УДК 32.019.5:35:001.5

О. Лазарєва

ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ЗМІСТ НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ

Здійснено системний аналіз праць провідних вітчизняних науковців у галузі державного управління та суміжних галузей наук, присвячених становленню публічної політики в Україні, та імплементації її засобів у державному управлінні. Виявлено перспективні напрями подальших досліджень у цій сфері.

Ключові слова: публічна політика, державне управління, громадянське суспільство, громадські організації, імплементація.

Суперечливість політичних та соціально-економічних реформ, що відбуваються за умов посттоталітарної трансформації України, формування нової соціальної структури супроводжується падінням рівня довіри населення до політичної влади. На сучасному етапі українське суспільство постало перед необхідністю вирішення низки проблем, які ускладнюють процес формування ефективної демократичної моделі. Серед них – політична пасивність громадян, низький рівень громадянської ініціативи, корумпованість органів державної влади та місцевого самоврядування. Відтак, вельми актуальним як з наукового, так і з практичного боків є питання утвердження, притаманних сучасній розвиненій демократії засобів публічної політики у процесах державного управління України.

Питання імплементації засобів публічної політики в державному управлінні стало предметом теоретико-методологічних досліджень вітчизняних науковців лише в останній період часу. Натомість актуальність та важливість цієї проблематики зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства. Значний інтерес у цьому контексті викликають дослідження, предметом аналізу яких є вивчення не лише електоральних засобів демократичної легітимності, а й інших процедур, які передбачають залучення широкої системи громадських об'єднань до вироблення державної політики.

Результативність взаємодії населення й держави, а отже, й зростання легітимності влади, безпосередньо залежить від рівня інституалізації суспільно-політичної діяльності громадян. Відтак питання участі громадян у процесі вироблення політичних рішень зводиться до проблематики публічної політики, шляхи імплементації її засобів у суспільно-політичному житті.

Публічна політика – один із головних атрибутів демократичного суспільства, необхідна умова сталої демократії. Адже політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство. Влада, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефективної мобілізації суспільства і, таким чином, змушена докладати зусилля для отримання зворотної реакції у формі суспільної підтримки у вирішенні проблеми.

Проблему становлення публічної політики, окремих її аспектів, досліджено у працях Е. Афоніна, С. Вирового, Н. Нанівської, В. Нікітіна, О. Оболенського, Г. Ситника, В. Трощинського, В. Тертички, С. Телешуна, І. Рейтеровича. В них, зокрема, висвітлено базові засади публічної політики та проаналізовано її вплив на

практичну складову державного управління. Питанню шляхів імплементації управлінських рішень присвячені наукові доробки О. Бабінової, В. Кампо, С. Конончук, Б. Кухти, П. Петровського, Ю. Якименка.

Окрім досліджень науковців, проблематика публічної політики, розробки засобів її імплементації у державному управлінні активно вивчається неурядовими дослідними організаціями. Так, досить вагомими здобутками останніх років у цій сфері є дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова (далі – УЦЕПД), Інституту місцевої демократії (далі – ІМД), Міжнародного центру перспективних досліджень (далі – МЦПД), Українського незалежного центру політичних досліджень (далі – УНЦПД) та інших.

Загалом потрібно зауважити, що окреслена проблема є міждисциплінарною – відповідні наукові розвідки здійснюють як представники політичної науки та наук з державного управління, так і суміжних із ними дисциплін – юридичних, соціологічних, історичних. Відтак, семантичне поле категорії "публічна політика" не обмежується лише політичною термінологією – застосування цього поняття поширюється на всю сферу соціальних відносин, охоплюючи широкий спектр соціальних інститутів та явищ.

Метою дослідження статті є системний аналіз наукових доробків в галузі державного управління та суміжних із нею дисциплін, предметом аналізу яких є публічна політика та шляхи імплементації її засобів у державному управлінні. Відповідно до мети, головним завданням дослідження, матеріали якого викладено в цій статті, визначено системний аналіз наукових праць, присвячених проблемам публічної політики з перспективою виявлення недосліджених її аспектів, зокрема у площині пошуку шляхів її імплементації у державному управлінні.

Аналізуючи стан дослідженості окресленої проблеми у вітчизняній науковій літературі, можна констатувати наступну тенденцію – це питання висвітлюється, здебільшого, в контексті досліджень, присвячених питанням електоральної поведінки, політичним технологіям та шляхам популяризації управлінських рішень у суспільному просторі. Натомість сам феномен публічної політики, механізм та особливості її виникнення як форми репрезентації влади у соціокультурній сфері практично недосліджений. На сьогодні у вітчизняній науці відсутні роботи, присвячені компаративному аналізу теорії та практики публічної політики та шляхів імплементації її засобів у суспільно-політичному вітчизняному суспільно-політичному житті та західноєвропейських країн.

Одним із перших вітчизняних науковців у галузі державного управління, який звернувся до аналізу окресленої проблематики можна вважати В. Тертичку [1 – 4]. У своїх численних публікаціях він вперше спробував проаналізувати базові принципи та термінологічні особливості публічної політики (*public policy*). Науковець наголошує на мультидисциплінарності, зорієнтованості на вирішення проблем і нормативності науки про суспільну політику, розподілі її на дві окремі сфери: дослідження та аналіз політики. Сам феномен публічної політики (*public policy*) вчений розглядає поліконцептуально – як галузь прикладних досліджень (дослідження політики – *policy study*), як сферу професійної діяльності (аналіз політики – *policy analysis*) та як навчальну дисципліну. Окрему увагу В. Тертичка приділяє дефінітивним властивостям досліджуваної проблеми, вказуючи, що за контекстом і змістовими особливостями для поняття *public policy* найбільш адекватним є визначення "державна політика".

