

Чальцева О.М.

Донецький національний університет імені Василя Стуса

НОВА ФІЛОСОФІЯ ВЗАЄМОДІЇ АКТОРІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Статтю присвячено дослідженню проблеми трансформації управлінської парадигми як відповідь на об'єктивні зміни акторів публічної політики під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Було констатовано, що інститут держава, незважаючи на втрату деяких своїх функцій в процесі прийняття рішень в сучасних умовах, все таки залишається головним актором публічних процесів. Баланс публічної сфери визначається діяльністю всіх акторів, але роль інституту держави залишається визначальною, завдяки його можливості від імені всього суспільства звертатися до громадян, розкриваючи свої дії для обговорення й критики, контролю й залучення в різні форми громадської участі, в суспільні процеси активної більшості, що забезпечує соціалізацію та інтеріоризацію громадян.

В демократичних системах відбувається поступове зміщення акценту з держави як основного суб'єкта змін, на мережеву взаємодію держави, суспільства і бізнесу. Інституціональна трансформація призводить до відмови від монополії держави в процесі управління та включення в процес формування інституціонального дизайну різноманітних представників громадянського суспільства. Парадигмально ці інституціональні зміни концептуалізовані в управлінських моделях New Public Management (NPM), Good Governance (GG), Collaborative Governance (CG).

Громадянське суспільство як один із провідних акторів публічної політики, модернізується і набуваючи нових рис у сучасних умовах епохи постмодерну, виробляє нові форми участі й соціального партнерства, тим самим адаптуючись до нових реалій та інституціоналізується у новому вигляді.

Ключові слова: публічне управління, державне адміністрування, суб'єкти публічної політики, громадянське суспільство, стейкхолдери.

Постановка проблеми. Зміна публічного управління під впливом глобальних і внутрішньосистемних факторів, при збереженні фасадності традиційних інститутів, змушує дослідників по-новому розглядати можливості акторів, які, реалізуючи власний порядок денний, співвідносять свої інтереси й ресурсні можливості з умовами мінливого політичного середовища й вибудовують нові стратегії поведінки відповідно до нових викликів. Баланс публічної сфери визначається діяльністю всіх акторів, але роль інституту держави залишається визначальною, завдяки його можливості від імені всього суспільства звертатися до громадян, розкриваючи свої дії для обговорення й критики, контролю й залучення в різні форми громадської участі, в суспільні процеси активної більшості, що забезпечує соціалізацію та інтеріоризацію громадян. В умовах відкритості та прозорості діяльності органів влади, легітимності режиму за умови дотримання високих стандартів якості життя суспільства й ефективного державного управління, реалізація публічної політики під координуючим початком держави можлива й

буде підтримана громадянами. Такі умови можна вважати ідеальними, але в реальності жодна держава не в змозі гарантувати їх у повному обсязі. Численні емпіричні дані, які існують на сьогоднішній день (статистичні дані, показники глобальних індексів, регіональні компаративні дослідження країн), дають нам підставу стверджувати, що більш відкриті й демократичні системи в більшій мірі можуть забезпечити організацію впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на прийняття державних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові уявлення про роль публічних акторів з'явилися завдяки теоретико-концептуальним орієнтирам, заданим представниками європейської та американської науки, починаючи з 60-х рр. XX ст.: Ю. Габермасом, Х. Арендт, В. Парсонсом, П. Кньопфелем, П. Флінгстіном та ін. З 90-х рр. XX ст. можна констатувати появу інтересу вітчизняних дослідників до ролі публічних суб'єктів у державах, які трансформуються: С. Дацюк, В. Дзюндзюк, А. Колодій, В. Степаненко, О. Третьяк та ін.

Процеси глобалізації, які вплинули на суспільні, політичні, економічні основи держави та суспільства, призвели на початку XXI ст. до переосмислення в політичній науці проблеми суб'єктності в демократичних системах [1]. У роботах сучасних дослідників можна побачити різні погляди на якість публічної політики та роль акторів у процесі прийняття рішень у демократичних державах. Так, американський дослідник С. Гантінгтон звертає увагу на зміну положення суб'єктів у політичному процесі. На його думку, об'єктивні обставини призвели до того, що в сучасні політичні відносини включена більшість громадян [2, р. 7]. Однак не всі згодні з таким твердженням, наприклад, автор «партисипаторної» моделі демократії К. Пейтмен вважає, що в західних демократичних країнах існує дефіцит участі громадян, тому що хвилі їх активності не досягають тих висот, де приймаються рішення [3]. Причиною того, на думку французького компаративіста М. Догана є те, що західна демократія, поширюючись просторово, водночас відчуває щораз більші дисфункції, а її інститути – парламенти, уряди, адміністративно-бюрократичний апарат, партії, і в цілому система формування влади – втрачають колись властивий їм високий суспільний авторитет [4].

