

УДК 323.212

Вітчизняний політологічний дискурс публічної політики

Ірина Харечко,
аспірант Національного університету
„Львівська політехніка”

Рецензент:
д. політ. н. В. Гулай

У статті досліджуються тенденції змін традиційних механізмів, каналів вироблення та реалізації політичних рішень через впровадження концепції публічної політики. Доведено, що суб'єктами публічної політики є не лише державні органи, але й інститути громадянського суспільства, органи самоорганізації, громадяни.

Ключові слова: публічна політика, державна політика, політична участь.

Tendencies of changes of traditional mechanisms, channels of policy decisions making and implementation by introducing the concept of public policy are examined in the article. It is proved that the subjects of public policy are not only state bodies but also civil society institutions, self-organization bodies, citizens.

Keywords: public policy, state policy, political participation.

В статье исследуются тенденции изменений традиционных механизмов, каналов выработки и реализации политических решений путем внедрения концепции публичной политики. Доказано, что субъектами публичной политики являются не

Ірина Харечко

только государственные органы, но и институты гражданского общества, органы самоорганизации, граждане.

Ключевые слова: публичная политика, государственная политика, политическое участие.

Постановка проблеми. Сучасна українська політика відзначається низьким рівнем довіри громадян, що спричинено вузькопартійним, кулуарним, бюрократичним характером процесу розробки та прийняття політичних рішень. В свою чергу, концепція публічної політики передбачає відмову від традиційного розуміння і здійснення політики. Аналізуючи праці західних дослідників, варто зазначити про особливості перекладі слова „політика”, адже на відміну від української мови, в англійській існує два слова – „politics” та „policy”, які перекладаються однаково – „політика”. Англійськомовні науковці політику як боротьбу за владу позначають словом „politics”, а „policy” означає здійснення політики на різних суспільних та адміністративних рівнях [2]. Таким чином, публічна політика не є боротьбою за владу чи процесом прийняття політичного рішення вертикального спрямування, яке формується адміністративними органами без максимального врахування різного роду інтересів. Публічна політика базується на участі громадян та їхніх об’єднань в політичному процесі країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи сутність поняття публічна політика, варто, перш за все, вказати на зарубіжних дослідників Р. Гудін, Дж. Кларк, Г. К’юріан, М. Моран, К. Паттон, М. Рейн, Д. Савіцкі, які заклали теоретичні основи досліджуваного політологічного явища. Вітчизняні науковці (О. Дем’янчук, Т. Діхтяр, О. Лазарева, В. Нанівська, С. Ситник, С. Телешун, А. Чемерис) також виявляють помітний інтерес до окресленої проблематики.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. На сьогодні в Україні сфера здійснення політики відзначається низьким рівнем ефективності та спадом довіри населення до політичних інститутів. Політичні рішення не завжди приносять бажаного результату та відповідають вимогам часу. Реальність вимагає наукового обґрунтування концептуальних засад вироблення та здійснення публічної політики. Для дослідження цього питання звернулися до праць зарубіжних та українських науковців, які аналізують лише певні аспекти загальної проблеми. У наукових вітчизняних розробках відсутнє цілісне бачення сутності концепції публічної політики.

Метою є здійснення вітчизняного політологічного дискурсу поняття „публічна політика”.

Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити першочергові дослідницькі завдання:

- з’ясувати сутність поняття „публічна політика”;
- дослідити різні підходи до вивчення цього явища;
- виробити власне трактування терміну „публічна політика”.

Виклад основного матеріалу. У розумінні та дослідженні концепції публічної політики потрібно відштовхуватися не від терміну „політика”, а від „публічна”, адже дана політологічна ідея передбачає відмову від традиційних цілей політики. Саме в західній, зокрема, американській політологічній думці поняття „політика” завжди асоціюється із публічністю, та поряд із терміном політика нерозривно вживається „публічна” [15]. Про публічний характер політики говорять і російські науковці. Зокрема, Б. Ісаєв підкреслює, що політика – це публічний процес [13, с. 24].

Варто відзначити, що термін „публічна політика” є достатньо новим та незвичним для пострадянського, в тому числі й українського, суспільства – набагато зрозумілішим та звичним виступає поняття „державна політика”, що не є тотожним досліджуваному поняттю. Вітчизняний дослідник В. Тертичка пропонує достатньо, на наш погляд, узагальнене визначення, суть якого полягає в наступному: державна політика – це набір цінностей, цілей та знарядь, пов’язаних з визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги [11, с. 56]. З огляду на це твердження, не зрозуміло, хто саме займається визначенням проблеми та чому мова йде тільки про „визначення суспільних проблем”, тобто їхнє формулювання. Невже достатньо лише дізнатися про проблему, а її вирішення залишити без змін?

