УДК:351

Кондратюк Т.В.,
к.держ.упр.,
докторант кафедри філософії та
методології державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ ЯК ВІДОБРАЖЕННЯ РІЗНИХ АСПЕКТІВ ДЕРЖАВНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

У статті поглиблено охарактеризовано інтегральний підхід до дослідження проблем державної управлінської політики. Відображено сукупність різновидів державної управлінської політики як соціальну підсистему в межах загальної системи механізмів державного управління. Розроблено та репрезентовано єдину, інтегральну модель здійснення державної управлінської політики. Досліджено головні концептуальні моделі державної управлінської політики. Показано місце і значення новітніх версій так званих раціональної та інкрементальної моделей управлінської державної політики.

В статье углублено охарактеризован интегральный подход к исследованию проблем государственной управленческой политики. Отображена совокупность разновидностей государственной управленческой политики как социальная подсистема в пределах общей системы механизмов государственного управления. Разработана и представлена единственная, интегральная модель осуществления государственной управленческой политики. Исследовано главные концептуальные модели государственной управленческой политики. Показано место и значение новейших версий так называемых рациональной и инкрементальной моделей управленческой государственной политики.

In the article the integral approach to research of public policy problems is characterized in-depth. The set of public policies as a social subsystem under the general machinery of government system is reflected. The unified, integrated model of public policy realization is developed and presented. Main conceptual models of public policy-making are explored. Place and importance of modern versions of the so called rational and incremental public policy-making models are shown.

Фундаментальною і водночас вельми актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин. Для розв'язання цієї проблеми вельми корисним є звернення до внеску фахівців, що представляють виниклу в другій половині минулого століття галузь управлінсько-політичних наук –потужну підгалузь системи наук державного управління і публічного адміністрування, зокрема, в частині дослідження концептуальних моделей державної управлінської політики. Його врахування відкриє доступ до сукупності фундаментальних і прикладних напрацювань цієї академічної дисципліни із окресленого кола питань, а так само –до надбань тамтешньої практики використання моделей діяльності, що базуються на концептуальних здобутках управлінсько-політичних наук, у цілях їхнього творчого застосування в Україні.

Метою дослідження є виявлення у працях фахівців галузі управлінсько-політичних наук елементів внеску до розробки та наукового опрацювання концептуальних моделей здійснення державної управлінської політики, найбільш значущих із точки зору використання в якості елементів теоретико-методологічної бази під час удосконалення системи механізмів державного управління України в цілому та регулювання сфери сімейних відносин зокрема. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: поглиблено охарактеризувати інтегральний підхід як основоположний для нашого дослідження проблем державної політики; відобразити сукупність різновидів державної управлінської політики як соціальну підсистему в межах загальної системи механізмів державного управління; розробити та репрезентувати єдину, інтегральну модель здійснення державної управлінської політики, розглядаючи моделі публічної політики, що виокремлюються в науковій літературі, як складові частини загальної системи; дослідити головні концептуальні моделі державної управлінської політики; продемонструвати місце та значення напрацювань у річищі так званих раціональної та інкрементальної моделей управлінської державної політики.

Нами було встановлено, що в науках державного управління та публічного адміністрування терміном **«державна управлінська політика»**, або просто **«державна політика»** (англ. public policy), звичайно позначають загальну мету структур державного управління та найкращі або такі, що їм віддається перевага, засоби її досягнення у нерозривній єдності, так би мовити, процесуальній цілісності згаданої мети й засобів. Базова категорія «управлінська політика» (англ. policy) може мати принаймні два відокремлюваних значення: стосуватися того, *як* треба щось робити (правил і процедур; цей варіант може бути названий *адміністративною політикою*), або ж того, *що* саме треба робити (змістовних *програм* діяльності) [див.: 5]. Однак воліємо знову підкреслити ту обставину, що дослідження проблем державної політики нерідко зорієнтовані на одночасне, нероздільне використання обох наведених значень. Наприклад, у ґрунтовній праці 2010 року «Засади порівняльної політики», виданій Кембриджським університетом, провідні фахівці з цього кола питань К.Ньютон (Newton) і Дж.В.ван Дет (van Deth) запропонували наступне формулювання: державна управлінська політика – це довга низка дій, спрямованих на розв'язання суспільних проблем [подається за: 10, p. 374]. І ми свої розвідки в цій царині вибудовуємо, виходячи саме з наведеного розуміння базових категорій.