Метою роботи є з'ясування нової ролі інституціоналізованих суб'єктів публічної політики в процесі взаємодії в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Як було вже зазначено, фактори зовнішнього й внутрішнього середовища сприяли структурним, функціональним і управлінським змінам політичних інститутів в різних типах системах.

Вплив глобалізаційних процесів у публічній сфері позначився на зміні місії держави, структури, функцій і технологій її політики й управління в сучасному суспільстві. В публічній сфері це призвело одночасно до підвищення ролі державних і недержавних акторів у виробництві й здійсненні публічної політики й змінило систему їх відносин в напрямку співпраці. При цьому здійснився перехід від адміністративної держави до держави координаційної, а в сфері недержавної активності зросло значення «залучення в суспільні відносини». Роль координаційної держави в цьому випадку полягає в тому, щоб забезпечити рівний доступ до політичного рішення, захистити зрозуміле використання й стимулювати відповідні інститути публічного управління [5, с. 256].

Держава, залишаючись основним публічним актором, починає адаптуватися до нових реалій і вбудовуватися в нову багатопланову систему

управління, змінюючись як в структурно-функціональному, так і в культурно-ціннісному плані. В демократичних системах відбувається поступове зміщення акценту з держави як основного суб'єкта змін, на мережеву взаємодію держави, суспільства і бізнесу. Інституціональна трансформація призводить до відмови від монополії держави в процесі управління та включення в процес формування інституціонального дизайну різноманітних представників громадянського суспільства. Парадигмально ці інституціональні зміни концептуалізовані в управлінських моделях New Public Management (NPM), Good Governance (GG), Collaborative Governance (CG), соціокультурна еволюційна інституціональна інновація представлена в концепції «Соціалізації інституціонального будівництва» (path dependence) [6, 7]. На практиці впровадження та реалізація цих моделей і концепцій відбувається за різними сценаріями, що залежать від здатності держави адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх викликів. Досвід реформування політико-адміністративної сфери в різних державах продемонстрував, що координувати суспільні процеси й погоджувати інтереси в стабільних демократичних системах, у порівнянні з системами, що знаходяться в умовах трансформації, вдається більш ефективно. При цьому, провідна роль держави в якості модератора без монополізації публічного сектора є основою успішності перетворень на всіх рівнях прийняття рішень.

Держава-модератор використовує у формуванні публічної політики взаємодію з внутрішніми інститутами, громадськими організаціями, бізнес-організаціями, групами інтересів, політичними партіями тощо. Для ефективної взаємодії вона повинна забезпечити виявлення зацікавлених учасників створенням умов для їх залучення й вироблення нових механізмів участі в співуправлінні. Нові форми роботи вимагають підвищення динамізму органів державного управління в задоволенні потреб громадян, інституціоналізації механізмів визначення політики й створення інститутів, що забезпечують участь, але не пов'язуються безпосередньо з виборчим процесом, а доповнюють його [8].

У державах нового типу діяльність усіх органів управління повинна бути підпорядкована принципам компетентності, прозорості, відповідності правам і свободам громадян. Ефективність управління буде залежати від спроможності держави створити умови для діалогу між всіма суб'єктами публічного процесу. Діалогічний

зворотний зв'язок в інституціональному дизайні публічної політики виступає в якості ефективної практики взаємодії акторів для узгодження інтересів, досягнення консенсусних рішень і подолання/недопущення конфліктів. З цією метою в державних інститутах формуються нові інституціональні структури для взаємодії з громадянами. Створюються при органах влади різні інституції, що дозволяють громадянам брати участь у нормотворчості й впливати на політичні рішення в державі [9]. Наприклад, з'являються системи консультацій із громадськими організаціями, що представляють інтереси певних груп населення, оформлені у вигляді постійно діючих структур (консультативні ради, громадські палати, громадські ради, постійні комітети й комісії у сфері нагляду за виконанням рішень тощо). За допомогою інтерактивних можливостей створюються умови для громадян задля впливу безпосередньо на політичний процес, таким чином забезпечуючи принцип зворотного зв'язку. Наприклад, подача електронних петицій, участь у створенні законів загальнодержавного (Конституція Ісландії) й місцевого рівня (референдуми в Швейцарії) тощо.

