

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток

Дніпропетровський державний  
аграрно-економічний університет



№ 8, 2015

[Назад](#)

[Головна](#)

0 0 0 0 0 0 0 0

УДК 352/354

*О. В. Делія,*

*к. і. н., доцент, доцент кафедри управління персоналом і економіки праці,  
ВНЗУ «Полтавський університет економіки і торгівлі», м. Полтава*

## ДЕРЖАВНА І ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА: ДО ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ВИВЧЕННЯ

*O. V. Deliya,*

*PhD, Lecturer of the Poltava university of economics and trade, Poltava*

### GOVERNMENT AND PUBLIC POLICY: THE QUESTION OF THE METHODOLOGY OF THE STUDY

*Феномен публічної політики з позицій інституціонального підходу має у власному арсеналі концептуальний базис західноєвропейської наукової традиції. Попри її загальну ліберально-демократичну спрямованість, сутнісне навантаження даної категорії в розрізі традиції у тому числі ґрунтується на аналізі ролі інститутів державного і суспільного секторів у публічному просторі. В основу розуміння публічної політики в рамках практико-орієнтованого підходу покладена її інтерпретація як «держави в дії»: конкретні дії урядів у рамках реалізації державного курсу. Реалізація державою солідного комплексу соціальних зобов'язань, підтримка економічної стабільності зумовила запровадження методології соціальних наук до державного управління. У США, починаючи із середини минулого століття, прагматичний характер публічної політики визначений співвідношенням понять policy (політика як дія), politics (політика як система поглядів). У рамках соціально-критеріального напрямку аналізується суспільний характер публічної політики – «політики в суспільстві і для суспільства», публічна політика постає як процес узгодження інтересів на усіх етапах прийняття державно-управлінських рішень.*

*The phenomenon of public policy in terms of the institutional approach has at its disposal the conceptual framework of the Western scientific tradition. Despite the general liberal-democratic orientation, the essence of this category in the context of tradition, based on the analysis of the role of state institutions and the public sector in the public space. The basis for the understanding of public policy within the framework of practice-oriented approach is the interpretation as «State in action»: action of governments in the implementation of government policy. The implementation of the state social obligations, support economic stability has resulted in the introduction of the methodology of the social sciences in the field of public administration. In the United States since the mid-the last century, a pragmatic notion of public policy is determined by the policy (policy actions), politics (belief system). Within the framework of socio-criterion examines the social character of the direction of public policy – «politics in society and for society», government policy appears as a process of harmonization of interests in all stages of the decision-making governance.*

**Ключові слова:** державна політика, публічна політика, методологічні підходи, державне управління.

**Keywords:** government policy public policy, methodological approaches and state administration.

**Постановка проблеми.** Складна трансформація суспільно-політичної системи сучасної України породжує нову публічність, яка може отримати два сценарії розвитку: повернення до корпоративно-бюрократичного шляху або обрання громадянсько-модернізаційного поступу. Пануюча тривалий час бюрократична модель правління, у свої зусиллях утримати ієрархічну систему управління, вийшла за рамки адміністративної функції, намагаючись перебрати на себе ту частину публічної політики, яка має існувати за іншими владними законами. Виявлена неспроможність моделі вирішувати назрілі завдання глибокої системної модернізації державного управління та своєчасно реагувати на суспільні запити, спричинила гостру соціальну напруженість і конфліктність. Тим самим громадянське суспільство власноруч зробило ставку на фундацію таких соціально-політичних утворень, розвиток і посилення яких через розширення кордонів соціально-політичного представництва та громадянської участі, дозволить здійснити послідовну модернізацію. У таких умовах «залучення до публічності» соціальних груп різного рівня визначає і буде визначати якість державної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема вивчення державної (публічної) політики стала предметом наукових інтересів вітчизняних і зарубіжних вчених: Ю. Ковбасюка, В. Тертички, В. Якуніна, С. Сулакшина, Ю. Красіна та ін. Водночас сучасний розвиток концепту «публічна політика» потребує постійного наукового осмислення наявної концептуальної бази, понятійно-категоріального апарату, пошуку нових методологічних підходів.

**Метою** нашої публікації є спроба узагальнення та систематизації масиву наукових теорій, поглядів, розвідок щодо трактування поняття «публічна політика», співвідношення концептів «публічна політика» та «державна політика».

