

УДК 321.015

Подзолков Ю. А.

*Здобувач кафедри політології Одеської національної академії зв'язку
ім. О. С. Попова*

ОГЛЯД ТЕОРІЙ І СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядаються теорії та підходи, що застосовуються до дослідження публічної політики: порівняльний аналіз, що допомагає зіставити політичні курси різних урядів; кореляційний аналіз зв'язку між публічною політикою і різними економічними, соціальними й політико-ідеологічними факторами; мережний підхід до політики; політико-процесуальний підхід; теорія публічного правління, що акцентує увагу на проблемі співробітництва, та ін.

Ключові слова: *публічна політика, взаємодія держави й суспільства, суспільні процеси, демократія.*

У науковій літературі справедливо відзначається той факт, що публічна політика на даний час зіштовхується з необхідністю реагування на такі сучасні виклики, як: криза всіх форм тотальної організації політики й управління; зростання різноманіття й нестійкості політико-управлінських процесів; формування суспільства знань; підвищення ролі інформаційно-комунікаційних технологій, а також когнітивного компонента суспільної саморегуляції; глобалізація та пов'язана з нею зміна функцій національних держав» [1, с. 179].

Зазначені процеси приводять до того, що публічна політика змушена підлаштовуватися під різноманіття культурних, економічних і політичних інтересів, що веде до підвищення значення мережної взаємодії держави, бізнесу, асоціацій громадянського суспільства. Мережна взаємодія виникає саме через слабкість публічної політики, що не дозволяє громадянам вступати в публічний діалог з державою. Таким чином, соціальні мережі стають креативним способом вираження громадянської позиції, що дає новий імпульс розвитку громадянського суспільства. Мережна активність громадян реалізується через обмін ресурсами, всі

наявні канали доступу до Інтернету, через друзів, звернення до місцевої влади, підприємців та ін.

Дослідники порівняльної публічної політики пишуть, що вона є вивченням того, як, чому й з яким результатом різні уряди проводять особливі курси діяльності або бездіяльності, які власне і становлять собою політику. Однак, як вважає Л. Сморгунов, недостатньо визначати курс через політичні й управлінські рішення або їхню відсутність. Варто враховувати весь комплекс практичних дій по реалізації рішення. Якщо ж говорити про бездіяльність уряду в певному питанні, то не завжди воно виражає який-небудь особливий курс [2, с. 361].

Поява нових соціальних практик у владних відносинах свідчить про виникнення нової системи регулювання суспільних процесів, що з'єднує принципи й практику управління з механізмами саморозвитку, самоврядування й саморегулювання, що спонтанно формуються усередині соціуму. Можна сказати, що в сучасному суспільстві складається переважно мережна система політичних взаємодій. Все це наводить на думку про те, що в соціумі який стрімко розвивається, з'являється новий тип політичного правління, що відрізняється від традиційної уяви про інститути, норми, структури демократії й автократії? Можна припустити, що в такий спосіб відроджується поки ще слабко вкорінена практика безпосередньої демократії, прямого впливу суспільства, яке постійно впливає на процеси прийняття й виконання політичних рішень; відбувається становлення більш високої форми народовладдя, при якій політичне правління занурене в контекст широкої публічної рефлексії. Емпіричну базу підтвердження й розвитку ця гіпотетична перспектива знаходить у мережних соціальних рухах (МСР) [3, с. 54].

Важливе значення для дослідження публічної політики має теорія публічного правління, однією з нових тем якої в останні роки стає проблема співробітництва. Співробітництво є одним із типів відносин між публічною й приватною сферами. Якщо порівняти співробітництво із простою взаємодією, заснованою на контракті, то ми прийдемо до висновку, що співробітництво ґрунтується на такій моделі взаємодії, при якій створюється єдина платформа взаємодії зі спільним ризиком, спільною відповідальністю за отримані результати. Взаємодія ж на перший план виводить адміністрацію, що визначає цілі, об'єкти контракту, вид кооперації та ін. Найбільш популярні види співпраці між владою й суспільством — це реалізація спільних проектів з ініціативи громадськості, обговорення можливих рішень суспільно значимих проблем.

