

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

DOI 10.31558/2617-0248.2023.8.1

УДК 321.01-044.922:001.891.3

ТЕОРЕТИЧНІ ПАРАДИГМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВИ ЯК ПУБЛІЧНОГО ІНСТИТУТУ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3922-7619>

**Чальцева О. М., д. політ. н., професор Донецького національного університету
імені Василя Стуса**

З розвитком суспільно-політичного життя процес здійснення політики в демократичних системах значно ускладнився і вийшов за рамки держави. Збільшилась кількість акторів, які приймають рішення або впливають на їх прийняття, змінились механізми реалізації управлінських практик, які передбачають узгодження інтересів і культуру консенсусу всіх акторів публічного процесу. Ця тенденція чітко простежується в європейській традиції, де публічна політика – це не тільки вироблення та реалізація управлінських рішень державою, а й демократична участь різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів в політико-управлінському процесі (public deliberation), досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду.

В кінці ХХ ст. традиційні моделі управління державами виявилися нечутливими до політичних реалій постіндустріального суспільства, а саме: розвитку глобалізаційних процесів і глобальної економічної конкуренції, появи наднаціональних інститутів і розвитку громадянського суспільства. На зміну класичної концепції державного адміністрування (public administration), державі загального благоденства (welfare state) і уряду (government) в 90-і рр. прийшло нове державне управління (new public management), засноване на принципах комерціалізації державного менеджменту і на управлінні (governance), яке враховує публічні інтереси.

В сучасних умовах держава перестає відігравати монополічну роль у політичному процесі, хоча й залишається головним суб'єктом в публічному полі. Вплив трансформаційних процесів у публічній сфері позначається на зміні місії держави, структури, функцій і технологій управління в сучасному суспільстві. Модерація, партнерство та медіація за допомогою співпраці, а не вертикально-субординаційне ієрархічне управління й мобілізація за допомогою нав'язування стають імперативними правилами діяльності сучасної держави.

Ключові слова: держава, публічна політика, публічне управління, публічні актори, громадянське суспільство, державне адміністрування.

Chaltseva O. M. Theoretical paradigms of transformation of the state as a public institution.

The development of socio-political life in the process of policy implementation in democratic systems has become significantly more complex and has gone beyond the state. The number of actors who make decisions or influence their adoption has increased, and the mechanisms for implementing management practices that involve the coordination of interests and a culture of consensus among all actors in the public process have changed. This trend can be clearly seen in the European tradition, where public policy is not only the development and implementation of administrative decisions by the state, but also the democratic participation of various interest groups, state and non-state political actors in the political and administrative process (public deliberation), achieving a comprehensive vision of a social problem in compliance with the procedures for reconciling interests before direct political action by the government. At the end of the twentieth century, traditional models of state governance proved insensitive to the political realities of post-industrial society, namely, the development of globalization processes and global economic competition, the emergence of supranational institutions and the development of civil society. In the 90s, the classical concept of public administration, the welfare state and the government was replaced by a new public management based on the principles of commercialization of public administration and governance that takes into account the public interest[1].

In modern conditions, the state ceases to play a monopoly role in the political process, although it remains the main actor in the public field. The impact of transformational processes in the public sphere affects

the change of the state's mission, structure, functions and management technologies in modern society. Moderation, partnership, and mediation through cooperation, rather than vertical-subordinate hierarchical management and mobilization through imposition, are becoming the imperative rules of the modern state.

Keywords: state, public policy, public administration, public actors, civil society, public administration.

Виклад основного матеріалу. Зміна якості публічності під впливом глобальних і внутрішньосистемних чинників, за умов збереженні фасадності традиційних інститутів, змушує дослідників по-новому розглядати можливості акторів, які, реалізуючи власний порядок денний, співвідносять свої інтереси й ресурсні можливості з умовами мінливого політичного середовища й вибудовують нові стратегії поведінки. Серед авторів, які досліджують проблеми зміни суб'єктності акторів публічного поля і в першу чергу держави, можна визначити: А. Данзіра, М. Гудвіна, Дж. Пейнтера, М. Бейвір, Р. Родса, П. Веллера, Б. Петерса, П. Кньоєпфеля, П. Флінгстіна, Д. Осборна, К. Політта, Г. Бокерта, К. Худа, С. Дацюка, В. Дзюндзюка, А. Колодій, А. Третяка, В. Степаненка та інших.

