

УДК 352/354-047.82+321.7

DOI: 10.24144/2078-1431.2019.1(22).203–225

Тетяна Малоголова,
кандидат наук з державного управління,
керуюча справами виконавчого комітету
Прилуцької міської ради Чернігівської області

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ

У статті розглянуто питання визначення поняття публічної політики та її розмежування з державною політикою в контексті критеріїв їх класифікацій; подано розуміння сутності публічної політики в сенсі єдиного концепту публічного простору; надано базові характеристики публічної політики. Аналізується процес становлення та формування публічної політики в Україні. Здійснено наукове осмислення основних ознак держави, в межах якої реалізується публічна політика. Запропоновано напрями подальших досліджень у сенсі механізмів вироблення та реалізації публічної політики.

Ключові слова: публічна політика, публічна влада, публічність, демократизація, державне управління.

The article deals with the definition of the concept of public policy and its delineation with state policy in the context of the criteria of their classifications; an understanding of the essence of public policy in the sense of a single concept of public space is given; Basic characteristics of public policy are provided. The process of formation and formation of public policy in Ukraine is considered. The scientific understanding of the main features of the state, within which public policy unfolds, is carried out. The directions of further researches in the sense of mechanisms of development and realization of public policy are offered.

Keywords: public policy, public authority, publicity, democratization, public administration.

Сьогодні публічна політика є системоутворюючим процесом владних відносин, що дозволяє державним структурам і населенню знаходити способи узгодження спільних інтересів і потреб, долати кризові ситуації і підтримувати цілісність політичної системи. Погоджуючись з цим твердженням, слід визначити основні поняття предметної області публічної політики. Розмежовуючи державну та публічну політику, О. Дем'янчук [1] здійснює аналіз відповідності практики реалізації публічної політики в посткомуністичних країнах теоретичним вимогам і потребам суспільних трансформацій на шляху до демократії. На його думку, порівняння теоретичної схеми ієрархії управління реалізацією політики зі звичною адміністративною структурою в посткомуністичних країнах свідчить, що брак участі громадських організацій суттєво обмежує ефективність політики при розробленні плану дій, залученні необхідних ресурсів та оцінці результатів політики. У такому контексті, зазначає О. Дем'янчук, публічна політика є ширшим поняттям, оскільки охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських структур тощо.

Як відзначає Р. Кобець, поняття «державної / публічної політики» містить засадничу двозначність. З одного боку, державна політика – це ухвалення повноважним органом рішення, що спрямоване на розв'язання певної суспільно значущої проблеми, яке послідовно реалізується усіма органами влади та державними установами. З другого боку, очевидним є факт, що реальний процес підготовки, ухвалення та реалізації певної політики є складним мереживом взаємодії з різноманітними «учасниками гри», які беруть у ній участь, керуючись найрізноманітнішими міркуваннями: утримання існуючого status quo, отримання специфічних переваг, збільшення повноважень, розширення фінансування, залучення до процесу ухвалення рішень тощо [2, с. 56].

У цьому сенсі під публічною політикою можна розуміти програми та пріоритети органів влади, механізми і тех-

нології їх реалізації, вироблені на основі і з урахуванням очікувань соціальних груп суспільства через їх представників. Більш розгорнуте визначення подано у роботі В. Міхеєва [3]: «Публічна політика – це діяльність, що характеризується системною взаємодією держави, приватного сектора, інститутів громадянського суспільства, різноманітних соціальних, професійних груп і верств, громадських об'єднань щодо реалізації особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу і використання суспільних ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій». На наш погляд, таке розуміння публічної політики як концепту дозволяє не тільки описати, але й оцінювати ступінь її розвитку, ступінь залученості в процес підготовки та прийняття рішень тих чи інших її акторів.

Таке розуміння публічної політики виявляється тісно пов'язаним з поняттям громадської участі у прийнятті владних рішень, вважає А. Сунгуров [4]. На його думку, публічна політика являє собою спосіб і результат громадської участі у процесі прийняття життєво важливих для суспільства рішень. Тобто сам процес становлення публічної політики виступає необхідною умовою становлення демократії участі. При цьому слід зазначити, що публічна політика існує лише за умови процесу різноманітних комунікацій суспільних груп щодо цілей і завдань державної влади та місцевого самоврядування. Тим самим, як слушно зазначає А. Сунгуров, простежується чіткий взаємозв'язок поняття публічної політики з поняттям деліберативної демократії, демократії обговорень. Схожих поглядів дотримується Н. Беляєва, яка пропонує поняття «взаємне» управління, яке засноване на включенні недержавних політичних акторів і інститутів не тільки у процес максимально широкого і публічного попереднього обговорення прийнятих рішень, але і в процес безпосереднього «вироблення політики». Недержавні актори, зазначає далі автор, включаються у цей процес і на стадії вироблення і прийняття політичного курсу, і при реалізації публічно-політичних рішень за посередництва різноманіт-

них інститутів, методик і технік (аутсорсинг, делегування, передача державних функцій тощо) [5].

