

О. Г. Пухкал,
д. н. з держ. упр., професор,
Національна академія державного управління при Президентові України
О. В. Гомоляко,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНА ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: ЄДНІСТЬ ТА ВІДМІННОСТІ

O. Puhkal,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
O. Homoliako,
postgraduate student,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

PUBLIC AND STATE POLICY: UNITY AND DIFFERENCES

У статті розглянуто теоретико-методологічні засади дослідження поняття "публічна політика", що є коцептуально спільного та відмінного між поняттями "публічна політика" і "державна політика". Розкрито зв'язок публічної політики та державного управління і запропоновано наукові підходи до окреслення змісту публічної політики.

This article examines the theoretical and methodological bases of research the concept of "public policy" is defined unity and conceptual differences between the concepts of "public policy" and "state policy", reveals the relationship of public policy and public administration, and scientific approaches proposed to outline the content of public policy.

Ключові слова: публічна політика, державна політика, державне управління, публічне управління, публічність, публічна сфера.

Key words: public policy, state policy, public administration, publicity, public sphere.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах стрімких соціальних трансформацій національного і глобального масштабів, сучасна держава, виробляючи та реалізуючи політику спрямовану на ефективне розв'язання назрілих суспільних проблем, змушена вступати у взаємодію з іншими суб'єктами політичного процесу. Державна політика, залишаючись базовим компонентом політико-управлінської діяльності, в нових умовах зазнає потужного впливу інститутів громадянського суспільства та бізнесу і піддається суттєвим трансформаціям. Політика держави яка формується на базі узгоджених в публічній сфері суспільних інтересів, цілей та завдань, все більше набуває ознак публічності. Все це актуалізує дослідження феномену публічної політики, зокрема необхідність пошуку методологічної основи для з'ясування змісту та співвідношення понять "публічна політика" та "державна політика", які досить часто підміняють одне інше в наукових дискурсах. Від теоретичного і практичного вирішення питань державна політика чи публічна політика, державне управління чи публічне управління, багато залежить і визначення моделі розвитку нашої держави та суспільства. Це ціннісні орієнтири, які завжди відіграють ключову роль під час прийняття політичних та політико-управлінських рішень.

Нинішній період становлення української державності характеризується активним розвитком інститутів громадянського суспільства, які прагнуть не лише впливати на інститути державної влади, а й бути безпосередніми її творцями. Вітчизняні науковці наголошують, що успіх у досягненні дійсної незалежності України залежить, насамперед, від усвідомлення, по-перше, необхідності побудови прямих і зворотних зв'язків між державою і суспільством, тобто цілісної системи державно-організованого і керованого українського суспільства, і, по-друге, пріоритетної залежності національної держави від українського суспільства, а не навпаки. Наразі актуалізується необхідність розвитку публічної політики як відкритого прозорого процесу прийняття владних політико-управлінських рішень, відкритого для всіх суб'єктів, заінтересованих у вирішенні суспільно значущих проблем [1].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Публічна політика із середини ХХ ст. поступово стала предметом глибокого наукового аналізу. Особлива увага дослідженню публічної політики приділяється в США, Канаді та країнах Західній Європі. Публічна полі-

тика там розглядається не просто як реальність політичного життя, а як механізм формування та розв'язання суспільних проблем. Акцент робиться на тому, що головними у цих процесах є системна взаємодія різноманітних суб'єктів, переплетіння інтересів яких і формує предметне поле публічної політики [2, с. 186]. Серед зарубіжних науковців, які займаються вивченням публічної політики, слід виділити Дж. Андерсона, Ю. Габермаса, В. Парсонса, Л. Пала, К. Паттона, Д. Савіцкі, Х. Коулбетча, П. Кньопфеля, К.Ларю, Ф. Варона, Н. Беляєву, Ю.А. Красина, Л. Сморгунова, О. Сунгурова, Н. Шматко.

В Україні вивченням проблем становлення публічної політики займається чимало науковців і практиків, зокрема представників неурядових організацій. На сьогодні із суттєвих здобутків українських науковців можна виокремити праці О. Дем'янчука, С. Телешуна, С. Ситник, І. Рейтеровича, С. Вирового, М. Карпа, О. Мельник, А. Кузнєцова. Загальним підсумком напрацювань вітчизняних дослідників є низка підходів до розуміння змісту публічної політики: системи відносин, взаємодії державних і суспільних суб'єктів, програми дій публічної влади, механізму управлінського впливу тощо. Проте уніфікації підходів та усталеного трактування цього поняття поки-що не відбувається.