Взаємодія на основі діалогу передбачає вільний доступ до урядових даних публічного характеру. Наприклад, урядові дані публічного характеру надаються в стандартному форматі в США, Великобританії, Австралії, Фінляндії, Норвегії та ін. [10].

Отже, держава все більше перетворюється на партнера й медіатора між органами влади та управління, з одного боку, та громадськими об'єднаннями, що виражають приватні, особливі й загальні інтереси, – з другого [11]. Змінюючи свою структуру й функції, держава включається в публічну сферу, одночасно залучаючи та стимулюючи до співробітницької діяльності інших акторів політики, які в процесі політичної діяльності стають повноцінними учасниками, а не сторонніми спостерігачами.

Для демократичних систем, які орієнтуються на діалогову модель відносин між акторами, головна роль відводиться інституту громадянського суспільства. Роль громадянського сектора в демократичних системах можна визначити як діяльну характеристику громадян у публічній взаємодії, яка передбачає: здатність дискутувати й формувати суспільні цінності; здатність формувати позитивний політичний порядок; готовність співпрацювати на горизонтальному рівні, розвиваючи соціальний капітал громадянського суспільства в цілому, а не тільки його окремих груп;

змогу взаємодіяти з органами державного управління з метою підвищення ефективності публічного управління; здатність використовувати й просувати гуманітарні (а не маніпулятивні) технології взаємодії; готовність проявляти протестну активність у межах правового поля.

Залучення в публічні практики громадян знову актуалізувало в політичному дискурсі питання про роль громадянського суспільства як основного контрагента держави в полі публічної політики. Численні теорії з цієї проблеми досі є дискусійними й незавершеними через постійну мінливість зазначеного інституту та його функціональні можливості в публічних процесах. Сучасне становище громадянського суспільства знову поставило дослідників перед завданням поновлення теорії та аналізу політичної практики цього інституту.

Робота Дж. Л. Коена і Е. Арато, що стала класичною, «Громадянське суспільство і політична теорія», доводить «неполітичний» характер громадянського суспільства, під яким слід розуміти такі структури, як соціалізація, асоціація й організовані форми в тій мірі, в якій вони інституціоналізовані або знаходяться в процесі інституціоналізації. У зв'язку з його «розпиленням і неефективністю», між громадянським суспільством і державою необхідний посередник в особі «політичного суспільства» як сфери «життя партій, політичних організацій і органів публічної політики (зокрема, парламентів)» [12]. Це положення про громадянське суспільство в політичній науці мало безліч послідовників, проте змінний характер цього інституту як одного з головних учасників публічних процесів поставив під сумнів тезу про необхідність посередництва між державою та громадянським суспільством [13, с. 139]. Громадянське суспільство, в процесі інституціоналізації, набуло рис політичної та фінансової самостійності, яка характеризується активним просуванням своїх інтересів і включенням в процеси співуправління як на національному, так і на глобальному рівні. Безумовно, ми не можемо стверджувати, що цей інститут абсолютно незалежний у своїх рішеннях і діяльності, тому що він є частиною великих систем із різнорівневими учасниками і включений у простір множинних інтересів, але в той же час громадянське суспільство виступає в ролі каталізатора змін і показником стану настроїв соціуму й політичної системи в цілому.

Найважливіший критерій формування громадянського суспільства – це залученість кожної

людини в усі основні види діяльності політичного життя. Індивід стає частиною політики шляхом включення в інституціоналізований діалог між суспільством і владою. Отже, цілком можна стверджувати, що чим більше громадянське суспільство залучене в процес управління, тим більша площа поля публічної політики та вище рівень легітимації влади.

