

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

*Управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень*

*Кафедра політичної аналітики та прогнозування*

**ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА  
ТА УПРАВЛІННЯ**

*Наукова розробка*

**Київ  
2010**

УДК 32: 351](076)

П88

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
(протокол № 174/8-2.4 від 30 серпня 2010 р.)*

**Авторський колектив :**

**С. О. Телешун**, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ;

**О. Р. Титаренко**, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ;

**С. В. Ситник**, кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ;

**С. І. Вировий**, кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ.

**Рецензенти :**

**В. В. Титаренко**, докторант Інституту філософії НАН України, кандидат філософських наук, доцент;

**Ю. В. Бакаєв**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри філософії та методології державного управління НАДУ.

**Публічна політика та управління** : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, П88 О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

У виданні висвітлені результати науково-дослідної роботи за темою "Розроблення концептуальних засад спеціальності 8.150106 "Публічна політика та управління" (ДР № 0109U003014), виконаної в межах Комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування".

Наводяться характеристики понять "публічна політика" та "демократія", "публічна діяльність", "структура публічної політики", "громадянин" та "громадянське суспільство".

Призначено для забезпечення навчального процесу за спеціальністю 8.150106 "Публічна політика та управління" освітньої галузі "Державне управління", а також підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

УДК 32: 351](076)

© Національна академія  
державного управління  
при Президентіві України, 2010

## ВСТУП

Розвиток ефективних інститутів влади в Україні неможливий без кардинальних змін у політико-адміністративній системі. Глобальні ризики, які загрожують світу, сформували нові виклики у сфері публічної політики. Ключові дійові особи стикнулися із загрозами в економіці, геополітиці, охороні навколишнього середовища, соціальними ризиками, технологічними катастрофами. За оцінками світових експертів, існує більш як тридцять напрямів, спроможних дестабілізувати суспільно-економічне життя у більшості країн світу. Перед владою, особливо в умовах кризи, постають такі нагальні питання і виклики:

- скорочення бюджетного дефіциту та структурних боргів;
- підтримка політичного контролю над економікою, незважаючи на процеси глобалізації;
- задоволення зростаючих вимог щодо фінансування національної бюрократії та публічних адміністрацій;
- ефективна реакція на зростаючу конкуренцію між публічними громадами як на місцевому, регіональному, державному, так і на міждержавному рівні;
- управління конфліктами з перерозподілу ресурсів, пов'язаних із сталим виключенням певних соціальних груп;
- необхідність більш професійного управління публічними ресурсами, яких стає все менше;
- удосконалення демократичного імперативу щодо необхідності систематичної оцінки наслідків прийняття законів та регламентацій цих актів;
- інтеграція меншин у політико-економічні процеси і пов'язане з цим консенсуальне управління конфліктами, які виникають внаслідок протистояння різних суспільних груп.

За цих умов акцент робиться на розуміння складних механізмів публічної діяльності, які концентруються у сфері діяльності державних інституцій, публічних та приватних осіб. Як бачимо, основною метою аналізу публічної політики є не політична влада як така, а її використання з метою розв'язання колективних проблем. Поняття публічної політики стосується "гри влади", в рамках інституційної частини між різними публічними особами, які у співпраці або у конфлікті з державними і напівдержавними дійовими особами намагаються конкретно розв'язати колективну проблему. На думку європейських фахівців, "публічна політика" визначається як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи приватними дійовими особами, ресурси та інституційна належність яких є різні.

Наріжним каменем їх діяльності є розв'язання проблем, які визначаються суспільством як колективні. Ця сума рішень і діяльності дає привід для формальних, більшою або меншою мірою вимушених актів, спрямованих на зміну поведінки соціальних груп (груп – цілей і кінцевих користувачів).

Джерелами аналізу публічної політики є:

- дійові особи у вигляді базового трикутника: політико-адміністративні органи, групи, які виступають у вигляді цілі, і кінцеві користувачі;
- ресурси – правові, кадрові, монетарні, силові, організаційні, інформаційні, політичні, часові тощо;
- інституційний та субстанційний зміст продуктів публічної політики та загальні і особливі інституційні норми.

Становлення української державності за цих умов характеризується активним розвитком інститутів громадянського суспільства, які прагнуть не лише впливати на інститути державної влади з метою вироблення адекватної державної політики, а й бути безпосередніми її творцями. Завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям громадянин сьогодні має всі можливості брати участь у прийнятті владно-публічних рішень та бути залученим до публічного управління. Передумовами розвитку публічної політики як відкритого прозорого процесу прийняття владно-політичних рішень, доступного для всіх суб'єктів, зацікавлених у вирішенні суспільно-значимих проблем, є ступінь розвитку громадянського суспільства та його інститутів, здатних акумулювати громадську ініціативу та розвиток правової держави. У цій ситуації зростають потреби у вивченні правових механізмів реалізації публічної політики.

У даному науковому продукті автори намагалися окреслити основу реалізації публічної політики та управління. Це перший пілотний проект, тому вважаємо за потрібне зробити ряд уточнень. По-перше, спроби розв'язати поставлену проблему "нормативно-правові засади" двох взаємопов'язаних сфер політики та управління наштовхнулися на певні методологічні труднощі в узагальненні самого матеріалу. На наш погляд, обраний варіант розгляду матеріалу у спектрі взаємозв'язків "людина - органи державної влади" та "людина – система публічного управління (державне та місцеве самоврядування)" – є найбільш оптимальним. Такий підхід дає можливість представити норми конституційного права як такі, що пов'язані із здійсненням державної влади, а також адміністративного права, норми якого дають змогу визначити ступінь включення людини в управлінські процеси в державі.

Сьогодні є суспільний запит на нормативно-правову базу, яка забезпечувала б існування легітимних процедур впливу громадськості на прийняття владно-політичних та управлінських рішень. Наявність значної кількості законопроектів, які мають безпосереднє відношення до врегулювання відносин "людина-влада", "людина-управління", говорить сама за себе – "немає процедур, немає ефективної взаємодії". Наслідком цього є втрата основного мотиву взаємодії громадськості з владою – можливості притягнути до відповідальності представників влади у разі порушення ними законності.

Однак ми вважаємо, що у публічній політиці для певних суб'єктів, здійснення державної політики норми конституційного права мають розглядатися у нерозривній єдності з політичною відповідальністю. Президент,

Прем'єр-міністр України, Генеральний прокурор у своїй діяльності керуються нормами конституційного права та несуть конституційно-правову відповідальність, одночасно їх дії в реалізації державної політики мають відповідати суспільним очікуванням і вони повинні нести політичну відповідальність. Вважаємо, що низька ефективність механізмів політичної відповідальності учасників політичного процесу перед народом є одним з основних чинників обмеження його впливу на політичний процес, а отже, це тема заслуговує на розгляд у межах вивчення даного курсу.

## РОЗДІЛ 1. СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

На противагу моноцентричному, ієрархізованому та спрямованому зверху до низу уявленню про публічні рішення як інструменту державного планування поступово утверджується принцип багаторівневої публічної політики. Вона передбачає діяльність численних акторів, серед яких держава займає таку ж, як і інші учасники, позицію. Новий підхід до розуміння багаторівневої публічної політики, з одного боку, більш адекватно відображає реальності, але з другого – надзвичайно ускладнює окреслення ролі державних інститутів у публічній політиці. Зміщення від централізованого управління та регулювання до багатополюсного, для якого є характерними наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовило потребу у визначенні процедур у публічній діяльності. Це означає, що діяльність вже не окреслюється встановленими та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни у грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів та їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, де урядові структури виявляються набагато слабшими, аніж, наприклад, муніципальна влада чи територіальна громада.

**Публічна політика** – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників.

Публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Варто зазначити, 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 репрезентувати волю народу.

Важливою **передумовою функціонування публічної політики** як інформаційно-комунікаційного процесу є цілеспрямоване формування:

- організаційних основ (повідомлення, які створюються та формуються учасниками політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільнозначимий характер та становити контентну єдність);

- технологічних основ (можливість масового розповсюдження та рівного доступу до інформації).

Поряд з цим у публічній політиці є параметри, які впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення цілей.