Дослідження публічної політики нерозривно пов'язане із вивченням публічної сфери. На думку багатьох вчених, громадянське суспільство включає в себе постійно виникаючі асоціації, організації та рухи, які резонують з тим, що відбувається у сфері приватного життя, посилюючи і посилюючи все це в публічну сферу. Таким чином громадянське суспільство безпосередньо пов'язується із публічною сферою. Як зазначає Ю.Габермас, комунікативна структура публічної сфери зберігається лише завдяки енергійному громадянському суспільству [2, с. 58].

Зауважимо, що підходи до розуміння публічної політики у США та Західній Європі дещо відрізняються. Так концепт публічної політики в США розуміється, головним чином, через дії держави, державного апарату, урядових чиновників (ближче до поняття public administration). Це багато в чому пояснюється демократичними традиціями, розвиненими демократичними інститутами, високим рівнем децентралізації політичної системи США, політичного плюралізму та конкуренції. В той час як публічна політика в європейській традиції — це не тільки вироблення і реалізація управлінських рішень державою, а й 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 безпосередньою політичною дією уряду [3, с. 76—77].

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Серед науковців досі тривають дискусії та навіть суперечки з приводу того, "що таке публічна політика?", "що таке публічна, а що таке державна політика?", "в чому єдність та відмінність між публічною і державною політикою" "чи є зв'язок між публічною політикою та державним управлінням?" Варто зауважити, що коли з'явилися перші переклади англomовної літератури з державного управління, виникало багато проблем з перекладом поняття "public policy". В наукових досліджен-

нях політологів, соціологів, фахівців з державного управління зустрічаються різні варіанти перекладу вищезгаданого терміну — державна, публічна, суспільна, громадська політика тощо. Сьогодні науковці лише наближаються до розуміння, що дискусії з приводу дослівного перекладу терміну є абсолютно непродуктивними, адже тут важливим є розуміння не форми, а змісту завдяки якому відбувається її формування. Поняття публічної політики та державної політики, публічного управління та державного управління часто ототожнюються, що нівелює сучасні стандарти вироблення та реалізації політики держави. Досі малодослідженими залишаються такі аспекти проблеми, як: усталене визначення публічної політики, процедури здійснення публічної політики, нормативно-правове регулювання взаємодії державних і суспільних суб'єктів публічної політики, легітимація всіх суб'єктів публічної політики, вплив інституційного середовища в якому здійснюється публічна політика тощо.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою статті є аналіз сутності публічної політики, наукове обґрунтування взаємозв'язку, взаємозалежності і взаємообумовленості понять "публічна політика" та "державна політика", а також концептуальних відмінностей між цими поняттями. Для досягнення мети поставимо три основні завдання: дослідити зміст понять "публічна політика" та "державна політика"; з'ясувати концептуальний взаємозв'язок між публічною політикою та державним/публічним управлінням; встановити науково-практичне співвідношення понять "публічна політика" та "державна політика", їх єдність та відмінність.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ми вже згадували про те, що перед вітчизняними науковцями в галузі державного/публічного управління часто постає проблема коректного перекладу терміну public policy. У більшості мов посткомуністичних країн не існує адекватного перекладу англійського слова policy. Найближчий еквівалент і термін, який зазвичай використовується перекладачами — це термін "політика" (іноді політичне управління). Але в англійській мові використовуються, як мінімум, три слова, котрі можна перекласти на українську як "політика" — politics, polity і policy. Politics — це політичний процес, боротьба за доступ до влади, завоювання урядових функцій у державі, polity — це система політичного порядку, policy — це сукупність політичних цілей, курсів, програм публічної влади, і її спрямований вплив на вирішення суспільних проблем.

Російські вчені виділяють в англійській мові чотири терміни, що розмежовують різні аспекти політики як такої: 1) власне політична сфера (politics); 2) політичний устрій (polity), що є близьким до понять політичної системи та політичної спільноти; 3) політичний курс, свідомо вироблена стратегія в політико-управлінській галузі (policy); 4) сфера політичного управління, підконтрольна громадськості (public policy) [4, с. 72—73].