Діяльнісний аспект громадянського суспільства полягає в громадських відносинах, що розгортаються в публічному просторі. Громадські відносини – це спільна й добровільна діяльність людей, об'єднаних спільними інтересами, що виключає ринкові та ієрархічні стосунки між ними й спрямована на досягнення (рішення) спільної мети (проблеми) [14, с. 61]. В інституціоналізованій формі громадських відносини постають через діяльність третього сектора, стейкхолдерів, соціальні рухи, мережеві структури громадянського суспільства тощо.

Третій сектор, або інакше його називають «добровільний громадський сектор», є одним із структурних інституціональних компонентів громадянського суспільства, якому приділяють усе більше й більше уваги. Історично цей сектор був проявом держави соціального захисту, де добровільні групи прагнули допомогти бідним і соціально незахищеним групам. Обов'язки, покладені на цей сектор внаслідок скорочення державних видатків і політики «згорання» держави соціального захисту, означають, що він містить у собі ключову складову суміші систем здійснення в сучасній державі, навіть у тих суспільствах, які традиційно мали потужну державу соціального захисту, а ще більше у тих (як США), де програми державного соціального забезпечення менш розвинені [15].

Добровільні організації – це інститути, які надають публічні послуги та які поєднують у собі приватні й публічні форми «партнерства». Вони виступають певним посередницьким органом між індивідом, державою та діловими інституціями. Практика передачі місії виконання послуг добровільному сектору впливає на появу нового типу відносин між державою і публічним сектором. Хоча існує небезпека, на яку звертають увагу дослідники, – що тісні відносини між державним, приватним і добровільним секторами негативно впливатимуть на незалежність добровільних агенцій як надавачів послуг, оскільки вони конкуруватимуть за ресурси. Крім того, добровільний сектор може бути більш залежним від держави та приватного сектора і перестане відігравати роль

представника суспільства в публічному просторі [16]. Протидіяти цим загрозам можливо не тільки за умов надання публічних послуг, а також за умов розвитку громади (самоорганізація, підвищення соціальної вмотивованості поведінки, включення до вироблення політики).

Одним із ключових контрагентів громадянського суспільства в просторі публічної політики є бізнес. Участь бізнесу в політичному житті реалізується стейкхолдерами (stakeholders, «власники інтересу»), тобто громадянами, спільнотами та організаціями, в тій чи іншій мірі причетними до діяльності корпорацій. Поряд із персоналом компаній і акціонерами в число стейкхолдерів прийнято включати місцеві спільноти, НКО та органи влади, з якими корпорація стикається в процесі вирішення своїх виробничих, комерційних і політичних завдань. Основна їх роль у якості представників громадсько-політичних сил та інтересів – спонукати корпорацію як інститут до соціально відповідальної поведінки по відношенню до них самих і суспільства в цілому й перетворити її з «корпорації власників», яка опікується своєю вигодою, в «корпорацію громадянина» [17]. Серед західних корпорацій, що орієнтуються на корпоративне громадянство, розвиваючих волонтерську та філантропічну діяльність, можна назвати «IBM», «Microsoft», «Hewlett-Packard», «Wells Fargo» і «Levi Strauss», «British Petroleum» та ін.

Зміцнення й розвиток цього виду взаємодії бізнес-структур з іншими суб'єктами поля політики однозначно веде до розвитку публічної політики та демократії участі. Однак, як і у випадку з попереднім суміжним актором (добровільними організаціями), не слід забувати про можливу загрозу замкнутості й звуження публічного поля в силу тиску на публічний сектор з боку бізнесу й підпорядкування громадських інтересів вузькокорпоративним.

Для недопущення такого варіанту взаємовідносин необхідне створення владою нормативних і політичних умов для формування нового типу «відповідального громадянина», зміцнення традиційних і нових суспільних посередницьких інституцій, стимулювання громадянської взаємодопомоги, формування нового виду соціального партнерства.

У демократичних системах утвердження нового соціального партнерства й практики корпоративного громадянства пояснюється перш за все зрілістю громадянського суспільства, здатністю його організацій не просто брати участь у

взаємодії з владою і корпораціями, а й впливати на ті правила, за якими ця взаємодія здійснюється.