**Умовами результативності публічної політики є:**

- здатність та спроможність упорядковувати інформацію;
- здатність переробляти інформацію;
- здатність встановлювати та підтримувати осмислені контакти.

Остання позиція потребує виявлення максимального кола учасників комунікаційної взаємодії, встановлення мотивів їхньої поведінки. Так, суб'єктом державної політики є влада. Але не є винятком те, що на прийняття владного рішення мали вплив, а то й були визначальними дії інших суб'єктів, які діяли публічно. Мотивувавши дію суб'єкта державної політики у прийнятті того чи іншого рішення, вони створили основу для реалізації власних цілей. Їх роль у прийнятті рішення є відносною, але й причетність – незаперечною. Різний характер дій учасників публічної комунікаційної взаємодії, їх різне функціональне навантаження зумовлюють необхідність використовувати такі терміни для позначення учасників публічної політики:

- суб'єкт державної політики;
- суб'єкт публічної політики;
- агент публічної політики;
- актор публічної політики.

*Суб'єкт державної політики* розглядається у діалектичній єдності з об'єктом державної політики – суспільством у цілому чи окремо суспільними групами, класифікованими за соціально-демографічними, професійно-кваліфікаційними, етнічними параметрами тощо. Суб'єкт державної політики у комунікаційній взаємодії може виступати як суб'єкт публічної політики. Публічна політика включає не лише вертикальні виміри взаємодій, а й горизонтальні, тому характеризується не лише суб'єкт-об'єктними, а й суб'єкт-суб'єктними відносинами.

*Суб'єктами публічною політики* є ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Так, 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, у посередництві між громадянами і владою.

Основними напрямками діяльності громадських організацій у сфері публічної політики є:

- участь у реалізації державних і муніципальних програм, соціальних замовлень;

- участь у роботі органів влади; участь у підготовці проектів законів та нормативних актів;

- здійснення контролюючих функцій за діяльністю органів влади.

Термін "агент" був введений у науковий обіг французьким соціологом П.Бурдьє. Їх особливістю є досить високі реакція і ступінь пристосування до існуючих 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, прозоро, відкрито для громадськості, що, у свою чергу, примушує його дотримуватися й моральних правил та норм. Аналізуючи теоретичні підходи П.Бурдьє щодо характеристики суб'єктів політичної діяльності, не можна не помітити те, що агент проявляє себе як учасник комунікаційної, а не лише суб'єктно-об'єктної взаємодії, тобто його позиції та диспозиції можуть варіювати (табл. 1).

*Таблиця 1*

**Статусно-рольова характеристика суб'єктів державної політики та агентів публічної політики**

<b>№ з/п</b>	<b>Суб'єкт державної політики</b>	<b>Агент публічної політики</b>
1	Обов'язковість прийняття владних рішень	Потребує локальних рішень
2	Діє в межах повноважень	Створює обмеження для суб'єктів державної політики, формуючи зовнішні тиски
3	Обирає цілі та засоби державної політики	Пропонує альтернативи політики влади
4	Надає державній політиці форми процесу	Може бути самостійним та незалежним
5	Формує логіку та взаємопов'язаність рішень, виключаючи випадкові та непродумані	
6	Використовує здатність до реалізації рішення як основного критерію його прийняття	
7	Володіє політичним досвідом	
8	Може мати власні інтереси, які повинен узгоджувати	
9	Ніколи не може бути повністю незалежним, завжди є відносно самостійним та незалежним	
10	Володіє засобами, які обмежують вибір політики	
11	Встановлює порядок дій	
12	Легітимізований політичним інститутом	

Варто також додати, що самі агенти публічної політики виконують різнопланові ролі. Якщо П.Бурдьє аналізував персоніфікованого агента, то американські науковці Г.Алмонд і Г.Пауелл представили класифікацію групової ідентифікації (табл. 2):

Таблиця 2

**Групові агенти, класифіковані за принципом групової ідентифікації суб'єктів політики Г. Алмонда і Г. Пауелла**

№ з/п	Груповий агент	Особливості поведінки	Ідентифікація
1	Аномічні групи (від франц. апотіе – "беззаконня" )	Спонтанно організовується та діє епізодично	Учасники бунтів, маніфестацій, страйків та інших форм масових протестів
2	Неасоціативні групи	Об'єднання людей, які, як правило, мають персональні контакти, неформальні зв'язки, але не мають жорсткої організаційної структури	Бізнес-групи, корпоративно-кланові, етноконфесійні угруповування, неформальні групи, групи споживачів
3	Асоціативні групи	Легалізовані об'єднання і асоціації, що мають організаційну структуру і апарат, виражають ті чи інші приватні інтереси	НКО, професійні, етнонаціональні рухи, молодіжні, жіночі організації, тощо
4	Інституційні групи	Угруповування, які існують всередині формальних структур соціально-політичних інститутів (армії, парламента, партії, бюрократії) та мають більше можливостей до контролю тих чи інших видів суспільних ресурсів	Відомчі корпорації бюрократів, що працюють у рамках галузевих міністерств та відомств, депутатські групи, армійські кліки

Процеси ускладнення структури практики публічної політики, соціально-економічні трансформації, розвиток та впровадження новітніх технологій, зумовили появу і нових агентів. Варто зазначити, що їх політико-правовий статус українським законодавством не визначений. Проте Європейська комісія визначає, що громадянське суспільство представлене:

- учасниками ринку праці, які є соціальними партнерами (профспілки, федерації роботодавців);



- організаціями, що репрезентують соціальних та економічних гравців у широкому сенсі (організації споживачів);
- громадськими організаціями (неурядові організації);
- організаціями на рівні громади, через які громадяни можуть брати участь у житті територіальної громади.

Певні колізії породжує вітчизняне законодавство стосовно трактування понять "неурядові" та "недержавні" організації. У міжнародній правовій практиці закріплено вживання терміна "неурядові організації", оскільки звичайна логіка заперечує можливість створення організацій парламентом чи судовою гілкою влади. У вітчизняних нормативно-правових документах, навпаки, практикується вживання терміна "недержавний" відносно різного типу утворень, у той час як термін "неурядовий" вживається виключно у контексті міжнародних чи іноземних організацій.

Особлива роль у публічній політиці відводиться експертам. Так, з одного боку, вони можуть відігравати провідну роль у формуванні об'єктивної інформації у вигляді наукових рекомендацій для покращення якості рішення. З другого боку, вони можуть виконувати замовлення щодо легітимації уже прийнятого рішення, підкріплюючи його результатами наукової експертизи. Відповідно у першому випадку експерти відіграють роль самостійних агентів процесу публічної політики, у другому ж – роль агентів-резидентів. Також можна назвати ряд ситуацій, за яких експертні групи, комісії, не включені в політичний процес, існують формально та є лише засобом легітимації навіть не владного рішення, а самого владного інституту. Колізії, які створюються навколо даного агента, є предметом наукових дискусій. Деякі науковці (Л. Сморгунов) для більшої ясності вводять різні способи класифікації експертиз:

- за замовниками (відомча, урядова, парламентська, експертизи, замовлені спонсорами та інвесторами, тощо);
- за професійним полем (правова, лінгвістична тощо);
- за ступенем публічності.

Науковці не наважуються до даного списку долучити так звану громадську експертизу, під якою найчастіше розуміють процедурно оформлену (як правило, з використанням процедури громадських слухань) громадську думку певної соціальної групи. При цьому відмінністю від звичайного соціологічного опитування буде ознайомлення учасників слухань з різними точками зору, які підготовлені спеціалістами на замовлення організаторів таких слухань. Проблемою є наявність таких спеціалістів – тих, хто здатен фахово та коректно виявляти громадську думку того чи іншого співтовариства з конкретної проблеми. Як правило, як такі експерти виступають лідери НКО, які вдаються до нав'язування своїх оцінок та суджень. Вирішення 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, у тому числі і від органів державної влади.

