управлінських рішень державних органів, необхідно наголосити на важливості прогнозування майбутніх подій та умов їх реалізації, яке має проводитися на більш віддалену перспективу, з урахуванням більшої кількості факторів, у тому числі міжгалузевих, міжнародних тощо, а також політичних міркувань, оскільки доводиться враховувати інтереси різних зацікавлених учасників процесу прийняття рішень, потенційні вигоди та втрати різних соціальних груп та учасників реалізації рішень, із залученням до співпраці експертів- фахівців у різних галузях знань та ін⁵³.

Планування заходів щодо виконання цих рішень має здійснюватися з урахуванням:

- 1) значних масштабів запланованої діяльності;
- 2) підвищену соціальну відповідальність за неї;
- 3) використання переважно бюджетних коштів;
- 4) пріоритетної оцінки у визначених цілях соціальної ефективності, яка знаходить своє відображення у громадській думці, що виявляється під час виборів, референдумів, протестної поведінки (мітингів, демонстрацій тощо),

⁵³ Supporting Civil Society Networks in International Development Programs / D. Ashman, Ch. Charles, A. M. Cuenca etc. 1 ed. 1. Washington: AED Center for Civil Society and Governance, 2005. 25 p.

соціологічних опитувань населення, у засобах масової інформації, в особистих зверненнях громадян до органів влади та управління.

Як показує практика, до виникнення низки проблем наводять особливості розробки та прийняття управлінських рішень в органах управління. Насамперед, це проблеми трансформації політичних рішень на адміністративні рішення⁵⁴.

З урахуванням політичних інтересів певних груп населення, потреб політичних інститутів, і навіть соціокультурних цінностей суспільства вибудовується система політичних рішень. Виявити чітку межу між адміністративним та політичним рішенням досить складно через те, що адміністративні методи прийняття рішень проникають у політико-правову сферу. Варто зазначити, що політичне рішення проявляється у адміністративному рішенні⁵⁵.

Політичне керівництво приймає ті рішення, які стосуються суспільно значущих проблем і мають політичний. Це політичне керівництво є найвищим органом державної влади. Далі це рішення сходять на рівень того чи іншого відомства чи міністерства. Цей етап ще зберігає політичний характер тієї чи іншої рішення зокрема й у частині формулювань. Зазначений етап також характеризується появою адміністративної сторони рішення, що має зв'язок із механізмами та вимогами, що належать до конкретної сфери діяльності чи галузі. Наприклад на рівень міністерства праці, тарифів тощо. сходять політичне рішення, яке спрямоване на зниження соціальної напруженості та запобігання конфліктам.

Наступний етап включає конкретні рішення на місцевому, регіональному та муніципальному рівні. На цих рівнях чітко виражений характер адміністративної появи. Чиновник, який приймає адміністративне

⁵⁴ Про управління об'єктами державної власності:
Закон України. URL:
<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

⁵⁵ Zahariadis N. Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies [Text] / N. Zahariadis. – Georgetown University Press, 2003 - 198 p.

рішення, має бути політично нейтральним, його рішення не повинно нести в собі політичних переваг. Адміністративне рішення має граничну конкретизацію на місцевому рівні, воно виходить із усіх соціальних показників, які подаються у вигляді умов праці у певній галузі, будь-якому районі чи місті, рівня життя розміру заробітної плати, зайнятості населення.

Безпосередня адміністративна практика дистанційована від політики. Політичні рішення мають узагальнений характер, ніж адміністративні рішеннями. Політичні та соціально-економічні умови є основою побудови політичних рішень. Політичні рішення залежать від існуючого та функціонуючого державно-адміністративного апарату. Політичні рішення впливають те що, якою є форма, характеру, механізм і методи прийняття адміністративних рішень.

Усі політичні рішення, які потрапляють в адміністративний апарат як громадський імператив, проходять трансформацію, а іноді можуть і спотворюватися⁵⁶. Апарат адміністративного управління при сприйнятті політичного рішення має власні переваги, цінності та традиції, а також навички, пов'язані з прийняттям рішень. Адміністративні рішення необхідні для того, щоб забезпечити умови, які потрібні для того, щоб підготувати, прийняти і реалізувати рішення політичного керівництва, незважаючи на те, що вони є вторинними і мають підпорядковано-допоміжний характер, є похідними від політичних рішень. Таким чином, політичне рішення вторгається в адміністративне середовище.

Можуть також мати місце суперечності функціонального характеру між механізмом адміністративного здійснення політичного рішення та безпосередньо політичним рішенням. Виходячи з цього, має місце необхідність знайти такі організаційні та функціональні основи, які мають відношення до роботи ланок адміністративного апарату, які дали б можливість зробити

⁵⁶ Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration [Text] / E.Vigoda // Public Administration Review. - 2002. - Vol. 62 (5). - P. 527 - 540

адміністративний апарат більш сприйнятливим до політичних імпульсів, що виходять з боку основних політичних сил, і щоб адміністративний апарат міг здійснити трансформацію політичних рішень адміністративних заходів без перекручування цих рішень.

