

**Олена Ричко,**

*аспірант кафедри політичної аналітики*

*і прогнозування НАДУ*

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

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

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

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

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

*Постановка проблеми.* Наука про публічну політику сформувалася на початку 1950-х рр. і з того часу перетворилася на одну з потужних галузей знань про способи управління суспільним життям. Нині налічується щонайменше десять різних моделей, які описують цей об'єкт крізь призму раціонального прийняття рішень, суспільного вибору, групових інтересів тощо [1]. Зміни, що відбулися у світі у 80-х - 90-х рр. минулого століття, у тому числі в країнах "західної демократії", змусили їх уряди переглянути свою соціальну політику. Соціальні умови політичних практик докорінно змінилися, викликавши до життя як нові політичні форми, так і нових професіоналів їх виробництва - аналітиків, експертів, соціальних працівників. Публічна політика стала новим способом державного регулювання, породивши сукупність позицій, які вироблять практики, пов'язані не стільки з "управлінськими ризиками" (як прийнято вважати в неоліберальній традиції з її орієнтацією на "раціональний менеджмент" та управління ризиками), скільки з

їхньою інтервенцією у сферу політичного [2]. Разом з тим попри численні наукові та управлінсько-практичні дослідження на сьогодні відсутнє уніфіковане визначення терміна "публічна політика", що зумовлено різноманітністю перекладів зазначеного терміна та пов'язаною з цим неоднозначністю його трактування різними науковцями.

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

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У зарубіжних країнах соціологія публічної політики вже достатньо давно є окремою дисципліною, головне завдання якої полягає у виявленні та дослідженні ролі практичної публічної політики у досягненні соціальної злагоди. Відповідно, науковці приділяють значну увагу проблемам публічної політики як соціального явища, політичним мережам публічної політики та філософським основам публічної політики та управління. Зокрема, йдеться про роботи Т.Адорно, Х.Арендта, І.Гофмана, І.Лумана, У.Саркінеллі, Ю.Хабермаса, Р.Сеннета, М.Хоркхаймера та ін. У Російській Федерації зазначені питання розглядаються Ю.Качановим, Н.Шматко, О.Касьяновим, І.Макаровим, А.Зудінім, П.Левадним, А.Ушковим, О.Харитоновим, А.Страховим.

Серед вітчизняних фахівців, які приділили увагу у своїх дослідженнях особливостям становлення інститутів публічної політики та управління в Україні, теорії та практиці аналізу публічної політики, слід відзначити Е.Афоніна, О.Дем'янчука, С.Телешуна, С.Ситник, В.Трощинського, В.Тертичку, В.Нанівську та ін.

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

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

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі дослідницькі завдання:

розкрити поняття "публічна політика";

проаналізувати особливості визначення цього поняття у вітчизняній політичній та державно-управлінській науці;

запропонувати авторське бачення сутності публічної політики.

*Викладення основного матеріалу.* Однією з головних проблем у контексті трактування терміна "публічна політика" є проблема перекладу поняття "policy". Як відомо, слово "політика" відповідає трьом різним поняттям в англійській мові: policy - курс дій (наприклад державна політика); politics - сфера взаємодії різних соціальних груп і індивідів з метою реалізації своїх інтересів (політичне життя, політична діяльність) і polity - формальне і неформальне становлення політичного порядку.

Залишаючи поки значення "polity", маємо все ж усвідомлювати, що, використовуючи термін "публічна політика", не роблячи спеціальних застережень, будемо розуміти його не тільки як "public policy", а й як public politics, тобто в значенні, якого немає в англійському оригіналі цього терміна. Саме в цьому значенні публічна політика в пострадянських країнах часто розуміється як відкрита, публічна боротьба за владу, супроводжувана публічними дебатами, з активною роллю телебачення [3].