Варто зазначити, що у спеціальних виданнях мова частіше йде про сукупність різновидів державної управлінської політики, тобто термін вживається у множині (англ. public policies) [див., напр.: 8, p. 371]. Момент, який споріднює все це розмаїття, полягає в тому, що будь-який з різновидів управлінської політики переслідує конкретну мету: вони вибудовуються задля досягнення визначених цілей та представляють

шляхи розв'язання певних суспільних проблем. В якості самостійних, окремих частин цієї предметної царини звичайно виділяються діяльність органів влади зі створення та функціонування «держави добробуту» [див., напр.: 9; 16] і вивчення суспільних наслідків провадження управлінської політики [див., напр.: 2].

Формулюючи точніше, всі різновиди публічної управлінської політики являють собою «декларації про наміри» органів державного управління і місцевого самоврядування стосовно того, що вони збираються або, навпаки, не збираються робити. Підкреслюється, що до числа подібних установчих документів зараховуються всі, офіційно прийняті в межах усіх гілок влади, на всіх її рівнях. З такого розуміння випливає, що ***державна управлінська політика*** у всьому різноманітті її проявів може й навіть повинна трактуватись як основний результат функціонування політичних систем країн світу [див.: 10, p. 374], а відповідно –***ключовий елемент усіх без винятку національних систем механізмів державного управління***.

Через зазначену розмаїтість, природно, виникає потреба науково класифікувати **різновиди державної управлінської політики**. Мабуть, найвпливовішою та найширше вживаною є типологізація, запропонована американським ученим Т.Дж.Лові (Lowi) [див.: 12]. У даному випадку вважаємо правильним передавати авторські терміни за допомогою «калькування», враховуючи специфіку їх смислового навантаження. Отже, Т.Дж.Лові розрізняє чотири великі класифікаційні групи, а саме:

1) дистрибутивну політику, що коротко визначається як політика з розподілу нових ресурсів. Вона стосується заходів, що впливають на розподіл сконцентрованих різними шляхами у руках держави новостворених ресурсів поміж окремими реципієнтами. Прикладами є управлінсько-політичні дії щодо сільського господарства, соціальних питань, громадських робіт, субсидій, податків;

2) редистрибутивну політику, що визначається як політика, котра вносить зміни до розподілу вже наявних ресурсів. Вона базується на передачі ресурсів від однієї соціальної групи (або кількох груп) до іншої (інших). Прикладами можуть слугувати земельна реформа, прогресивне оподаткування, політика у сфері добробуту;

3) регуляторну політику, що визначається як політика, котра встановлює умови та обмеження для індивідуальної або колективної поведінки. В якості прикладів називаються охорона навколишнього середовища, міграційна політика, захист прав споживачів;

4) констит'юентну політику, що коротко визначається як політика зі створення або модифікації державних інститутів чи установ. Прикладом є змінювання процедурних норм парламентської діяльності.

Підкреслюється, що головне завдання наведеної типології полягає в тому, щоб надати вченим сприяння в побудові більш конкретних теорій, оскільки ці чотири типи управлінської політики суттєво відрізняються один від одного рівнями витрат і гостротою та масштабами потенційного

протистояння спробам органів влади змінити статус-кво. Також передбачається спеціальний розгляд ролей, які відіграють виконавча та законодавча гілки державної влади. У цьому контексті воліємо повторити, що за такого підходу до поняття державна політика надає процесові адміністрування, взагалі функціонуванню системи механізмів державного управління цілеспрямованого (у прямому розумінні) характеру. Також вона відповідним чином структурує державно-адміністративну діяльність, підпорядковуючи всі її елементи досягненню певної, заздалегідь визначеної мети. Вважаємо, що цей наш висновок повністю підтверджується, зокрема, сукупністю матеріалів, які ввійшли до складу вельми ґрунтовного наукового «Оксфордського довідника з державної управлінської політики» [див.: 17].