Значна кількість праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених присвячена дослідженню функцій, завдань та сутності публічної політики. Так, на думку Д. Жовнерика [6, с. 117], завдання публічної політики являють собою досягнення консенсусу, тобто суспільної згоди з окреслених усіма учасниками політики проблем. В. Тертичко вважає, що завданням публічної політики є «своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення та шляхів розв'язання. У сфері державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій» [7]. Питанням імплементації державної політики через визначення її суб'єктів, концептуальних засад, типів, етапів й індикаторів упровадження публічної політики присвячені роботи П. Петровського [8].

Резюмуючи напрацювання західної науки у сфері публічної політики та політичного аналізу, В. Парсонс [9] вказує на необхідність розширення дослідницького кола політичного аналізу шляхом звернення до визначення поняття публічної політики, концептуалізації публічного і приватного в аспекті політико-управлінської діяльності на основі застосування нормативного, етичного, методологічного підходів до прикладного політичного аналізу. В межах парадигми циклічності процесу вона звертає увагу на пріоритетність дослідження практичної політичної проблеми.

Загалом поняття «публічна політика» вперше було запроваджено в США і зводилося до розуміння дій держави [5]. Дослідження в цій області у США розвивалися в рамках парадигми *policy sciences* [10]. Неоконсервативна революція багато в чому сприяла тому, що в політичній теорії та практиці було здійснено перехід від принципу перерозподілу (від політики, орієнтованої на групи) до принципу ефективності (до політики в інтересах усіх або більшості громадян). Нова політика зумовила нову парадигму аналізу публічної

політики (public policy analysis), що вимагало методів узгодження інтересів і досягнення ефективного результату і максимізувало суспільну корисність (public good).

«Європейське» розуміння публічної політики складалося пізніше «американського». Західноєвропейська традиція відштовхується від «зростаючої нездатності сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення [5]: держава нібито усувається від відповідальності за вирішення цих проблем і перекладає її, з одного боку, на інститути громадянського суспільства, а з іншого – на нейтральну інстанцію – експертів, які виступають від імені науки. Підсумовуючи аналіз розуміння публічної політики, М. Шматко зауважує, що вона є симбіозом політичної дії, наукової рефлексії та акту мас-медійної комунікації. Фактично вона здійснюється в порядку інтервенції у сферу політики експертів, аналітиків, фахівців у галузі соціальних наук, інтелектуалів, публіцистів і журналістів [11]. У цілому публічна політика в європейській традиції – це демократична участь різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесі, досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередніми політичними діями уряду.

Нове розуміння публічної політики як системи «спільного управління» розвивається в практиці діяльності міжнародних, наднаціональних європейських інституцій Ради Європи та Європейського Союзу [12]. Такі підходи, як зазначає Н. Беляєва [5], зосереджують увагу на дослідженні публічної політики на глобальному рівні і вбирають в себе уявлення про спільне управління, що міняє управлінську парадигму і пропонує новий стиль управління в умовах включення дедалі більшої кількості політичних акторів у процес вироблення та реалізації публічної політики. При цьому йде розмивання кордонів між публічним і приватним секторами, затребуваними тепер є нові механізми управління, засновані на інших ресурсах, ніж урядовий авторитет і санкції [13].

У науковій літературі визначення публічної політики здійснюється у різних напрямках, що можуть слугувати критеріями її класифікації. За рівнями управління визначають публічну політику державну, суспільну, з точки зору прийняття політичних рішень, в сенсі «politics» [14]. Публічна політика в сенсі «державна» містить твердження, що саме держава в сучасному політичному світі являє собою головний публічний інститут, покликаний об'єднати усі розрізнені інтереси соціальних груп. Публічна політика в сенсі «суспільна» підкреслює формування і реалізацію цієї політики в інтересах суспільства, а також окремих соціальних груп, які потребують громадської підтримки. Публічна політика з точки зору процедури прийняття політичних рішень є прозорою та відкритою для громадян. А публічна політика в сенсі «politics», тобто цілеспрямованого здійснення владним органом певного політичного курсу, спрямованого на досягнення певного соціального ефекту, вимагає обов'язкової вказівки або на конкретного політичного актора, який цю політику здійснює, або на конкретну соціальну сферу, у якій вона реалізується.

Сутність публічної політики з точки зору акторів досліджували у своїх роботах Н. Беляєва, С. Ситник. Так, Н. Беляєва [5] проводить паралелі між традиціями формування публічної політики та роллю суб'єктів її реалізації. Автор стверджує, що в «американській» традиції головним суб'єктом (актором) виступає публічна влада, тобто держава; у «європейській» традиції головного актора немає, і всі суб'єкти публічної політики визнаються рівними учасниками вироблення прийнятих рішень; у рамках «глобальної» традиції фокус уваги взагалі відходить від акторів і зосереджується на процедурах, механізмах, способах узгодження інтересів. С. Ситник [15] робить акцент на переплетенні інтересів політичних та громадських акторів. При цьому публічна політика трактується ним як наука про «публічну дію», тобто вирішує завдання публічного менеджменту. Вивчення публічної політики розпочинається від вже загально визна-