В. Тертичка зазначає, що термін public є найбільш дискусійним. Для аналізу політики, на його думку, усталеним є вживання (із варіантів перекладу терміну public: державна, публічна, громадська, суспільна, національна, цивільна) терміну "державна", хоча в процесі ста-

новлення громадянського суспільства відбувається перехід до впровадження терміну "суспільна" (замість державна) й, відповідно: суспільна політика (public policy). Вчений цим терміном підкреслює, що політика проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства [5, с. 12]. Відразу зауважимо, що поняття "суспільна" по відношенню до політики, на нашу думку, є значно ширшим ніж поняття "державна", і дещо ширшим ніж "публічна", тому більш адекватним перекладом терміну public в контексті політичної сфери суспільства є "публічна" політика.

На думку О. Дем'янчука, в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про "публічну владу" як поєднання державної влади і громадського самоврядування. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, тобто "публіки". Тому вживання терміна "публічна політика" замість терміна "державна політика" є більш узагальнюючим [6, с. 31—32].

Отже, можемо дійти висновку, що серед вітчизняних дослідників відсутній однозначний підхід щодо перекладу терміну "public policy" на українську мову. Це зумовлено як певними лінгвістичними особливостями англійської та української мов, так і самим концептом публічної політики, який поступово трансформується, а його характеристики змінюються під впливом взаємодії демократичної держави з громадянським суспільством.

Наукове обґрунтування концепту публічної політики займає одне з провідних місць у політичній та державно-управлінській науці. Так, Т. Парсонс у своїй фундаментальній праці "Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики" зазначає, що публічна політика зосереджується на суспільстві і його проблемах. Вона пов'язана із тим, як ці проблеми визначаються й формулюються, яке місце вони займають у порядку денному політичної діяльності й політичного управління, і наскільки ефективно державна влада здійснює заходи чи утримується від них [7, с. 17]. Група європейських науковців визначає публічну політику як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи й приватними, дійовими особами, ресурси, інституційна приналежність і інтереси яких є різними, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна [8, с. 44].

На думку російської дослідниці Н. Шматко, публічна політика є симбіозом політичної дії, наукової рефлексії та акту мас-медійної комунікації. За великим рахунком, вона здійснюється в порядку інтервенції до сфери політики експертів, аналітиків, фахівців у галузі соціальних наук, інтелектуалів, публіцистів та журналістів. Історично конкретна сукупність соціальних обставин, що виступає умовою можливості публічної політики, змінила сам зміст поняття "політика". Все це дозволяє говорити про публічну політику як про інший стан поля політики [9, с. 106].

У навчальному посібнику "Основи публічної політики та управління", який був підготовлений групою українських дослідників (С.О. Телешун та ін.), дається наступне визначення: "публічна політика — це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників" [10, с. 54]. Вітчизняний науковець О. Лазарева зазначає, що публічна політика є інтегративною категорією, якою позначають різноманітні аспекти політичної діяльності у державно-управлінській сфері, зокрема: участь різноманітних соціальних верств у суспільно-політичному житті; професійну діяльність політиків; наукову рефлексію з приводу політичних рішень; багатоманітність проявів мас-медійної комунікації; особливості легітимації влади у суспільній свідомості. Публічна політика реалізується у публічному просторі та забезпечує за допомогою певного набору засобів взаємодію владних інститутів з громадянами у державному управлінні [11, с. 122]. Н. Конон визначає публічну політику у широкому розумінні як відкриту, гласну, доступну для участі сферу суспільного життя, в якій суб'єкти політичних відносин взаємодіють один з одним, а у вузькому як взаємодію держави, влади, інститутів громадянського суспільства, бізнесу, різноманітних соціальних груп з приводу реалізації суспільних інтересів, виробництва, розподілу і використання суспільних ресурсів і благ [12, с. 656].

Загальним підсумком наукових здобутків зарубіжних і вітчизняних учених у сфері дослідження публічної політики є напрацювання низки підходів до тлумачення поняття "публічна політика", проте уніфікації підходів не відбувається. Наведемо основні з цих підходів:

- публічна політика — як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

- публічна політика — як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

- публічна політика — як програма, що містить стратегії розвитку держави. Вживається тоді, коли йдеться про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислової політики тощо);

- публічна політика — як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

- публічна політика — публічна діяльність, репрезентована у публічній сфері активність політичних та не-політичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

- публічна політика — форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [13, с. 186—187];

- публічна політика — як механізм підтримки публічного порядку. У такому контексті можна послатися на праці американського вченого Ервінга Гоффмана, який

стверджував, що взаємодіючи у суспільстві люди виробляють способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку — політичного та економічного.