Розвиток теорії публічного управління не міг не позначитися на концепції електронного публічного правління, яка стає все більш популярною. Пан Сук Кім, проводячи різницю між електронним урядом й електронним правлінням, відзначає, що електронний уряд конституює спосіб, яким інститути публічного сектора використовують технологію для здійснення адміністрування й розширення надання існуючих послуг. Електронне правління, однак є не просто технологічним або фізичним застосуванням ІКТ для публічних справ, а способом, яким організується й використовується політична й соціальна влада. Електронне правління стосується того, як громадяни взаємодіють із урядом або впливають на законодавство чи публічні процеси. Електронне правління мотивує досягнення такої мети більше явним й ефективним способом, використовуючи ІКТ. [4, с. 46]. У зв'язку з цим деякі дослідники вважають, що розвиток даних відносин серйозно змінює внутрішню організацію й способи діяльності публічного управління і влади. В цьому відношенні електронне правління—це новий спосіб функціонування публічно-владних організацій: «Е-правління є більш широким концептом, що визначає й оцінює, як впливають технології на урядову практику управління й на відносини між державними службовцями та широким суспільством, що включає в себе й виборчі структури, і зовнішні групи на зразок неприбуткових організацій, неурядових організацій або корпоративних інститутів приватного сектору» [4, с. 47].

Дослідники відзначають епохальний масштаб переходу до нової парадигми публічної політики. Як пише відомий теоретик інформаційного суспільства М. Кастельс, велика трансформація соціуму, напрямок якої пунктирно намічений практикою МСР, потребує цілої історичної епохи просування по «незвіданій дорозі створення нових форм спілкування», «фундаментальної культурної матриці сучасних суспільств», освоєння нових цінностей і змістів, «пошуку нового соціального контракту» [5, р. 54].

Публічна політика реалізується в умовах відкритості культурного, економічного, політичного просторів. Ускладнення публічної політики численними факторами життя сучасної ситуації актуалізує питання про вибір теоретико-методологічних підходів до її дослідження.

Є кілька популярних підходів до дослідження інститутів і технологій публічної політики. Так, деякі дослідники думають, що це можливо в рамках побудови деліберативної демократії («демократії обговорень»), заснованої на активному обміні ідеями між підлеглими й управляючими, як це описано в

Ю. Хабермаса [6, с. 33]. Теорія деліберативної демократії має основне значення для обґрунтування концепції публічної мережної політики.

Деякі дослідники (Л. Сморгунів, А. Соловйов, І. Мірошніченко, С. Коверзнева) віддають перевагу при дослідженні публічної політики мережному підходу. «Завоювавши позиції в політичній науці як аналітичний інструмент, мережний підхід спочатку використовувався для обґрунтування емпіричного інструментарію в якісних і кількісних дослідженнях секторів у публічній політиці, а потім обумовив створення концептуальних моделей політичних мереж, що інтерпретують різноманітні форми відносин між державою й групами інтересів на основі горизонтальних зв'язків і мережних структур, що пропонують різні типології на основі їхніх комплексних параметрів» [7, с. 8].

Уперше згадка про передумови формування політичних мереж зустрічається в роботі Е. Гріффіта «Безвихідь демократії: дослідження сучасного уряду в дії», що побачила світ в 1930-і роки. Учений аналізує неформальні зв'язки, що виникають у ході процесу прийняття політичних рішень, що й надає їм характер мережної взаємодії [8, с. 59]. В 1950-х роках Дж. Фрімен у монографії «Політичний процес» провів дослідження політичних субсистем мережного характеру, у якому показав принципи взаємодії бюрократичного апарату, конгресменів і груп інтересів» [9, р. 34]. У роботах норвезького політолога С. Роккана неодноразово застосовується термін «мережі», що свідчить про їхнє важливе значення в теорії вченого. Будучи прибічником неoinституціоналізму, С. Роккан вважав мережні структури, що поєднують приватні й державні фактори, важливими додатковими або паралельними каналами, що забезпечують врахування численних інтересів у процесі прийняття політичних рішень» [10, р. 75].

Дослідник А. Курочкін вважає, що виникнення й розвиток мережного підходу в політологічній теорії, а також концепт політичних мереж варто розглядати з точки гносеологічного й онтологічного підходів. «У рамках першого причиною появи мережного підходу є розвиток методологічного апарату суспільних наук, тоді як другий пояснює появу цієї теорії фактичним виникненням і поширенням таких форм політичної координації й управління» [11, с. 119].

На думку інших дослідників, організація повноцінного дискурсу між владою й громадянським суспільством можлива за умови поглиблення лібералізації партійно-політичного законодавства, що розмиває монополію партії влади й сприяє оздоровленню партійної системи й переходу

від імітації діалогу із громадянським суспільством до його реального втілення, підвищення якості політичної конкуренції (Б. Макаренко).