Впливовий фахівець Т.Р.Дай (Dye) у ґрунтовній праці 2005 року, систематизуючи концепції, представлені в науковій літературі з державного управління, під кутом зору співвідношення між політикою в розумінні, що відображається англійським терміном “politics”, і різновидами політики у значенні “policies”, виокремлює наступні **головні моделі публічної управлінської політики**: 1) інституціональна модель; 2) раціональна модель; 3) інкрементальна модель (категорію утворено від англ. increment – зростання, приріст); 4) групова модель; 5) елітарна модель; 6) процесуальна модель. Підкреслюється, що ці моделі не є конкурентними. Скоріше вони доповнюють одна одну, оскільки концентрують увагу на різних аспектах політичного життя і –відповідно – на частині характеристик управлінської політики [подано за: 10, p. 375]. Відмітною рисою цих моделей є те, що вони базуються на різних припущеннях стосовно співвідносного значення залучених акторів, «дійових осіб» (інституціалізованих структур, політичних діячів, державних службовців, груп інтересів, громадськості тощо) та чинника раціональності. Якщо дії акторів розглядаються як цілковито раціональні, то під час пошуку оптимальних рішень управлінсько-політичних проблем аналітична увага фокусується на якості доступної інформації, процедурах прийняття рішень і т. п. Якщо ж ми виходимо з припущення про «недосконалу раціональність» дійових осіб, то дослідна увага концентрується на інших аспектах, наприклад, на механізмах пошуку компромісів.

Одразу хочемо підкреслити, що, на наше переконання, необхідно підсилити наведене в попередньому абзаці узагальнювальне формулювання. Перелічені моделі не просто доповнюють одна одну. Вони є складовими частинами **єдиної моделі здійснення державної управлінської політики**. Їх потрібно розглядати не як просту сукупність, а як систему, у нерозривній єдності ключових її елементів. Тобто ***дослідники повинні розмежовувати загальну модель державної управлінської політики та її компоненти –особливі моделі***, що стосуються окремих сторін здійснення всього циклу цієї політики.

Подальший текст необхідно сприймати з урахуванням сформульованого базового положення.

Що стосується *інституціональної моделі*, то її науковим засадам ми вже присвячували спеціальні праці [див., напр.: 1]. Нагадаємо, що в науці державного управління та політики початок цьому підходу поклала стаття, яку 1984 року опублікували американський вчений Дж.Марч (March), що зараз працює у Стенфордському університеті, і норвезький вчений Й.Ольсен (Olsen), який нині є професором Центру європейських студій університету Осло [14]. Ці автори продовжують залишатися провідними інституціональними теоретиками галузі, на користь чого свідчать їхні останні, вельми впливові публікації [15]. Загалом, у дослідженнях управлінської політики держави протягом тривалого часу перебував у центрі уваги вплив інституційних структур на зміст цієї політики, про що свідчить, наприклад, звернення до ґрунтовної праці інших вельми авторитетних фахівців [21].

Уявлення про *раціональну модель* прийняття рішень спочатку розвивалися в межах галузі економічних наук. Її основне призначення вбачається у розробці засобів гарантування «оптимальних» управлінсько-політичних рішень за припущення, що таке рішення не має рівнозначних альтернатив із точки зору тих, хто його приймає. У науці державного управління та політики «неораціоналістський» підхід виник майже одночасно з неоінституціональним, у діалозі з ним [див., напр.: 18]. Сьогодні ж спостерігаємо досить вдалі спроби органічного поєднання двох моделей; одну з таких зробив вельми авторитетний фахівець, професор державного управління Гарвардського університету К.Шепсл (Shepsle), що працює у річищі вказаного напряму з моменту, коли почалося інтенсивне поширення теорії раціонального вибору за межі галузі економічних наук [див., напр.: 19].