Баланс публічної сфери визначається ступенем активності всіх акторів, але роль інституту держави залишається визначальною, завдяки його можливості від імені всього суспільства звертатися до громадян, розкриваючи свої дії для обговорення й критики, контролю й залучення в різні форми громадської участі, в суспільні процеси активної більшості, забезпечуючи соціалізацію та інтеріоризацію громадян. В умовах відкритості та прозорості діяльності органів влади, легітимності режиму за умови дотримання високих стандартів якості життя суспільства й ефективного державного управління, реалізація публічної політики під координуючим початком держави можлива й буде підтримана громадянами. Такі умови можна вважати ідеальними, але в реальності жодна держава не в змозі гарантувати їх у повному обсязі. Численні емпіричні дані, існуючі на сьогоднішній день (глобальні індекси, регіональні компаративні дослідження країн), дають підставу стверджувати, що більш відкриті й демократичні системи в більшій мірі можуть забезпечити організацію впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на прийняття державних рішень.

Як було вже зазначено, детермінаційні фактори зовнішнього й внутрішнього середовища вплинули на зміну функціональної суб'єктності політичних інститутів, зокрема й державу, яка трансформувалась і в структурно-адміністративному і в управлінському сенсі. В демократичних системах поступово відбувається перехід від моделі адміністративної держави до моделі держави координаційної, яка передбачає залучення цього інституту в суспільні відносини. Таким чином, роль координаційної держави полягає в тому, щоб забезпечити рівний доступ до політичного рішення різних акторів (горизонтальна взаємодія), захистити й стимулювати відповідні інститути публічного управління. Однак, це не виключає взаємодію між владою й суспільством і по вертикалі, з використанням субординаційних функцій адміністративного характеру, які передбачають ієрархію у відносинах.

Отже, координаційні взаємозв'язки поєднують взаємодію акторів і на рівні горизонталі, і на рівні вертикалі, що впливає на формування нової моделі відносин між державою та суспільством, який доречніше було б назвати *мережесевим*. Інститут держави в новій мережевій моделі перетворюється в *державу-модератора*.

Держава-модератор, залишаючись основним публічним актором, починає адаптуватися до нових реалій і вбудовуватися в нову багатопарову систему управління, змінюючись як в структурно-функціональному, так і в культурно-ціннісному плані.

Інституціональна трансформація держави в демократичних системах призводить до відмови від її тотальної монополії в процесі управління та включення в процес формування інституціонального дизайну різноманітних недержавних акторів і громадянського суспільства. Парадигмально ці інституціональні зміни концептуалізовані в управлінських *моделях New Public Management (NPM), Good Governance (GG), New Public Governance (NPG)* (як одна з варіацій Governance), *Neo-Weberian State (NWS), Collaborative Governance (CG)*.

Поширенню ідей NPM в 70-і рр. ХХст. сприяло «перепрограмуванню» західної системи державного управління, руйнуванню традиційних бюрократичних структур, перетворенню їх у більш чутливі до економічної кон'юнктури й запитам суспільства, прозорі для громадського контролю, підзвітні політичному керівництву і в цьому сенсі більш ефективні [1]. К. Райнхард підкреслював, що «мова йде про новий розподіл відповідальності між державою і суспільством. Питання полягає в тому, які завдання має виконувати сама держава та які можуть і повинні виконуватися недержавними інститутами [1].

Однак, модель NPM у практичному полі мала такі недоліки, як: другорядність вирішення соціальних проблем і, як наслідок, підвищення рівня соціальної нерівності й бідності, особливо в країнах, що розвиваються; ерозія ролі держави й державних службовців у суспільних відносинах; акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституціонального контексту кожної країни. Недоліки менеджеріального підходу до державного управління спровокували появу нової управлінської моделі, яка отримала назву «*Good Governance*» (GG) (добре управління, гідне управління), яка виходила за межі менеджеріального контексту, де суспільству відводилася роль споживача державних послуг, але ніяк не співучасника в процесі прийняття державних рішень [2].

