

Олена Чальцева

*Донецький національний університет імені Василя Стуса,
Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова*

КОНЦЕПТ «ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА» У МІЖДИСЦИПЛІНАРНОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Olena Chaltseva. Concept "public policy" in a cross-disciplinary scientific discourse.

The public policy is a modern concept of political science which has appeared in the middle of the XX century and there is in a condition of continuous updating that specifications. In search of the universal definition of public policy authors are guided generally by philosophical and axiological, spatial and functional options of a scientific explanation of this phenomenon.

Philosophical and axiological definition of public policy since Renaissance defined key problems which became the subject of the analysis for modern researchers of this direction. Philosophical reflections on a concept of the fact what is "public", "private", "sphere" and so on. have laid the foundation of a meta-analysis of studying of public policy and have defined conceptual borders for further theoretical searches.

Functional interpretation of category "public policy" is rather wide and versatile it is provided in works of researchers of many methodological approaches and theories which connect it with the decision-making process and political and managerial processes. Managerial measurement of public policy allows determining intuitional and technological capabilities of actors of the political process in making public decisions.

Close connection of a policy and the state conformable with the ideas of representatives of institutional and neoinstitutional approaches that considered a public policy both as dependent and as independent variable at the same time at the center of scientific research permanently there was an analysis of communication of institutes and society. The criticism of neoinstitutionalism led to a defensive line of authors of this direction and, as a result, before the appearance of new theories in 90's of the XX century, which explain a concept of a public policy taking into account the current trends. First of all, it concerned a study of new institutes and a new role of traditional political institutes in formation of a public policy.

The system theory has brought adjustments in essence of the characteristic of public policy. According to the logic of system approach, the modern public policy is complete, dynamic system which is independently updates, organizes and develops. It consists of the interconnected and interacting elements which unite in steady unity with the external environment by means of many factors and conditions of interaction with external.

Inclusion by scientists of different schools in the analysis of public policy of such actors as groups of interests, civil society, expert-analytical communities, political parties, has allowed to detail the considered concept.

Display in a concept of public policy of not hierarchical communications and structures has become possible because of coalition approach and the theory of political networks. The public policy by means of the theory of networks is considered as concrete types of mediation of interests of different actors (state i non-state) and as the specific form of government.

Use of reality of public policy by means of a spatial concept gives the chance to analyse different types of interactions of the individual and collective actors both institutionalized, and not institutionalized in the course of implementation of the power and influence on it in specific political environment which is a complicated developing system with it's ow laws and borders. The public space at all levels (global, regional, national) is constantly changeable structure which is formalized and filled with meanings under the influence of actors.

As a result of the retrospective analysis of approaches which operationalize public policy was provided the author's vision of this phenomenon. Public policy is understood as the reasonable interaction of the public actors (institutionalized and not institutionalized, formal and informal) which by means of own resources, functional mechanisms, cultural and valuable and precepts of law, have an opportunity to reveal, implement, analyze and control valid socio-political problems.

Since 90's of the XX century, scientists adapt conceptual sense of public policy of the national contexts on the basis of that experience of the state and cultural and valuable changes. The main problem, in this case, is that the above-stated categories not always answer the contents, especially in the conditions of transitional systems. For formation of idea of essence of public policy in the transformed countries it is necessary to use such explanations of these categories which would consider absence of

full-fledged civil society and communication between all actors of political process. Specification of categories according to political reality can be the way out.

So, the concept public policy is permanently transformed because of changeable political reality that puts representatives of different schools of sciences before a problem of fixed search of new explanations of its content. For the objective reasons, the methodology of political science appeared incapable of giving the answer to a question independently: what is public policy? This opportunity appears only on condition of participation of such sciences as economy, sociology, managing sciences, state administration, systemology, etc.

Key words: public policy, category, public actors, civil society, political networks institutionalization, political process, state, civil society.

Публічна політика є одним із ключових понять сучасної політичної науки. На сьогоднішній день існує безліч різних інтерпретацій визначення «публічна політика» (public policy), однак єдиної думки щодо наповнення цієї категорії досі не вироблено. Дискусії ведуться як стосовно категорій public і policy, так і стосовно словосполучення public policy (громадська, державна, суспільно/державна політика). Незважаючи на смислову невизначеність, ця категорія стала однією з найпопулярніших як у науковому, так і в громадському дискурсі. Її активно використовують політики, журналісти, громадські організації, державні інституції.

Серед вчених, які наповнили смисловим навантаженням категорію «публічна політика», необхідно відзначити Ю. Габермаса, Х. Арндт, Б. Петерса, А. Хайденхаймера, Х. Хекло, К. Адамса, Т. Алексєєву, Н. Беляєву, С. Телешуна, О. Третьяка та ін. Численні інтерпретатори цієї категорії істотно розширили її межі за рахунок суб'єктів, механізмів, просторового виміру тощо, чим, з одного боку, більше деталізували категорію «публічна політика», а з іншого – створили ряд труднощів у його визначенні. Множинність різнопланових пояснень суті категорії аж ніяк не вирішила на сьогоднішній день проблеми її визначення і, на нашу думку, потребує свого подальшого концептуального осмислення. Тому метою статті є аналіз проблеми змістовного наповнення категорії «публічна політика» у міждисциплінарному науковому дискурсі і пошук нових, адекватних часу і простору, пояснень цього феномена.