ної відмінності між двома поняттями: *policy* (політика як програма діяльності) і *politics* (політика як система поглядів) [16]. Проблема публічної політики розглядається в аспекті зростаючої нездатності сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення [1]. Поняття «публічна політика» в буденному сприйнятті тісно пов'язане з політично активно функціонуючим «демократичним суспільством», оскільки, як зазначає О. Дем'янчук, «відсутність або низький розвиток громадянського суспільства, у тому числі й політичних партій, у посткомуністичних країнах деформує структуру дійових осіб у реалізації публічної політики, і це стосується майже всіх сфер суспільної діяльності. Таким чином, стає очевидним, що формування й реалізація публічної політики в посткомуністичних державах виявляються зосередженими майже винятково в руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад» [1, с. 33].

Звертаючись до поширеного розуміння публічної політики в аспекті відповіді влади на публічно визнану проблему у конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за допомогою різних способів втручання у соціальну дійсність, А. Чемерис [17] визначає публічну політику як відповідь влади у форматі проекту на цю проблему. При цьому призначенням публічної політики, на думку науковця, є служіння громадянам з метою вирішення їхніх проблем, тобто публічна політика розв'язує проблеми, які політично визнані як колективні, а рішення приймаються відповідними публічними дійовими особами, які мають різні ресурси, інституційну належність та інтереси.

У процесі аналізу публічної політики С. Телешун [18] орієнтується не стільки на предмет, скільки на проблему необхідності легітимації суб'єкта, що представляє владний інститут, а також на використання публічної політики як стратегічно спрямованої діяльності. На його думку, публічна політика – один з головних атрибутів не лише розвиненого громадянського суспільства, а й необхідна умова існування сильної демократичної держави. Адже політика реалізуєть-

ся як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Публічна політика, зазначає науковець, часто перетворюється у політику репрезентативної публічності, стає засобом боротьби за право репрезентувати волю народу. Між тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. У результаті цього діалогу відбувається легітимація самої влади. Таким чином, публічна політика, на думку С. Телешуна, – це насамперед легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики.

У свою чергу В. Тертичка [19], аналізуючи базові принципи та термінологічні особливості згаданого терміна, переконаний, що більш доречним є вживання терміна «суспільна політика» (замість «державна») як підкреслення того, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства. Політика є суспільною, але не тотожною державній, хоча вона передбачає використання владних повноважень, але посадовці не є монопольними учасниками і не обов'язково ключовими гравцями політики. Щодо публічності політики, то це, на думку В. Тертички, є дуже важливою і невід'ємною її характеристикою, оскільки вона обґрунтовує принципи відкритості й прозорості вироблення політики та передбачає співпрацю широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій у дискусіях, що передують ухваленню рішень (чи співрішень).

С. Ситник вважає, що зміст поняття «публічна політика» може варіюватися залежно від конкретного контексту [15]:

– публічна політика як транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень. Ступінь публічності, у такому разі, буде визначатися наявністю каналів доступу зацікавлених груп до цього процесу і, відповідно, це дає можливість стверджувати про наявність/відсутність публічної політики;

- публічна політика як цілеспрямований вплив, який здійснюється структурами публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;
- публічна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави. Як правило, мова йде про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислової політики тощо). У такому разі поняття «публічної політики» тотожне розумінню поняття «державної політики»;
- публічна політика як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;
- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неpolітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Наприклад, діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень. Публічною є діяльність держави, що спрямована на задоволення запитів соціальних груп [20];
- публічна політика як механізм підтримки публічного порядку.

Таким чином, усі ці узагальнення та напрями визначення сутності публічної політики поєднує єдиний концепт публічного простору як арени, де відбувається узгодження інтересів: публіки – як сукупності незалежних та зацікавлених громадян, здатних до участі у виробленні та реалізації політичних рішень; узгодження інтересів як мети політики; власне управління, що розуміється як колективне рішення загальних проблем; відкритість публічного простору для зацікавлених учасників і ставка на узгодження як принцип прийняття рішень замість тиску.

Сучасні вітчизняні науковці, визначаючи публічну політику як сукупність об'єктивних соціальних структур (форма

розподілу ресурсів), так і сукупність суб'єктивних структур (легітимних практичних схем та понять), наводять такі її характеристики [21]:

- сукупність практичних акцій, превентивних заходів (попередження злочинності, наркоманії тощо), контролю, регуляції, публічного обговорення;
- ансамбль категорій соціальної перцепції (безпосереднє відображення об'єктивної дійсності органами відчуттів), соціальних класифікацій і ієрархій, визначення норм і девіації (відхилення від норми), оціночних суджень;
- публічна політика як дійсність об'єктивного порядку «оформлюється» легітимними практичними схемами, які є дійсністю суб'єктивного порядку [11, с. 110];
- публічна політика як програма дій, спрямована на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення певної мети;
- напрям дії або утримання від неї. Обрані органами управління дії для розв'язання певної проблеми або комплексу проблем [22, с. 22];
- розглядають публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм розв'язання вагомих суспільних проблем [23, с. 5].