Важливим агентом, а найчастіше агентом-резидентом, є також ЗМІ, роль і позиція яких у процесі публічної політики може варіювати від споглядальної до активної. ЗМІ можуть активно впливати на уявлення влади та суспільства щодо загальнозначимих суспільних і державних проблем та на їх вирішення (роль активного аналітика). Водночас їх роль може бути і мінімальною (роль пасивного спостерігача). Якщо розглядати ЗМІ як інструмент публічної політики, то звісно, основне їх призначення – бути джерелом до певної міри об'єктивної інформації та, згідно з кібернетичною моделлю – масовим посередником між людьми, інституційними структурами громадянського суспільства та державною владою. Але, крім цього, ЗМІ володіють правом вибору альтернатив для влади та суспільства, актуалізуючи одні проблеми і не допускаючи інші. Варто зазначити, що якщо донедавна ЗМІ вважалися одним з найвпливовіших суб'єктів політичних процесів, то на сьогодні вони найчастіше репрезентують позицію інших суб'єктів. Однак, оскільки ми розглядаємо ЗМІ не як інструмент для вираження громадської думки, а як учасника публічного політичного процесу (комунікації діалогового типу), то, на наш погляд, на їхню позицію у публічній політиці впливає не стільки наявність факту їхньої свободи та незалежності, скільки їх кількість та представлення альтернативних джерел інформації. Із загальної теорії інформації відомо, що за умов використання альтернативних, незалежних один від одного джерел інформації, може бути отримана достатньою мірою альтернативна інформація. Отже, для публічної політики важливим є конкурентне середовище різних джерел інформації.

Неможливо заперечувати вплив глобалізацій цих процесів на політичні процеси в суверенних країнах. Перелік агентів публічної політики буде далеко не повним, якщо до нього не включити організації міжнародної системи. Процес оцінювання впливу міжнародних установ на внутрішню політику є набагато складнішим і проблемним порівняно з вітчизняними інститутами. Факт такого впливу є незаперечним. Міжнародні режими, у першу чергу торговельний та фінансовий, створюють такі ситуації, коли влада змушена ігнорувати потужні внутрішні тиски груп інтересів і капітулювати перед вимогами міжнародних структур, визнаючи формальні та неформальні встановлені ними обмеження. Водночас варто зазначити, що ступінь такого впливу багато в чому залежить від політичних та мікроекономічних процесів.

Зазначені агенти є основними агентами публічної політики, які максимально репрезентують спектр взаємовідносин між державою, суспільством, громадянським суспільством.

Проте варто зазначити, що у практиці аналізу публічної політики найчастіше використовується поняття "актор". Термін "актор" означає того, хто діє як індивідуальний чи колективний суб'єкт публічної політики та головне – у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. При розгляді різних політичних практик постає ряд питань, що стосуються визначення та обмеження поняття "актор" . 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 його дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес. Актор як суб'єкт публічної політики повинен:

- брати участь у політичному процесі;
- впливати на результат своєю участю.

Прийняття рішень у 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 важливою є наявність стратегічних цілей у актора, які можуть бути задоволені лише шляхом публічної взаємодії. Стратегічні цілі є завжди в індивідуального актора, завдання же колективного актора – їх сформулювати. Крім таких відомих форм колективного актора, як політичні партії та громадсько-політичні об'єднання, існують ще й такі 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 формулювання колективних цілей, оскільки об'єднання у такий спосіб не передбачає наявності спільних цілей;
- рух – в учасників такого утворення відсутні спільні цілі, а також розпорошені ресурси, що зменшує ймовірність позиції актора у процесах прийняття рішень у сфері публічної політики;
- коаліції – найменш стійкий тип колективного актора.

Існує п'ять критеріїв, за якими можна виявити колективного актора:

- наявність системи спільного прийняття рішення;
- спільність інтересів;
- наявність механізмів інтеграції;
- внутрішнє і зовнішнє уявлення про колективного актора;
- здатність до інновації.

У різних сферах публічної політики та на різних її рівнях діють відповідно різні актори. На сьогодні у теорії публічної політики існують методи щодо виявлення колективних акторів (за критеріями: наявності системи колективного прийняття рішення; спільних інтересів; механізмів інтеграції тощо), але відсутні методика визначення впливів акторів публічної політики на прийняття рішень. Становище чи ранг акторів, які вони займають у конкретних ситуаціях публічної політики, можуть визначатися виходячи з того, якими вони ресурсами володіють чи які на них покладені зобов'язання. Але їхня роль, як зазначає науковець, не обмежується набором дій, пов'язаних із займаним становищем, її зміст полягає у тому, щоб зробити це положення публічним.

Реальні 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 комунікаційних 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.

## **РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОСНОВНИЙ КОМПОНЕНТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Поняття публічної політичної дії бере початок далеко не в політичній площині. Тривалий час публічна дія була предметом дослідження соціальних наук, і лише з формуванням теорії публічної політики її дослідження стало предметом політичної науки. Одним із суттєвих моментів, які відіграли роль у становленні публічної політики, стало зіставлення понять "суспільне благо" та "приватне благо". Дані категорії були привнесені у теорію публічної політики з політекономії. Така постановка проблеми має надзвичайно велике значення і в теорії публічної політики. Дані категорії допомагають зрозуміти відносини між державою та ринком, між приватним та суспільним інтересом, встановити природу та причини актуалізації публічних дій та нових форм взаємодій.

*Діяльність* - специфічна для людини форма активності, спрямована на доцільне перетворення навколишнього світу. Мета діяльності визначається потребами особи або суспільства. Розрізняють матеріальну і духовну діяльність.

Основними елементами діяльності є:

- усвідомлення діяльності у вигляді мотиву;
- оцінка наявної ситуації;
- формулювання мети;
- вироблення рішення як ланцюги послідовних перетворень наявної ситуації в цільову ситуацію;
- вибір засобів діяльності;
- реалізація рішення.

**Публічна діяльність** – репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес.

**Публічна сфера** – простір вільного дискурсу різних приватних інтересів та їх вільного відбору шляхом громадської оцінки, селективний відбір більш

суспільно-значущих оцінок з метою їх включення до вироблення державної політики.

Публічна діяльність як прояв сутності публічної політики включає:

- діяльність держави у сфері задоволення соціальних запитів;
- діяльність держави, спрямовану на задоволення запитів груп інтересів.

Публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації прийняття публічних рішень.

Основа публічної політики, як правило, розглядається через проблеми публічної дії, природа якої тісно пов'язана з такими процесами, як інтеракції, обмін, кооперація між учасниками. Як уже зазначалося, концепт публічної політики в американській та західноєвропейській науковій практиці формувався через розуміння відмінностей та зіставлення категорій "приватне" та "публічне". Одним з суттєвих моментів стало зіставлення понять "суспільне благо" та "приватне благо". Дані категорії були привнесені у теорію публічної політики з політекономії. Така постановка ніби побічної, проблеми має надзвичайно велике значення і в теорії публічної політики. Дані категорії допомагають зрозуміти відносини між державою та ринком, між приватним та суспільним інтересом, а значить, встановити природу та причини актуалізації публічних дій та нових форм взаємодій. Сучасні вчені трансформації політичної реальності пов'язують саме з тим, що відбуваються процеси розмивання меж між публічним та приватним, що забезпечує можливість встановлення державою більш тісних зв'язків з громадянським суспільством.

"Суспільне благо" – поняття, яке використовується у політекономії для ідентифікації таких ситуацій, у яких ринок не може забезпечувати вироблення певних товарів з причини їх особливих якостей.

*Суспільні блага* (public benefit) – блага, до яких мають доступ всі індивіди. До суспільних благ відносять: захист, безкоштовну освіту, загальнодоступні відвідини парків, музеїв і т.ін.

Суспільні блага:

- неконкурентні – споживання такого блага однією людиною не скорочує кількість блага, доступного іншим;
- мають характер, що не дає змоги виключити кого-небудь з користування цими благами.

Ці характеристики не дають змоги призначати плату за суспільні блага, унаслідок чого приватний сектор виявляється не зацікавленим у фінансуванні їх виробництва. Розрізняють загальнонаціональні і місцеві (локальні) суспільні блага.

Аналіз витрат і вигод суспільних благ (benefit-cost analysis of public goods) полягає в:

- вигоді, яку отримує суспільство від державних програм;
- витратах, пов'язаних із здійсненням цих програм.

Державна програма з виробництва суспільних благ має сенс доти, поки граничні вигоди перевищують граничні витрати.