Публічна політика – це концепт політичної науки, що виник у середині ХХ ст. і знаходиться в стані постійного оновлення та уточнення. У пошуках універсального визначення публічної політики автори робіт з цієї проблематики орієнтуються в основному на філософсько-аксіологічний, просторовий і функціональний варіанти наукового пояснення цього феномена.

Формулюючи нові пояснення концепту публічної політики, вчені стикаються з проблемою універсальності терміну, його застосовності для всіх видів систем. Слід зазначити, що практично всі концептуальні визначення публічної політики, запропоновані в американській і європейській політичній науці, стосуються стабільних демократичних систем з розвиненими громадськими інститутами та високим ступенем дискурсивності акторів, які беруть участь у деліберативному політичному процесі. Для аналізу формування публічної політики в динамічних перехідних державах представлені категорії складно пристосувати як в теоретичному, так і в емпіричному плані. Виходом із ситуації, що склалася, може бути уточнення категорій відповідно до політичної реальності, що викликає певні проблеми.

У першу чергу, труднощі пов'язані з тим, що політична наука не є чітко визначеною дисципліною, тому її категорії і поняття апіорі не можуть бути точними. Ще одна проблема в поясненні поняття «публічна політика» зумовлена тим, що розглянута категорія має іноземне походження, тому в перекладних версіях може існувати безліч її тлумачень. Для повного розуміння сутності категорії «публічна політика» необхідно

розібратися, яке смислове значення представляють окремі поняття «політика» і «публічне».

В англійській мові для позначення поняття «політика» використовуються кілька понять: «policy», «politics», «polity». Термін «politics» позначає власне політику, політичну сферу, політичну діяльність. В американській версії англійської мови це може також означати політичні махінації. «Policy» – це політика, лінія поведінки, політичний курс. Уточнюючий термін «policy – making» – розробка, формулювання або проведення (визначеного) політичного курсу і, нарешті, «polity» – державний устрій, образ або форма правління [1, с. 597-598]. Більшою мірою останній термін належить до політичного ладу, тобто до конкретної політичної системи. Усі ці терміни показують, що політика являє собою і сферу діяльності, і форму діяльності.

Переклад слова «public» означає суспільний, державний, народ, публіка, громадськість [1, с. 662]. Усі словосполучення, що містять слово public, які можна зустріти в словнику, включають в пояснювальній частині таку складову, як суспільство (публіка).

Осмилення категорії «публічна політика» має відбуватися також через призму інших категорій: «публіка», «публічна сфера», «публічне поле», «публічний простір», «громадськість». В результаті політична наука має множинні смислові інтерпретації категорії «публічна політика», які постійно, в силу часових і політичних змін, корегуються й доповнюються.

Термінологічна складність полягає ще й у тому, що публічну політику можна розглядати не тільки як цілісну категорію, визначаючи її характерні риси, бо саме слово public може бути ознакою іншого політичного актора (влади, держави, лідера, інституту тощо). Серед них можна назвати такі, як «публічна політика», «публічна сфера», «публічне поле», «публічна влада», «публічне управління», «публічні інститути», «публічні лідери», «суспільні цінності» тощо.

Наступна важлива причина семантичних труднощів викликана тим, що, на думку французького соціолога М. Догана, категорія переходить з однієї дисципліни в інші. Запозичені категорії потребують адаптації до контексту нової дисципліни, оскільки представляють не тільки поняття, але й певний постулат або ідею [2] У цьому випадку на формування категорії «публічна політика» вплинули різні науки: соціологія, філософія, менеджеріальні науки, системологія, кібернетика, економіка та ін.

Наступною обставиною є те, що для глибокого розуміння суті вищезгаданої категорії необхідно враховувати тимчасові характеристики політичного середовища та зміни в науці. Перехід від традиційного суспільства до сучасного ознаменувався в суспільних науках переглядом усталених понять, появою нових парадигмальних підходів, зміною уявлень про буття. Пов'язано це із посиленням інформатизації суспільства, інтенсифікацією комунікації, соціальною диференціацією, ускладненням політичної системи та зміною ідентичного сприйняття.

Не можна також не враховувати етноцентричність позиції вчених, які займаються цією проблемою. Через призму своєї культури, ментальності, ціннісних орієнтацій і політичного середовища автори формулюють власні погляди на публічність і публічну політику. Так, західні вчені більшою мірою пов'язують цю категорію з ліберально-демократичним концептом і громадянським суспільством. Їх трактування публічності певним чином стандартизувало погляди наукового співтовариства на публічну політику як процес співуправління, де суспільство усвідомлює свої інтереси та активно їх обговорює, бере участь у процесі управління державою.

На формування категорій впливає також і те, як власне сам учений представляє в своєму дослідженні публічну політику. Вона може бути представлена і як система, і як

політична мережа, і як курс розвитку держави, і як комунікація між владою і громадянським суспільством, і як стратегія розвитку, і як процес прийняття рішень, і як соціальна програма тощо. Безумовно, це не може не відбиватися на змістовному наповненні категорії «публічна політика».