Останній підхід розуміння публічної політики через публічний порядок, на наш погляд, є достатньо перспективний, щоб розуміти сучасні політичні процеси та передбачати їх подальший розвиток. Навіть за відсутності чіткого визначення самого поняття "публічний порядок", його зміст є зрозумілим як для політологів, так і для юристів та державних управлінців, оскільки включає такі параметри як державний устрій, суспільний устрій, громадянські права і свободи.

Таке розмаїття визначень публічної політики зумовлює інтерес до подальшого вивчення питання походження, становлення та організації публічної політики. Поняття "публічна політика" є системним явищем. Саме вона зосереджується на тому, яким чином відбувається взаємодія суспільства і держави у вирішенні тих або інших проблем і як, з позиції посилення функціонування громадянського суспільства, організовує свою діяльність публічна влада (державна і самоврядна) задля реалізації суспільно значущих інтересів і потреб.

Особливістю сучасного розвитку суспільних наук є їх значне дроблення, виокремлення нових підгалузей наук та відокремлення галузей. Що таке політична наука? Що таке наука з державного управління? Відповіді на ці питання не є усталеними і відображають традиції національних шкіл.

Так, згідно з визначенням, затвердженням Американської асоціацією політичної науки (APSA), політична наука (political science) вивчає органи влади, публічну політику, політичні процеси та системи, політичну поведінку. Підгалуззями політичної науки є політична теорія, політична філософія, політична ідеологія, політекономія, політична психологія, політичні дослідження та аналіз, порівняльна політика, міжнародні відносини та інше. У Британській енциклопедії "Британіка" [14] зазначається, що політична наука займається системним вивченням управління шляхом застосування емпіричних та наукових методів аналізу. Традиційним предметом вивчення політичної науки є держава, її органи та інститути. Проте сучасний спектр предмета політичної науки значно ширший і охоплює дослідження всіх соціальних, культурних та психологічних чинників, які взаємно впливають на роботу уряду і політичного організму. "Британіка" дає також визначення державному управлінню як процесу реалізації політики органів державної влади (government policies), зокрема, це планування, організація, керівництво, координація та контроль державних операцій. Під державним управлінням мається на увазі передусім реалізація державної політики, в основному, з боку виконавчої влади. Таким чином, державне управління має справу з управлінням державними програмами.

Російські вчені часто цитують Вудро Вільсона, який сказав, що державне управління є найпізнішим плодом політичної науки. Відповідно російська наукова традиція розглядає державне управління і політику (public administration and policy) як галузь політичної науки, предметом якої є організація та діяльність державних органів та пов'язаних із ними установ з приводу задоволення суспільних інтересів. Разом з тим у Росії державне управління та політику формально відносять до економічних та юридичних дисциплін [13, с. 189].

Чи це самостійні наукові напрями, чи державне управління є підгалуззю політичної науки або управлінської науки — все це є предметом наукових дискусій. Прихильність науковця до тієї чи іншої позиції часто визначається його схильністю збільшувати чи, навпаки, зменшувати вододіл між політикою та управлінням, визначати, чи є дихотомія між поняттями "політика" та "державне управління". Так, до 30-х рр. XX ст. вважалося, що політична наука відіграє важливу роль у визначенні інтелектуального простору державного управління. Тривалий час домінував інструментальний підхід, який визначав, що політичну науку та державне управління пов'язує політична система, зокрема процеси "входу" та "виходу" з неї. Й до сьогодні серед науковців є достатньо категоричні твердження, які зауважують, що державне управління є міждисциплінарним гібридом, у якому найбільше запозичень саме з політичної науки [13, с. 189].