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз попередніх розвідок, існуючий понятійно-категоріальний апарат, експертні матеріали дозволили виокремити декілька інтегральних підходів із усієї сукупності поглядів, теорій щодо розуміння сутності публічної політики.

Феномен публічної політики з позицій інституціонального підходу має у власному арсеналі концептуальний базис західноєвропейської наукової традиції. Попри її загальну ліберально-демократичну спрямованість, сутнісне навантаження даної категорії в розрізі традиції у тому числі ґрунтується на аналізі ролі інститутів державного і суспільного секторів у публічному просторі. Власне у рамках підходу презюмується структурування процесу управління інститутами, які визначають доступ до участі та ступінь активності політичних акторів (М. Ріттер). Зауважимо, що поняття «актор» використовується нами згідно вітчизняної традиції, як суб'єкт публічної політики, що передбачає його участь у політичному процесі і вплив на результат своєю участю [1]. Тобто публічна політика, з одного

боку, постає середовищем для інституціоналізації політичного порядку, у просторі якої через комунікації між учасниками політичного процесу відбувається розподіл повноважень між інститутами публічної влади. Водночас актори, беручи участь у обговоренні суспільно значущих проблем, мають опосередковану можливість змінювати, оновлювати існуючі інститути та створювати нові. З іншого боку, ті чи інші режими обговорення у просторі публічної політики можуть регулюватися напівофіційними публічними інститутами, підконтрольними державним органам.

В Україні наявна специфіка інституціональних змін свідчить про загрозливу тенденцію швидкого наповнення нових інституцій «попереднім» змістом і вочевидь що закономірність функціонування публічної політики можна зрозуміти лише в рамках інституціонального підходу. Одночасно усталена практика суб'єктивного інституціонального будівництва висуває на авансцену національного політичного буття акторів, а не інститути. Найбільш впливові політичні актори, всупереч усім реформам, реалізуючи особисті інтереси, прагнуть створити власні публічно-політичні інститути, легітимізувати інституціональні зміни «під себе».

З іншого боку, траєкторія попереднього розвитку, визначена неінституціоналізованістю публічної політики (персоніфікація влади, апелювання значної частини громадян до окремих владних осіб (президента, депутатів тощо)), становить небезпеку її модерному поступу. Ускладнює ситуацію часта зміна форм правління, модифікація виборчої системи, що робить публічну політику в Україні несистемною властивістю процесу державного управління. Феномен «партії влади» як основний елемент вітчизняного інституційного дизайну, на думку дослідників, лише імітує роль публічного актора [2]. Іншою проблемною зоною розвитку вітчизняної публічної політики є корупція як узвичаєна системна норма взаємовідносин між чиновництвом і бізнесом. Знову ж таки інституційна недостатність, радянська спадковість, відособлення приватних інтересів державних службовців продукують феномен «статусної ренти» як системи використання чиновниками можливості примноження власного багатства у збиток державним інтересам. Рівень корупційного потенціалу підвищує також діяльність груп інтересів у владі (кланово-олігархічні та фінансово-промислові групи). Деструктивний вплив цих процесів блокує можливі канали взаємодії, породжує проблему довіри громадян до влади.

В основу розуміння публічної політики в рамках практико-орієнтованого підходу покладена її інтерпретація як «держави в дії»: конкретні дії урядів у рамках реалізації державного курсу. Безсумнівно, витоки такого судження знаходяться у менеджменторієнтованому дискурсі англосаксонської наукової традиції Реалізація державою солідного комплексу соціальних зобов'язань, підтримка економічної стабільності зумовила запровадження методології соціальних наук до державного управління. У США, починаючи із середини минулого століття, прагматичний характер публічної політики визначений співвідношенням понять policy (політика як дія), politics (політика як система поглядів).

У рамках російського академічного діалогу акцентується увага на дуалізмі концепту «Public Policy». З одного боку, публічна політика інтерпретується як механізм, технологія реалізації програм і пріоритетів органів влади, з іншого – публічна політика постає особливою якістю державного управління, формою репрезентування влади, що у сучасних умовах тяжіє до горизонтальних форм взаємодії [3]. Ю. Грицький зауважує, що «Міжнародна енциклопедія суспільних наук» (США) тлумачить поняття «public policy» як «політика уряду», вивчення цього поняття зводиться до відповіді на питання, яким чином управляються урядові установи. Дослідник наполягає на некоректності буквального перекладу концепту «public policy» як публічна політика, оскільки, на його думку, в країнах західної демократії визначення «public» застосовується до сфери дій як держави, так і суспільства, які, за історичної відсутності антиномії, виступають у соціальному полі нероздільно [4].