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

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

характеристик "public policy". Публічна політика є способом розв'язання суперечностей між народним волевиявленням і його реалізацією інститутами публічної влади, визначаючи державу одночасно як демократичну, так і соціальну. С.Масаулов вважає, що "...істотним аргументом на користь терміна "державна політика" є те, що саме так історично називається та сфера людської діяльності та її продукт, якому в англійській мові відповідає "public policy". Єдиним слабким місцем варіанта "державна політика" є те, що це поняття часто асоціюється лише з діями центральних органів державної влади, тоді як термін в англійській мові має на увазі дії усіх галузей влади усіх рівнів від центральних і місцевих до органів місцевого самоврядування" [2].

Пояснюючи значення терміна "публічна політика", російський вчений В.Лобанов спинився на різниці між "суспільною політикою" (public policy), коли акцент робиться на громадських інтересах, суспільстві та його громадян як об'єктах політики, і "політикою" (politics), що належить до чистої політики і означає політичні дії різних політичних і громадських організацій, окремих політиків. Цікавою є думка про те, що під час застосування терміна до політики як до боротьби за владу, публічність сприймається як дійство, за яким приємно та цікаво слідкувати по телевізору, однак можливість впливу на події така ж, як у глядачів у театрі вплинути на сюжет п'єси [4, с. 10].

Російський науковець А.Сунгуров у своїй статті "Публічна політика та експертиза" вважає, що більш ефективно відносити термін "публічний" до політики в сенсі "policy", включаючи у фокус розгляду характер, процедуру процесу розроблення і реалізації програм діяльності влади різного рівня [3].

Більш розгорнуте визначення терміна наведено у роботі російського вченого В.Міхеєва: "Публічна політика - це діяльність, що характеризується системною взаємодією держави, приватного сектору, інститутів громадянського суспільства, різноманітних соціальних, професійних груп і прошарків, суспільних об'єднань із приводу реалізації особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу й використання суспільних

ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій" [5].

Одним із перших російських досліджень, присвячених осмисленню цього терміна, є опублікована у 2001 р. стаття Н.Шматко "Феномен публічної політики". На думку дослідника, публічна політика є симбіозом політичної дії, наукової рефлексії та акту медійної комунікації. За великим рахунком, публічна політика здійснюється в порядку інтервенції у сферу політики експертів, аналітиків, фахівців у галузі соціальних наук, "інтелектуалів", публіцистів і журналістів [6].

Американська плюралістична традиція за основу політики взяла поняття "public government", представивши державу тим агентом, який зобов'язаний відповідати лише на тиск груп інтересів, тим самим значно обмеживши поле публічної політики. Держава у постплюралістичному суспільстві є таким самим учасником політичної діяльності, як і інші політичні актори, і відповідно, публічна політика розуміється як комплекс складних взаємодій між державою, некомерційними та комерційними організаціями, громадянським суспільством і суспільством в цілому.

Леслі А.Пал визначає публічну політику як "напрямок дії або утримання від неї, обрані органами управління для розв'язання якоїсь проблеми або комплексу проблем" [7, с. 27]. Інші відомі автори - К.Паттон і Д.Савіцкі - розглядають публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм розв'язання суспільно значущих проблем [8, с. 34]. Г.Коулбетч та інші зарубіжні вчені зазначають, що публічна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики [9, с. 18]: вона має бути когерентною, тобто всі складові заходи в рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні "дійові особи" взаємодіють між собою в процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, відповідно до своїх власних прагнень й інтересів. Також публічна політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації згори донизу. Адміністративні органи, що приймають

рішення, передають їх "вниз" для виконання за встановленою ієрархією повноважень.

Цікавою є думка М.Ріттера, який зазначає, що публічна політика з'явилась в контексті ліберальної демократії, що проголошує цінності участі громадськості в політичному процесі, зокрема через політичні дебати, створення добровільних асоціацій та відстоювання своїх інтересів [10, с. 13].

Вітчизняний дослідник, професор С.Телешун у процесі аналізу публічної політики орієнтується не стільки на предмет, скільки на проблему необхідності легітимації суб'єкта, що представляє владний інститут, а також на використання публічної політики як стратегічно спрямованої діяльності. На його думку, публічна політика один з головних атрибутів не лише розвиненого громадянського суспільства, а й необхідна умова існування сильної демократичної держави. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Публічна політика часто перетворюється у політику репрезентативної публічності, стає засобом боротьби за право репрезентувати волю народу. Між тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. В результаті такого діалогу відбувається легітимація самої влади. Таким чином, публічна політика, на думку науковця, - це передусім легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики [11].

