

**Ричко О.В.,**  
аспірант кафедри політичної аналітики  
і прогнозування НАДУ,  
головний спеціаліст, Міністерство юстиції України

## **Вітчизняні аспекти науково-методологічного дослідження феномену публічної політики**

У статті розглянуто основні вітчизняні підходи до визначення поняття “публічна політика”, запропоновано авторське бачення цього явища, а також проаналізовано особливості формування системи публічної політики та управління в Україні.

*Ключові слова:* публічна політика, публічне управління, держава, влада, суспільство, демократія.

### **Ричко Е.В. Отечественные аспекты научно-методологического исследования феномена публичной политики**

В статье рассмотрены основные отечественные подходы к определению понятия “публичная политика”, предложено авторское видение этого явления, а также проанализированы особенности формирования системы публичной политики и управления в Украине.

*Ключевые слова:* публичная политика, публичное управление, государство, власть, общество, демократия.

### **Rychko O.V. Domestic scientific and methodological aspects of the study of the phenomenon of public policy**

The article analyses the main native approaches to the definition of “public policy”. It is proposed the authorized view of this phenomenon, and discussed the peculiarities of public policy and administration formation in Ukraine.

*Key words:* public policy, public administration, state, government, society, democracy.

*Постановка проблеми.* На сьогодні в Україні, яка переживає складний етап зміни форм суспільного життя на шляху до розбудови громадянського суспільства, звернення до питань публічної політики та проблем репрезентації держави в повсякденному житті має велике значення і глибинний практичний сенс. У масовій свідомості громадян (що підтверджується численними соціальними опитуваннями напередодні чергових виборів до Верховної Ради України) існує уявлення про реальні засоби досягнення цілей як вельми проблематичних; часто люди сприймають факти економічного, політичного, соціального життя як чужі їх професійним, матеріальним і приватним інтересам. Подібне ставлення висвітлюється в громадській думці й впливає на всі соціальні інститути суспільства, включаючи інститут влади.

На відміну від західних країн, у яких процеси демократизації відбувалися еволюційним шляхом, в Україні процес переходу від тоталітаризму до демократії має бути керованим. Успіх демократичних перетворень в Україні залежить від якості управління цими прискореними процесами змін. Ураховуючи те, що наявність процедур публічної політики є ключовою відмінністю демократичного суспільства від тоталітарного, можна стверджувати, що одним з ключових кроків, від яких залежить успіх суспільної трансформації, є запровадження процедур публічної політики, яка створює законні шляхи та засоби для досягнення балансу між різноманітними протилежними інтересами, що є елементом демократії. Оскільки урядова машина радянського зразка практично не змінилася, українські владні структури не мають умінь та інструментів співпрацювати з новими силами в суспільстві, що наполегливо відстоюють свої інтереси [2].

Як зазначає український дослідник 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 виключно в руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад” [3, с. 33].

Більшість сучасних вітчизняних доробок у дослідженій сфері акцентують увагу на специфіці перекладу терміна з англійської мови на російську та українську. Звідси і різні тлумачення та окреслення різного предмета дослідження.

До атрибутів публічної політики можна віднести: адміністративні повноваження – легітимність прийняття рішень та їх виконання за ієрархією, що забезпечується суспільно визнаними органами управління; компетенція; упорядкованість та наступність.

Головною новою, дуже потрібною, але ще не існуючою в повному обсязі в нашому суспільстві інституційною функцією, є функція публічної політики. Ця функція складається з аналізу політики та консультацій з легітимними зацікавленими сторонами. Упровадження саме публічної політики є інструментом пристосування урядової машини до демократичних стандартів державного та місцевого правління [4, с. 10].

Вищезазначені фактори актуалізують проблему необхідності визначення сутності та особливостей поняття “публічна політика”, передусім адекватного вітчизняним політичним та соціально-економічним реаліям.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед вітчизняних фахівців, які приділили увагу у своїх дослідженнях особливостям становлення інститутів публічної політики та управління в Україні, теорії та практиці аналізу публічної політики, слід виділити Е.Афоніна, О.Дем'янчука, С.Телешуна, С.Ситник, В.Трощинського, В.Тертичку, Н.Нанівську, В.Бакуменка, С.Борисевича, О.Антонова, Т.Брус, О.Валевського, О.Кілієвича, О.Кучеренка, В.Рєбкала, В.Романова, О.Рудіка, В.Шахова, Г.Музиченка та ін.