Інші вітчизняні дослідники К. Ващенко та В. Корнієнко вважають, що державна політика виступає найважливішим видом політики. І залежно від інституціональних складових держави вона може поділятися на політику уряду, глави держави, парламенту, окремих міністерств тощо [1, с. 34].

О. Дем’янчук взагалі розглядає „державну політику” як декларативну діяльність глави держави чи уряду. На його думку, це явище передбачає лише наміри державного органу вжити певних заходів загального характеру для вирішення якихось значних державних завдань, тобто для здійснення державної влади [2]. Американський вчений Леслі А. Пал висуває наступне трактування „державної політики”: „Це не лише певний напрям дії, обраний органами управління для розв’язання якоїсь проблеми або комплексу проблем, але й можливість утримання від будь-яких дій” [6, с. 22].

Ще одним доказом нетотожності „державної політики” та „публічної політики” являються результати дослідження вітчизняної вченої Т. Діхтяр, що базуються на спрямованості процесу формування та реалізації політики. На її думку, державна політика – це політика, яка реалізовується урядом, відображаючи спрямованість політичного керівництва державою. В той час як процес публічної політики спрямовується як по вертикалі (через владні структури), так і по горизонталі (між різними групами громадянського суспільства) [3, с. 8].

Таким чином, на основі аналізу наукової літератури з даного питання, можемо сформулювати наступне бачення поняття „державна

політика”, під яким автор розуміє офіційно задекларовану та законодавчо врегульовану діяльність органів державної влади та владних інститутів, спрямовану на задоволення суспільних інтересів, економічне процвітання та збереження легітимності діючої політичної системи.

На думку як вітчизняних [2], так і російських [13] вчених, публічна політика виникає та функціонує в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий. В такому випадку державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органів самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Таким чином, публічна політика виступає ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, але й громадську, а також політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) приватні структури й агенції. Саме на стику громадянського суспільства і держави, в досить широкій області взаємодії громадських організацій, політичних партій, інших груп інтересів з державними органами політика як громадська діяльність і суспільний процес і виявляє себе як публічна політика.

Виходячи з цих уявлень, можемо погодитися із російським політологом Б. Ісаєвим в наступному: публічна політика передбачає участь професійних (публічних) політиків, державних чиновників, представників громадських організацій та політичних партій, наукового та експертних співтовариств, засобів масової інформації у відкритому і гласному обговоренні суспільних проблем [13, с. 25]. В продовження цієї думки справедливим є твердження вітчизняного політолога С. Ситник, що публічна політика – це транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень [7].

Отож, можна виділити основну сутнісну характеристику публічної політики – значну роль неурядового сектору суспільного життя, яку він відіграє в ініціюванні, розробці та прийнятті політичного рішення із врахуванням інтересів як окремих громадян чи груп населення, так і цілих регіонів чи всієї нації загалом. В результаті цього інститути офіційної (державної) політики не являються одноосібними розробниками суспільно важливих рішень, що унеможлиблює в значній мірі тенденцію до монополізації влади та зловживання службовим становищем.

Відповідно справедливим, з погляду автора, є твердження, що впровадження концепції публічної політики є інструментом пристосування урядової машини до демократичних стандартів державного та місцевого управління [5, с. 10]. В підтвердження цієї думки можна навести погляди вітчизняного дослідника С. Телешуна, котрий розглядає поняття „публічна політика” як один з головних атрибутів демократичного суспільства, необхідну умову сталої демократії, адже вона реалізується як через інститути влади, так і через суспільство [8]. В розвинутих демократіях вже традиційними стали принципи функціонування публічної політики та давно вкоренилася технологія прийняття політичних рішень, яка передбачає засоби врахування різних груп інтересів; спирається на

процедури публічних консультацій; реалізується через прийняті в міжнародній спільноті стандарти та формати [5, с. 21].