У свою чергу В.Тертичка, аналізуючи базові принципи та термінологічні особливості згаданого терміна, переконаний, що більш доречним є вживання терміна "суспільна політика" (замість "державна") як підкреслення того, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства. Політика є суспільною, але не тотожною державній, хоча вона передбачає використання владних повноважень, але посадовці не є монопольними учасниками і не обов'язково ключовими гравцями політики. Щодо публічності політики, як відзначає науковець, то це є дуже важливою і невід'ємною її характеристикою, оскільки

вона обґрунтовує принципи відкритості й прозорості вироблення політики та передбачає співпрацю широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій у дискусіях, що передують ухваленню рішень (чи співрішень) [12].

Як відзначає Р.Кобець, поняття "державної/публічної політики" містить засадничу двозначність. З одного боку, державна політика - це ухвалення повноважним органом рішення, що спрямоване на розв'язання певної суспільно-значущої проблеми, яке послідовно реалізується усіма органами влади та державними установами. З другого боку, очевидним є факт, що реальний процес підготовки, ухвалення та реалізації певної політики є складним мереживом взаємодії з різноманітними "учасниками гри", які беруть у ній участь, керуючись найрізноманітнішими міркуваннями: утримання існуючого status quo, отримання специфічних переваг, збільшення повноважень, розширення фінансування, залучення до процесу ухвалення рішень тощо [13, с. 56].

На думку директора Міжнародного центру перспективних досліджень В.Нанівської, публічна політика - виклик для нової влади. Публічна політика - це просто здоровий глузд. Його не можна запровадити формальними частковими поправками до повністю абсурдної машини державного управління, яка існує нині. Вона вибудовувалася за радянських часів на репресіях, а зараз працює суто на ручному управлінні. Те, що віджило свій вік, треба поховати [14].

У цілому становлення публічної політики є необхідною умовою демократизації суспільства, а саме системи зв'язків та відносин на макро- та мікросоціальних рівнях, що визначають зміст публічної політики як форми репрезентації влади. При цьому сутність публічної політики за своєю природою стає причиною змін у державному управлінні. Сучасні демократичні перетворення та інші соціальні процеси, які відбуваються в Україні, створюють умови для зміни ролі державного апарату, виконавчої влади та державного управління в цілому. В результаті адаптації існуючої системи управління до умов постіндустріального, інформаційного суспільства, її переорієнтації на потреби громадян процес державного

управління вийшов на якісно новий рівень відкритості та ефективності.

Показово, що в сучасних умовах розмова про публічну політику в Україні все частіше розпочинається з позиції її неефективності. Неефективний інститут виборів, оскільки зміна правил з огляду на наближення нових виборів звужує коло "прохідних". Неефективною є позиція поділу влади, оскільки виконавча влада все частіше диктує свої умови законодавчій. Неефективним є інститут політичних партій, оскільки вони не відбивають інтереси соціальних прошарків населення, на відміну від західних політиків, які бачать свою роль у захисті громадян, а не в "грі на публіку". Таким чином, відбувається розрив особистих мотивів та суспільних цілей, про які варто наголосити. Ключову роль відіграють не інститути, а актори, які використовують останніх у своїх інтересах. Прикладом може стати нова "стара" Конституція та зміщення акцентів, по суті, в бік від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської республіки. Тому можна зробити висновок, що актори мають вплив на інститути. Однак однозначно стверджувати про суб'єктивний фактор під час розгляду публічної політики в Україні також не варто.

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

При цьому процес формування публічної політики в Україні потребує:

- 1) залучення громадян і суспільних об'єднань до реалізації державної політики;

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

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

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

5) вироблення рекомендацій органам виконавчої влади та місцевого самоврядування під час визначення пріоритетів у галузі державної підтримки суспільних об'єднань та інших об'єднань громадян, діяльність яких спрямована на розвиток громадянського суспільства в Україні;

6) надання інформаційної, методичної й іншої підтримки. Проведений аналіз дає змогу зробити такі *висновки*.