Варто звернути увагу на дві головні тенденції в інтерпретації цієї категорії вченими. Перша тенденція пов'язана з філософсько-аксіологічними уявленнями про «публічне», друга відображає предметно-практичне розуміння публічної політики як діяльнісної та інституційної категорії. Обидві ці тенденції нерозривно пов'язані і взаємодоповнюють одна одну. При цьому, за правильним зауваженням українського вченого О. Третяка, співвіднесення філософських фундаментальних положень з політичною практикою становить проблему, оскільки необхідно подолати декілька ступенів абстрактності, вийти за межі філософських побудов, наповнити предметністю реального політичного життя [3, с. 63].

Говорячи про першу тенденцію, слід проаналізувати основні сутнісні характеристики двох антитез «публічного» та «приватного», які є філософською основою концепту публічна політика. Перші згадки публічного простору життєдіяльності людини як феномена, безпосередньо пов'язаного зі сферою політики, містять твори античних авторів. З розвитком буржуазного суспільства філософське осмислення публічного набуло нового звучання. Ідеї авторів епохи Нового часу (Т. Гоббса Дж. Локка, Ж. - Ж. Руссо, І. Канта, Ф. Гегеля та ін.) визначили дискурс про публічну сферу в епоху модерну та постмодерну.

Узагальнене уявлення про публічність було вперше сформульоване американським філософом Д. Дьюї в книзі «Публічне і приватне», опублікованій 1927 р., де «публічне» розумілося як спосіб регулювання суспільством тих реально існуючих інтересів, ефект яких виходить за рамки прямої взаємодії приватних осіб й істотно позначається на житті багатьох членів суспільства [4].

Традиція протиставлення приватного і публічного своїми витокami сягає епохи еллінізму. Ю. Габермас, проаналізувавши історію цих антиподів, дійшов наступних висновків. Громадськість – це ті феномени в житті суспільства, людини та ті зрізи соціального, які сформувалися ще в Стародавній Греції і потім, історично видозмінюючись, збереглися в якості ідейних зразків, а також сукупності духовно-історичних структур людської цивілізації. Суть їх у відкритості, спільності життєдіяльності людей на противагу відносній закритості, відособленості приватного життя. Їх призначення – постійно сприяти встановленню широкої, багатовимірної комунікації, стосовно якої політичні зв'язки є одним, хоча й дуже важливим, різновидом. Форми «громадськості» історично мінливі: рамки і структури комунікативності, спільності, відкритості безперервно змінюються – як «в собі», так і в ставленні до інших сфер суспільства [5, с. 126-127].

Сучасне модерне розуміння публічності, запропоноване Ю. Габермасом, слід розуміти як вищий щабель інтерсуб'єктивності. Більш інтегрованої громадськості, публічності притаманна сукупна суспільна свідомість. Самі громадяни беруть участь у формуванні колективної свідомості, проте не можуть здійснювати колективні дії. Але що може держава? Під «колективними діями» розуміється здатність держави організаційно трансформувати інтерсуб'єктно конституйовані знання суспільства про власне самовизначення [6, с. 369]. Пов'язуючи суспільство та його інтереси з інститутом держави, Ю. Габермас тим самим представив політичний вимір публічної сфери і дав поштовх пошуку нових постмодерних уявлень про публічний простір.

Російська дослідниця Т. Алексеева, проаналізувавши історію формування уявлень про публічність, поставила дуже важливе питання: як же все-таки взаємодія людей

перетворюється на публічну діяльність і чи достатньо для цього, як вважає Ю. Габермас, одного факту артикуляції спільних інтересів? Відповідаючи на поставлене запитання, вона, на підставі робіт західних філософів, виділила дві лінії аргументації:

1) Публічна сфера може бути визначена через власний інтерес. Відповідно до цього підходу, на підставі робіт Д. Дьюї, публічність – реалізація власного інтересу, що збігається з інтересами інших (загальний інтерес), або відповідь урядових структур на індивідуальні інтереси, спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних із добробутом громадян.

2) Традиційний підхід передбачає зв'язок між публічним інтересом і суспільним благом. В основі цього уявлення лежать роботи Ханни Арендт, в яких вона стверджує, що публічність має власне існування, сенс і мету – тобто втілює не лише індивідів з їх уподобаннями, але й соціальні інститути, що відзначаються власною реальністю. Більше того, ці соціальні інститути апіорні по відношенню до приватної сфери [7]. Таким чином, індивідуалізований початок і громадський інтерес пов'язані з діяльністю публічних акторів та їх прагненням обговорювати й реалізовувати свої інтереси.

Друга тенденція в розумінні публічної політики як діяльнісної (предметно-практичної) категорії пов'язана з американською традицією. Концептуалізація поняття «публічна політика» вперше відбулася у США в рамках парадигми *policy sciences*. Величезний вплив на її розуміння здійснили роботи класика біхевіоралізму Гарольда Лассуелла і представників Чиказької школи (Ч. Мерріама, Г. Алмонда та ін.), які прагнули уявити політичну науку як мультидисциплінарну галузь знань, що має практичну спрямованість. Г. Лассуелл у результаті своїх досліджень прийшов до розуміння публічної політики як комплексу заходів, спрямованих на вирішення проблем, що виникають [8]. Біхевіоралістське уявлення про соціально-політичні відносини в суспільстві, засноване на методологічному індивідуалізмі, дало поштовх для розвитку двох дослідницьких стратегій вивчення публічної політики. Перша розробляла теорії управлінських функцій (політичні цикли), друга – типології соціальних проблем, на основі яких можуть бути створені патерни політичних дій.