Цікавим є політико-процесуальний підхід, що досліджує динаміку поведінки осіб, що приймають рішення, а також чинники, що впливають на цей процес. Завдяки цьому підходу стає можливим дослідження ролей окремих акторів, які беруть участь у процесі прийняття рішень, а також зовнішніх акторів, що відбиваються на прийнятті рішень. Даний підхід має свій евристичний потенціал, навіть незважаючи на те, що в реальній публічно-державній практиці функції, які виконують актори на різних стадіях політико-управлінського циклу, досить часто перетинаються між собою.

Перевагами політико-процесуального підходу є його гнучкість і відкритість, що дозволяє вносити корективи при його застосуванні. Так, наприклад, коли дослідження має потребу в більшій деталізації стадій політико-управлінського циклу, то їхній перелік може бути розширений, наприклад, ресурсною підтримкою рішення («бюджетування») [12, с. 159]. Є у даного підходу, як і в будь-якого іншого, свої недоліки. Це пов'язано з нестабільністю процесу просування публічного рішення, у котрий на будь-якій стадії можуть включатися різні державні органи й групи інтересів, між якими йде постійна конкуренція. Результатом цього може стати не тільки коректування, але й повна зміна змісту первісно сформульованого рішення.

Ще один підхід дослідників полягає в тім, щоб розглядати інститути й механізми публічної політики як інструментарій «демократії участі» [13]. Вивчаючи процес прийняття рішень, звертають увагу на ступінь участі тих або інших акторів у виробленні політичного курсу і їхній вплив на прийняття тих або інших рішень.

Дослідники сфери публічної політики відрізняються більш широким баченням. Вони виходять із того, що публічна політика має справу не стільки із процесом вибору з безлічі можливих політичних рішень, скільки з наслідками їхнього прийняття. Таким чином, вивчення публічної політики повинне охоплювати не тільки процес прийняття рішень, але й аналіз процесу проведення політичного курсу від моменту його прийняття до моменту реалізації включно, тобто його вплив на сфери економіки, охорони здоров'я, утворення, безпеки й ін.

Англійський політолог М. Херопп вважає, що під поняттям «політика» «ми повинні мати на увазі не тільки те, чим у дійсності вона є, але також і для чого вона призначена. Знання про політику — це не тільки відомості про те, хто вирішує, але також і про наслідки рішень.

Ми хочемо знати не тільки про те, чим політика є насправді, але також і про те, чого з її допомогою можна досягти. Таким чином, підхід, пов'язаний з вивченням публічної політики, є корисним розширенням підходу, що вивчає прийняття рішень» [14, р. 1–2].

Ряд дослідників звертають увагу на зв'язок між характером політичної системи й публічною політикою. Мова йде про те, що політична система може визначати характер і спрямованість публічної політики, а публічна політика, у свою чергу, провокує модифікацію структурних елементів системи. Звернемося до дослідження А. Сміта, що проаналізував 12 випадків конфліктів із приводу публічної політики в п'ятих західних демократичних країнах з виділенням чотирьох основних типів політичних курсів. Це дослідження ґрунтується на даних про результати політики як якомусь наборі урядових рішень по спірних питаннях. Диференціація політичних курсів визначається за допомогою порівняння акторів, що представляють законодавчу й виконавчу влади, і процесів прийняття рішень. У результаті цього виділяються чотири основні типи публічної політики: 1) розподільна політика; 2) секторально фрагментована політика; 3) емоційна політика; 4) перерозподільна політика. При цьому той або інший тип публічної політики використовується в різних країнах при вирішенні конкретних проблем і не становить стійкої характеристики тієї або іншої демократичної системи. Можна сказати, що дані типи публічної політики є якимись моделями, однаково пристосованими для всіх демократій при вирішенні конкретних проблем. Так, у ФРН розподільна політика використовувалася при рішенні проблем, що виникають із приводу субсидій для сільського господарства, і перерозподільна — у ході конфлікту з питання співучасті в рішеннях.