З початку 70-х років минулого століття з'являється концепція під назвою "публічного політичного підходу" до управління ("public policy approach" to administration). Концепція розглядає, якою мірою кожна стадія в розробці і здійсненні політики впливає на її загальну форму. Природа самого процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління. Можливо, саме цей період можна умовно вважати часом "народження" теорії публічної політики, яка пов'язала політику з державним управлінням та стала предметом для дослідження в межах відповідних наукових галузей. Тим більше, що більшість зарубіжних дослідників переконані в тому, що історично публічна політика виникла на хвилі дискусій підвищення ефективності державного управління і, головне, з розширенням можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі [15, с. 9].

З цього часу увага науковців концентрується на виробленні публічної політики, яка представлена складним переплетінням політичних та управлінських процесів, у результаті яких відбувається прийняття політичних та політико-управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень — це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої схвалюється те чи інше рішення, а управлінська — це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу. Схема вироблення публічної політики практично співпадає з процесом прийняття політико-управлінських рішень. Вона вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, визначення цілі, збору і аналізу інформації, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернативних варіантів рішення, обрання (ухвалення) найбільш ефективного варіанта рішення, доведення рішення до виконавців, його реалізація, контроль за виконанням рішення, оцінка результатів. Отже, публічна політика націлена на вирішення суспільних проблем, що потребують розв'язання, і реалізується органами публічного управління шляхом застосування відповідних механізмів та ресурсів.

Публічна політика як системне явище, як процес, як інструмент та механізм не може бути повноцінно розкритою в межах лише політичної науки чи науки державного управління. Концепції та теорії, які використовуються для розкриття природи публічної політики, її аналізу як процесу, належать до різних галузей знання. Зокрема для дослідження суспільства, публічної сфери, процесів вироблення і реалізації публічної політики

успішно застосовуються теорії та концепції політичної науки (групової політики, заінтересованих груп, політичного лобіювання, політичних мереж тощо), соціології і психології (ресурсної залежності, інституціональна, поведінкова тощо), економічної науки (колективної дії, суспільного вибору, ігор, трансакційних витрат), менеджменту. Перші з них пояснюють публічну політику як результат взаємодії груп інтересів, визначають плюралізм та корпоративізм як основні моделі вироблення та реалізації такої політики, мотиви залучення недержавних акторів до вироблення публічної політики. Другі описують механізми впливу на прийняття політико-управлінських рішень, політичної комунікації держави, бізнесу та суспільства, політичну активність недержавних акторів, зацікавлених у задоволенні власних потреб. Названі теорії пояснюють також поведінку недержавних акторів (інститутів громадянського суспільства) у взаємодії з державою з врахуванням поведінки інших як конкурентів у впливі на формування публічної політики

Складне переплетіння політики та управління, яке й створило публічну політику, сьогодні знаходить своє відображення в сучасних концепціях врядування Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як ціль і водночас як результат державного управління. Термін "публічна політика" застосовується для означення державної політики країн Європейського Союзу, яка є результатом сумісної діяльності національних та наднаціональних органів управління. Принципи здійснення державного управління, визначені Білою Книгою, базуються саме на засадах публічної політики, яка передбачає взаємодії державних, недержавних акторів та наднаціональних структур. Саме такий механізм формує публічні майданчики для прийняття політичних рішень, спрямованих на досягнення суспільно значимих цілей [13, с. 191].

Як співвідноситься поняття "публічна політика" з поняттям "державна політика"? Що є спільного та відмінного між поняттями "державна політика" та "публічна політика"? По-перше, механізми формування — у публічній політиці — це завжди механізми, які забезпечують можливості представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Наприклад, для американців державна політика ("public policy") є "публічною", оскільки ці механізми вже закладені в так званій плюралістичній моделі формування державної політики. Чи є "державна політика" та "публічна політика" одним і тим самим поняттям? Відповідь на це запитання дає аналіз самого механізму прийняття рішень та програм (вироблення політики), зокрема таких параметрів, як:

— спосіб, у який актуалізується проблема і набуває статусу суспільно значимої; оскільки заінтересовані сторони мають можливість користуватися каналами доступу до прийняття рішень;

— чи є ці канали;

— чи існують зворотні зв'язки між суб'єктом і об'єктом прийняття рішень тощо.

Тобто "державна політика" і "публічна політика" можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення.