Розглянемо ще одну проблему, пов'язану із специфікою структури державних органів. Існують два типи рішень: реальні та формальні, вони з'являються через ієрархічність їхньої структури. В організаційній ієрархії в ідеалі будь-яке вирішення питань має прийматися на рівні управління і в тому підрозділі, де акумульований найбільший масив необхідної для цього інформації. Але інформація за своєю природою має задовольняти цілі підготовки рішення і, водночас, сприяти тому, щоб воно було пов'язане з іншими рішеннями, а не суперечило їм. Трапляється, що конфронтація між рішеннями залишається непоміченою на нижніх рівнях ієрархії. Тому доцільно, щоб рішення, а точніше, їх проекти аналізувалися і затверджувалися на вищих рівнях організаційної ієрархії. Проект рішення, розроблений фахівцями відповідного підрозділу, просуваючись вгору ієрархією, коригується і стає раціональнішим. Однак верхні рівні ієрархії, як правило, не в змозі детально вивчити і оцінити всі проекти рішень, що до них надходять. Керівнику завжди доводиться вдаватися до узагальнень, причому тим частіше, чим вищий його статус в ієрархії. І, тим менше, у нього залишається часу навіть на перегляд проектів рішень. Виникає загроза того, що, досягнувши вищого керівника, проект рішення буде представлений без жодної альтернативи. В силу цього «реальні» рішення, що розробляються на нижчих щаблях організаційної ієрархії, на вищих її щаблях трансформуються в «формальні», тобто затверджуються без серйозного аналізу. Відмінність між «реальними» і «формальними» рішеннями тим помітніша і значніша, що більше рівнів в ієрархії і що більше віддаленість один від одного масивів інформації, зосереджених відповідних рівнях.

Подібні витрати долаються шляхом ефективного здійснення функції

координації, цілеспрямованого створення та використання каналів зворотного зв'язку, механізмів узгодження рішень між рівнями організаційної ієрархії, успішного застосування принципу поєднання єдиноначальності з колегіальністю.

Наступна проблема зумовлена явною безальтернативністю рішення. Хоча рішення державних органів та їх посадових осіб ґрунтуються на правовій нормі, вона лише скорочує кількість потенційних альтернатив, але не виключає їх вибір у принципі. На практиці таку можливість часто воліють не помічати. До того ж, опора виключно на правову норму далеко не завжди в кожному конкретному випадку здатна привести до бажаного результату, на досягнення якого вона орієнтована. Тому важливо виходити з того, що правова норма, що задає рамки рішення, зовсім не виключає можливість розробки кількох варіантів вирішення однієї й тієї проблеми.

Одночасно потенційна небезпека може становити високе значення суб'єктивного чинника у процесі прийняття рішень у межах правових норм. Надмірно великий вплив на процеси роботи з рішеннями можуть надавати тривале перебування чиновників на своїх посадах, наявність корпоративних зв'язків та інтересів та схильність з цих позицій інтерпретувати одержувані зверху та підлягають виконанню рішення, використовуючи при цьому суперечності, що зустрічаються у нормативних актах.

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 при прийнятті рішень, 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6.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.

7. 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 системи державного управління, прийняття рішень суспільству 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. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч.посіб./В. Д.Бакуменко, П.І.Надолішній. - К.: Міленіум, 2013. - 256с.
2. Барвінський І.Особливості вироблення і прийняття управлінських рішень в процесі виконання місії органом виконавчої влади. Збірник «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки». Матеріали Всеукраїнської науково - практичної конференції з міжнародною участю. 28 травня 2021 року.Тернопіль, ЗУНУ, с.
3. 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.
4. 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.
 5. Манжола П. Форми участі громадськості у діяльності органів публічної влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4. С. 13- 18.
 6. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник/А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна. - К.: Знання, 2019. - 582 с. - (Вища освіта ХХІ століття). ISBN 978-966-346-676-7 978-966-346-676-7
 7. Мельник А.Ф.Методологія наукових досліджень.Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Методологія наукових досліджень» для студентів освітнього ступеня «магістр» спеціальностей 074 -«Публічне управління і адміністрування, 073 -«Менеджмент». 2017
 8. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю. , Кривокульська Н.М. Менеджмент державних установ і організацій : Навч.посібник - Київ: ВД «Професіонал» 2016. - 464 с.
 9. Про управління об'єктами державної власності: Закон України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
 10. 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.
 11. Подольчак Н.Ю. Стратегічний менеджмент: навч.посібник. / Ю.Подольчак.-Львів: Видавництво Львівської політехники, 2012.-400С.