Ще одне дослідження (Г. Пітерсон, Дж. Дуті, К. Маккуллох), що становить інтерес, засноване на порівнянні різних демократичних країн, розподілених по типах демократій А. Лейпхартом. Автори зіставляють типи демократій із двома змінними: поведінкою на «вході» політичної системи й характером системи прийняття рішень. При цьому дві змінні включають два значення: інтегровану й фрагментовану поведінку та інтегровану й фрагментовану системи прийняття рішень. У результаті виходять чотири типи демократій, зіставлених із чотирма типами публічної політики. Як пишуть дослідники, поняття, інтегрована й фрагментована поведінка і відповідні системи прийняття рішень відносяться до рівня фрагментації вимог, що надходять у політичну систему з економічного й соціального оточення. Деполітизована демо-

кратія характеризується коаліційною поведінкою еліт, включенням у процес прийняття рішень всіх основних груп інтересів, низьким рівнем політизації основних державних проблем. Така демократія проводить перерозподільну політику, підвищуючи ступінь рівності в суспільстві. Консенсусна демократія характеризується фрагментованою політичною культурою, сполученою з коаліційною або узгодженою поведінкою політичних еліт. Регулятивна публічна політика спрямована на підтримку вже встановленої рівноваги за рахунок дій елітних груп. Доцентрова демократія включає відсутність згоди й інтеграції як на рівні еліт, так і на рівні мас, характеризується необмеженим політичним конфліктом і сильним потенціалом для нестабільності й соціальних вибухів. Політика розподілу визначається силовим натиском різних політичних акторів, що перемагають у політичній конкуренції.

Премфорс, Хейденхаймер, Хекло, Адамс як основу порівняння різних національних типів публічної політики використовують різні політичні стилі, що характеризують процес прийняття рішень з публічних питань. Політичні стилі описуються за допомогою таких змінних: 1) характер політичних змін, оцінюваний як радикальний, зрідка радикальний і нерадикальний; 2) централізм: високо централізований стиль, централізований і менш централізований; 3) консультація: екстенсивно консультаційний стиль, обмежена консультація; 4) відкритість: відкритий, відносно відкритий, відносно закритий, закритий стиль; 5) конфліктний рівень: високий, відносно низький, низький; 6) дорадчий: високий рівень дорадчості, відносно дорадчий, не дуже дорадчий.

Так, наприклад, політичний стиль у Великобританії характеризується тенденцією до проведення широких консультацій, уникненням радикальних змін у політиці й прагненням не здійснювати дії, які б призводили до екзальтації добре організованих інтересів. Французький стиль навпаки включає орієнтацію на проведення радикальних змін у політиці, спрямованих на дозвіл інтенсивних конфліктів. Шведський політичний стиль відрізняється радикальними змінами, але в той же час широкими консультаціями й спробами умиритворити опозицію. Оцінюючи ці три країни по шести змінних, одержуємо наступний результат: Швеція по чотирьох вимірах перебуває на першому місці, її політика найбільш відкрита й характеризується широкими консультаціями й високим ступенем дорадчості. Великобританія оцінюється в цілому низькими показниками інтенсивності радикалізму політичних змін, дорадчості й відкритості. Франція оцінюється високо за рівнем радикалізму й централізації й низько за рівнем консультацій [2, с. 368–369].

Представники школи Картайта-Віленського відомі своєю прихильністю до кореляційного аналізу зв'язку між публічною політикою й різними економічними, соціальними й політико-ідеологічними факторами. Основним висновком їхніх наукових досліджень стало те, що для визначення політичного курсу більш важливими факторами є не передвиборчі програми політичних партій, а рівень економічного й соціального розвитку. Звідси випливає, що при будь-якій політичній партії, яка перемогла, публічна політика буде практично незмінною. Критика даної теорії пов'язана з її за давністю. Адже її положення були засновані на ситуації 1950-х років. Крім того, на думку дослідників даної наукової школи, публічна політика обмежується тільки політикою добробуту, що неправомірно [2, с. 373].

І найголовніше, що вивчення публічної політики саме по собі є методологічним підходом. Деякі дослідники висловлюють думку, що публічна або державна політика є окремим випадком інституціонального підходу до розуміння політики. На перший погляд, дійсно може здатися, що вчені-інституціоналісти обмежуються описом формальних інститутів уряду — законодавчих, виконавчих і судових органів влади, а також конституції, що регулюють відносини між ними. Однак це не зовсім так. Концепт публічної політики не може ігнорувати інститути, тому що від них залежить політичний курс. Так, наприклад, прихильники концепту публічної політики більш глибоко, ніж інституціоналісти вивчають бюрократію, тому що державні службовці безпосередньо впливають на формування й реалізацію політичного курсу, а також неурядові структури, які впливають на здійснювану державну політику (Power and Policy).