Власне у розрізі російської наукової традиції виокремлюється інтегральне поняття «державна публічна політика», прикметник «публічний» отримує у вказаному науковому дискурсі значення суспільного, громадського. Ю. Красін під публічною політикою розуміє державну політику, критерієм публічності якої є урахування загальнонаціонального інтересу. У свою чергу, за твердженням Т. Алексєєвої, інтереси суспільства, мають бути спрямовані на діяльність держави, а державна влада набуває публічного статусу, забезпечуючи блага для легальних членів суспільства [5]. У цьому контексті ряд дослідників називають громадянське суспільство та його структури єдиним джерелом формування суспільних інтересів і цінностей.

Категоріальне осмислення феномену публічної політики у рамках вітчизняної наукової традиції дозволило виділити декілька трендів. Авторитетна група вітчизняних фахівців у сфері державного управління вважають поняття «державна політика» основним відповідником концепту «public policy», проте, на думку дослідників, вживання прикметника public у контексті політики в англійській мові відбувається як протиставлення приватній політиці індивідів. Враховуючи застосування поняття public до державного та місцевого секторів економіки, де рішення приймаються державними та місцевими органами влади, В. Тертичка пропонує можливий компромісний варіант назви концепту – суспільна політика [6].

Інша точка зору наполягає на категоричному розведенні теоретичних конструктів: державна (урядова) політика (Governmental Policy) і публічна політика (Public Policy), виходячи із їхніх сутнісних характеристик [7]:

Критерій	Публічна політика	Державна політика
Джерело формування рішень	Органи управління суспільним життям; народ	Органи державної влади
Механізм реалізації рішень	Представницькі органи із залученням органів державного управління, експертів, недержавних агенцій, громадські, міжнародні організації, окремі особи	Уряд відповідно до програм і стратегічних планів
Актори	Широке коло рівноправних акторів	Звужене коло дійових осіб

Певний компроміс містить позиція вітчизняного дослідника С. Телешуна, на його думку, сутнісна характеристика концептів в бік отождолення чи розмежування суттєво залежить від механізмів вироблення (1), до того ж держава має можливість позбавити будь-який суспільний інтерес публічного статусу (2), сучасні політичні процеси тяжіють до залучення у процес реалізації державної політики неінституційних акторів [8].

Модерна європейська дослідницька традиція акцентує поступову зміну парадигми управління у бік вивчення соціальних процесів у контексті публічної політики. З позиції цієї об'єднуючої характеристики у рамках соціально-критеріального напрямку аналізується суспільний характер публічної політики – «політики в суспільстві і для суспільства», публічна політика постає як процес узгодження інтересів на усіх етапах прийняття державно-управлінських рішень. Безумовно перевагою підходу є потенціал акумулюючі зусиль задля вирішення колективної проблеми, водночас, науковці наголошують на можливій уповільненості процесу прийняття рішень.

У цьому контексті доробок швейцарської наукової школи щодо аналізу публічної політики являє особливий інтерес. Його актуальність полягає у розробці «повного циклу» публічної політики: формування, реалізація, оцінка і коригування. Власне концепт «публічна політика» презюмується дослідниками як відповідь на проблеми, визначені як колективні через зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними і приватними дійовими особами. Сутність аналізу явища полягає у поясненні функціонування політико-адміністративної системи та її взаємодії із приватними дійовими особами. Тому базовими елементами моделі аналізу публічної політики є дійові особи, інституційні правила, ресурси, субстанційний та інституційний зміст продуктів публічних політик [9].