Функціональний підхід у більшій мірі технократичний і зорієнтований на вивчення політичного циклу, пов'язаного з аналізом окремих стадій політичного процесу: постановки проблеми, прийняття рішень, їх застосування, оцінки та завершення. Другий напрямок досліджень випливає із твердження американського вченого Т. Лоуї про те, що «практика управління визначає політику» [9]. Т. Лоуї мав на увазі, що політичний курс накладає відбиток на типи відносин між людьми, групами і державою, які в сукупності і характеризують ту чи іншу політичну течію. Важливими аналітичними завданнями при такому підході є системне визначення типу проблеми і розробка теорій причинності, які лежать у її основі. Ця традиція, як запевняє Б. Дж. Нельсон, приділила більше уваги зв'язкам між урядовими інститутами та неурядовими акторами [10, с. 544-545].

Слід розуміти, що ці дві стратегії розвивалися паралельно і використовували методологічний інструментарій різних підходів, при цьому вбудовуючи в свої теоретичні розробки демократичну ідею. Значимість демократичної складової для розвитку цих стратегій є принциповою, тому що вона обґрунтовує середовище, умови і результат публічного управління.

Розгляд публічної політики як процесу прийняття політичних рішень став традиційним для більшості вчених, що поділяли першу стратегію. Таке розуміння публічної політики в англо-саксонській політичній науці називається публічним управлінням (*public administration*), що реалізовується на основі демократичних принципів та процедур і пов'язане з діяльністю такого політичного інституту, як держава. Водночас вивчення публічної політики як діяльності держави для дослідників

пов'язане з рядом труднощів. У першу чергу це зумовлено тим, що процес вироблення публічної політики «ховається» в, до певної міри автономному від публічної сфери, адміністративно-управлінському комплексі. Управлінські рішення здійснюються за допомогою різних заходів, тісно пов'язаних між собою, і охоплюють діяльність громадських організацій на різних рівнях управління (національному, регіональному і локальному). Роль держави в процесі вироблення публічної політики надзвичайно важлива і відповідальна, тому що саме держава повинна створювати реальні умови для впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на процес прийняття рішень шляхом розширення відкритості та прозорості діяльності органів влади, підвищення стандартів якості державного управління, надання доступних і якісних державних послуг населенню [11].

У дусі американської традиції професор Джеймс Андерсон дав визначення, що стало класичним: «Публічна політика – політика, що вироблена урядовими чиновниками й органами влади і що зачіпає значну кількість людей» [12, с. 20]. Він виділив кілька смислів поняття публічної політики як стабільного цільового курсу дій, якому слідує уряд при вирішенні деяких проблем і питань. По-перше, це визначення пов'язує політику в більшій мірі з цільовою або орієнтованою на досягнення певної мети дією, ніж із випадковою поведінкою або випадковими інцидентами. По-друге, політика складається з певних цільових дій або системи рішень, прийнятих урядовими чиновниками протягом певного періоду часу, а не з їх окремих дискретних дій та рішень. По-третє, публічна політика виникає у відповідь на політичні запити (political demands) або вимоги робити чи не робити певні дії для вирішення певних проблем. По-четверте, політика включає те, що уряди роблять насправді, а не тільки те, що вони мають намір зробити, або те, що говорять чиновники про те, що вони збираються зробити. По-п'яте, публічна політика може бути позитивною або негативною. Деякі форми відкритих урядових заходів можуть мати справу з проблемою, яка спричинила політичний запит (позитивна публічна політика), або урядовці можуть вирішити не вживати дій щодо деяких питань, які вимагають урядового втручання (негативна публічна політика) [12, с. 26]. Схожої позиції дотримувався і Б. Петерс, який під публічною політикою розумів суму дій органів управління, що діють безпосередньо або через своїх агентів, що має вплив на життя громадян [13, с. 220].

Представники теорії політичних рішень, слідуючи традиції Г. Лассуелла, пов'язують визначення сутності публічної політики з циклами прийняття рішень. Наприклад, Г. Брауер і П. де Леон визначають публічну політику як багаторівневу систему, що проходить шість стадій розвитку: ініціація, попередня оцінка, відбір, застосування, оцінка і завершення [14, с. 224]. Етапний підхід у визначенні публічної політики дозволив створювати теоретичні моделі процесу її формування і включати в аналіз компоненти інших підходів, тим самим розширюючи методологічний інструментарій.

Одне з найбільш поширених уявлень про сучасну суть публічної політики запропонували політологи А. Хайденхаймер, Х. Хекло, К. Адамс. За їхньою версією, вивчення публічної політики дає можливість побачити, як, чому і з якими результатами уряди здійснюють той чи інший курс дій або бездіяльності в державі [15, с. 4]. Політика, як зазначає американський вчений Хьюдж Хекло, не є самовизначальним феноменом. Немає унікального набору рішень, акторів і інститутів, які б виробляли політику і очікували розкриття та опису. Швидше, політика є інтелектуальним конструктом, аналітичною категорією, зміст якої має спочатку бути визначеним аналітиком [16, с. 360]. У цьому відношенні державна, ширше – публічна, політика постає, з одного боку, як відповідь на нагальні проблеми, які доводиться вирішувати державі та іншим

публічним акторам, і яка важко піддається спочатку вбудовуванню у будь-яку теоретичну конструкцію. З іншого боку, пройшовши теоретичний аналіз, вона набуває характеру парадигмальної дії (у вигляді політичних курсів) для інших політиків у подібних ситуаціях. Прикладами таких політичних курсів є американський «Новий курс» Ф. Рузвельта, «Велике суспільство» Дж. Кеннеді, британський тетчеризм та ін.