Про що все це говорить? Про те, що сьогодні класична «представницька демократія», так само як і традиційне «державознавство» уже не може ефективно справлятися з аналізом тих численних проблем, які можна і потрібно вирішувати у форматі публічної політики.

Концепт публічної політики полягає в тому, що будь-які суспільні проблеми повинні спочатку обговорюватися на рівні зацікавлених співтовариств. Тому дослідники, які обирають даний підхід, повинні більше звертати увагу на те, як саме формуються різні співтовариства, здатні усвідомлювати свої загальні проблеми й домовлятися про їхнє вирішення.

Таким чином, концепт публічної політики не може опиратися тільки на досягнення політології. Абсолютно очевидно, що вона виходить за її рамки й використовує досягнення таких наук, як соціологія, державне управління, соціальна психологія, комунікативістика, лінгвістика та ін.

Список використаних джерел:

1. Сморгунов Л. В. Принятие политических решений: теория и методология / Л. В. Сморгунов, А. В. Павроз // Полис. — 2005 — № 4. — С. 179–183.
2. Сморгунов Л. В. Сравнительная политология / Л. В. Сморгунов. — СПб.: Питер, 2012. — 448 с.
3. Красин Ю. А. Государство и общество: сдвиги во властном поле / Ю. А. Красин // Полис. — 2013. — № 5. — С. 51–58.
4. Сморгунов Л. В. От электронного государства в электронному правлению: смена парадигмы / Л. В. Сморгунов / Политическая наука. — 2007. — № 4. — С. 20–49.
5. Castells V. Network of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age / V. Castells. — Cambridge: Polity Press. — 200 p.
6. Тимофеева Л. И. Модернизации России как альтернатива кризису невозможна без диалога власти и оппозиции / Л. И. Тимофеева // Социология власти. — 2011. — № 8. — С. 30–42.
7. Мирошниченко И. В. Социальные сети в Российской публичной политике: автореф. дис... д. полит. наук: спец. 23.00.02 — Политические институты, политические процессы и технологии / Инна Валерьевна Мирошниченко. — М., 2013. — 41 с.
8. Griffith E. The Impasse of Democracy: A Study of the Modern Government in Action / E. Griffith. — N.-Y.: Harrison-Hilton Books Ins., 1939. — P. 57–58.
9. Freeman J.L. Political Process Executive Bureau—Legislative. Committee Relations / J.L. Freeman. — N.-Y.: Garden City, 1955. — P. 32–36.
10. Rokkan S. Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism / S. Rokkan. — Bergen; Chr. Michelsens Institute, 1966. — P. 70–115.
11. Курочкин А. В. Теория политических сетей: предпосылки становления и место в современной политической науке / А. В. Курочкин // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — Тамбов: Грамота, 2011. — № 8. — Ч. III. — С. 117–120.

12. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Полис. — 2004. — С. 158–169.
13. Оценка состояния и развития гражданского общества России: Проблемы, инструменты и региональная специфика / Под ред. В. Н. Якимца // Научные труды Института системного анализа РАН. — М.: КРАСАНД, 2012. — Т. 52. — 200 с.
14. Power and Policy in Liberal Democracies. **Edited by M. Harrop.** — Cambridge: Univ Pr, 1992. — 319 p.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2014 р.

Подзолков Ю. А. Обзор теорий и систематизация подходов к исследованию публичной политики.

Рассматриваются теории и подходы, применяющиеся к исследованию публичной политики: сравнительный анализ, который помогает сопоставить политические курсы разных правительств; корреляционный анализ связи между публичной политикой и различными экономическими, социальными и политико-идеологическими факторами; сетевой подход к политике; политико-процессуальный подход; теория публичного правления, акцентирующая внимание на проблеме сотрудничества, и др.

Ключевые слова: *публичная политика, взаимодействие государства и общества, общественные процессы, демократия.*

Podzolkov U.A. A review of theories and systematization of approaches to the study of public policy.

Discusses the theory and approaches to the study of public policy: a comparative analysis, which helps to compare different political courses of governments, the correlation analysis of the relationship between public policies and various economic, social, political and ideological factors, the network approach to politics, political and procedural approach, the theory public government, focuses on the issue of cooperation and others.

Keywords: *public policy, the interaction of state and society, social processes, democracy.*