Концепція *governance* розглядалась і як свого роду методологія, що визначала засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії і як набір критеріїв щодо ефективного правління [2]. У цьому зв'язку Г. Гайден трактував *governance* як «усвідомлене управління державними структурами, що існують, із погляду посилення легітимності публічної сфери» [3]. *Governance* є продуктом людської діяльності (*human agency*), що допомагає забезпечити взаємодію між державою й суспільством [4]. До такого твердження близький висновок Дж. Марча і М. Ольсена про те, що *governance* «впливає на інституціональні кордони, у межах яких взаємодіють громадяни й державні діячі та здійснюється політика» [5].

Свою узагальнюючу інтерпретацію концепції *governance* представили французькі вчені П'єр Мюллер та Ів Сюрель у 2000 р.: «*Governance* – це система управління (у широкому сенсі цього поняття), в межах якої послідовний процес формування та реалізації публічної політики (визначення суспільних проблем, можливих шляхів їх вирішення і форм практичної реалізації наміченого) більше не є результатом діяльності відносно однорідної та централізованої політико-адміністративної еліти (яка в цьому разі втрачає монополію на визначення когнітивних і нормативних рамок (матриць) публічної політики), а відбувається за рахунок створення мультирівневого й мультисуб'єктного координаційного механізму, результат роботи якого, завжди неочевидний, залежить від здатності суспільних акторів визначити спільну точку зору, мобілізувати компетенції різної природи й реалізувати дієві способи розподілу відповідальності й легітимізації прийнятих рішень» [1].

Інтеграція моделі GG в систему державного управління вимагає відповідного інституціонального контексту, що включає комплекс елементів у вигляді зрілого громадянського суспільства й комерційного сектора, здатних поряд з державою сформувати активні політичні мережі партнерства й співпраці при прийнятті управлінських рішень, а також професійного та відповідального бюрократичного апарату, який ефективно виконує прийняті рішення. Крім цих факторів, особливе значення має історичний і культурний контекст, що враховує ступінь розвиненості демократичної традиції та культури політичної участі суспільства. Публічна політика в рамках моделі GG, на думку М. Свіріна, це не просто поліпшення ефективності й результативності постачання благ та послуг, а, в першу чергу, надання політичних можливостей для людей [6].

Тобто GG орієнтована насамперед на демократичні системи, де всі основні принципи цієї концепції можуть бути реалізовані на практиці. Практичним втіленням служить модель «активізуючої держави», яка включає три базові елементи: а) надання гарантій і поділ відповідальності; б) активізація громадян і суспільства в цілому; в) ефективність і економічність. На думку В. Корженко, *governance* є фактично першою спробою побудувати державно-управлінську модель, у межах якої суспільство виступає не лише як об'єкт, але й як співсуб'єкт управління, тобто має місце часткова тотожність суб'єкта й об'єкта управління. Це дає змогу кваліфікувати *governance* як проміжну фазу між управлінням, заснованим на примусі, та самоуправлінням (самоорганізацією) [1].

Інсталювання моделі GG в умовах переходу пов'язане з безліччю труднощів, які, в свою чергу, зумовлені неготовністю систем до реформування старих і створення нових інститутів, включення в практику нової системи управління. Реалізація принципів GG в подібного роду системах відбуватиметься по різних траєкторіях з не завжди передбачуваним результатом, що ускладнює дослідникам завдання з виявлення критеріїв результативності та ефективного управління в умовах нестабільності.

Результативність публічної політики можна оцінити тільки тоді, коли політика, розроблена й прийнята в державі, буде реалізована на практиці. Менеджеріальний підхід створив альтернативу ієрархічному підходу, що так довго використовували для аналізу «впровадження» й «оцінювання». Нові тенденції результативності публічної політики знайшли своє оформлення в теоретичних моделях авторів, які присвячені етапу впровадження публічної політики (М. Дертік, Дж. Прессман, А. Вілдавські, Е. Бардач, В. Вільямс, Р. Елмор, М. Гілл, Г. Брамлей, П. Сабатьє, Д. Мазманян, Дж. Маджоне та ін.). Впровадження – це «процес взаємодії між сукупностями цілей і заходами, спрямованими на їх досягнення» [1].