Тісний зв'язок політики і держави співзвучний з ідеями представників інституціонального та неінституціонального підходів, які розглядали публічну політику і в якості залежної, і в якості незалежної змінної, при цьому в центрі наукового дослідження повсякчас залишався аналіз зв'язку інститутів і суспільства. Так, наприклад, німецький політичний філософ К. Шмітт вважав, що публічна сфера ближча до держави, ніж до громадянського суспільства [17]. Схожі положення пропонував Д. Роуз. Відповідно до його концепції, публічна сфера втілена не в громадянському суспільстві, а в державі та її організаціях, включаючи в першу чергу правову сферу та відповідні інститути. Публічна сфера розуміється ним не як процес обговорення проблем між громадянами, а радше як регулюючий принцип, що задає певні стандарти, яким чином окремі особи, інститути і агентства повинні обговорювати суспільні проблеми [18].

Неоінституціоналізм через теорію раціонального вибору, теорію ігор і політекономію визначав політику і політичну поведінку акторів як результуючу інститутів, де інститути трактувалися набагато ширше, ніж держава, як формальні і неформальні правила.

Ідея співпраці та колективного вибору в процесі прийняття рішень відображена в роботах інституціоналістів. Представниця цього напрямку, нобелівський лауреат в галузі економіки Елінор Остром, вважає, що усвідомлення власних інтересів, самоорганізація і співробітництво визначають успіх прийняття колективних рішень [19]. Ще один нобелівський лауреат з економіки, автор теорії суспільного вибору Дж. Б'юкенен, спільно з Г. Таллоком, аналізуючи процес вибору правил прийняття рішень, доходить висновку, що правління, засноване на однакості, являє собою ідеалізовану модель колективного вибору [20].

Школа громадського вибору (колективного вибору) більшою мірою приділяла увагу питанням вирішення політичних проблем, ніж дослідженню власне публічної політики. Але її внесок у розробку проблемної складової концепту публічної політики безсумнівно заслуговує на увагу.

Критика неоінституціоналізму призвела до оборонної позиції авторів цього напрямку і, в результаті, до появи в 90-х рр. ХХ ст. нових теорій, що пояснюють концепт публічної політики з урахуванням сучасних тенденцій. У першу чергу це стосувалося вивчення нових інститутів і нової ролі традиційних політичних інститутів у формуванні публічної політики. Зростання ролі політичних інститутів у виробленні політичного курсу, на думку американського політолога Дж. Маджоне, можна пояснити трьома характеристиками процесу визначення політики. До їх числа належать: повернення до уявлення про те, що головною метою політичної діяльності є ефективність; нове усвідомлення того, що довіра до політики носить стратегічний характер; посилення прагнення до делегування важливих повноважень щодо вироблення політичних рішень професіоналам, які володіють значною політичною незалежністю [21, с. 590].

Представник неоінституціонального напрямку П. Кньопфель більше уваги приділив інституційним нормам і дійовим особам публічного процесу, вважаючи, що «публічна політика визначається як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи й приватними, дійовими особами, ресурси, інституційна

належність та інтереси яких є різними, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна» [22, с. 44].

Системна теорія внесла свої корективи в сутнісні характеристики публічної політики. Вона дозволяє розкрити нову системну якість політики як сучасної соціальної реальності, пов'язати її з іншими системними категоріями – «демократія», «участь», «громадянське суспільство», «правова держава». Системні поняття «вхід», «вихід», «середовище», «зв'язок», «взаємозв'язок», «зворотний зв'язок» тощо лягли в основу визначень представників різних наукових шкіл і напрямків. Згідно з логікою системного підходу, сучасна публічна політика є цілісною, динамічною системою, яка самовідтворюється, самоорганізовується та саморозвивається, складаючись із взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які, в свою чергу, об'єднуються в стійку єдність за допомогою багатьох факторів і умов із зовнішнім середовищем.

Через призму системного підходу О. Галкін категорію «публічна сфера» нерозривно пов'язує з більш широким поняттям зворотного зв'язку, введеним у науковий обіг творцем кібернетики Норбертом Вінером. У його трактуванні, що стало нині загальноновизнаним, зворотний зв'язок постає найважливішим елементом теоретичного аналізу, що дозволяє усвідомити специфіку взаємодії в рамках будь-яких сукупностей, які можуть розглядатися як системи [23, с. 72]. Характер зв'язків є якісним показником публічної політики, яка представлена численними різнорівневими акторами.