Активними у цій сфері є Міжнародний центр перспективних досліджень. Свій освітньо-дослідницький шлях торує Києво-Могилянська академія [5].

*Невирішені частини загальної проблеми.* Недостатньо дослідженою на сьогодні залишається роль публічної політики та управління як форми репрезентації влади з певним набором цінностей та пріоритетів у контексті політико-управлінської та соціально-економічної модернізації України.

*Метою статті* є визначення сутності та особливостей становлення публічної політики в Україні, в контексті взаємодії з іншими суспільними явищами і процесами.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі дослідницькі завдання:

- розкрити поняття “публічна політика”;
- проаналізувати особливості визначення цього поняття у вітчизняній політичній та державно-управлінській науці;
- запропонувати авторське бачення сутності публічної політики.

*Виклад основного матеріалу.* Наука про публічну політику сформувалася на початку 1950-х рр. і з того часу перетворилася на одну з потужних галузей знань про способи управління суспільним життям. Нині налічується щонайменше десять різних моделей, які описують цей об'єкт крізь призму раціонального прийняття рішень, суспільного вибору, групових інтересів тощо [1].

Однією з головних проблем у контексті трактування терміна “публічна політика” є проблема перекладу.

Український дослідник В.Тертичка [5] пропонує на початку всіх політичних досліджень, а особливо під час з'ясування різниці між термінами “державна влада” і “публічна влада”, спочатку визначитися з терміном “політика”, яка є спільним поняттям для цих визначень і в інших мовах, наприклад в англійській, має кілька термінів, які відображають різні за змістом поняття. Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі: політика (politics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики; політика (policy) – це план, курс дій або “напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та ін.”; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо [6, с. 262]. Саме в такому контексті розуміється термін “державна політика” загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни “програма” і “стратегія”. Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики. Термін “public” охарактеризовано в дослідженні “Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки”. Для сфери аналізу політики усталеним є вживання (із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна) “державна політика”. Тобто за контекстом і змістовими особливостями для поняття “public policy” адекватним є “державна політика”, і зворотний переклад (в анотаціях до статей, в авторефератах тощо) англійською як “state policy” не відповідає сфері вживання дефініції “державна політика” в українській практиці та не сприяє кристалізації аналізу державної політики [6, с. 11–14].

Використовуючи термін “публічна політика”, ми, не роблячи спеціальних застережень, будемо розуміти його не тільки як public policy, а і як public politics, тобто в значенні, якого немає в англійському оригіналі цього терміна. Саме в цьому значенні публічна політика в пострадянських країнах часто розуміється як відкрита, публічна боротьба за владу, що супроводжується публічними дебатами, з активною роллю телебачення [7].

Друга проблема виникає навколо перекладу прикметника “public” у контексті “policy”. Поширено три варіанти перекладу терміна “public policy” українською, а саме: публічна, суспільна та державна політика. При цьому слід ураховувати те, що зі змістом терміна “public policy” пов’язані повноважні дії органів державної влади. На нашу думку, “суспільна політика” не є вдалим варіантом перекладу, тому що суспільне (робота, думка) часто протиставляється державному.

Що стосується публічної політики, то такий варіант перекладу в українській мові відповідає тільки одному із значень “public” – “відкритий для всіх”. Однак відкритість політики в демократичних державах не вичерпує всіх істотних характеристик “public policy”.

Характерними рисами публічної політики, на думку О.Дем’янчука, є:

1. Публічність політики: виражає інтереси всієї нації. Для її успіху потрібна добровільна підтримка всіх дійових осіб цієї політики. Реалізація політики – процес, що спрямований як по горизонталі, так і по вертикалі. Відсутність горизонтальної складової публічної політики в посткомуністичних країнах суттєво знижує її ефективність і збільшує ризик невдачі, оскільки публічна підтримка реалізації

політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінена на двостороннє спілкування між окремими (переважно державними) агенціями й органами прийняття рішень. Це призводить до обмеження ресурсів та інструментів здійснення, знижує об'єктивну оцінку результатів здійснення політики, підвищує ризик хибності в послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, закладає помилки в реалізації наступних планів і політик [3].