Питання характеристик публічної політики порушувалися в роботах Д. Жовнерика [6], який стверджує, що політика може вважатися публічною, якщо вона є прозорою, ефективною, а також націленою на вирішення проблем населення і користується його довірою, в результаті чого сама публічна політика виявляється тісно пов'язаною з поняттям суспільної участі в ухваленні владних рішень і є способом і результатом суспільної участі в процесі ухвалення життєво важливих для суспільства рішень. У цьому контексті Д. Жовнерик погоджується з думкою М. Ріттера, який центральним поняттям, що допомагає усвідомити і описати публічну сферу, вважає саме демократію участі, або партисипативну демократію: партисипативна і нормативна теорії демокра-

тії, говорить він, виходять з того, що постійна добровільна участь населення в політичному процесі є єдиною гарантією збереження справжньої демократії [24].

Розглядаючи процес формування публічної політики в Україні, О. Ричко наголошує на тому, що не інститути, а саме актори, які використовують останніх у своїх інтересах, відіграють провідну роль у формуванні ефективної публічної політики [25]. На основі проведеного аналізу О. Ричко визначає основні проблеми, які виникають у процесі формування публічної політики в Україні [25]:

- залучення громадян і суспільних об'єднань до реалізації державної політики шляхом здійснення пропаганди щодо важливості громадської позиції кожного громадянина як учасника суспільних відносин;
- висування й підтримка громадських ініціатив, що мають загальнодержавне, регіональне та місцеве значення і спрямовані на реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян і громадських об'єднань;
- активне проведення громадської експертизи проектів законів та інших нормативних правових актів;
- здійснення громадського контролю за діяльністю уряду, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- вироблення рекомендацій органам виконавчої влади та місцевого самоврядування під час визначення пріоритетів у сфері державної підтримки суспільних об'єднань та інших об'єднань громадян, діяльність яких спрямована на розвиток громадянського суспільства в Україні;
- надання інформаційної, методичної та іншої підтримки.

Фактично, як зазначає О. Ричко, становлення публічної політики є необхідною умовою демократизації суспільства, а саме системи зв'язків та відносин на макро- та мікросоціальних рівнях, що визначають зміст публічної політики як

форми репрезентації влади. При цьому сутність публічної політики за своєю природою стає причиною змін у державному управлінні. Сучасні демократичні перетворення та інші соціальні процеси, які відбуваються в Україні, створюють умови для зміни ролі державного апарату, виконавчої влади та державного управління в цілому. У результаті адаптації існуючої системи управління до умов постіндустріального, інформаційного суспільства, її переорієнтації на потреби громадян процес державного управління вийшов на якісно новий рівень відкритості та ефективності [25]. При цьому, на думку дослідника, показово, що в сучасних умовах розмова про публічну політику в Україні дедалі частіше розпочинається з позиції її неефективності [25]:

- неефективним є інститут виборів, оскільки зміна законодавчої бази при наближенні нових виборів звужує коло «прохідних»;
- неефективною є позиція поділу влади, адже виконавча влада часто диктує свої умови законодавчій;
- неефективним є інститут політичних партій, оскільки вони не відображають інтереси соціальних прошарків населення і, на відміну від західних політиків, бачать свою роль не у захисті громадян, а у «грі на публіку».

Схожої ж думки дотримується і О. Лазарева, підкреслюючи, що публічна політика є одним з головних атрибутів демократичного суспільства, необхідною умовою сталої демократії, адже політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство. Влада, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефективної мобілізації суспільства і, таким чином, змушена докладати зусилля для отримання зворотної реакції у формі суспільної підтримки у вирішенні проблеми [26; 27].

У свою чергу, істотним, на думку дослідників [6; 28], є те, що в обговоренні суспільних проблем об'єднуються як владні структури, так і суспільні об'єднання, як населення, так і бізнес, як органи місцевого самоврядування, так і іні-

ціативні люди. Діяльність цих різних груп може бути тимчасовою, і учасники процесу можуть навіть не підозрювати про наявність ще однієї ланки, зацікавленої у вирішенні того чи іншого питання, маючи на меті створення управлінського документа – стратегічного плану дій.

Якщо звернутися до наукового осмислення основних ознак держави, в межах якої здійснюється публічна політика, то слід зазначити, що в дослідницькій літературі сам феномен держави, державної влади та управління подається через поняття апарату держави. Зокрема, йдеться про те, що «основними складовими апарату державної влади та управління, тобто апарату державної влади, є органи законодавчої та виконавчої влади, суду, прокуратури тощо», зазначає А. Машков. «Апарат держави – важлива, але лише одна з ознак останньої. При цьому це така ознака, якої недостатньо, щоб сформувати не тільки поняття держави, а й навіть охопити механізм держави (поняття «механізм держави» вочевидь є більш вузьким, ніж поняття «держава», однак воно є більш широким, ніж апарат державної влади та управління)» [29].