Під впливом ідей менеджеріального підходу були розроблені два теоретичні підходи в конструюванні моделей публічної політики з визначенням ролі державних та недержавних акторів. Перший включав у себе формування моделей раціональної системи «згори – вниз», де процес управління здійснюється ієрархічно при визначальній ролі держави. Другий напрям – «знизу – вгору» – включає державу і громадських суб'єктів в модель співуправління, зосереджуючись на важливості зв'язків між учасниками суспільного процесу і включення їх в процес прийняття рішень. Цей підхід знайшов своє теоретико-концептуальне обґрунтування в *Collaborative Governance (CG)*, *Path dependence* (Соціалізації інституціонального будівництва).

З розвитком інформаційно-комунікативних технологій з'явилися моделі управління, які доповнювали модель GG, а саме: Е-урядування, сервісна держава [7].

В останній час набирає популярності серед вчених парадигма *інклюзивної держави*. Так, Б. Петерс визначає інклюзивну державу як "систему управління, що залучатиме ширші частини суспільства до суспільного життя та залучатиме більшу кількість громадськості до вигід, що створюються економічною системою, а також розв'язуватиме проблеми соціальної ізоляції та дискримінації" [1]. Доповнює цю думку Аніс Дені, розуміючи під інклюзивними державами «уряди, які спрямовують політику на задоволення потреб усіх, а також поважають права громадян на висловлення думки та вплив на те, які послуги та як вони надаються» [1].

На практиці впровадження та реалізація цих моделей і концепцій відбуваються за різними національними сценаріями, що залежать від здатності конкретної держави адаптуватись до зовнішніх і внутрішніх факторів середовища. Досвід реформування політико-адміністративної сфери в різних країнах показав, що координувати суспільні процеси й погоджувати інтереси в стабільних демократичних системах, у порівнянні з системами, що знаходяться в умовах трансформації, вдається більш ефективно й менш конфліктно, а провідна роль держави в якості модератора, без монополізації публічного сектора, є основою успішності перетворень на всіх рівнях прийняття рішень.

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

У державах нового типу діяльність усіх органів управління повинна бути підпорядкована принципам компетентності, прозорості та відповідності правам і свободам громадян. З цією метою в державних інститутах формуються нові інституціональні структури для взаємодії з громадянами. Створюються при органах влади різні інституції, що дозволяють громадянам брати участь у нормотворчості й впливати на політичні рішення в державі. Наприклад, з'являються системи консультацій із громадськими організаціями, що представляють інтереси певних груп населення, оформлені у вигляді постійно діючих структур (консультативні ради, громадські палати, громадські ради, постійні комітети й комісії у сфері нагляду за виконанням рішень тощо). За допомогою інтерактивних можливостей створюються умови для громадян задля впливу безпосередньо на політичний процес, таким чином забезпечуючи принцип зворотного зв'язку. Наприклад, подача електронних петицій, участь у створенні законів загальнодержавного (Конституція Ісландії) й місцевого рівня (референдуми в Швейцарії) тощо.

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

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

Висновки. Вплив глобалізаційних процесів у публічній сфері позначився на зміні місії держави, структури, функцій і технологій її політики й управління в сучасному суспільстві. В публічній сфері це призвело одночасно до підвищення ролі державних і недержавних акторів у виробництві й здійсненні публічної політики й змінило систему їх відносин в напрямку співпраці. Можна констатувати, що здійснився перехід від адміністративної держави (ієрархічної моделі управління) до держави координаційної (діалогічної), яка орієнтована на діалогову модель відносин між акторами. В сфері недержавної активності зросло значення «залучення в суспільні відносини», яке на практиці забезпечується співуправлінням і забезпеченням державою інклюзивності. Роль координаційної держави в цьому випадку полягає в тому, щоб забезпечити рівний доступ до політичного рішення, захистити зрозуміле використання й стимулювати відповідні інститути публічного управління.

Все вищезначене вплинуло на зміну парадигмальних підходів, які постійно оновлюються і ускладнюються в процесі нових емпіричних досліджень.

Бібліографічний список:

1. Чальцева, О.М.(2017). Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця. 336 с.
2. Governance: Concepts and Applications. (1999). Corkery, Joan (ed.), with IAS Working Group, International Institute for Administrative Studies Brussels. 173 p.; Pollitt, C. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press. 240 p.; Bouckaert, G. (2002). Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot.
3. Hyden, G. (1992). The Study of Governance. Ed. by G. Hyden and M. Bratton. Governance and Politics in Africa. Boulder: Lynne Rienner Publishers, P. 1-26.
4. Huntington, S.P. (1968). Political Order in Changing Societies. New Haven. 263 p.
5. «GOOD GOVERNANCE» як одна із сучасних моделей державного управління. (2010). *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління.* Вип. 1. С. 112-120.
6. Свірін, М.Г.(2008). Механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень К.: НАДУ.48 с.
7. Клімушин, П.С., Спасібов, Д.В. (2017). Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління* 2(57).С.1-8.