*Коллективні блага* (Collective goods) - блага, що розподіляються в суспільстві на основі політичних рішень або суспільного вибору.

"Приватні блага" трактуються виходячи з двох основних характеристик: їх виробництво є прогресуючим або подільним, а споживання передбачає суперництво між споживачами, тобто вони перебувають у стані конкуренції. Відповідно доступ до товарів одних виробників обмежується попитом інших споживачів. Однак деякі товари не наділені вказаними характеристиками, їх виробництво важко розділити, а головне, споживачі не перебувають у стані суперництва та конкуренції: споживання таких товарів не торкається інших користувачів. Відповідно таким "споживанням" неможливо керувати за допомогою ринкових механізмів. "Суспільні блага" відповідають таким характеристикам, як неподільність пропозиції та відсутність суперництва. Розуміння категорії "суспільні блага" є першим кроком до розуміння практик публічних політик.

Колективні дії є поняттям, яке безпосередньо пов'язане з виробництвом "суспільних благ". Політологічний підхід до розуміння концепту "суспільних благ" характеризується спільним інтересом. Його реалізація є необхідною здатністю до організації та колективної дії. Оскільки індивіди користуються результатами колективної дії незалежно від власної участі в них, то для них видається доцільним утримуватися від такої участі і від пов'язаних з цим ризиків ("теорія ігор").

Логіка взаємодії держави та ринку щодо виробництва "спільних благ" зводиться до того, що якщо ринок не може їх виробляти, то цим має займатися держава. Держава володіє важливим ресурсом, який надає їй переваги порівняно з ринком. Вона володіє монопольним законним правом на використання примусу, з допомогою, наприклад, податкової системи, для того, щоб фінансувати виробництво суспільних благ у сферах охорони природи, оборони, безпеки тощо. Вироблення суспільних благ заздалегідь залежить від політики.

У виробництві суспільних благ може йти мова про стягнення за користування суспільними благами (дорогами, громадським транспортом). У такому разі спільне благо вже не є "чистим" спільним благом, оскільки споживання та користування – це дії, які супроводжуються конкуренцією. Тому визначення, наприклад, форм фінансування суспільних благ (шляхом стягнення податків та оплата споживачами) та встановлення між ними пропорцій є питанням публічно-політичним. Його вирішення залежить як від надання переваг та ідеологічних установок уряду, так і від соціальних умов його реалізації.

Звертаємо увагу також на те, що реальна практика показує, що 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 тих, хто їх виробляє (політиків, які розподіляють інвестиції, спеціалістів від адміністративних органів). Аналіз публічної політики засвідчує значне переважання впливу пропозиції на попит суспільних благ. Поява ринкових механізмів, які регулюються механізмом "пропозиція-попит", завдячує своєю появою мобілізації акторів реалізації колективного інтересу. Така ситуація, по суті, й призвела до втрати державою монопольного

права на виробництво суспільного блага. Вживання термінів публічної дії публічної діяльності щодо публічної політики фіксує зміну підходу соціальних наук до її вивчення. Увага дослідників діяльності держави та державних органів влади зміщується на дії державних інститутів, різних акторів, публічних та індивідуальних, які мають відношення як до громадянського суспільства, так і до держави. Зв'язки, які формуються внаслідок таких дій, стають більш суттєвими для публічної політики, аніж впливи органів державної влади на суспільство. Об'єктом наукового дослідження теорії публічної політики стають не лише її традиційні об'єкти, такі як влада, урядові структури, державні інститути, партії, але й те, що відбувається у суспільстві – різноманітні складні взаємодії, які, по суті, і є основою публічної діяльності.

Наприкінці ХХ ст. відбуваються значні трансформації і у розгляді публічної політичної діяльності. Дане 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 у розгляді публічних політик. Так, на противагу моноцентричному, ієрархізованому та спрямованому зверху до низу уявленню про публічні рішення як інструменту державного планування, поступово утверджується принцип багаторівневої публічної політики, яка передбачає діяльність численних акторів, серед яких держава займає таку як інші учасники, позицію. Новий підхід до розуміння багаторівневої публічної політики, з одного боку, більш адекватно відображає реальності, але з другого – надзвичайно ускладнює окреслення ролі державних інститутів у публічній політиці.

Зміщення констант від централізованого управління та регулювання до багатополісного, для якого є характерним наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовило потребу у визначенні процедур у публічній діяльності. Це означає, що діяльність вже не окреслюється встановленими ще до початку дії та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни у грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів і їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, що у них урядові структури можуть виявитися набагато слабшими, аніж, наприклад, муніципальна влада чи територіальні громади.

Нове розуміння публічної діяльності відносно державної політики включає такі положення:

- 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.

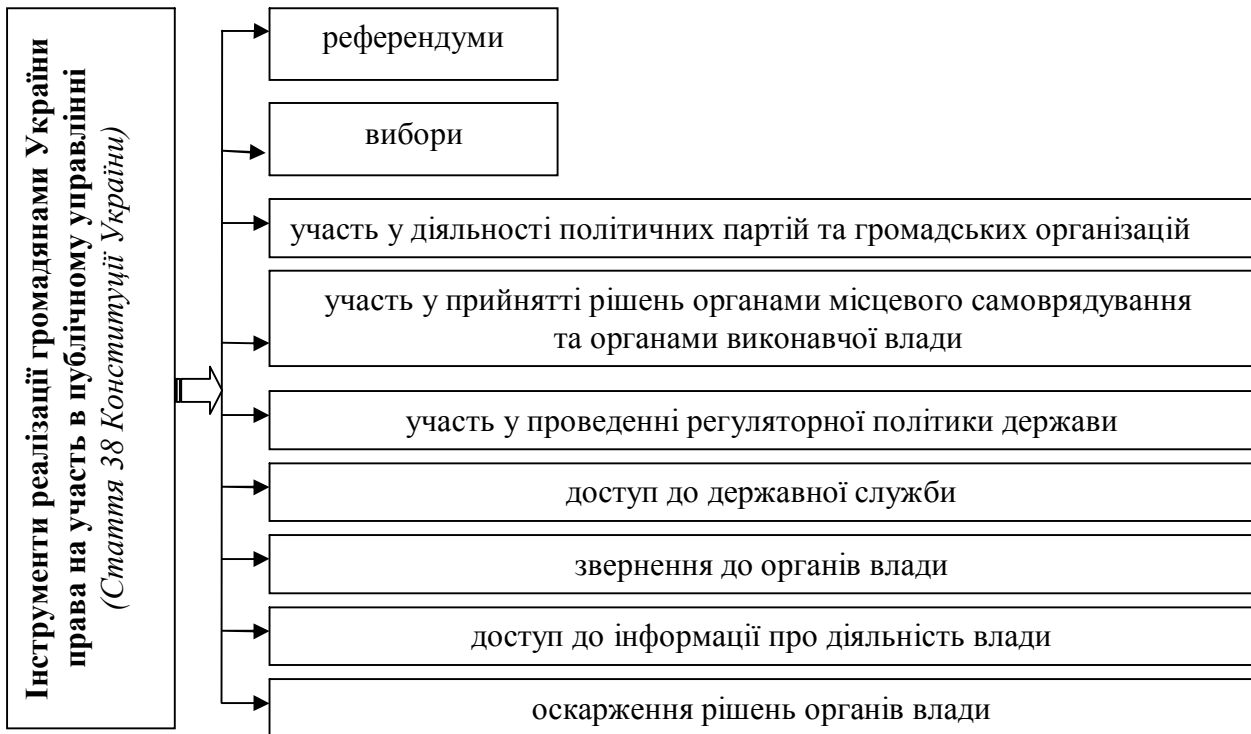
Поряд з політичною участю використовується поняття "громадська участь", під яким розуміється один з принципів громадянського суспільства, побудованого на засадах конституційної демократії. Ідея громадянської участі передбачає включення чи залучення суспільства до управління (обговорення і розробка політичних, соціально-економічних, культурних програм та проектів), вплив на прийняття рішень і контроль за їх виконанням, самоуправління на муніципальному рівні. Участь – це цілеспрямована інструментальна активність, з допомогою якої громадяни намагаються впливати на уряд таким чином, щоб у відповідь отримувати бажані для них дії. До дій, які визначають зміст участі, належать: голосування, участь у демонстраціях, мітингах, пікетах, висунення громадських ініціатив на місцевому рівні. Політична участь розглядається як вплив на процеси прийняття політичних рішень, з одного боку, і як вплив на характер та реалізацію управлінських рішень – з другого.