12. Прийняття управлінських рішень : організаційно-психологічний аспект: навч. посіб./М.М.Білинська, Ю.В.Ковбасюк - К.: НАДУ, 2011 . - 232с.
13. «Основи законодавства про охорону здоров'я» URL: <http://org.ua/base/62/htm>
24. Постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF#Text>.
14. Телешун С. 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.
15. Телешун С. 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.
16. 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.
17. Abramson J. B., Arterton F. C., Orren G. R. The Electronic Commonwealth [Text] J. B Abramson, F. C. Arterton, G. R. Orren. - N. Y.: Basic Books, 1988. - P. 185-212
18. Anderson James E. Public Policymaking: An Introduction. Boston [Text] / E. Anderson James. - New York, 2003. - P. 16-27.
19. Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice [Text] / C. Ansell, A. Gash // Journal of Public Administration Research and Theory .- Published by Oxford University Press on behalf of the Journal of Public Administration Research and

Theory. – November. – 13. - 2007. - P. 1-29

20. Baumgartner F.R., Jones B.D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems [Text]/ F. Baumgartner, B. D. Jones // *The Journal of Politics*. - 1991.- Vol.53. - N 4. - P. 1044–1074.
21. Capano G. Introduction: Multidimensional World of Policy Dynamics [Text] / G. Capano / G. Capano, M. Howlett // *European and North American Experiences in Policy Change. Policy Drivers and Policy Dynamics*. - London, 2009. - P. 1-12
22. Dawson R., Robinson J.A. Interparty competition, economic variables and welfare politics in American States [Text] / R. Dawson, J.A. Robinson // *Journal of theoretical Politics*, 1968.- Vol. 25. - P. 265-289
23. Scartascini C., Stein E., Tommasi M. Political institutions, intertemporal cooperation and the quality of public policies [Text] / C. Scartascini, E. Stein, M. Tommasi // *Journal of Applied Economics*. - 2013.- Vol XVI (1). - P. 1-32.
24. Supporting Civil Society Networks in International Development Programs / D. Ashman, Ch. Charles, A. M. Cuenca etc. 1 ed. 1. Washington: AED Center for Civil Society and Governance, 2005. 25 p.
25. Simon Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice [Text] / H.A. Simon // *Quarterly Journal of Economics*-February. - 1955.- Vol. 69.- P. 99–118
26. Shapovalova N., Burlyuk O. Civil society in post-Euromaidan Ukraine: from revolution to consolidation. *Soviet and Post-Soviet Politics and Society*. 2018. Gent University. No. 193. 383 p.
27. Kutay A. After Governance: A Normative Reflection on Civil Society Participation in Policy Processes. *Tidsskriftet Politik*. 2015. No. 2. Vol. 18. P. 24–32.
28. Kastrati A. Civil Society from Historical to Contemporary Perspectives. *European Journal of Multidisciplinary Studies*. 2016. Vol. 1. Nr. 1. URL:

http://journals.euser.org/files/articles/ejms_jan_apr_16_nr1/Kastrati.pdf

29. Knoke D., Kuklinski J.H. Network Analysis [Text]/ D. Knoke, J.H. Kuklinski - Beverley Hills, CA: Sage Publications, 1982. - 96 p
30. Krasner D. Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy [Text] / D.Krasner. - Princeton University Press, 1978. – 404 p
31. Maisuradze D., Nadibaidze T. Local Government Participation in the Open Government Partnership (OGP). *Institute for Development of Freedom of Information*. 2016. URL: [https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OGP/Local%20Government%20Participation%20in%20the%20Open%20Government%20Partnership%20\(OGP\).pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OGP/Local%20Government%20Participation%20in%20the%20Open%20Government%20Partnership%20(OGP).pdf)
32. Mc.Grew Anthony J., Lewis Paul U. Global Politics. Globalization and the NationState [Text] / A. Mc.Grew, U. Paul Lewis. – Polity Press, 2020. - 348 p.
33. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. [Text] / E. Ostrom / Understanding Institutional Diversity Princeton paperbacks. – Princeton: Princeton University Press, 2019. - 376 p.
34. Romaniuk S. N. The SAGE Encyclopedia of Surveillance, Security, and Privacy Copenhagen School. *The SAGE Encyclopedia of Surveillance, Security, and Privacy*. SAGE Publications, Inc.City: Thousand Oaks, 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/328232795_Copenhagen_School
35. Powell W.W., DiMaggio P.J. The New Institutionalism in Organizational Analysis [Text]/ W.W Powell, P.J. DiMaggio. - Chicago: University of Chicago Press, 1991. - 486 p.
- 36.Powell G.B., Whitten G. A Cross National Analysys of Economic Voting:

- Taking Account of the Political Context [Text]/ G.B Powell, G. A. Whitten // American Journal of Political Science. – 1993 .- Vol. 37.- P. 391-414
37. Public Service in Transition: Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards. New York: United Nations, 1999. 174 p.
38. Public Oversight for the Implementation of the National Strategy for Facilitating Civil Society Development for 2016–2020 at the Regional Level. *UNDP: Ukraine*. 18.06.2019. URL: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/the-implementation-of-the-national-strategy-for-CSdevelopment-2016-2020.html
39. Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration [Text] / E.Vigoda // Public Administration Review. - 2002.- Vol. 62 (5). – P. 527 – 540
40. Waarden van F. Dimensions and types of policy networks [Text] / F. van Waarden // European Journal of Political Research. - 1992. - Vol. 21(1-2). – P. 29 – 52
41. Wendt A. Social theory of international politics [Electronic resource] / A. Wendt . - Access mode: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Wendt-SocialTheory-of-International-Politics.pdf>
42. Zahariadis N. Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies [Text] / N.Zahariadis. - Georgetown University Press, 2003 – 198 p.