Розгляд публічної політики неможливий без участі недержавних акторів. Стратегія їх поведінки і роль участі в процесі вироблення публічної політики варіюються в залежності від статусу, ресурсної можливості, структурованості й умов, які надає їм держава. Включення вченими різних шкіл в аналіз публічної політики таких акторів, як групи інтересів, громадянське суспільство, експертно-аналітичні спільноти, політичні партії, дозволило деталізувати розглянутий концепт.

З розвитком суспільно-політичного життя процес здійснення політики значно ускладнився рядом акторів, що приймають рішення або впливають на їх прийняття, механізмами реалізації управлінських практик. У зв'язку з цим концепт публічної політики, на думку І. Мірошниченко, виходить за рамки держави і передбачає включення різних громадських груп, державних і недержавних акторів в політико-управлінський процес за допомогою різних механізмів узгодження інтересів на основі культури консенсусу [24, с. 20]. Ця тенденція чітко простежується в європейській традиції, де публічна політика – це не тільки вироблення та реалізація управлінських рішень державою, а й демократична участь різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів в політико-управлінському процесі (public deliberation), досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду [25, с. 76].

Колектив європейських авторів (Дж. Капано, М. Хоулетт та ін.) успішно розробив й представив концепт «драйверів» (drivers) або «рушійних факторів» публічної політики, що призводять до її змін. При цьому ними підкреслювалася багатомірність концепту «публічна політика», яка розумілася в декількох смислах одночасно: і як арена боротьби політичних акторів за реалізацію власних інтересів; і як сукупність інститутів, формальних правил, процедур і практик взаємодії політичних акторів, їх когнітивні схеми і цінності; і як «форуми ідей», на яких обговорюються і взаємодіють різні політичні альтернативи вирішення соціальних проблем, що конфліктують одна з одною; і як мета постійних «атак» і «інтервенцій» з боку політичних акторів і структур, що змінюють політичні інститути; і як мережі часто інституціоналізованих відносин між різними політичними акторами та інститутами [25, с. 77].

Відображення в концепті публічна політика неієрархічних зв'язків і структур стало можливим завдяки коаліційному підходу й теорії політичних мереж. Модель вироблення та здійснення колективного політичного курсу, запропонована П. Сабатьє і Х. Дженкінсом-Смітом, спирається на коаліційний підхід. Вони вважають, що невід'ємною частиною вироблення публічної політики є коаліційна поведінка груп, що припускає єдність поглядів і боротьбу з іншими системами уявлень [26].

Публічна політика у мережевій теорії розглядається в якості конкретних видів посередництва інтересів різних акторів (державних і недержавних) і в якості специфічної форми управління [27].

Продовжуючи розпочату західною наукою полеміку про політику (policy) і публічне (public), компаративіст Л. Сморгунов вважає, що політика має безліч вимірів, і часто важко відповісти на питання, чи існують певні загальні механізми її вироблення та здійснення, якщо порівнювати різні історичні етапи або різні країни [28, с. 360]. Ефективніше, на думку політолога А. Сунгурова, відносити термін «публічний» до політики в сенсі «policy», включаючи у фокус розгляду характер, процедуру процесу розробки та реалізації програм діяльності влади різного рівня. Таким чином, під публічною політикою можна розуміти програми та пріоритети органів влади, механізми і технології їх реалізації, вироблені на основі і з урахуванням очікувань соціальних груп (страт) суспільства через їх представників. Таким чином, влада може вважатися публічною, якщо вона є прозорою, ефективною, а також націлена на вирішення проблем населення і користується його довірою [29].

На пострадянському просторі з середини 90 рр. ХХ ст. популярним стає інституційний підхід, який розглядає публічну політику як систему інститутів публічної політики, що має властиву їй конфігурацію або архітектуру, тобто інституційний дизайн у вигляді системи структурних елементів публічної сфери суспільства, розташованої на стику держави і громадянського суспільства. На думку політолога К. Холодковського, публічна політика найчастіше співвідноситься з процесом прийняття та реалізації органами державної влади різного рівня, а також місцевого самоврядування рішень із певної соціально значущої проблеми або комплексу проблем, до якого залучені численні актори – політичні партії, ЗМІ, громадяни, організовані групи інтересів, неурядові громадські організації, правозахисні організації, професійні асоціації та профспілки, громадські консультативні ради, комітети та комісії та інші структури громадянського суспільства, які співпрацюють і конкурують між собою і з державними інститутами в прагненні вплинути на рішення та дії політиків [30, с. 81].

Українські фахівці в галузі державного управління С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович розглядають публічну політику (public policy) як політику органів державного управління, засновану на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін і спрямовану на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань [31].

Діяльнісне тлумачення публічної політики дає В. Тертичка, при цьому розмежовуючи суспільну політику (public policy) й аналіз суспільної політики (public policy analysis). На його думку, суспільна (державно/суспільна) політика – це напрям дії (або бездії – нагадаємо, що це пролонгація, продовження діючої політики), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, ґрунтується на суспільних цінностях і впливає на життя суспільства, і в такому розумінні політика як курс дії (бездії) є предметом дослідження й аналізу політики [32].