Ознака, яка тут розглядається, зазначає далі А. Машков, тісно пов'язана з іншими ознаками держави, зокрема, з публічною владою, державним суверенітетом. Вона є результатом розгорнення та реалізації у дійсності публічно владних та суверенних якостей держави. При цьому влада, як правило, розуміється як здатність і можливість керувати поведінкою третіх осіб, впливати на їхню поведінку, нав'язувати свою волю, у тому числі і примусово. Тому, як підкреслює А. Машков, державна влада характеризується публічністю, оскільки реалізує державну владу державний апарат як особлива система органів і організацій, у яких працюють службовці-професіонали – чиновники, то, вочевидь, їхня функція – керування визначеною сферою громадського життя. Для цього чиновники наділені державно-владними повноваженнями, за допомогою яких вони здійснюють свої управлінські функції. Цими функціями в ідеалі є [29]: забезпечення погодженості індивідуальних дій членів співтовариства;

виявлення і реалізація їхніх загальних інтересів; врегулювання соціальних конфліктів і підтримка суспільного порядку. На думку інших українських дослідників [21], про публічну владу **слід говорити переважно в умовах демократії, коли** рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, і державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органів місцевого самоуправління, і в цьому разі відбувається поєднання державної влади і громадянського самоврядування.

«Важливим аспектом у цьому контексті виявляється те, що, попри зазначене вище, державна влада виражає потреби, інтереси, волю не просто різних груп суспільства, а таких соціальних груп, які займають домінуюче місце у певному суспільстві, внаслідок чого в діяльності держави, а відповідно державного апарату влади та управління, можна знайти вираження саме стратних інтересів, що надавало та й надає нині державній владі, а поряд з тим і державі, з одного боку політичний, а з другого – стратний характер» [29]. Це спонукає дослідників до наведених функцій додати також такі: забезпечення просування у суспільну свідомість та реалізацію у життя настанов пануючої ідеології; захист пануючої у суспільстві політичної волі тощо.

При цьому актуалізується питання важливості інституційної значущості примусової влади, яка, втім, викликає певну критичну точку зору, зокрема [29]:

- через те, що вона характеризує державу винятково як примусовий інструмент, не беручи до уваги, що держава у своїй діяльності використовує не лише примус, а й переконання. При цьому реальний примус – це другорядний аспект діяльності держави. Це екстраординарна форма прояву держави в суспільних відносинах. Окремі форми державного примусу можуть тривалий час реально не впроваджуватись у життя;
- примусова влада держави є складовою частиною публічно-політичної влади, якою є державна влада. Тобто вона є похідним, а не самостійним явищем;

- «самостійна примусова влада» властива не лише державі, а й у певних межах кожній недержавній організації. Політичній партії, галузевій або іншій профспілці, молодіжній асоціації чи будь-якій іншій недержавній організації немає потреби випрошувати у держави дозвіл на застосування примусових заходів (виключення зі своїх рядів тощо) стосовно своїх членів, що порушують статутний порядок. Примусові заходи в цьому разі здійснюються недержавними організаціями самостійно, без будь-якого «державного уповноваження» та поза будь-яким державним контролем. При цьому примусові дії цих організацій спираються на закон (тобто є легальними) безпосередньо або опосередковано за рахунок делегування або легалізації цих дій у встановленому порядку (наприклад, реєстрація у встановленому порядку статуту громадської організації (політичної партії), який передбачає можливість виключення особи, яка порушила певні корпоративні правила цієї організації тощо);
- примусовий бік влади – це одна з характеристик будь-якої влади, а не лише державної.

Сутність публічної влади та її основні характеристики досліджувалися в роботах С. Вершиніної, П. Мінакова, Ю. Сорокіна та інших. Так, П. Мінаков [30] та Ю. Сорокін [31] визначають публічну владу як інституціоналізовану легальну соціальну владу, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства, консолідуючи останнє як цілісну систему відповідно до пануючих у суспільстві цінностей. С. Вершиніна [32] вважає, що влада, джерелом якої є населення, народ, суспільство, за своїм походженням є громадською, тобто публічною владою. На думку дослідниці, її публічний характер виявляється в тому, що сама здатність панувати є результатом консолідації окремих повноважень кожного члена суспільства і передачі їх новому публічному суб'єкту. Саме суспільство або його частина, створюючи публічного суб'єкта, визначають предмет

його відання і передають йому частину своїх повноважень на вирішення цих питань. Отже, за своєю природою публічна влада похідна від волевиявлення кожної людини – члена організованого співтовариства. При цьому людина виступає одночасно в двох аспектах: з одного боку, вона частина джерела публічної влади, суб'єкт, що делегує свої повноваження; а з іншого – об'єкт, на який буде спрямована публічна влада. За своєю природою публічна влада формальна і вимагає об'єктивізації у правових приписах від моменту появи (створення) публічного суб'єкта, до кожного конкретного випадку реалізації ним владних повноважень. Все, що пов'язано з публічною владою, повинно мати правову основу. Це гарантія її обов'язковості, загальності та легітимності.