По-друге, публічна політика спрямована на забезпечення суспільного інтересу (на відміну від таких варіантів, як "державний інтерес", "корпоративний інтерес", "приватний інтерес"). За певних політичних режимів дер-

жава може блокувати та "відмовлятися" від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу. Завдання публічної політики — створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу. Важливо також зазначити, що публічна політика завжди пов'язана з реалізацією владних повноважень з моменту формування проблеми політики з метою визначення характеру політичного рішення, аж до результатів оцінки його реалізації. Наприклад, розуміння того, що влада вдається до публічної політики лише у сферах охорони здоров'я, довкілля, у сферах науки та освіти тощо, де чітко виражений суспільно значущий контекст, є не правильним, оскільки, по суті, відбувається заміна поняття соціогуманітарної політики на публічну. Публічна політика означає легітимний спосіб формування та публічне схвалення політики. Тобто та ж сама соціогуманітарна політика може реалізовуватися без використання демократичних процедур, а головне, не відповідати суспільним інтересам.

По-третє, "державна політика", "державне управління" нині піддаються суттєвим трансформаціям під впливом нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронне врядування). Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері. Тут акцентуємо увагу на тому, що "публічність" у контексті розгляду поняття "публічна політика" — це не просто "політика, винесена на публіку, на публічне обговорення". "Публічність" передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Відповідно публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і в багатьох обумовлюються необхідністю соціального розвитку. Отже, публічність політики має місце тоді, коли вона спрямована на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів [13, с. 193].

Значення публічної сфери для формування публічної політики відзначає більшість науковців. Еспен Мое, досліджуючи розвиток таких європейських країн, як Нідерланди, Великобританія, Франція та Німеччина, відмітив, що саме публічна сфера, а не громадянське суспільство відіграла вирішальну роль у стабільності розвитку та процвітанні країн західного світу. Цікавим є те, що автор акцентує увагу на тому, що сформованість громадянського суспільства ще не означає обов'язкове формування публічної сфери. Просування інтересів самоорганізованих автономних груп, які й представляють громадянське суспільство, є необхідною, але не достатньою умовою формування публічної сфери. Вона формується тоді, коли створюються умови публічного дискурсу [16].

Російський соціолог В.М. Якимець визначає публічну сферу поряд з розвиненістю та демократичністю суспільства основними критеріями оцінки публічної політики. Стан публічної сфери вимірюється дослідником за такими параметрами, як: наявність системи дієвих механізмів діалогу між державою та суспільством при прийнятті значимих рішень; наявність інструментів фор-

мування влади та лобювання суспільних інтересів; місце самоврядування, яке наділене реальною владою, повноваженнями та засобами їх реалізації; ефективне надання виконавчою владою послуг у сферах освіти, культури, охорони здоров'я; здійснення ефективного управління державним майном; ефективний нагляд та контроль у виконавчій влади; ефективне нормативне регулювання у виконавчій влади; прийняття законодавчою владою законів, які захищають права та інтереси виборців; соціально відповідальний бізнес. У той час як оцінка демократичності суспільства включає такі параметри, як: підтримка громадянських ініціатив і розвиток громадського контролю; прихильність до мирного вирішення конфліктів в інтересах усіх сторін; дієвість законів із приборкання корупції; економіка, де поважають право власності, забезпечують рівні можливості, гарантії для знедолених; конституційний захист прав меншин; верховенство закону, яке захищене незалежною судовою владою; вільні та плюралістичні ЗМІ; регулярні вільні та чесні вибори. В.М. Якимець пропонує таке визначення публічної політики — "це діяльність, яка характеризується системною взаємодією держави, бізнесу, некомерційного співтовариства, різноманітних соціальних, професійних груп та верств, громадських об'єднань з приводу "реалізації особистих та суспільних інтересів; виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів та благ з урахуванням волевиявлення населення певних територій" [17]. Аналізуючи доробок науковців, можна стверджувати, що структуру публічної політики складають публічна сфера, публічність, суспільний інтерес, публічність інтересу.

Не можна залишити поза увагою рекомендації, які дав один з найбільш відомих американських дослідників публічної політики Джеймс Андерсон. Пояснюючи, чим саме "публічна політика" відрізняється від "державної політики", він зазначає, що окремі напрями публічної політики формуються урядовими структурами та чиновниками. Дослідник вказує на те, що публічна політика, поперше, завжди пов'язана з цільовими або зорієнтованими на досягнення цілі діями. По-друге, публічна політика складається з певних цільових дій, прийнятих урядовими чиновниками протягом певного періоду часу, а не з дискретних рішень. По-третє, публічна політика виникає завжди у відповідь на політичні запити [18, с. 10—13]. Відповідно публічна політика зорієнтована на результат і в цьому виявляється її інструментальний характер.