Аналізуючи наукову літературу, найбільш узагальненим, як вважає автор, є визначення вітчизняного дослідника О. Дем'янчука: „Публічна політика – це схема подальшого розвитку суспільства й нації” [2]. Аспект стратегічного планування висвітлюють деякі західні науковці, розуміючи публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм розв’язання суспільно значущих проблем [16, с. 5], тобто як програму дій, спрямовану на вирішення певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети тощо [6, с. 22].

В цьому напрямку дослідження проводив і С. Телешун, котрий характеризує публічну політику перш за все як легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та схвалення політики суспільством, як засобів проведення державної політики [10]. Проте дане визначення, на нашу думку, не є правильним, адже способи здійснення публічної політики розглядає в структурі державної політики, тим самим віддаючи політичну первинність останній.

Дещо з іншого кута зору, але також з врахуванням стратегічного розвитку суспільства трактує публічну політику А. Чемерис. Відповідно публічна політика в його трактуванні – це відповідь політико-адміністративної системи на стан соціальної дійсності, який політично визнано неприпустимим [12, с. 8]. Як вважає автор, це визначення не передбачає відповідь інститутів громадянського суспільства та інших суб’єктів політики, зокрема, простих громадян, що є суттєвою помилкою, адже в абсолютній більшості випадків саме населення проявляє незадоволеність соціальною дійсністю в той час, як політико-адміністративні структури відстоюють її досконалість.

В даному контексті справедливим буде звернення до визначення С. Ситник: „Публічна політика – це механізм підтримки публічного порядку”. Тобто, взаємодіючи у суспільстві, громадяни виробляють способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку – політичного та економічного [7].

Більш детальний аналіз дозволяє виділити три взаємопов’язаних, але різних підходи до поняття „публічна політика”. Згідно першого підходу, основна увага при дослідженні приділяється аналізу політичних процесів, таких як визначення порядку денного, розробку, прийняття, і реалізацію, а також, як політичні, соціальні та економічні сили пов’язані з цими процесами і впливають на те, як політика розробляється, коригується та виконується. Цей підхід сконцентрований на вивченні процесу прийняття політичних рішень. А. Чемерис досліджував публічну політику в межах даного підходу, розуміючи під цим поняттям діяльність різних публічних осіб, які у співпраці чи в протистоянні з приватними або напівдержавними дійовими особами намагаються розв’язати

колективну (суспільну) проблему, яку визнано такою через винесення її на урядовий порядок денний [12, с. 9]. Прийняті в результаті цього законодавчі та адміністративні рішення є офіційною підставою для зміни ситуації, в якій виникла проблема, задовольняючи таким чином інтереси окремих осіб чи соціальних груп, які зазнають негативного впливу певної проблеми. Проявами такої зміни можуть слугувати як прийняття загальних та абстрактних норм (законів, постанов, положень), так і вжиття індивідуальних й конкретних заходів (адміністративні рішення, дозволи, дотації тощо) [12, с. 11].

Другий підхід спирається на концепції, запозиченій з економіки та інших суміжних дисциплін. З цієї точки зору, ключовим завданням є систематична або наукова оцінка можливих політичних альтернатив з огляду на їх ефективність і справедливість. Ефективність рішень публічної політики за цього підходу визначається ключовою характеристикою, тому що йде мова про досягнення найбільшої вигоди при даних витратах або мінімізації певних ризиків за розумною ціною. Обравши за цим критерієм найоптимальніший варіант вирішення проблеми та відмовившись від інших, уряд, таким чином, формує публічну політику [3, с. 8].

Третій загальний підхід до вивчення публічної політики концентрується на самій публічній політиці, тобто на вирішенні проблем зі сфери охорони здоров'я, освіти, охорони навколишнього середовища, енергетики, оборони, закордонних справ та безлічі інших політичних полів. Дослідження може включати в себе фокус на історії розробки політики, порівняння цілей і засобів, ідей і пропозицій, що конкурують, або оцінку існуючих стратегій і програм [14, с. 1387].