П. Мінаков [30], розкриваючи сутність публічної влади, стверджує, що вона проявляється в наявності трьох форм (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницьке народовладдя (професійне управління) і в наявності чотирьох видів (публічна влада громадських об'єднань, муніципальна, державна, наддержавна). Якщо критерієм виокремлення форм влади є вид підстави здійснення суб'єктами влади відносин публічної влади, то підставою розподілу публічної влади на види служить певна політико-територіальна спільність людей, яка виступає в якості безпосереднього джерела влади відповідного виду. Здійснення кожного з чотирьох видів публічної влади можливе у всіх трьох формах, стверджує П. Мінаков.

Ю. Сорокін [31] детально досліджує принципи та механізми, що визначають ефективність функціонування публічної влади, зосереджуючи увагу на явищі корупції (система певних відносин, заснованих на протиправному обміні посадових осіб державного або приватного сектора із зацікавленими особами благами, при цьому отримання будь-яких незаконних вигод для цих осіб стає пріоритетним, веде до порушення обов'язків, покладених на них за статусом державної посадової особи або приватного працівника, що перешкоджає реалізації публічних інтересів.

Зважаючи на це, доцільно у визначенні сутності явища публічної політики розширити дослідницький контекст шляхом звернення до феномену публічності як такого, що охоплює не тільки сферу державної влади, але й безпосередньо реалізується в державі на основі синтезування різних типів влади, наявних у суспільстві, в межах вироблення публічної політики. Такий підхід дозволяє вказати на певні механізми вироблення та реалізації публічної політики, що представлена не тільки інститутами державної влади, але й інститутами громадянського суспільства, як важливі та невід'ємні елементи структури управління суспільним розвитком.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дем'янчук О. «Державна політика» та «публічна політика» : варіант перехідного періоду // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». – 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31-36.
2. Кобець Р. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії : навч. посіб. – К. : Фонд «Європа XXI», Т-во Лева, 2007. – 212 с.
3. Михеев В. Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики // Власть, 2005. URL: <http://www.transpress.ru>.
4. Сунгуров А. Публичная политика как поле взаимодействия и процесс принятия решений // Публичная политика – 2005; под. общ. ред. М. Горный, А. Сунгуров. – СПб.: НОРМА, 2006. – С. 7-15.
5. Беляева Н. Развитие концепта публичной политики : внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис. – 2011. – №4. – С. 72-87.
6. Жовнерик Д. Визначення меж публічної політики в умовах діяльності державних інститутів України // Наукові праці. – Т. 131. – Вип. 118 (Політологія). – С. 116-118.
7. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики // Вісник державної служби України. – 2000. – № 4. – С. 83-89.

8. Петровський М. Методологічні аспекти впровадження державної політики // *Державне управління : теорія і практика : електрон. наук. фаховий журнал*. – 2007. – № 2. – URL: www.academy.gov.ua
9. Парсонс В. Публічна політика : вступ до теорії і практики аналізу політики // пер. з англ. О. Дем'янука. – К. : Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
10. Lasswell H. *Power and Society* / H. Lasswell, A. Kaplan. – New Haven: Yale University Press, 1970. – 315 p.
11. Шматко Н. Феномен публічної політики // *Соціологіческие исследования*. – 2001. – № 7. – С. 106-112.
12. *Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy* / Edited by R. Holzhaecker, E. Albaek. – Chentelhem, UK: Edward Elgar Publishing, Inc., 2007.
13. *Governance, Globalization and Public Policy* / Ed. By Kennett P. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, Ltd., 2008. – 265 p.
14. Беляева Н. «Публічна політика» как термин, понятие и научная категория // *Электронная библиотека «Гражданское общество»*. – URL: <http://www.civisbook.ru>
15. Ситник С. Між теорією та практикою публічної політики // *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова*. – Сер. 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін: зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – С. 202-207.
16. Jones O. *An introduction to the study of public policy* / O. Jones. – Belmont : Duxbury Press, 1970. – 258 p.
17. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України: практ. посіб. – К.: ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.
18. Публічна політика як соціальне явище : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. Телешун. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.; Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи // *Політичний менеджмент*. – 2009. – № 2. – С. 35-45.
19. Тертичка В. Суспільна політика : чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? // *Політичний менеджмент*. – 2007. – № 1 (22). – С. 10-23.
20. Кальниш Ю. Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади : моногр. – К. : Вид-во НАДУ,