Послідовниця польової теорії, Н. А. Шматко категорію «публічна політика» розуміє як «...симбіоз політичної дії, наукової рефлексії та акту масмедійної

комунікації» [33, с.107]. Оскільки суспільне життя багатогранне, остільки й зміст публічної сфери різноманітний. Вона включає, принаймні, чотири головні компоненти:

- по-перше, економічний: громадський сектор економіки, виробництво суспільних благ (public goods), система перерозподілу доходів для задоволення суспільних потреб;
- по-друге, соціальний: громадські та державні служби соціального забезпечення (пенсії та допомоги, зайнятість, охорона здоров'я, освіта, громадський транспорт і засоби комунікації, збереження довкілля, захист від злочинності і корупції, комунальне обслуговування, підтримка соціальної стабільності і комфортності);
- по-третє, цивільно-політичний: недержавні самодіяльні об'єднання і асоціації громадян, громадянська мережа формування громадської думки, центри громадянської солідарності і республіканізму;
- по-четверте, соціокультурний: інститути зберігання і відтворення духовних цінностей і культурних кодів суспільства [33, с. 11].

Процеси, що відбуваються в різних системах сучасного суспільства, по-новому визначають формат публічної політики, а саме через конфліктологічну парадигму, яка може дати продуктивний результат в розумінні складності, амбівалентності, часто різноскерованості взаємодії бізнесу, держави і некомерційних організацій. Це, в свою чергу, дозволяє чітко зафіксувати якісні характеристики суб'єктів та особливості їх взаємовідносин у процесі формування публічної політики. Взаємодія громадянського суспільства та влади починається з діалогу. Суспільний діалог, як стверджують Л. Ніковська та В. Якімець є природним середовищем формування принципів конфліктологічної парадигми, як і конфліктологічна парадигма є неодмінною умовою повноцінного існування публічного діалогу й підтримки динамічної рівноваги у взаємодії влади і громадянського суспільства [34, с. 141].

Таким чином, публічна політика – сучасний концепт політичної науки, що виник у середині ХХ ст. і перманентно трансформувався в силу мінливої політичної реальності, що ставило представників різних наукових шкіл перед проблемою постійного пошуку універсального визначення і нових пояснень його змісту, орієнтуючись на філософсько-аксіологічний, просторовий і функціональний виміри цього феномена.

Філософські міркування про розуміння публічної політики заклали основу мета-аналізу дослідження цієї проблеми та визначили концептуальні межі для подальших теоретичних пошуків.

Конструювання реальності публічної політики за допомогою просторового концепту надало можливість аналізувати різні види взаємодій як інституціоналізованих, так і не інституціоналізованих індивідуальних і колективних акторів у процесі здійснення влади і впливу на неї в конкретному політичному середовищі, яке, в свою чергу, є складною системою, що постійно саморозвивається, зі своїми законами й кордонами.

Функціональне трактування категорії «публічна політика» досить широко й різнопланово представлене в роботах дослідників багатьох методологічних підходів і теорій, які пов'язують її з політико-управлінськими процесами. Управлінський вимір публічної політики дозволяє визначити інституційні та технологічні можливості акторів політичного процесу у виробництві публічних рішень. Тому починаючи з 90-х рр. ХХ ст. вчені, які орієнтуються на функціональний вимір публічної політики, адаптують понятійний сенс цього феномена на підставі досвіду державних і культурно-ціннісних паттернів, що існують в їх національних контекстах.

У результаті ретроспективного аналізу підходів, що операціоналізують публічну політику, автор під публічною політикою пропонує розуміти доцільну взаємодію

публічних акторів (інституалізованих та неінституалізованих, формальних і неформальних), які за допомогою власних ресурсів, функціональних механізмів, культурно-ціннісних і правових норм, мають можливість виявляти, вирішувати, аналізувати та контролювати загальнозначущі соціально-політичні проблеми.

Варто зазначити, що формулюючи нові пояснення концепту публічної політики, вчені стикаються з проблемою його універсальності і застосовності для всіх видів систем: практично всі концептуальні визначення публічної політики, запропоновані в сучасній політичній науці, стосуються стабільних демократичних систем з розвиненими громадянськими інститутами та високим ступенем дискурсивності акторів, які беруть участь у деліберативному політичному процесі. Тому для аналізу формування публічної політики в динамічних перехідних державах представлені категорії складно пристосовуються як у теоретичному, так і в емпіричному плані. Таким чином, політичну науку чекає ще складна робота щодо уточнення концепту «публічної політики» в умовах сучасної трансформації політичних систем, які перебувають під впливом глобальних і внутрішньополітичних чинників.