В Україні політична участь громадян реалізується шляхом участі у виборах, місцевих та загальнонаціональних референдумах, членства у політичних та громадських об'єднаннях, подання петицій, скарг до органів влади усіх рівнів тощо.



### РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ОСНОВА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Волевиявлення громадян є інструментом, який забезпечує громадянам України реалізацію права на участь у публічному (державному та місцевому самоуправлінні) управлінні через такі форми (див. рисунок):



#### Інструменти волевиявлення громадян

Безпосередня участь громадян в державному управлінні передбачає формування правових, організаційних, фінансових умов і механізмів реалізації безпосереднього права громадян в управлінні справами держави. Зміст участі громадян в управлінні, визначений Конституцією України, є досить широким. Згідно зі ст. 38 **Конституції України** "громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування". Згідно із **Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми"**, прийнятим ще у 1991 р. Верховною Радою УРСР, дана форма використовується з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами. Референдум визначається як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Референдум розширює можливості залучення громадян до прийняття політичних рішень, але така форма використовувалася лише двічі (причини, які

унеможливають проведення референдуму в нинішніх реаліях, розглядалися у попередньому розділі).

Право обирати (активне право) та право бути обраним (пасивне право) становлять основу політичної співучасті. **Закон України "Про вибори народних депутатів України"** № 1665- IV від 25 березня 2004 р., зокрема його ст. 10 (щодо права реалізації громадянами своїх політичних прав через партії та їх блоки та висунення кандидатів у депутати лише через політичну партію) забезпечує умови домінування прав політичного класу порівняно з політичними правами окремо взятого громадянина, гарантованими йому Конституцією України. Наслідком застосування пропорційної системи із закритими списками стали процеси "консервації" політичної еліти, зведення інтересу політичного класу до збереження панування та доступу до розподілу ресурсів, усунення від управління громадян.

Формами участі громадян у діяльності політичних партій є:

- проста - пасивна підтримка партії (особа бере участь у агітаційному процесі як споживач інформації, не виконує жодних партійних функцій, а робить вибір на користь тієї чи іншої партії на голосуванні);
- активна участь у виборах (як кандидатів у депутати від політичної партії).

Також українським законодавством передбачається участь громадян в управлінні державними справами шляхом участі у діяльності громадських організацій. Конституційне право громадян України на свободу об'єднання в громадські організації, визначене ст. 36 Конституції України, знайшло подальше відображення у **Законі України "Про об'єднання громадян"**.

Зареєстровані об'єднання громадян відповідно до ст. 20 Закону України "Про об'єднання громадян" мають право:

- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських організаціях;
- брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);
- отримувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- вносити пропозиції до органів влади і управління та ін.

Закон України "Про об'єднання громадян" (ст. 3) передбачає метою створення громадської організації задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Законодавством України передбачено також гарантії діяльності громадських організацій та їх можливості впливати на діяльність органів влади. Відповідно до Закону України "Про об'єднання громадян" громадські організації розглядаються як суб'єкт прийняття, реалізації державних рішень. Законом формалізовано умови для запровадження контролю громадськими організаціями за діяльністю влади, проте у зазначеному законі механізм реалізації контрольних функцій не виписаний.

З метою залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики Уряд України запроваджує проведення консультацій з громадськістю з найбільш важливих для суспільства питань.

**"Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики"**, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378, визначаються спосіб та основні форми участі громадян в управлінні державними справами шляхом проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю.

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є прийняття рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Позитивний вплив проведення консультацій з громадськістю можна доповнити ще й такими додатковими можливостями, як:

- забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади;
- сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства.

Пунктами 8 та 9 **"Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики"** визначено дві форми проведення консультацій з громадськістю, а саме:

- публічне громадське обговорення (безпосередня форма): конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю, підготовка інших матеріалів в засоби масової інформації, Інтернет-конференції, телефонні "гарячі лінії", інтерактивне спілкування в інших формах;
- вивчення громадської думки (опосередкована форма): проведення соціологічних досліджень, анкетувань, контент-аналізів інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо.

Частиною першою ст. 13 **Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"** гарантується право територіальним громадам проводити громадські слухання, які передбачають зустрічі депутатів відповідної ради та посадових осіб місцевого самоврядування із членами територіальної громади, під час яких можуть обговорюватись теми та

вноситись пропозиції щодо питань місцевого значення у межах компетенції органів місцевого самоврядування.

Громадські слухання можуть бути проведені як у сфері місцевого самоврядування, так і в сфері прийняття державних рішень. Законодавством України передбачено проведення громадських слухань з питань, що мають значення тільки для громадян певної місцевості, а також із загальнооспільних питань: проектів законів.

До складу громадських рад при органах виконавчої влади входять представники громадських організацій, професійних спілок, інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації. До складу громадських рад при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністраціях, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях включається також по одному представнику від громадських рад при районних державних адміністраціях.

Пунктом 10 Типового положення визначається те, що рішення громадської ради приймається за умов переважної підтримки його простою більшістю членів ради, присутніх на засіданні. Проте, на жаль, рішення ради мають лише рекомендаційний характер і положення не надає механізму запровадження у державній політиці прийнятого радою рішення, чим нівелює і діяльність громадських рад загалом.

До того ж відповідно до зазначеного положення саме на орган виконавчої влади, при якому створюється громадська рада, покладаються зобов'язання з матеріально-технічного забезпечення діяльності громадської ради, що само собою ставить під сумнів питання про незалежність та незаангажованість прийнятого рішення.

З метою створення належних умов для проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на сьогодні прийнята **Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади"** від 05.11.2008 № 976, розробка якої також здійснювалася нашим Департаментом. Зазначеною постановою затверджується Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

**Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"**, що визначає механізм участі громадян у процесах дерегуляції, врахування думки підприємців, представників громадських організацій, профспілок, науковців, був прийнятий Верховною Радою України з метою вирішення питань надмірної регуляції суспільного життя. Так, відповідно до цього закону Уряд має враховувати думку громадян.

Важливою державною гарантією залучення громадян до процесів регуляторної діяльності держави є зобов'язання регуляторного органу оприлюднювати для ознайомлення громадян не лише прийняті регуляторні акти, а і їх проекти (ст. 9 **Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"**). Це робить можливим проведення суспільної та наукової експертизи запропонованих

рішень і унеможливилює прийняття рішень, що можуть зашкодити інтересам держави та суб'єктів господарської діяльності.

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи (ст. 6 **Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"**) мають право на етапі підготовки та обговорення проекту брати участь у дерегуляції економіки на місцевому рівні.

У випадку незгоди громадянина чи об'єднань громадян із результатами прийнятого регуляторного акта, який, на його(їх) думку, не відповідає принципам державної регуляторної політики, способам здійснення регуляторної політики та був прийнятий з порушенням процедури, то громадянин може звернутися до:

- вищестоящого органу відносно того, який приймав акт;
- спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

Наслідком звернення громадянина чи об'єднань громадян до спеціально уповноваженого органу стає проведення експертизи регуляторного акта і, можливо, його подальша зміна та скасування (ст. 27 **Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"**).

Частиною другою ст. 38 **Конституції України** та **Законом України "Про державну службу"** передбачається можливість участі громадян в реалізації державної політики шляхом реалізації права безпосередньо бути прийнятим на державну службу до будь-якого органу влади. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Право громадян на участь в управлінні державними справами ґрунтується на принципі рівності доступу, тобто виключений суб'єктивізм у вирішенні питання доступу до управління державними справами.