Особливий погляд на явище публічної політики висловлюють деякі вітчизняні вчені, ставлячи акцент на комунікаційній складовій створення та реалізації політики. Зокрема, на думку колективу вітчизняних авторів на чолі із С. Телешуном, публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників. Більше того, вони переконані, що в основі публічної політики знаходиться особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, а навпаки дає змогу активізувати участь простих громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень [9, с. 5]. Їхні міркування доповнює О. Лазарева, розглядаючи публічну політику як симбіоз політичної дії, наукової рефлексії та актів мас-медійної комунікації [4]. Відповідно для того, щоб публічна політика функціонувала як інформаційно-комунікаційний процес, необхідне цілеспрямоване формування: по-перше, організаційних основ (повідомлення, які створюються та формуються учасниками політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільнозначимий характер та становити контентну єдність); по-друге, технологічних основ (можливість масового розповсюдження та рівного

доступу до інформації тощо) [9, с. 5]. Приділяючи основну увагу аналізу явища в контексті взаємодії між суб'єктами політики, вчені передбачають також залученість членів суспільства до ухвалення політичних рішень. Як переконані інші дослідники, зокрема, А. Чемерис, політика стає публічною, тільки якщо йдеться про прийняття рішення, ініційованого публічними або приватними дійовими особами, які намагаються розв'язати колективну проблему як зусиллями державного апарату, так і публічними зусиллями [12, с. 10].

Отже, підсумовуючи різноманітні дефініції поняття „публічна політика”, переконуємося, що сучасні підходи до тлумачення цього явища є поліконцептуальним. Незважаючи на це, спробуємо сформулювати власне бачення: публічна політика – це організована, узгоджена, легітимна та взаємодоповнююча діяльність органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, при якій рішення стосовно будь-якої сфери життєдіяльності населення приймається в результаті публічних консультацій та з максимальним врахуванням індивідуальних і колективних інтересів.

Висновки. Концепція публічної політики базується на відкритості влади та узгодженості інтересів членів суспільства та його інститутів. Тобто, передбачається, що суб'єктами публічної політики являються не лише державні органи, але й інститути громадянського суспільства, органи самоорганізації та прості громадяни. В результаті цього, рішення публічної політики максимально наближені до суспільства та сприяють вдосконаленню політичної системи та всіх сфер життєдіяльності громадян.

Подальші дослідження передбачається здійснити у напрямі вивчення участі громадян у процесі вироблення публічної політики із використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Література:

1. **Ващенко К. О.** Політологія для вчителя / К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. – К. : Видавництво НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. – 406 с.
2. **Дем'янчук О. П.** „Державна політика” та „публічна політика”: варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук // Наукові записки. – 2000. – Серія „Політичні науки”. – Том 18. – С. 31-36.
3. **Діхтяр Т.** Аналіз політики: можливості впровадження в Україні / Т. Діхтяр. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2001. – 64 с.
4. **Лазарева О.** Публічна політика в системах державного управління країн розвиненої демократії: від теорії до практики / О. Лазарева // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 23. – С. 118-125.
5. **Нанівська В. Т.** Публічна політика для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт у сфері публічної політики / В. Нікітін, В. Гнат та ін.; за ред. В. Т. Нанівської. – К. : Оптима, 2007. – 90 с.

6. **Пал Л. А.** Аналіз державної політики / Л. А. Пал. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
7. **Ситник С. В.** Між теорією та практикою публічної політики / С. В. Ситник // Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – 2010. – Випуск 4. – С. 202–208.
8. **Телешун С. О.** Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. О. Телешун // Політичний менеджмент : наук. журнал / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. – 2009. – № 2. – С. 35–45.
9. **Телешун С. О.** Інституційне забезпечення та особливості формування публічної політики в Україні / С. О. Телешун, С. В. Ситник, С. І. Вировий та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 44 с.
10. **Телешун С. О.** Публічна політика і управління в перехідних суспільствах нової демократії / С. О. Телешун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civicua.org> (17.01.2010).
11. **Тертичка В.** Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Видавництво Соломії Павличко „Основи”, 2002. – 750 с.
12. **Чемерис А. О.** Розроблення публічної політики. Практичний посібник / А. О. Чемерис. – К. : Софія. – 2011. – 128 с.
13. **Исаев Б. А.** Теория политики / Б. А. Исаев. – СПб. : Питер, 2008. – 464 с.
14. **Kurian G. T.** The encyclopedia of political science / G. T. Kurian. – Washington : CQ Press, 2011. – 1801 pp.
15. **Moran M.** The Oxford handbook of public policy / M. Moran, M. Rein, R. Goodin. – Oxford University press, 2006. – 996 pp.
16. **Patton C. V.** Basic Methods of Policy Analysis and Planning / C. V. Patton, D. S. Sawicki, J. J. Clark. – Pearson Higher Education & Professional Group, 2012. – 480 pp.