ВИСНОВКИ

Досліджуючи сутність понять "публічна політика" та "державна політика", можна дійти висновку, що нині серед дослідників відсутня однаковість щодо перекладу терміну "public policy" на українську мову. Це зумовлено як лінгвістичними особливостями англійської та української мов, так і самим концептом публічної політики, який перебуває у трансформації, що призводить до поступової зміни його характеристик. При тому всьому, що багато науковців намагалися сформулювати чітке визначення, все ж таки слід визнати, що зміст поняття "публічна політика" може варіюватися залежно від конкретного контексту.

Можна погодитися з вітчизняними науковцями С. Телешуном, С. Ситник та І. Рейтеровичем, які запропонували власне тлумачення терміна "публічна політика", яке, на наш погляд, найбільш точно передає його

зміст. Отже, публічна політика — це політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань. Публічна політика та публічне управління нероздільні, тому що публічна політика представлена складним переплетінням політичних та управлінських процесів, у результаті взаємодії яких відбувається прийняття політичних та політико-управлінських рішень. У методологічному вимірі публічна політика, на нашу думку, виступає своєрідною інституційною матрицею публічного управління.

Щодо співвідношення понять "державна політика" і "публічна політика" то вони можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері. На нашу думку, публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції.

Перспективи подальших наукових розвідок. Вивчення публічної політики зумовлено особливістю сучасних політичних процесів, які характеризуються значним зростанням вимог, які суспільство пред'являє до політичної системи. В умовах, коли органи державної влади не завжди здатні адекватно реагувати на існуючі запити суспільства, держава все частіше починає перекладати деякі функції на недержавних акторів. Наразі актуалізується необхідність розвитку публічної політики як відкритого прозорого процесу прийняття владно-політичних рішень. Тенденція активного включення всіх заінтересованих суб'єктів у процеси вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів і завдань, стає дедалі відчутною. У цій ситуації зростає необхідність вивчення механізмів вироблення та реалізації публічної політики, з'ясування процесів перетворення державної політики в публічну.

Література:

1. Політичні аспекти організації нормотворчості в Україні / С. Ситник // Відкриті очі. — 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/>
2. Синєкопова Г. Нормативные основания публичной сферы и их критический анализ // Теория языка и межкультурная коммуникация. — 2007. — № 2. — С. 58—63.
3. Беляева Н. Развитие концепта публичной политики: внимание "движущим силам" и управляющим субъектам // Политические исследования — 2011. — № 3. — С. 72—87.
4. Недяк И. Политический маркетинг. Основы теории. — М.: Весь Мир, 2008. — 352 с.
5. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? / В. Тертичка // Політичний менеджмент. — 2007. — № 1 (22). — С. 10—23.
6. Дем'янчук О. "Державна політика" та "публічна політика": варіант перехідного періоду / О.П. Дем'янчук // Наукові записки / Національний університет

"Києво-Могилянська академія". — К.: Національний університет "Києво-Могилянська академія", 2000. — Т. 18: Політичні науки. — С. 31—36.

7. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем'янчук. — К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2006. — 549 с.

8. Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева; пер. з фр. І.С. Микитин; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. — К.: Алерта, 2010. — 424 с.

9. Шматко Н. Феномен публічної політики // Соціологіческие исследования. — 2001. — № 7. — С. 106—112.

10. Основи публічної політики та управління: навч. посіб. / С.О. Телешун та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, каф. політ. аналітики і прогнозування. — К.: НАДУ, 2011. — 312 с.

11. Лазарева О. Публічна політика в системах державного управління країн розвинутої демократії: від теорії до практики // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. — 2010. — Вип. 23. — С. 118—125.

12. Конон Н. Теоретичні засади дослідження публічної політики в сучасній політичній науці // "Гілея: науковий вісник": Збірник наукових праць. — К., 2012. — Вип. 60 — С. 653—657.

13. Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2012. — Вип. 4. — С. 185—196 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_4_25.pdf.