*Державна служба в Україні* (ст. 1 **Закону України "Про державну службу"**) - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

**Законом України "Про звернення громадян"** регулюється питання практичної реалізації громадянами України наданого їм **Конституцією України** (ст. 40) права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Звернення громадян до інститутів влади з метою захисту своїх прав і свобод, а також з метою реалізації права участі в управлінні державними справами, є найбільш поширеною та найдоступнішою для громадян можливістю. Механізм реалізації цього права та інструменти його застосування залежно від виду звернення регулюється цим законом, який формалізує наступні види звернень громадян:

1. За змістовим наповненням:
  - пропозиції (зауваження);
  - заяви (клопотання);
  - скарги.
2. За кількістю заявників:
  - індивідуальне;
  - колективне.
3. За формою:
  - усне;
  - письмове.

Відповідно до вимог Закону України "Про звернення громадян" в органах виконавчої влади усіх рівнів створені підрозділи з питань звернень громадян, які опрацьовують звернення, що надходять до цих органів. Цим законом також передбачено те, що громадяни України мають право звертатися із запитами до об'єднань громадян, підприємців, установ, будь-яких організацій незалежно від форм власності. Стаття 15 даного закону "Розгляд заяв (клопотань)" визначає, що на органи державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб, до повноважень яких належить розгляд звернень громадян, покладаються наступні зобов'язання:

- об'єктивно і вчасно їх розглянути;
- перевірити викладені в них факти;
- приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання;
- повідомляти громадян про наслідки розгляду заяви (клопотання).

У цілому норми **Закону України " Про звернення громадян"** мають більше декларативний характер, аніж властивість оперативно діючих і, таким чином, контрольних директив, на основі яких діє управління. А отже, є потреба у прийнятті додаткових нормативно-правових документів, які б регламентували та регулювали б процедури впливу громадянина на державне управління та його структури.

## РОЗДІЛ 4. ДЕМОКРАТІЯ ТА ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА

Уже сьогодні можемо констатувати збільшення кількості проблем та посилення тиску на діяльність урядових структур з боку суспільства. Уряд зобов'язаний підтримувати функції, які не можуть підтримувати пересічні громадяни (наприклад транспортну систему, судову систему, соціальні програми, екологічні програми тощо). У міру того, як розширюються та стають більш багатограними потреби суспільства, урядових органів на всіх рівнях владної ієрархії стає все більше, що призводить до розростання бюрократичного апарату. Проблеми публічного управління, що актуалізують публічну політику, доповнюються також факторами, які засвідчують наявність тенденції розвитку нефункціональної демократії, а саме: незадоволення громадян інститутами репрезентативної демократії. Відкритим залишається питання легітимності публічних політичних дій. Легітимність публічних дій у публічній політиці, які не опираються на інститути представницької демократії, є питанням проблемним та дискусійним. Це зумовлено тим, що різні напрями публічної політики формуються на основі перетинів взаємовпливів цілого ряду акторів.

Науковці, проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях. Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

Наприкінці ХХ ст. у багатьох країнах світу структура систем державного управління зазнала суттєвих змін. Наприклад, до середини 70-х рр. головним елементом у системі адміністративно-державного управління були ділові якості професійних державних службовців, їх політична нейтральність і гарантований

термін перебування на посаді. Проте з кінця 70-х рр. XX століття важливого значення почала набувати їхня політична лояльність, а в багатьох випадках – навіть активна політична роль держслужбовців (особливо тих, що посідають високі й відповідальні посади). Практично це зумовило динамічні кадрові ротації у вищій ланці державних менеджерів і надання політичного характеру певним посадам. Різницю між класичною і політичною бюрократією демонструє модель Г.Шмідта і Х.Трайлера (табл. 3).

Таблиця 3

**Головні відмінності між класичною і політичною бюрократією**

Особливості діяльності "класичної бюрократії"	Особливості діяльності "політичної бюрократії "
Орієнтація на загальне благо, суспільні інтереси і т.ін.	Орієнтація на різні політичні групи, інтереси та цілі
Переконаність у тому, що проблеми повинні розв'язуватися на діловій основі, політично нейтрально	Переконаність у тому, що проблеми повинні розв'язуватися в процесі політичних переговорів і шляхом досягнення компромісів
Плюралістична політична система забезпечення (парламент, партії, групи інтересів і т.ін.) в принципі розглядається як зайва і навіть небезпечна	Плюралістична політична система забезпечення визнається як необхідність для ефективної розробки й реалізації політичних і державних рішень
Відкидається можливість участі громадськості в державній політиці та управлінні	В принципі схвалюється політична активність громадськості
Рівність як політична мета	В принципі схвалюється рівність як політична мета
Слабка взаємодія між бюрократією та політиками	Відносно інтенсивна взаємодія між бюрократією та політиками
Елітна солідарність (переконаність у тому, що службовці держапарату мають бути моральною й інтелектуальною елітою суспільства)	Незначна елітна солідарність
Орієнтація на процедурні способи діяльності	Орієнтація на програмні та проблемні методи діяльності (участь у розробці та оцінці державних програм, ухвалення рішень т.ін.)

При цьому сучасна політологія вже не піддає сумніву сучасні тенденції розширення орієнтації державної бюрократії на різні політичні групи й партії, і навіть розвитку певної політичної самостійності держслужбовців вищого рівня влади щодо можливостей ухвалення рішень. Дедалі більша масштабність завдань і цілей системи державного управління, її технічна й технологічна



комплексність і системність зумовлюють те, що сьогодні державні службовці змушені самотійно вирішувати багато завдань, які мають політичне значення.

Проте деякі фахівці вбачають певні загрози у дедалі більшій політизації процесів адміністративного управління. Так, англійський політолог Б. Хідей вважає, що сучасна бюрократія намагається керувати політиками. Він зазначає: "Щонайменше те, що чиновники справляють значний вплив на політику міністра. Вони ухвалюють рішення, які міністр лише візує або про які йому навіть не доповідають. На вищому рівні влади впливові чиновники, діючи індивідуально, планують автономну політичну стратегію і намагаються нав'язати її міністру. Вони можуть навіть влаштовувати обструкцію політиці міністра, використовуючи маневри, які призводять до відстрочення ухвалення рішень, або висуваючи технічні аргументи, або покладаючись на союзників в інших міністерствах чи серед груп тиску. Врешті-решт, найбільш песимістична інтерпретація зводиться до того, що не лише окремі чиновники, але й увесь вищий рівень держадміністрації виступає згуртовано за певну політику і намагається її диктувати урядові.

Ці твердження про єдину політику, яка проводиться вищим рівнем держадміністрації, піддають сумніву деякі сучасні вчені. Вони стверджують, що значна структурна роздробленість держапарату заважає виробленню загальної політичної стратегії бюрократії. Сукупність цілей і цінностей високопоставлених посадовців не сприяє формуванню єдиної політичної доктрини. Проте залишається очевидною сучасна тенденція перетворення державної бюрократії на окрему реальну політичну силу сучасної держави.

З огляду на це під час розробки програми реструктуризації й модернізації системи державного управління в Україні необхідно враховувати сучасні тенденції дедалі більшої політизації адміністративного управління та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження політики. В зв'язку з цим видається необхідним застосовувати ефективні прийоми і технології подолання бюрократичної інертності та її опору нововведенням, переорієнтації управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів, і, врешті-решт, формувати окрему професію політичного й адміністративного менеджера (розробляти і впроваджувати спеціальні навчальні курси й програми, вивчати і запозичувати кращу міжнародну практику, активізувати науково-теоретичні й прикладні дослідження у цій сфері).

Відмінності між бюрократичною системою управління, яка продовжує панувати в Україні, та сучасною моделлю державно-адміністративного менеджменту, побудова якої вважається головною метою будь-якої адміністративної реформи, добре продемонстровано у порівняльних критеріях, визначених відомим дослідником адміністративних реформ М.Берзелей (табл. 4).