Алгоритм дискурсу, заданий Ю. Габермасом, Х. Арент, В. Парсонсом, передбачає уведення до публічної політики неінституційних акторів, ув'язку публічної політики із феноменом соціального середовища. О. Пухкал виділяє якісно новий функціональний стан поля публічної політики, як нового способу управління, що реалізується новим складом акторів: фахівцями різних галузей, громадськими діячами, які не мають владних повноважень. Експертний стан, на думку О. Пухкал, і є публічною політикою, яка приходить на зміну традиційному трактуванню поля, сформованого історичним континуумом форм.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, проведений аналіз масиву теорій, поглядів, концепцій у галузі публічної політики дав підстави для виокремлення наступних методологічних підходів розгляду концепту: інституціональний, практико-орієнтований і соціально-критеріальний.

**Література.**

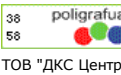
1.Телешун С. Публічна політика та управління : наукова розробка / авт. кол. : С. Телешун та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 36 с.  
 2.Чальцева Е. М. Государственная стратегия как результат публичной политики в Украине и России: институциональные возможности и реальность / Чальцева Е. // Публичная политика – 2012. Сб.статей. / Под ред. М. Б. Горного и др. – СПб. : Норма, 2012. – 176 с.

3. Никовская Л. И. Оценка и мониторинг публичной политики в регионах России: характеристика состояния и основные тренды изменений / Никовская Л. И., Якимец В. Н. // Социология власти. – 2011. – С. 82–91.
4. Игрицкий Ю. Власть, политический процесс и публичная политика в России / Игрицкий Ю. // Политическая наука. – 2005. – №1. – С.5–69.
5. Алексеева Т. Публичное и частное: где границы политического / Алексеева Т. // Философские науки. – 2005. – №3. – С.26–39.
6. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / Тертичка В. – К. : Основи, 2002. – С.38.
7. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під загальною редакцією О. П. Демянчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с.
8. Телешун С. Що таке публічна політика? [Електронний ресурс] / Телешун С. — Режим доступу: [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post\\_26.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html)
9. Кньофель П. Аналіз та пілотаж публічної політики / Кньофель П., Ларю К., Варон Ф., Малишева Н. – К. : Алєрта, 2010. – 420 с.
10. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Г. Пухкал. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2010. – 287 с.

#### References.

1. Teleshun S. (2011) «Public Policy and Management» Publichna polityka ta upravlinnya : naukova rozrobka, K., pp.3
2. Chal'tseva E. M. (2012) «State Strategy as a result of public policy in Ukraine and Russia: institutional capabilities and the reality» Hosudarstvennaya stratehiyya kak rezul'tat publychnoy polityky v Ukrayne y Rossyy: ynstytutsional'nye vozmozhnosti y real'nost', Publychna polityka, vol. 10, p. 176.
3. Nykovskaya L. Y. (2011) «Assessment and monitoring public policy in the regions of Russia: the characterization of the state and the main trends of changes» Otsenka y monitoringh publychnoy polityky v rehyonakh Rossyy: kharakterystyka sostoyaniya y osnovnyye trendy yzmeneny, Sotsyolohyya vlasty, pp. 82-91.
4. Yhrytskyu Yu. (2005) «Power, political processes and public policy in Russia» Vlast', polytychesky protses y publychnaya polityka v Rossyy. Polytycheskaya nauka, vol. 1, pp. 5-69.
5. Alekseeva T. (2005) «Public and private: where political borders» Publychnoe y chastnoe: hde hranytsy polytycheskoho, Fylosofkye nauky, vol. 3, pp. 26-39.
6. Tertychka V. (2002) «Public policy: analysis and implementation in Ukraine» Derzhavna polityka: analiz ta zdiysnennya v Ukrayini, K., Osnovy,p.38.
7. «System development and implementation of public policies in Ukraine» (2004) Systema rozrobky i zdiysnennya publichnykh polityk v Ukrayini / Pid zahal'noyu redaktsiyeyu O. P. Demyanchuka, K, Fakt, pp. 224.
8. Teleshun S. (2005) «What is public policy?» Shcho take publichna polityka? available at: [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post\\_26.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html)
9. Kn'opfel' P. (2010) «Analysis and piloting of public policy» Analiz ta pilotazh publichnoyi polityky, K, Alerta, p.30.
10. Pukhkal O. H. (2010) «Modernization of public administration in the context of civil society in Ukraine», Modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya v konteksti rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini, K., p.130.

*Стаття надійшла до редакції 13.08.2015 р.*



ТОВ "ДКС Центр"