14. Encyclopedia Britannica [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.britannica.com/search?query>

15. Публичная политика: от теории к практике / Под науч. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008. — 356 с.

16. Moe Espen Institutions of Mass Deception: The Arrival of Mass Politics and the Perversion of the Public Sphere [Електронний ресурс] // International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA, Feb 28, 2007 / Espen Moe. — Режим доступу: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/7/9/5/1/pages179512/p179512-1.php

17. Якимец В.Н. Индекс для мониторинга и оценки публичной политики [Электронный ресурс] / В.Н. Якимец. — Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf

18. Андерсон Дж. Публичная политика: Введение // Публичная политика: от теории к практике сост. и науч. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008. — 356 с.

References:

1. Sytnyk, S. (2014), "Political Aspects of Normative Organization in Ukraine", Vidkryti Ochi, [Online], available at: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/> (Accessed 15 Nov 2017).

2. Synekopova, H. (2007), "Normative Foundations of the Public Sphere and their Critical Analysis", Teorija jazyka i mezhkul'turnaja komunikacija, vol. 2, pp. 58—63.

3. Beliaeva, N. (2011), "Development of the concept of public policy: attention to "driving forces" and the management of actors", Politicheskie issledovaniya, vol. 3, pp. 72—87.

4. Nedjak, I. (2008), Politicheskij marketing. Osnovy teorii [Political marketing. Fundamentals of Theory], Ves' Mir, Moskva, Rossija.

5. Tertychka, V. (2007), "Public Policy: Has it Become a Field of Scientific Research and Applied Research in Ukraine?", Politychnyj menedzhment, vol. 1 (22), pp. 10—23.

6. Demianchuk, O.P. (2000), "State politics" and "public policy": a version of transit period", Naukovi zapiski, Vol. 18, pp. 31—36.

7. Parsons, V. (2006), Publichna Polityka: Vstup do Teoriyi i Praktyky Analizu Polityky [Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis], Vydavnychyj dim "Kyjevo-Moghyljansjka akademija", Kyiv, Ukraine.

8. Knopfel, P. Lariu, K. Varon F. and Malysheva, N. (2010), Analiz i pilotazh publichnoji polityky [Analysis and pilotage of public policy], Alerta, Kyiv, Ukraine.

9. Shmatko, N. (2001), "The phenomenon of public policy", Sociologicheskie issledovaniya, vol. 7, pp. 106—112.

10. Teleshun, S.O. (2011), Osnovy publichnoi polityky ta upravlinnia [Fundamentals of Public Policy and Management], NADU, Kyiv, Ukraine.

11. Lazareva, O. (2010), "Public Policy in the Systems of Public Administration of Developed Democracies: From Theory to Practice", Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia. Zbirnyk naukovykh prats', vol. 23, pp. 118—125.

12. Konon, N. (2012), "Theoretical Foundations of Public Policy Research in Contemporary Political Science", Hileia: naukovy visnyk: Zbirnyk naukovykh prats', vol. 60, pp. 653—657.

13. Teleshun, S. Sytnyk, S. and Reiterovych, I. (2012), "Public or state policy is a domestic dilemma of choice", Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 4, pp. 185-196, [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_4_25.pdf (Accessed 15 Nov 2017).

14. Encyclopedia Britannica (2017), [Online], available at: <http://www.britannica.com/search?query> (Accessed 15 Nov 2017).

15. Danylov, N.Yu. Hurov, O.Yu. and Zhydkov, N.H. (2008), Publichnaya politika: ot teorii k praktike [Public policy: from theory to practice], Aleteja, St.Petersburg, Russia.

16. Moe, E. (2007), "Institutions of Mass Deception: The Arrival of Mass Politics and the Perversion of the Public Sphere", International Studies Association 48th Annual Convention, (Feb 28), [Online], available at: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/7/9/5/1/pages179512/p179512-1.php (Accessed 15 Nov 2017).

17. Yakymets, V. N. (2006), "The index for monitoring and evaluating public policy" Elektronnaia byblioteka Hrazhdanskoe obshchestvo Rossyy, [Online], available at: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf (Accessed 15 Nov 2017).

18. Anderson, Dzh. (2008), "Public Policy: Introduction", Publychnaia polityka: ot teoryi k praktike [Public policy: from theory to practice], Aleteja, St.Petersburg, Russia.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2017 р.