2006. – 272 с.
21. Борисевич С., Ткачук Р. Ідея «приватного» і «публічного» як основа публічного управління // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – С. – 17-23 (Сер. : Управління).
 22. Лесли Пал А. Аналіз державної політики // пер. з англ. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
 23. Patton C. Basic Methods of Policy Analysis and Planning / Patton Carl V., Savick iDevid S. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1993. – 480 p.
 24. Общественная палата РФ как институт формирования публичной политики // Женщина и политика. Информационно-аналитический портал. URL: <http://www.wpolitika.ru>
 25. Ричко О. Вітчизняні аспекти науково-методологічного дослідження феномену публічної політики // Державне управління : теорія та практика: електрон. фах. журнал. – 2012. – № 2. – URL: <http://academy.gov.ua>
 26. Лазарева О. Засоби публічної політики в державному управлінні : зміст наукової проблеми // Демократичне врядування. – 2010. – Вип. 5. – С. 52-58.
 27. Лазарева О. Імплементція засобів публічної політики в державному управлінні України // Наукові праці: наук.-метод. журнал МДГУ ім. П. Могили. – 2011. – Т. 176. – Вип. 164. Державне управління. – С. 95-102.
 28. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127-132.
 29. Машков А. Проблеми теорії держави і права. Співвідношення та межі : курс лекцій / А. Машков. – К. : К.І.С., 2011. – 344 с.
 30. Минаков П. Публичная власть : политологический аспект : дис.. к. полит. н. : 23.00.01. – Уфа, 2007. – 198 с.
 31. Сорокин Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : дис. ... к. ю. н : 12.00.01. – Москва, 2011. – 213 с.
 32. Вершинина С. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением // Вектор науки ТГУ. – 2010. – № 1. – С. 8-15.

REFERENCES

1. Dem'yanchuk, O. (2000). "Derzhavna polityka" ta "publichna polityka": variant perekhidnoho periodu ["State policy" and "public policy": variant of the transition period]. *Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu "Kyievo-Mohylyans'ka akademiya" – Scientific Papers of NaUKMA*. Vols. 18: *Politychni nauky*. Pp. 31-36 [in Ukrainian].
2. Kobets', R. (2007). *Analiz polityky dlya potreb lobists'koyi kampaniyi [Analysis of politics for the needs of the lobbying campaign]*. K.: Fond "Yevropa KHKHI", T-vo Leva, p. 212 [in Ukrainian].
3. Mikheyev, V. (2005). Sotsial'noye partnerstvo i puti sovershenstvovaniya publichnoy politiki [Social partnership and ways to improve public policy]. *Vlast' – The Power*. Retrieved from <http://www.transpress.ru> [in Russian].
4. Sungurov, A. (2006). *Publichnaya politika kak pole vzaimodeystviya i protsess prinyatiya resheniy [Public policy as a field of interaction and decision-making process]*. Publichnaya politika – 2005; M. Gornyy, A. Sungurov (Eds.) – SPb.: NORMA. Pp. 7-15 [in Russian].
5. Belyayeva, N. (2011). Razvitiye kontsepta publichnoy politiki: vnimaniye "dvizhushchim silam" i upravlyayuchim sub'yektam [The Development of the Concept of Public Policy: Attention to "Driving Forces" and Managing Subjects]. *Polis*. No. 4, pp. 72-87 [in Russian].
6. Zhovneryk, D. Vyznachennya mezh publichnoyi polityky v umovakh diyal'nosti derzhavnykh instytutiv Ukrayiny [Determination of the boundaries of public policy in the conditions of activity of state institutes of Ukraine]. *Naukovi pratsi – Scientific works*. Vols. 118 (Politolohiya), (pp. 116-118) [in Ukrainian].
7. Tertychka, V. (2000). Mekhanizm formuvannya i zdiysnennya derzhavnoyi polityky [Mechanism of formation and implementation of state policy]. *Visnyk derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny – Bulletin of the Civil Service of Ukraine*. No. 4, pp. 83-89 [in Ukrainian].
8. Petrovs'kyi M. (2007). Metodolohichni aspekty vprovadzhennya derzhavnoyi polityky [Methodological aspects of the implementation of the state policy]. *Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka – Public administration: theory and practice*. No 2. Retrieved from www.academy.gov.ua [in Ukrainian].
9. Parsons, V. & Dem'yanchuk, O. (2006). *Publichna polityka: vstup do teorii i praktyky analizu polityky [Public Policy: Introduction to the The-*