2. Прозорість політики. Обмеження участі інших дійових осіб у публічній політиці спілкуванням з органами прийняття рішень призводить до фільтрації інформації. Зумисна фільтрація інформації можлива у випадках прагнення органів прийняття рішень подати свою діяльність у вигідному для себе світлі, а ненавмисна може бути пов'язана з відсутністю в інших дійових осіб чіткого бачення всієї політики і небажання витратити час та ресурси на збирання повної інформації [3].

3. Безперервність політики. Будь-яка публічна політика має початок, але не має кінця. Публічна політика є ланкою загального стратегічного плану розвитку нації в цілому чи окремих її складових, реалізація якої здійснюється в межах певної системи, розвивається та трансформується разом з нею. Наявність горизонтальної складової додає певної свободи для трансформування цієї системи, а брак її робить систему малогнучкою. Унаслідок цього зміна політичного керівництва держави не рідко призводить до деформації чи руйнування попередньої системи здійснення публічної політики, і відповідно, до призупинення чи викривлення самої публічної політики. Постає необхідність докладання значних зусиль щодо формулювання і реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання проблеми, а й на подолання наслідків попередньої публічної політики [3].

4. Залучення та використання ресурсів для реалізації публічної політики. Горизонтальна складова публічної політики автоматично передбачає залучення ресурсів усіх дійових осіб, зацікавлених у результатах політики. Брак горизонтальної складової змушує органи прийняття рішень обмежуватися лише доступними для державних органів управління ресурсами або зважуватися на різну конфіскацію ресурсів, втрачаючи партнерів реалізації публічної політики [3].

Вітчизняний дослідник, професор С.Телешун у процесі проведення аналізу публічної політики 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 реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Публічна політика 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 науковця, – це насамперед легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики [8].

У свою чергу В.Тертичка, 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, як відзначає науковець, то це 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) [7].

Однак погодимося з українською дослідницею С.Ситник, що зміст поняття “публічна політика” може варіюватися залежно від конкретного контексту [9]. Наведемо кілька дефініцій:

1) 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;

2) публічна політика як цілеспрямований вплив, який здійснюється структурами публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

3) публічна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави. Як правило, мова йде про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислової політику тощо). У такому разі поняття “публічної політики” тотожне розумінню поняття “державної політики”;

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

5) публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних 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;

б) публічна політика як механізм підтримки публічного порядку [9].

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 [10, с. 56].

На думку директора Міжнародного центру перспективних досліджень В.Нанівської, яка вважає, що публічна політика – виклик для нової влади. Публічна політика – це просто здоровий глузд. Його не можна запровадити формальними частковими поправками до повністю абсурдної машини державного управління, яка існує нині. Вона вибудовувалася за радянських часів на репресіях, а зараз працює суто на ручному управлінні. Те, що віджило свій вік, треба поховати [11].

Вітчизняний дослідник С.Борисевич вважає, що ідея громадської думки передуює поняттю публічної політики в її сучасному сенсі, хоча її сучасне значення тісно пов'язане з розвитком більш колективних моделей політичного життя. Громадська думка була поняттям, яке розвивалося разом із розвитком політичних інституцій і способів її поширення. У ХХ ст. основною характеристикою концептуальної трансформації громадської думки було бажання виміряти її і врахувати її зміни та вплив. У процесі аналізу взаємозв'язку між громадською думкою і публічною політикою необхідно враховувати історичний розвиток цього поняття. Аналіз впливу громадської думки на порядок денний політики і формування її нової сфери, яка презентувала б процеси визначення суспільно значущих питань, що становлять публічну політику і публічні справи та пріоритети [12].

У цілому 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.

Показово, що в сучасних умовах розмова про публічну політику в Україні все частіше розпочинається з позиції її неефективності:

- неефективний інститут виборів, оскільки зміна законодавчої бази при наближенні нових виборів звучує коло "прохідних";

- неефективною є позиція поділу влади, адже виконавча влада все частіше 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 в "трі на публіку".

Ключову роль відіграють не інститути, а актори, які використовують останніх у своїх інтересах. Прикладом може стати нова "стара" Конституція та зміщення акцентів, по суті, у бік від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської республіки, а також проголошені в засобах масової інформації наміри Президента України В.Януковича про надання російській мові статусу державної.

Тому можна зробити висновок, що актори справляють вплив на інститути. Однак однозначно стверджувати про суб'єктивний фактор при розгляді публічної політики в Україні також не варто.