З моменту виникнення наукової концепції раціонального вибору вона була об’єктом суворої (та, на нашу думку, справедливої) критики в частині припущення про те, що особи, які формулюють і реалізують управлінську політику, начебто володіють досконалою інформацією [див., напр.: 20]. Певною мірою подолати цю ваду моделі допомогло інтенсивне застосування теорії ігор, яка слугує для аналізу рішень у ситуаціях, коли два або навіть більша кількість «раціональних гравців» взаємодіють і результат залежить від вибору, зробленого кожним із них. Зокрема, залучення методів теорії ігор під час використання раціональної моделі підвищило ефективність формулювання державної управлінської політики в таких галузях, як міжнародна торгівля [див.: 13] і охорона навколишнього середовища [див.: 4].

Інкрементальна модель виникла як відповідь на модель раціональну. Остання одразу продемонструвала схильність до ідеалізації, нехай наукової. Інкременталізм, навпаки, свідомо спрямований на реалістичний опис того, як саме актори приходять до певних політично-управлінських рішень [див.: 11]. Цей підхід підкреслено бере до уваги обмеженість як

знань, так і когнітивних можливостей суб'єктів, що приймають згадані вище рішення. Взагалі кажучи, «приріст» у даному випадку означає внесення часткових, лімітованих ситуацією змін до існуючої управлінської політики.

Згідно з інкрементальною моделлю, органи державної влади, розробляючи управлінську політику, дійсно збирають інформацію, але в жодному разі не вивчають і не повинні вивчати весь наявний досвід [див.: 22]. Вони можуть, наприклад, свідомо обмежуватися зверненням до досвіду країн, які продемонстрували особливі успіхи в певній галузі [див., напр.: 7]. Важливо підкреслити, що інкрементализм укорінений не лише у сфері державно-управлінського теоретизування. Залучивши до розгляду відомості стосовно процесів державного управління у США, Бельгії та Данії, Ф.Р.Баумгартнер зі співавторами переконливо довели, що застосування інкрементального підходу є емпіричною реальністю [див.: 3], елементом практики.

Групова модель, коротко кажучи, базується на гіпотезі, згідно з якою державна управлінська політика є результатом урівноважування, досягнутого в ході боротьби між зацікавленими групами, характер якого визначається їх відносною потужністю. Цей підхід, поза сумнівами, відображає вельми важливий аспект формування та здійснення публічної політики.

Елітарна модель вочевидь прямо пов'язана із груповою теорією. Вона є втіленням поглядів класика соціології Ч.Р.Міллса, згідно з котрими зміст державної управлінської політики визначається поглядами керівної еліти, тим, яким саме варіантам суспільного розвитку вона надає перевагу. Однак емпірична реальність меншою мірою свідчить на користь цієї концепції, порівняно з груповою моделлю. Зокрема, багато з-поміж конкретно-соціальних досліджень політичного життя у країнах розвинутої демократії скоріше підтверджують правильність так званої «теореми середнього виборця». Наскільки нам відомо, це формулювання було вперше висловлено у 1948 році [див.: 6]. Сутність згаданої «теореми» полягає в наступному: в умовах використання правила простої більшості зміст управлінсько-політичних рішень визначається думкою середніх виборців.

Нарешті, скажемо кілька слів про добре відому науковому загалу *процесуальну модель*. Ми згодні з тими авторами, хто насамперед підкреслює корисність подібного бачення державної управлінської політики [див., напр.: 10, p. 381]. Нагадаємо, що вихідною ланкою процесуальної моделі виступає ідентифікація суспільної проблеми та її внесення до «порядку денного» політичного життя (перший етап політичного циклу). Далі формулюються кілька варіантів відповідної управлінської політики, її компонентів (другий етап), з яких приймається до виконання тільки один (третій етап). Після цього ухвалена політика реалізується (четвертий етап). Нарешті, вплив здійснюваної політики на суспільство оцінюється (заключний, п'ятий етап політичного циклу). Потім відбувається повернення до вихідного пункту, проте вже на новій

основі, яку збагачено набутим досвідом. Тобто політичний цикл за визначенням характеризується безперервністю та у цьому розумінні – безкінечністю. Завершення реалізації певної програми дій просто дає змогу суспільству та його органам управління перейти на новий, вищий рівень.

Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

–дістав подальший розвиток інтегральний підхід, зорієнтований на синтез різних значень терміна «державна управлінська політика», що використовується як основоположний для дослідження всього кола проблем державної політики;

–доведено, що сукупність різновидів державної управлінської політики повинна трактуватись як основний результат функціонування політичних систем країн світу, а відповідно –ключовий елемент усіх без винятку національних систем механізмів державного управління;

–наголошено на тому, що в науці державного управління потрібно вести мову про єдину, інтегральну модель здійснення державної управлінської політики, розглядаючи головні моделі публічної політики, що виокремлюються в науковій літературі, як складові частини загальної системи, котра функціонує лише в нерозривній єдності ключових її елементів, окремих сторін реалізації цілісного політичного циклу;

–показано, що певною мірою подолати основну ваду впливової раціональної моделі –припущення про те, що особи, які формулюють і реалізують управлінську політику, начебто володіють досконалою інформацією,–допомогло інтенсивне застосування теорії ігор, залучення методів котрої під час використання раціональної моделі підвищило ефективність формулювання державної управлінської політики, зокрема, в таких галузях, як міжнародна торгівля та охорона навколишнього середовища;

–наголошено на корисності напрацювань у річищі так званої інкрементальної моделі, що звертає особливу увагу на обмеженість як знань, так і когнітивних можливостей суб'єктів, що приймають управлінсько-політичні рішення, та веде пошук засобів подолання пов'язаних із цим труднощів.

Теоретичне значення відповідних положень обумовлюється тим, що вони являють собою важливий елемент теоретико-методологічної бази створення наукової концепції вдосконалення механізмів державного управління, зокрема сферою сімейних (родинних) відносин, в Україні на сучасному етапі суспільного розвитку. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування одержаних результатів із метою покращення якості та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління в управлінсько-політичній її частині. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із використанням напрацювань стосовно концептуальних моделей для потреб спеціального дослідження системи механізмів управлінської політики держави у сфері сімейних відносин.

Використані джерела інформації:

