

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АКТОРІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ПО ВЕРТИКАЛЬНІЙ ТРАЄКТОРІЇ

Чальцева О. М.

*д-р політ. наук, доцент,
Донецький національний університет
імені Василя Стуса (Україна)*

Анотація. Проектування державою публічної політики в Україні по траєкторії «згори – вниз» відрізняється суперечливими тенденціями, як позитивними, так і негативними, що визначають специфіку національної моделі.

Ключові слова: публічний актор, інституціоналізація, конфліктність системи, публічний капітал, національна модель публічної політики.

Chaltseva Olena, Doctor of Political Sciences, associate professor, Vasyl' Stus Donetsk National University

VERTICAL INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC POLICY ACTORS IN UKRAINE

Summary. Vertical projection of the state public policy in Ukraine «From top to the bottom» is remarkable for its controversial tendencies, both positive and negative, which together determine the peculiarities of the national model.

Key words: public actor, institutionalization, internal system conflicts, public capital, national model of public policy.

Сучасна Україна являє собою зразок країни, що знаходиться в лімінальному стані, коли розпочаті інституціональні перетворення ще не завершені і, як результат, проявляються у суперечливих тенденціях інституціонального розвитку та конфліктності системи. Інституціональна біографія української публічної політики складалася і продовжує складатися, перебуваючи в залежності від ефективності публічних інститутів у політичному просторі й відповідності до нормативної деліберативної моделі демократії. На кожному етапі розвитку публічної політики України актори політичного простору організаційно оформлялись і відповідно інституціоналізували нові практики взаємодії, демонструючи суперечливі ефекти інституціоналізації публічного капіталу.

Специфіку, проблеми та окремі аспекти інституціональної моделі української держави розглядали у своїх дослідженнях: В. Горбатенко, О. Бабкіна, І. Кресіна, Є. Головаха, Н. Паніна, А. Колодій, О. Зоткін, М. Шаповаленко, О. Носова, В. Дзюндзюк, В. Давиденко, М. Михальченко, С. Телешун та ін.

Проектування державою публічної політики в Україні по траєкторії «згори – вниз» відрізняється суперечливими тенденціями, як позитивними, так і негативними, що визначають специфіку національної моделі. Безумовними позитивами вертикальної інституціоналізації публічного капіталу можна відзначити: розпочато законодавче оформлення публічних інститутів, створення нових і реформування традиційних інституцій з

використанням інноваційних ресурсів, орієнтація на прийнятті в демократичних системах програми врядування та діалогові форми взаємодії з громадянським суспільством, розвиток сектора надання адміністративних послуг, активна інтернетизація і впровадження електронних технологій в процеси комунікації, управління та контролю.

За часи незалежності інституціональний каркас публічної політики законодавчо значно оновився і деталізувався. Імплементация міжнародних норм щодо публічної політики в національному законодавстві дала можливість новим інституціям набути легальної суб'єктності і розширила законодавчі можливості для інститутів публічної політики. Прийняті державою закони, які регламентують публічну політику в Україні умовно можна розподілити на три категорії: 1) закони по відношенню до діяльності державних інституцій, 2) закони, які передбачені для громадського сектора, 3) закони, які відносяться до інформаційно-комунікативного змісту публічної політики. Позитивним наслідком розширення правового сегменту поля публічної політики в Україні можна вважати те, що це дозволило наблизитись до нормативної демократичної моделі публічності та створювати юридичні умови для взаємодії акторів на різних просторових рівнях. Але в той же час національне законодавство не встигає фіксувати весь спектр інституціоналізованих практик взаємодії і статусів нових та традиційних акторів публічного поля політики в сучасних умовах. Також в реальності спостерігається проблема несумісності нових конституюючих правових установ і невідповідних для публічної діяльності інститутів, поки що не здатних забезпечити партнерські діалогічні взаємодії між акторами і виконання ними прийнятих в державі законів. У підсумку ми спостерігаємо інституціональну невизначеність, котра виявлена в кризі інституціональної структури, яка призводить, в свою чергу, до правової невизначеності, яка веде до прагнення кожного суб'єкта нав'язати свої правила і слабо застосувати (або взагалі ігнорувати) законодавчо прийняті норми.

Формальне інтегрування загальноосвітніх управлінських моделей в український політичний простір привело до деяких позитивних ефектів інституціоналізації громадського капіталу. Так, модернізація управлінських практик, згідно з концепціями New Public Management, Good Governance, E-government, Open Government Partnership, відповідно до міжнародних стандартів і прийнятих норм в державі, сприяла створенню в Україні нових інституцій в управлінні і застосуванню нових практик менеджменту з використанням інноваційних методів.

Поступово накопичуються негативні ефекти інституціоналізованого політичного капіталу, а саме інституціональна дуальність, конфліктність, правова невизначеність, низький рівень легітимності, створили умови для існування в Україні стійких імітаційних форм взаємодії між акторами і не сприяли розвитку діалогової і субсидіарної моделі суспільних відносин.

Формування нових і реформування традиційних політичних інститутів в Україні відбувалось і відбувається переважно по траєкторії «зверху-вниз», а саме, «дизайнерами» цього процесу є правляча еліта та кланово-олігархічні структури. Як результат ми маємо системні порушення принципу зворотного зв'язку між суспільством і владою. Імпульси, що йдуть знизу не сприймаються елітою, не враховуються або навмисно ігноруються «вимоги» на «вході», в результаті на «виході» система неефективна, з явно вираженим низьким рівнем публічного капіталу, критично низьким рівнем легітимачії інститутів і високим потенціалом конфліктності. Таким чином, можна констатувати, що в Україні створена важка для управління конфліктна інституціональна модель, яка потребує системного реформування в усіх напрямках.

Негативні ефекти інституціонального публічного капіталу можна назвати інституціональними «пастками», які перешкоджають публічному процесу і як наслідок переводять систему в стан гістерезису. На поведінку системи продовжують робити визначальний вплив схеми та стереотипи, що черпаються з арсеналу минулого часу, тоді як виклики, що надходять зовні, характеризуються принциповою новизною. Така поведінка системи не може не призводити до кризових проявів і зміни якості елементів системи