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

2. Проблемою теоретичного обґрунтування поняття "публічна політика" є неможливість дати універсальне, узагальнене визначення цьому явищу. Її стан характеризується нерозвиненістю міжінституційних взаємодій, неясністю та неповнотою визначення функціональних завдань, притаманних публічній політиці розвинених суспільств. Становлення публічної політики є необхідною умовою демократизації суспільства, а саме системи зв'язків та відносин на макро- та мікросоціальних рівнях, що визначають зміст публічної політики як форми репрезентації влади.

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

*Перспективи подальших розвідок* у даному напрямі полягають у дослідженні теоретико-практичних напрямів удосконалення інститутів публічної політики в Україні. Крім того, подальшого опрацювання потребує проблема теорії та практики аналізу публічної політики та управління. Виходячи з

цього дослідження в цьому напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю удосконалення методів та форм управлінської діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Дем'янчук О. П. Відповідність нинішньої системи управління й вироблення державної політики вимогам суспільства знань / О. П. Дем'янчук // Наукові праці. Т. 54: Політичні науки / Нац. ун-т "Києво-Могилян. акад.". - К., 2000. - С. 182-186. - Режим доступу : [http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npchdu/Politology/2006\\_4/1/41-36.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2006_4/1/41-36.pdf)

2. Масаулов С. Поле публичной политики, или выработка курса государственной политики / С. Масаулов. - Режим доступа : <http://www.ca-cpp.org/about/publications/pole/>

3. Сунгуров А. Ю. Публичная политика: в поисках определения / А. Ю. Сунгуров // Журнал "Пчела" - обозрение деятельности негосударственных организаций Санкт-Петербурга. - Режим доступа : <http://www.pchela.ru/podshiv/45/public.htm>

4. Зудин А. Ю. Новая публичность? Моноцентрическая система и режим консультаций / А. Ю. Зудин // Сборник программ и тезисов участников Третьего всероссийского Конгресса политологов ["Выборы в России и российский выбор"], (Москва, 28-29 апреля 2003 г.). - М. : Центр публ. политики, 2003. - С. 8-13.

5. Михеев В. А. Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики / В. А. Михеев // Власть. - 2005. Июль. - Режим доступа : <http://www.transpress.ru/vlast/0507/13.html>

6. Шматко Н. А. Феномен публичной политики / Н. А. Шматко // Федеральный образовательный портал. Экономика. Социология. Менеджмент. - Режим доступа : [http://www.ecsocman.edu.ru/articles/16000626/16000257/page7.html?l=\\_d0a4](http://www.ecsocman.edu.ru/articles/16000626/16000257/page7.html?l=_d0a4)

7. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; [укр. пер.]. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

8. *Carl V. Patton. Basic Methods of Policy Analysis and Planning / Carl V. Patton, David S. Sawicki. - Prentice Hall in Englewood Cliffs, NJ, 1993. - 482 с.*

9. *Колбеч Г. К. Політика: Основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; [пер. з англ. О. Дем'янчука]. - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2004. - 127 с.*

10. *Ritter M. Публичная сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть: проблемы и подходы. М. ; СПб., 2001. - С. 12-25.*

11. *Телешун С. О. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. О. Телешун // Сайт журналу Кореспондент. - Режим доступу : <http://blogs.korrespondent.net/users/print/sateleshun/a8167>*

12. *Тертичка В. В. Суспільна політика як сфера наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні / В. В. Тертичка. - Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/dutp/20062/txts/POLITICHNI%5C06tvvpdu.pdf>*

13. *Кобець Р. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії : навч. посіб. / Р. Кобець ; Фонд "Європа ХХІ", Т-во Лева. К., 2007. - 212 с.*

14. *Нанівська В. Публічна політика - виклик для нової влади // Вісн. Центру. Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. 2005. - 5 груд. - Число 42 (301).*