Практика реалізації моделі соціального партнерства в перехідних системах повноцінно здійснитися не може в силу несамостійності й недостатньої розвиненості інститутів громадянського суспільства, неготовності бізнес-структур проявляти себе в суспільно-політичних взаємодіях, крім як філантропічній, і нездатності держави виступати в якості модератора в публічному полі політики. У недемократичних системах інституту громадянського суспільства в основному виявляються не включеними в публічний процес і не мають можливості брати участь на рівних у механізмах прямого й зворотного зв'язку з державою, позбавляються стимулів до нарощування активності. Імітаційний характер публічної політики може здійснюватися в перехідних системах за допомогою неурядових громадських об'єднань, створених із ініціативи та / або за участю влади і які працюють на інтереси держави.

Однак поряд з констатацією кризового стану громадянського суспільства й соціальних мотивацій політичної участі в перехідних системах водночас іде пошук організаційних складових,

які можуть стати основою розбудови публічної сфери.

Висновки. Отже, успішні практики інституціоналізованих каналів взаємодії між владою і суспільством в демократичних системах здатні виступати моделями, які можуть бути адаптовані відповідно до національного ціннісно-культурного контексту тих країн, де йде процес трансформації систем і де процес проектування публічного простору долає імітаційність. Реальна та в соціально-політичному і в правовому полях забезпечена включеність у політичний процес індивіда, суспільних груп, неурядових організацій на всіх рівнях формування публічної політики дозволить створити так званий «ефект громадянської причетності».

Таким чином, інституціональні зміни в положенні та функціях акторів політичного процесу об'єктивно призвели до появи нових практик публічного співробітництва, які ще більшою мірою посприяли включенню громадянського суспільства в політику, посиливши тим самим ефект зворотного зв'язку, розширивши поле публічної політики та створивши умови для підвищення ефективності й керованості державної системи.

Список літератури:

1. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
2. Хантінгтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах. К.: Наш формат. 2020. 448 с.
3. Pateman C. Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press. 139 p.
4. Dogan M. Elite Configurations at the Apex of Power. 2003
5. Чальцева О. М. Теорія мереж в дослідженнях публічної політики // Політологічний вісник. Збірник наукових праць К.: «ІНТАС», 2012. Вип. 67. 384 с. С. 250-257.
6. Voets J., Brandsen T., Koliba C., Verschuere B. Collaborative governance. Oxford research encyclopedia of politics. 2021. 21c.10.1093/acrefore/9780190228637.013.1419
7. Governance: Concepts and Applications. International Institute for Administrative Studies. Brussels, 1999. 173 p.
8. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т.П., 2017. 336 с.
9. Там само.
10. Там само.
11. Kenis P. Raab J. Wanted A Good Network Theory of Polisy Making <http://teep.tamu.edu/Npmrc/Kenis.pdf>
12. Cohen J. L. Arato A. Civil Society and Political Theory. The MIT Press. 1994. 800 p.
13. Червякова О.В. Перехід від державного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні // Публічне урядування. Випуск № 3 (4). 2016. С. 198–206.
14. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики К. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
15. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т.П., 2017. 336 с.
16. Там само
17. Там само.

**Chaltseva O.M. A NEW PHILOSOPHY OF INTERACTION OF PUBLIC POLICY ACTORS
IN MODERN CONDITIONS**

The article is devoted to the study of the problem of transformation of the management paradigm as a response to objective changes in public policy actors under the influence of external and internal factors. It is stated that the institution of the state, despite the loss of some of its functions in the decision-making process in modern conditions, still remains the main actor of public processes. The balance of the public sphere is determined by the activities of all actors, but the role of the state institution remains decisive due to its ability to address citizens on behalf of the whole society, disclosing its actions for discussion and criticism, control and involvement in various forms of public participation, in social processes of the active majority, which ensures the socialization and internalization of citizens.

In democratic systems, there is a gradual shift in emphasis from the state as the main agent of change to the network interaction of the state, society and business. Institutional transformation leads to the abandonment of the state's monopoly in the process of governance and the inclusion of various representatives of civil society in the process of institutional design. Paradigmatically, these institutional changes are conceptualized in the management models of New Public Management (NPM), Good Governance (GG), and Collaborative Governance (CG).

Civil society as one of the leading actors in public policy, modernizing and acquiring new features in the current postmodern environment, develops new forms of participation and social partnership, thereby adapting to new realities and institutionalizing itself in a new form.

Key words: public management, public administration, public policy actors, civil society, stakeholders.