8. Dani, A. Anis. (2008). Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities. Published by: World Bank. Washington DC.

References:

1. Chaltseva, O.M.(2017). Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka. Monohrafiia. Vinnytsia. 336 s. (in Ukraine).
2. Governance: Concepts and Applications. (1999). Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies Brussels. 173 p.; Pollitt, C. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press. 240 p.; Bouckaert, G. (2002). Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot.
3. Hyden, G. (1992). The Study of Governance. Ed. by G. Hyden and M. Bratton. Governance and Politics in Africa. Boulder: Lynne Rienner Publishers, P. 1-26.
4. Huntington, S.P. (1968). Political Order in Changing Societies. New Haven. 263 p.
5. «GOOD GOVERNANCE» yak odna iz suchasnykh modelei derzhavnoho upravlinnia. (2010). *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriya: Upravlinnia*. Vyp. 1. S. 112-120. (in Ukraine).
6. Svirin, M. H. (2008). Mekhanizmy nablyzhenia systemy publichnoho upravlinnia Ukrainy do yevropeiskykh standartiv: rehionalnyi ta subrehionalnyi riven K.: NADU. 48 s. (in Ukraine).
7. Klimushyn, P. S., Spasibov, D. V. (2017). Kontseptsiiia servisno oriientovanoi derzhavy v konteksti modernizatsii publichnoho upravlinnia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2(57).S.1-8. (in Ukraine).
8. Anis, A.Dani (2008). Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities. Published by: World Bank. Washington DC.

DOI 10.31558/2617-0248.2023.8.2

УДК 323.2:303.446

ІНДУСТРІЯ ЛОБІВАННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОРІВНЯЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3575-3139>

Узун Ю. В., д. політ. н., професор Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

Лобізм швидко змінює репутаційний статус, його визнано як феномен системних політико-економічних відносин. Індустрія лобіювання стала об'єктом регулювання, що веде до прозорості політичного процесу, створює умови для легального діалогу між державою та бізнес-сектором, між державою та інститутами громадянського суспільства, і тому вивчення перспектив порівняльних досліджень регулювання лобізму є важливим. В статті розглядаються стандарти, що склалися в сфері регулювання лобістської діяльності, в тому числі стандарти вимірювання (індексації) ефективності лобістського регулювання, що сформувався в порівняльних дослідженнях правових актів, що стосуються лобіювання. Зазначається, що обґрунтування запровадження регулювання лобіювання ґрунтується на забезпеченні як прозорості процесу вироблення політики, так і підзвітності структур політичної системи. Саме прозорість дозволяє громадськості притягати політиків до відповідальності за їхні рішення або за відсутність таких рішень. Якщо процес формування політики є прозорим, то політичний процес стає більш конструктивним, оскільки рішення, в тому числі законодавчі, проходять всі передбачені етапи рефлексії, розгляду та обговорення. Практики регулювання становлять комплекс індикаторів, якими є типи: реєстрів стейкхолдерів; реєстрів лобістів; процедур консультацій; умов фізичного доступу до урядових будівель; механізми «обертових дверей»; вирішення конфліктів інтересів; політичного фінансування; публічності порядку денного політиків, з календарями зустрічей вищих посадових осіб; механізмів визначення «законодавчого сліду»; механізмів прозорості державних закупок та боротьби з корупцією. Зазначені індикатори стали основою для впровадження індексів (індекс Офейм, індекс Ньюмарка, індекс Крепаза та Чарі, індекс Холмана та Люнебурга, індекс Рот, індекс Corruption Perceptions Index (CPI), Індекс прозорості лобізму Transparency International), які визначають ефективність законодавства та надають можливість оцінки моделей регулювання лобіювання. Дослідження нових інструментів аналізу створює можливості для формування більш ефективних моделей регулювання лобіювання та створення більш прозорого та справедливого політичного процесу.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, політичний процес, регулювання, методологія, порівняльні дослідження, індекси прозорості лобізму.