- ory and Practice of Policy Analysis]. K.: Vyd. dim "Kyievo-Mohylyans'ka akademiya". P. 549 [in Ukrainian].
10. Lasswell, H., Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. – New Haven: Yale University Press, p. 315 [in English].
 11. Shmatko, N. (2001). Fenomen publichnoy politiki [The Phenomenon of Public Policy]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya – Sociological Studies*. No. 7, pp. 106-112 [in Russian].
 12. Holzhaecker, R., Albaek, E. (Eds.) (2007). *Chentelhem Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy*. UK: Edward Elgar Publishing, Inc., [in English].
 13. Governance, Globalization and Public Policy / Ed. By Kennett P. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, Ltd., 2008., p. 265 [in English].
 14. Belyayeva, N. "Publichnaya politika" kak termin, ponyatiye i nauchnaya kategoriya ["Public policy" as a term, concept and scientific category]. Elektronnaya biblioteka "Grazhdanskoye obshchestvo". – Retrieved from <http://www.civisbook.ru> [in Russian].
 15. Sytnyk, S. (2010). Mizh teoriyeyu ta praktykoyu publichnoyi polityky [Between Theory and Practice of Public Policy]. *Politychni nauky ta metodyka vykladannya sotsial'no-politychnykh dystsyplin – Political Sciences and methods of teaching socio-political disciplines*. Vol. 4, Pp. 202-207 [in Ukrainian].
 16. Jones, O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. – Belmont: Duxbury Pres s. P. 258 [in English].
 17. Chemerys, A. (2012). Rozroblennya ta upravlinnya proektamy u publichniy sferi: yevropeys'kyy vymir dlya Ukrayiny [Development and management of projects in the public sphere: European dimension for Ukraine]. K.: TOV "Sofiya-A". P. 80 [in Ukrainian].
 18. S. Teleshun (Ed.). *Publichna polityka yak sotsial'ne yavlyshche: metod. rek. do prakt. ta semin. zanyat'* (2009). [Public policy as a social phenomenon: a method. rivers to practice and semin occupation]. – K.: NADU, p. 36.; Teleshun S.. Efektyvne upravlinnya i publichna polityka yak napryam realizatsiyi politychnoyi vlady v umovakh kryzy. *Politychnyy menedzhment – Political management*. No. 2, pp. 35-45 [in Ukrainian].
 19. Tertychka, V. (2007). Suspil'na polityka : chy stala vona sferoyu naukovooho poshuku i prykladnykh doslidzhen' v Ukrayini? [Public policy: Has it become a field of scientific research and applied research in Ukraine?]. *Politychnyy menedzhment – Political management*. No. 1 (22), pp. 10-23 [in Ukrainian].

20. Kal'nysh, YU. (2006). *Politychna analityka v derzhavnomu upravlinni: teoretyko-metodolohichni zasady* [Political analytics in public administration: theoretical and methodological foundations]. K.: Vyd-vo NADU. P. 272 [in Ukrainian].
21. Borysevych, S., Tkachuk, R. (2011). Ideya "pryvatnoho" i "publichnoho" yak osnova publichnoho upravlinnya [The idea of "private" and "public" as the basis of public administration]. *Naukovyy visnyk Akademiyi munitsypal'noho upravlinnya – Scientific Herald of the Academy of Municipal Management*. No. 1, pp. – 17-23 (Ser.: Upravlinnya) [in Ukrainian].
22. Lesli Pal, A. (1999). *Analiz derzhavnoyi polityky* [Analysis of the state policy]. K.: Osnovy. P. 422 [in Ukrainian].
23. Patton, C. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* / Patton Carl V., Savicki Devid S. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall., p. 480 [in English].
24. Obshchestvennaya palata RF kak institut formirovaniya publichnoy politiki [Public Chamber of the Russian Federation as an institution for the formation of public policy]. *Zhenshchina i politika*. Informat-sionno-analiticheskyy portal. Retrieved from <http://www.wpolitika.ru> [in Russian].
25. Rychko, O. (2012). Vitchyznyani aspekty naukovo-metodolohichnoho doslidzhennya fenomenu publichnoyi polityky [Home aspects of scientific and methodological research of the phenomenon of public policy]. *Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*. No. 2. Retrieved from <http://academy.gov.ua> [in Ukrainian].
26. Lazaryeva, O. (2010). *Zasoby publichnoyi polityky v derzhavnomu upravlinnya: zmist naukovoyi problem* [The Means of Public Policy in Public Administration: The Context of a Scientific Problem]. *Demokratychnе vryaduvannya – Democratic Governance*. Vol. 5, pp. 52-58 [in Ukrainian].
27. Lazaryeva, O. (2011). *Implentatsiya zasobiv publichnoyi polityky v derzhavnomu upravlinni Ukrayiny* [The Impementation of Public Policy Tools in Ukraine State Administration]. *Naukovi pratsi: nauk.-metod. zhurnal MDHU im. P. Mohyly*. T. 176, vol. 164, pp. 95-102 [in Ukrainian].
28. Chapala, H. (2004). *Mistseve samovryaduvannya i hromadyans'ke suspil'stvo: problema spivvidnoshennya* [Local government and civil society: the problem of the ratio]. *Pravo Ukrayiny – The Law of*

- Ukraine. No. 2, pp. 127-132 [in Ukrainian].
29. Mashkov, A. (2011). *Problemy teoriiy derzhavy i prava. Spivvidnoshennya ta mezhi [Problems of the theory of state and law. Ratios and boundaries]*. K.: K.I.S., p. 344 [in Ukrainian].
 30. Minakov, P. (2007). *Publichnaya vlast': politologicheskiy aspect [Public Authority: The Politological Aspect]*. *Candidate's thesis*. Ufa. P. 198 [in Russian].
 31. Sorokin, YU. (2011). *Publichnaya vlast' i interesy obshchestva: problemy vzaimodeystviya [Public authority and public interest: problems of interaction]*. Moskva. P. 213 [in Russian].
 32. Vershinina, S. (2010). *Ponyatiye publichnoy vlasti i yeye vzaimodeystviye s gosudarstvennym prinuzhdeniyem [The concept of public authority and its interaction with government coercion]*. *Vektor nauki TGU*. No. 1, pp. 8-15 [in Russian].