На нашу думку, публічна політика – це передусім діяльність державних органів влади, громадських організацій, що спрямована на розв'язання суспільно значущих проблем; паралельно з цим – це спосіб народного волевиявлення шляхом прийняття життєво важливих для суспільства рішень з метою консолідації суспільства, а також результат участі громадськості в процесі прийняття таких рішень.

При цьому процес формування публічної політики в Україні потребує:

- 1) залучення громадян і суспільних об'єднань до реалізації державної політики шляхом здійснення пропаганди щодо важливості громадської позиції кожного громадянина як учасника суспільних відносин;

2) висування й підтримки громадських ініціатив, що мають загальнодержавне, регіональне та місцеве значення і спрямовані на реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян і громадських об'єднань;

3) активного проведення громадської експертизи проектів законів та інших нормативних правових актів;

4) здійснення громадського контролю над діяльністю уряду, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

5) 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;

б) надання інформаційної, методичної та іншої підтримки.

*Висновки.* Проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки.

1. Відсутність у сучасній політичній науці єдиного поняття “публічної політики” є однією з основних нерозв'язаних проблем науки про публічну політику.

2. Проблемаю теоретичного обґрунтування поняття “публічна політика” є неможливість дати універсальне, узагальнене визначення цьому явищу. Її стан характеризується нерозвиненістю міжінституційних взаємодій, неясністю та неповнотою визначення функціональних завдань, притаманних публічній політиці розвинених суспільств. 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.

3. Завдання публічної політики – досягнення консенсусу, тобто громадської згоди з основних проблем. Сфера дії громадськості постійно розширюється, що вимагає підвищення політичної дієвості й комунікативних зусиль різних організацій. На нашу думку, політика може вважатися публічною, якщо вона є прозорою, ефективною, а також націлена на розв'язання проблем населення та користується його довірою.

*Перспективи подальших розвідок у даному напрямі* полягають у дослідженні теоретико-практичних напрямів удосконалення інститутів публічної політики в Україні. Крім того, подальшого опрацювання потребує проблема теорії та практики аналізу публічної політики та управління. Виходячи з цього дослідження в даному напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю удосконалення методів та форм управлінської діяльності.

### ***Список використаних джерел***

1. Дем'янчук О. П. Відповідність нинішньої системи управління й вироблення державної політики вимогам суспільства знань / О. П. Дем'янчук // Наукові праці. Т. 54 : Політичні науки / Нац. ун-т “Києво-Могилян. акад.”. – К., 2000. – С. 182–186. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npchdu/Politology/2006\\_41/41-36.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2006_41/41-36.pdf).

2. Дігтяр Т. Міжнародний центр перспективних досліджень, Київ – 2001 / Тетяна Дігтяр. – Режим доступу: [www.icps.com.ua/files/articles/34/.../policy\\_analysis\\_ukraine\\_ukr.do](http://www.icps.com.ua/files/articles/34/.../policy_analysis_ukraine_ukr.do).

3. Дем'янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/naukma/Polit/2000\\_18/05\\_demyanchuk\\_op.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2000_18/05_demyanchuk_op.pdf).

4. Нанівська В. Публічна політика для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт у сфері публічної політики / В. Нанівська, В. Нікітін, В. Гнат : навч. посіб. // Міжнар. центр персп. дослідж. – К. : Вид-во “Оптима”, 2007.

5. *Тертичка В.* Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політ. менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3–22.
6. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
7. *Тертичка В. В.* Суспільна політика як сфера наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні / В. В. Тертичка // Національна бібліотека України імені В. Вернадського. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/20062/txts/POLITICHNI%5C06tvvpdu.pdf>.
8. *Телешун С. О.* Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. О. Телешун // Сайт журналу Кореспондент. – Режим доступу: <http://blogs.korrespondent.net/users/print/sateleshun/a8167>.
9. *Ситник С.* Між теорією та практикою публічної політики / С. В. Ситник. – Режим доступу: [www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog).
10. *Кобець Р.* Аналіз політики для потреб лобістської кампанії : навч. посіб. / Р. Кобець ; Фонд “Європа ХХІ”, Т-во Лева. – К., 2007. – 212 с.
11. *Нанівська В.* Публічна політика – виклик для нової влади / В. Нанівська // Вісн. Центру. Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. – 2005. – 5 груд. – Число 42 (301).
12. *Борисевич С.* Сутність і завдання публічної політики / С. О. Борисевич. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nrzd/2011\\_1/2.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/2.pdf).