1. Новый англо-русский словарь : Ок. 200 000 слов и словосочетаний / Мюллер В. – [12-е изд., стереотип.]. – М. : Рус. яз. ; Медиа, 2005. – XIV. – 945 с.
2. *Доган М.* Политическая наука и другие социальные науки / М. Доган // Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. – М., 1999. – С. 113-146.
3. *Третяк О.* Публічна сфера політики демократичного суспільства: теоретико-концептуальні засади і напрямки структурної еволюції / О. А. Третяк. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетровського університету, 2012. – 376 с.
4. *Dewey J.* The Public and Its Problems / J. Dewey. – [Reprint. NY : Henry Holt, 1927]. – Athens : Ohio University Press, 1954. – 158 p.
5. *Хабермас Ю.* Демократия, разум, нравственность. Московские лекции и интервью / Юрген Хабермас. – М. : КАМІ АКАДЕМІА, 1995. – 245 с.
6. *Хабермас Ю.* Философский дискурс о модерне / Юрген Хабермас ; [Пер. с нем.]. – М. : Издательство «Весь Мир», 2003. – 416 с.
7. *Алексеева Т.* «Публичное» и «Частное»: где границы «политического»? [Электронный ресурс] / Т. А. Алексеева. – Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/vm/vm2.htm>
8. *Lasswell Harold D.* Psychopathology and Politics / H. Lasswell. – Chicago : University of Chicago Press, 1930.- 231 p.
9. *Lowi T. J.* American business, public policy, case-studies and political theory / T. J. Lowi // World Politics. – 1964. – Vol. 16. – P. 677-715.
10. *Нельсон Б. Дж.* Социальная политика и управление: общие проблемы / Б. Дж. Нельсон // Политическая наука: новые направления / [Под ред. Р. Гудина и Х. Д. Клингеманна. Научн. ред. русского изд. Проф. Е. Б. Шестопал] ; [Пер. с англ. М. М. Гурвица, А. Л. Демчука, Т.В. Якушевой]. – М. : Вече, 1999. – 816 с.
11. *Мирошниченко И. В.* Формирование субъектности сетевых сообществ в российской публичной политике / И. В. Мирошниченко // Человек. Сообщество. Управление. – 2012. – № 1. – С. 76-86.
12. *Anderson James E.* Public Policymaking: An Introduction. Boston / E. Anderson James. – New York, 2003. – P. 16-27.
13. *Путерс Б. Г.* Политические институты: вчера и сегодня / Б. Г. Петерс // Политическая наука: новые направления. – М. : Вече, 1999. – С. 218-231.
14. *Brewer G.* The Foundations of Policy Analysis / G. Brewer, P. de Leon, Monterey. – Cal. : Brooks, Cole., 1983. – 476 p.
15. *Heidenheimer A.* Comparative Puplic Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan / A. Heidenheimer, H. Hecllo, C. Adams. – New York : St. Martin Press, 1990. – 350 p.

16. *Hecló H.* Review Article: Policy Analysis / H. Hecló // *British Journal of Political Science.* – 1972. – Vol. 132. – P. 83-108.
17. *Шмитт К.* Государство и политическая форма / К. Шмитт. – М. : Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010. – 272 с.
18. *Роулз Дж.* Теория справедливости / Дж. Роулз. – Новосибирск, 1995. – 557 с.
19. *Ostrom E.* *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* / E. Ostrom. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – 378 p.
20. *Buchanan James M.* *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* / James M. Buchanan, T. Gordon. - Indianapolis, IN : Liberty Fund, Inc. - 1999. - 341 p.
21. *Маджоне Дж.* Социальная политика и управление; идеи, интересы и институты / Дж. Маджоне // *Политическая наука: новые направления* / Под ред. Р. Гудина и Х. - Д. Клингеманна. – М., 1999. – С. 589-607.
22. *Кньофельд П.* Аналіз та пілотаж публічної політики / П. Кньофельд, К. Ларю, Ф. Варон, Н. Малишева. – К. : Алерта, 2010. – 420 с.
23. *Галкин А.* Модернизация, обратная связь и публичная сфера / А. Галкин // *Полития.* - 2011. - № 1 (60). - С. 28-44.
24. *Мирошниченко И.* Сетевой ландшафт российской публичной политики / И.В. Мирошниченко. - Краснодар : Просвещение-Юг, 2013. - 295 с.
25. *Беляева Н.* Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам / Н. Ю. Беляева // *Полис.* - 2011. - № 3. - С. 72-87.
26. *Sabatier P. A.* *Evaluating the Advocacy Coalition Framework* / P. A. Sabatier, H. C. Jenkins-Smith // *Journal of Public Policy.* - 1994. – Issue 02. – April. - P. 175-203.
27. *Borzel T.* *Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance* / T. Borzel // *Journal of European Public Policy.* – 1998. – № 2. – P. 254-258.
28. *Сморгунов Л.* Современная сравнительная политология / Л. В. Сморгун. - М. : РОС СПЭН, 2002. - 472 с.
29. *Сунгуров А.* Публичная политика: в поисках определения [Электронный ресурс] / А. Сунгуров. – Режим доступа: <http://strategy-spb.ru/print.php?doc=414>.
30. *Холодковский К.* Политическая система и гражданское общество России перед задачами модернизации / К. Г. Холодковский // *Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования*; Ред колл.: Л. И. Никовская (отв. ред.), А. Ю. Сунгуров, В. Н. Якимец. – М. : РАПН ; РОССПЭН, 2012. - 308 с.
31. *Телешун С.* Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситнік, І. Рейтерович // *Вісник Національної академії державного управління.* – 2012. – № 4 - С. 185-195.
32. *Тертичка В.* Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? / В. Тертичка // *Політичний менеджмент.* – 2007. - № 1. - С. 10-23.
33. *Шматко Н.* Феномен публичной политики / Н. А. Шматко // *Социологические исследования.* - 2001. - № 7. - С. 106-112.
34. *Якимец В.* Антикризисный потенциал публичной политики: Введение в проблему ее состояния в регионах России / В. Якимец, Л. Никовская // *Человек. Сообщество. Управление.* – 2009. - № 3. - С. 4-13.