1. Кондратюк Т. В. Сучасний розвиток інституціонального підходу в науці державного управління / Т. В. Кондратюк // Економіка та держава. –2009. –№ 10. – С. 48—50.
2. Andersen J. G. The impact of public policies / J. G. Andersen // Comparative politics / [edited by D. Caramani]. –2nd edition. –New York : Oxford University Press, 2011. –P. 408—426.
3. Baumgartner F. R. Punctuated equilibrium in comparative perspective / F. R. Baumgartner, C. Breunig, C. Green-Pedersen, B. D. Jones, P. B. Mortensen, M. Neytemans, S. Walgrave // American Journal of Political Science. –2009. –Vol. 53. –No. 3. –P. 602—619.
4. Bechtel M. Changing economic openness for environmental policy convergence: when can bilateral trade agreements induce convergence of environmental regulation / M. Bechtel, J. Tosun // International Studies Quarterly. –2009. –Vol. 53. —No. 4. –P. 931–953.
5. Bernard A. Public policy [Електронний ресурс] / A. Bernard // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. –2011. –Режим доступу до статті: http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006550.
6. Black D. On the rationale of group decision-making // Journal of Political Economy. –1948. –Vol. 56. –P. 23—34.
7. Braun D. Taking Galton's problem seriously: towards a theory of policy diffusion / D. Braun, F. Gilardi // Journal of Theoretical Politics. –2006. –Vol. 18. –No. 3. –P. 298—322.
8. Comparative politics / [edited by D. Caramani]. –2nd edition. –New York : Oxford University Press, 2011. –XXXVII, 640 p.
9. Kersbergen K. van The welfare state / K. van Kersbergen, P. Manow // Comparative politics / [edited by D. Caramani]. –2nd edition. –New York : Oxford University Press, 2011. –P. 389—407.
10. Knill C. Policy-making / C. Knill, J. Tosun // Comparative politics / [edited by D. Caramani]. –2nd edition. –New York : Oxford University Press, 2011. –P. 373—388.
11. Lindblom C. E. The science of muddling through / C. E. Lindblom // Public Administration Review. –1959. –Vol. 19. –P. 79—88.
12. Lowi T. American business, public policy, case studies, and political theory / T. Lowi // World Politics. –1964. –Vol. 16. –P. 677—715.
13. Lusztig M. Signaling and tariff policy: the strategic multistage rent-reduction game / M. Lusztig, P. James, H. Kim // Canadian Journal of Political Science. –2003. –Vol. 36. –No. 4. –P. 765—789.
14. March J. G. The new institutionalism: organizational factors in political life / J. G. March, J. P. Olsen // American Political Science Review. –1984. –Vol. 78. –P. 734—749.
15. March J. G. Elaborating the "new institutionalism" / J. G. March, J. P. Olsen // The Oxford handbook of political institutions / [edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman]. –New York : Oxford University Press, 2008. –P. 3—20.
16. Moscovitch A. Welfare state // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. –2011. –Режим доступу до статті: http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0008518.
17. The Oxford handbook of public policy / [edited by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin]. –New York : Oxford University Press, 2008. –XII, 983 p.
18. Shepsle K. A. Studying institutions: lessons from the rational choice approach / K. A. Shepsle // Journal of Theoretical Politics. –1989. –Vol. 1. –P. 131—147.

19. Shepsle K. A. Rational choice institutionalism / K. A. Shepsle // The Oxford handbook of political institutions / [edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman]. – New York : Oxford University, 2008. –P. 23—38.
20. Simon H. A. A behavioral model of rational choice / H. A. Simon // Quarterly Journal of Economics. –Vol. 69. –No. 1. –P. 99—118.
21. Weaver R. K. Assessing the effects of institutions / R. K. Weaver, B. A. Rockman // Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad / [editors R. K. Weaver and B. A. Rockman]. –Washington, DC : Brookings Institution, 1993. –P. 1—41.
22. Weyland K. Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform / K. Weyland // World Politics. –2005. –Vol. 57. –No. 2. –P. 262—295.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.

УДК 354:338.2

Лисов І.В.,
к.е.н., докторант**,**
Академія муніципального управління

ПОЄДНАННЯ ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ Й РИНКОВОГО САМОРЕГУЛЮВАННЯ В ЖИТЛОВІЙ ПОЛІТИЦІ

Обґрунтовано концептуальні основи вдосконалення державної політики як інструменту стимулювання розвитку житлового будівництва. Визначено принципи побудови механізму розвитку ринку житлового будівництва.

Обоснованы концептуальные основы совершенствования государственной политики как инструмента стимулирования развития жилищного строительства. Определены принципы построения механизма развития рынка жилищного строительства.

Conceptual bases of perfection of state policy are grounded as instrument of stimulation of development of housing building. Principles of construction of mechanism of market development of housing building are certain.

Постановка проблеми. Актуальність питання розробки нових підходів до вдосконалення державної політики житлового будівництва зумовлена, перш за все, тим, що сформовані форми і методи управління не дозволяють досягнути поставлених цілей соціально-економічного розвитку, а саме підвищення забезпечення житлом та поліпшення житлових умов населення.

Житлове будівництво є матеріальною основою для підвищення рівня та якості життя населення, що проголошене в Україні метою довгострокової соціально-економічного політики держави. Сьогоднішня ситуація дозволяє констатувати недостатню ефективність регулювання ринкових відносин у сфері житлового будівництва, що пов‘язано з неузгодженістю соціально-економічної політики на різних рівнях її