**Порівняльна характеристика бюрократичної системи управління  
та моделі державного менеджменту**

Критерії відмінності	Модель управління	
	Система бюрократичного управління	Модель державного менеджменту
Зосередження уваги, зусиль і ресурсів	На власних потребах і перспективах	На потребах і перспективах споживача
Тип внутрішніх структури і відносин	Ієрархічна структура з чітким розподілом обов'язків та відповідальності. Жорстка "пірамідальна" структура	Мережева організація, в якій домінують довіра, взаємодопомога і взаємозамінність. Організація діє як одна команда
Спосіб оцінки власної діяльності й ефективності	За обсягами залучених і використаних ресурсів та кількістю виконаних заходів і завдань	За результатами, які є цінними й корисними для споживачів
Гнучкість структури	Низька. Організація прагне діяти за раз і назавжди встановленими правилами і процедурами	Порівняно висока. Алгоритм адміністративних дій щоразу змінюється у разі зміни вимог і потреб споживачів адміністративних (державних) послуг
Зворотний зв'язок	Формальний, часто такий, що має односторонній, нав'язливий характер	Реальна, постійна й ефективна комунікація
Структура поділу праці	Жорсткий ієрархічний розподіл аналітичної роботи залежно від безпосереднього обслуговування	Стимулювання аналітичної роботи та удосконалення обслуговування споживачів службовцями першої ланки

*Менеджмент* – це наука й мистецтво управління інтелектуальними, фінансовими і матеріальними ресурсами з метою більш ефективної виробничої діяльності й збільшення прибутку; сукупності осіб, зайнятих у цій сфері на підприємстві (організації). В принципі менеджмент традиційно розглядається як інструмент підвищення ефективності комерційних організацій. Проте ще з 30-х рр. ХХ ст. було помічено близькі системні характеристики між комерційним та адміністративним менеджментом і наголошено на необхідності їх зближення. Починаючи з 90-х рр. ХХ ст., з початком глобальної революції в державному управлінні, технології менеджменту стали активно використовуватися з метою підвищення ефективності адміністративного управління. В системі державної служби, окремих органах влади і управління

менеджмент реалізується на основі таких головних функцій: планування, організації, координації, мотивації і контролю.

Одним з елементів громадського моніторингу й контролю за діяльністю органів державної влади в Україні могли б стати процедури атестації державних службовців, що перебувають на відповідальних посадах, незалежними атестаційними комісіями з використанням чітких критеріїв та індикаторів оцінювання. До роботи таких комісій доцільно залучити провідних фахівців з державного, муніципального управління, кадрового менеджменту і т.ін. Теперішня практика проведення конкурсів на заміщення посад та атестацій у системі державної служби в Україні, на жаль, зводиться переважно до формальних процедур із заздалегідь визначеним результатом, тоді як замість формальної теперішньої атестації держслужбовців можна запровадити, наприклад, спеціальний державний атестаційний іспит з ключових дисциплін адміністративного управління.

Однак, аналізуючи механізми інституалізації громадянського суспільства в умовах демократичного правління, слід відзначити, що важливою і найпоширенішою формою політичної участі у країнах регіону залишається електоральна участь – участь у виборах. Зазвичай країни регіону демонструють явку від 50 до 80%, тобто легітимація системи державної влади досягається через забезпечення участі громадян у виборчому процесі.

Іншою важливою формою політичної участі є членство у політичних партіях та громадських організаціях.

На практиці ж провідні партії зайняті насамперед вирішенням двох завдань – створенням власної клієнтели та "завоюванням" широкого електорату. В їх діяльності переважають партійні інтереси, а не інтереси простих громадян. Тому через специфіку становлення та функціонування багатопартійної системи значну частину партій з великою натяжкою можна віднести до громадянського суспільства вже тому, що вони в основному мають елітний характер. Це такі собі елітні політичні клуби за інтересами. Зазвичай у більшості партій відсутні первинні організації. Деякі партії мають лідерський характер.

У багатьох країнах політичні партії перетворилися на фактор, який гальмує розвиток громадянського суспільства. На цьому рівні організація та діяльність партій набули кланового характеру, а діяльність неурядових організацій часто порушує кланові інтереси, що породжує конфлікти. Клани ж, своєю чергою, не допускають громадські об'єднання до формування політичних рішень та розподілу коштів. Слід зазначити, що подібні партії часто вдаються до поглинання громадських організацій, які стають частиною цих кланів.

Лібералізація політичного життя після падіння авторитарних режимів створила умови для політичної самоорганізації суспільства. На початку 90-х рр. у країнах регіону почали масово виникати громадські організації, кількість яких щорічно зростала у рази. Цьому значною мірою сприяв стан безвладдя і невизначеності цього періоду.

Важливу роль у зародженні громадських організацій в країнах Вишеградської групи, як і в Україні, відіграв Захід – західні фонди та міжнародні громадські організації. У громадських організаціях Захід вбачав гаранта демократії та цивілізованого переходу від однієї системи до іншої. На початку 90-х рр. в ситуації ідеалістичної ейфорії західні фонди та організації сконцентрували свою увагу на неурядових організаціях, які виникали в регіоні. Підтримувалися насамперед правозахисні, екологічні організації, групи, які займалися моніторингом виборів, об'єднання, які займалися правовою освітою громадян. Велика увага також зосереджувалася на незалежних ЗМІ, насамперед друкованих. Основна ідея впливу ґрунтувалася на підтримці осіб та організацій, які відстоювали нові свободи, тобто політично переконаних прихильників громадянського суспільства, від якого мала б розростатися демократія. Однак поступово неурядові організації були витіснені з політичної сфери у сферу соціальних послуг. Отже, основу інфраструктури громадянського суспільства становлять неурядові організації, які відрізняються одна від одної за організаційно-правовою формою, за сферою спрямування зусиль, за впливом і суспільною значущістю. Діяльність неурядових організацій регулюється зазвичай законами про громадські об'єднання та асоціації, законами про некомерційні організації, законами про фонди та законами про суспільно корисні організації. Спільною проблемою є різниця між зареєстрованими громадськими організаціями та реально діючими. На практиці число реально діючих неурядових організацій в 2 – 10 разів менше від офіційно зареєстрованих. Здебільшого організації, які діють у сфері політики, становлять меншість від усіх громадських організацій. Це насамперед правозахисні організації, діяльність яких зводиться до захисту прав людини. Важливу роль відіграють організації, які поширюють у суспільстві ідеї толерантності, ненасилля, соціальної злагоди. Існують організації, які займаються моніторингом виборів, діяльності урядів, ЗМІ. Слід наголосити, що нині неурядові організації не є масовими. Єдиною масовою неурядовою організацією залишаються тільки профспілки. Одна з найважливіших проблем у функціонуванні громадських організацій – проблема фінансування. В даний час основні джерела фінансування громадських організацій – це субсидії уряду і місцевої влади, зарубіжні програми допомоги, пожертви фізичних та юридичних осіб, членські внески, гранти, публічний збір коштів, власна комерційна діяльність, банківські відсотки. Також останнім часом неурядові організації мають змогу заробляти кошти, надаючи послуги та через контракти, виграні у ході тендерів.

В Україні загальнонаціональна структура неурядових організацій відсутня, що ускладнює перенесення інтересів третього сектора у політичну сферу. Також неурядові організації дедалі частіше залучаються для проведення громадської експертизи тих чи інших нормативно-правових документів, до вироблення законодавчих та політичних рішень. Разом з тим не варто перебільшувати їх роль, оскільки найчастіше вона є лише дорадчою та допоміжною. Підсумовуючи, зазначимо, що основні ж проблеми у сфері взаємодії держави та структур громадянського суспільства у країнах регіону

спільні – це слабка інтегрованість структур громадянського суспільства в систему прийняття соціально значимих рішень; інформаційна закритість виконавчої влади та державних організацій; слабкість інститутів громадянського суспільства і відсутність ефективних механізмів їх представництва; у сфері соціального захисту та соціальних послуг слабо використовуються можливості структур громадянського суспільства. Водночас велика частина громадських організацій цілком кооптована в систему влади, різноманітних її складових, хоча ця роль все ще залишається переважно епізодичною.

Питання легітимності політики і нових форм легітимації влади є надзвичайно актуальними, водночас проблемними, оскільки нові форми, яких набуває публічна діяльність, роблять легітимність залежною від обставин та результатів публічної діяльності. Постановка питання легітимності передбачає класичне розуміння: правління через народ та правління для народу. На думку деяких учених, при "висхідній легітимації" політичні рішення є легітимними, якщо вони відображають волю народу, спираючись на мандат, отриманий у результаті виборів. У свою чергу, легітимація системи державної влади досягається через забезпечення участі громадян у виборчому процесі. При легітимації, "зумовленій результатом", рішення вважаються легітимними за умови, якщо вони сприяють колективному добробуту суспільства. Рішення і програми політик є легітимними, якщо вони співвідносяться з принципами демократичної легітимності. Легітимність публічної дії базується в такому випадку на врахуванні/неврахуванні тими, хто приймає рішення, загальних інтересів учасників, тобто здатності знаходити консенсус чи дотримуватися інтересів залучених груп населення шляхом інституційного регулювання соціальних вимог (модель процедурного обговорення Ю.Хабермаса). Коли легітимність публічної дії набуває нормативного характеру, то юридичне регулювання стає основою встановлення легітимності.

Легітимність публічних дій у публічній політиці, які не спираються на інститути представницької демократії, є питанням проблемним та дискусійним. Це зумовлено тим, 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 проблем публічної політики Патріс Дюран вказує на те, що "вивчення публічних дій приводить до необхідності враховувати розбіжності, а отже, напруження, які можуть виникати між політично інституціалізованими 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 впливає з проведення специфічних публічних політик". Відповідно у публічній політиці джерела політичної легітимації можуть залишатися осторонь.

Більш дієвим є механізм легітимації за отриманим результатом, який виражається 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 (якщо мова йде про, наприклад, окремий сектор), представлений як легітимний, та просування одних проблем, які слід вирішувати, позбавляючи значення, делегітимізуючи тим самим інші. Побудова проблем, які стають "публічними", передбачає визнання окремих практик допустимими та справедливими, а отже, й легітимними. Відповідно у питаннях легітимації публічної політики не останню роль відіграють процеси інституалізації, які впроваджують певні правила гри, додержання яких забезпечує легітимацію.

Отже, проблема легітимності представлення інтересів, проблем, рішень тощо публічної політики не є вирішеною, так само як встановлення легітимності акторів публічної дії. Наприклад, некомерційні організації не є органами, що обираються, тому їх легітимність не може спиратися на представництво чийхось інтересів. Джерелом їх легітимності стають їх цілі, а також досягнутий результат. Те, що цілі включають необхідність задовольнити реальну потребу чи вирішити реальну проблему суспільства, дає підстави для їх легітимації. Рівень їх легітимності також визначається через їх спроможність ініціювати і реалізовувати зміни в суспільстві. Також одним із критеріїв легітимності є масовість об'єднань, так парасолькові організації автоматично отримують вищий рівень легітимності.

Аналіз державного устрою та його управління не може бути відірваним від політичного життя та політичних процесів. Прогнозуючи варіанти більш ефективного розвитку державного управління, потрібно враховувати не лише теоретичні висновки досліджуваної проблеми, а й запропонувати дієві технології взаємовідносин між владою та суспільством. Публічна політика як соціальне явище стала предметом глибокого наукового аналізу, коли стало зрозуміло, що зміна цілей, ресурсів, вимог, акторів впливають на функціонування політичної системи не менше ніж вибори чи зміни до Конституції України. Публічна політика є реальністю політичного життя. Вона має чітко визначені межі дійсності, у якій відбувається формування, "форматування" змісту суспільної проблеми (питання безпеки, безробіття, зовнішні зв'язки).

## ВИСНОВКИ

Публічна політика – це політика, яка розробляється і реалізується не тільки виключно органами державної влади (так званий "вертикальний вимір" ), а й у "горизонтальному вимірі" політичного процесу. Вертикальна складова процесу здійснення публічної політики відображає її когерентність, ієрархічність та інструментальність. Горизонтальна складова доповнює вертикальну, акцентуючи увагу на зв'язках між акторами політики, які визначають набір можливих її варіантів. Саме горизонтальна площина має радикально вплинути на визначення предмета політики та на впровадження політичних рішень. Присутність горизонтальної складової - різних державних, недержавних та громадських інституцій з різних галузей економіки та суспільного життя, груп незалежних експертів, громадських та міжнародних організацій, представників бізнесових кіл, що конкурують за доступ до ресурсів, цільових груп політики, дає змогу визначити цілі, засоби оцінювання та впровадження публічної політики, що будуть відповідати суспільним потребам та державним інтересам. Перетворення системи, здійснення публічної політики в Україні повинні привести до формування нової системи управління суспільним життям, яка буде залучати до її процесу тих ключових гравців, які утворюють горизонтальну складову. Це означатиме відмову від прямого адміністрування характерного для нашої системи державного управління появи елементів публічної політики.

Розвиненість горизонтальної складової перетворює державну політику на публічну, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через урахування усіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації діалогу між владою та громадянами. Така політика потребує якісно нового підходу для її реалізації та впровадження, що зумовлює пошук та використання сучасних технологій управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Желтов В. В.* Публичная политика : учеб. пособ. для вузов / В. В. Желтов. – Кемерово : Кузбассвузиздат, 2004. – 215 с.
3. *Колбеч Г. К.* Політика: Основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2004. – 127 с.
4. *Телешун С. О.* Нові політичні реалії і процес формування засад громадянського суспільства / С. О. Телешун // Політ. менеджмент. – 2008. – № 1(28). – С. 3–8.
5. *Телешун С. О.* Конституційно-праваова відповідальність в умовах формування засад громадянського суспільств / С. О. Телешун // Зб. наук. пр. КНУВС. – 2008. – № 1. – С. 15–18.
6. *Телешун С. О.* Полоітико-економічні інтереси групи впливу та "лобізм по українськи" / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович // Право України. – 2008. – № 3. – С. 105–108.
7. *Титаренко О. Р.* публічна політика та демократія: Сучасний вимір (політико-філософський аналіз) / О. Р. Титаренко // Трибуна. – 2008. – № 9. – С. 12–15.
8. *Телешун С. О.* Публічна політика як соціальне явище : метод. рек. до практ. та семінар. занять / С. О. Телешун. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
9. *Телешун С.О.* Практикум з інформаційно-аналітичної діяльності у публічній політиці та роботі правоохоронних органів і спеціальних служб : монографія / С. О. Телешун. – К. ; Севастополь, 2009. – 170 с.
10. *Групи інтересів та політичні відносини в публічній політиці / уклад. І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 42 с.*
11. *Мережеві спільноти та інформаційні ресурси публічної політики / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.*
12. *Громадянське суспільство та публічна політика / уклад. С. І. Вировий, О. Р. Титаренко, І.В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 52 с.*
13. *Реформування управління та публічна політика / уклад. С. О. Телешун, Н. М. Дармограй. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 48 с.*
14. *Політичні інститути та процеси публічної політики / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.*
15. *Нормативно-правові засади та відповідальність в публічній політиці в Україні : навч. посіб. / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 54 с.*
16. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. – 549 с.
17. *Публичная политика от теории к практике. – СПб. : Алтея, 2008. – 356 с.*



18. Публичная политика - 2005 : сб. ст. / под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2006. – 144 с.

19. Новый общественно-политический словарь : пер. с фр. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – 548 с.

20. Метьюз Д. Політика місцевої громади : посіб. з курсу "Громадянська демократія" / Д. Метьюз, Н. Макафі. – Львів : ЦПД, 2001. – 36 с. – Режим доступу : [http://westukr.itgo.com/p\\_1\\_gromada.pdf](http://westukr.itgo.com/p_1_gromada.pdf)

21. Эддоус М. Методы принятия решений / М. Эддоус, Р. Стэнсфилд ; пер. с англ. ; под ред. член.-кор. РАН И. И. Елисейевой. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1997. – 590 с.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОСНОВНИЙ КОМПОНЕНТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>12</b>
<b>РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ОСНОВА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>17</b>
<b>РОЗДІЛ 4. ДЕМОКРАТІЯ ТА ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА .....</b>	<b>23</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>31</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>32</b>

*Наукове видання*

*Авторський колектив :*

*Телешун Сергій Олександрович  
Титаренко Олексій Русланович  
Ситник Світлана Володимирівна  
Вировий Сергій Іванович*

**ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА  
ТА УПРАВЛІННЯ**

*Наукова розробка*

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Редактор *В. Г. Шевельова*  
Коректор *О. В. Должикова*  
Технічний редактор *Є. В. Ковальова*

Підп. до друку 28.10.2010.  
Формат 60×84/16. Ум.-друк. арк. 2,09. Обл.-вид. арк. 1,96.  
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.