Суттєвим внеском у дослідження публічної політики у вітчизняній науці став науковий доробок О. Дем'янчука "Державна політика" та "публічна політика": варіант перехідного періоду [5]. У роботі розглянуто відмінність між термінологією і суттю понять "державна політика" і "публічна політика". Проаналізовано, якою мірою практика реалізації публічної політики в посткомуністичних країнах відповідає теоретичним вимогам і потребам суспільних трансформацій на шляху до демократії. У підсумку автор резюмує: порівняння теоретичної схеми ієрархії управління реалізацією політики зі звичною адміністративною структурою в посткомуністичних країнах свідчить, що брак участі громадських організацій суттєво обмежує ефективність політики при розробці плану дій, залученні необхідних ресурсів та оцінці результатів політики. В такому контексті, зазначає О. Дем'янчук, публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських структур тощо.

На прикладних аспектах дослідження публічної політики акцентує свою увагу С. Телешун [6, 7]. На сьогодні, на його думку, необхідно говорити про чергову стадію розвитку демократії, а саме – мультимедійне суспільство. Останнє є правовим демократичним суспільством, відкрите для обміну інформацією, де головним чинником є визнання, забезпечення та захист прав людини і громадянина. Публічна політика – це передусім легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики. Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава, використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. Саме внаслідок такого діалогу відбувається легітимація влади.

Визначальну роль громадської думки як складової публічної політики, яка здатна впливати на суспільно-політичні процеси, обґрунтовано у роботі Я. Легези "Особливості взаємодії громадської думки та влади в Україні" [8]. У дослідженні, зокрема, виявлено особливості суспільно-політичного життя останніх десятиріч, якими є автономізація публічного політичного простору, тобто формування та зміцнення суто публічних форм взаємодії й боротьби між політичними суб'єктами, що призвело до появи нових форм публічної політичної активності. А саме йдеться про появу і посилення впливу особливого типу фахівця – експерта-політолога – професіонала в області політичної інтерпретації, типовим різновидом діяльності якого стало залучення до аргументації даних опитувань громадської думки. Виявлені та уточнені положення, що для України доби постсоціалістичних трансформацій властивим є посилення впливу масмедійних чинників на формування громадської думки разом із зменшенням публічної активності громадян та нерозвиненістю громадянського суспільства, яке будується на горизонтальних зв'язках громадської взаємодії. Розглядаються визначення, форми та функції засобів масової інформації (далі – ЗМІ), як важелів, за допомогою яких влада може формувати і змінювати громадську думку на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Вивченню середовища вироблення державної політики як сукупності впливів, які виникають та здійснюються під час політичного процесу та значною мірою обумовлюють специфіку формування інститутів публічної політики присвятив своє дослідження О. Антонова [9]. У роботі "Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічні аспекти) 2005 року" розкрито основні науково-теоретичні підходи до ідентифікації впливів під час взаємодії суб'єктів вироблення державної політики. Визначено функції та основні інструменти структурування впливів середовища. Розроблено дескриптивну модель середовища вироблення державної політики. Проаналізовано особливості застосування цієї моделі в країнах розвинутої демократії та в Україні.

Проблемам формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики у державному управлінні України в контексті переходу системи державного управління України до стандартів демократичного урядування та розробки публічної політики приділив увагу у своєму дисертаційному дослідженні Ю. Кальниш [10]. У роботі, зокрема, виявлено тенденції, перспективні напрями і шляхи розвитку недержавної політико-аналітичної спільноти в Україні, розкрито механізми налагодження взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування України з недержавними аналітичними структурами.

Досить активно досліджують окремі складові публічної політики науковці, праці яких присвячені різноманітним аспектам взаємодії громадськості та органів державної влади і місцевого самоврядування. Так, Н. Піроженко [11] у своїй роботі "Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій" представив цілісну концепцію комплексного механізму державного управління процесом становлення і розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій. Він також узагальнив вітчизняний і зарубіжний досвід партнерства органів публічної влади та їх політики щодо неурядових некомерційних організацій. Окрім того, досить виважено обґрунтував актуальні завдання щодо забезпечення дієвого впливу держави на процес соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій за умов розбудови демократичного урядування в Україні, розробив детальні практичні рекомендації щодо їх реалізації.

У роботі В. Купрія "Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики" досліджено теоретико-методологічні засади демократизації процесу вироблення державної політики, роль організацій громадянського суспільства як суб'єктів цього процесу [12]. Здійснено аналіз теоретико-методологічних підходів до вивчення вироблення державної політики та місця в ньому організацій громадянського суспільства. Охарактеризовано основні ознаки, специфіку даних організацій як соціально-політичних інститутів, розкрито зміст і характер їх участі у процесі вироблення суспільної політики. Проаналізовано європейську практику залучення інституцій громадянського суспільства до ухвалення рішень та запропоновано підходи до демократизації процесу підготовки й ухвалення рішень органами державної влади в Україні у процесі вироблення суспільної політики.

Досить ґрунтовно розглянуто проблеми створення та функціонування неурядових організацій як суб'єктів формування державної політики у роботі О. Тинкован "Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики" [13]. У праці, зокрема, розглянуто основні етапи та особливості процесу становлення та розвитку неурядових дослідних організацій як суб'єктів формування

державної політики у контексті історичного розвитку суспільства. З урахуванням досвіду західних країн встановлено, що впровадження практики залучення неурядових дослідних організацій до процесу формування державної політики в Україні є дієвим механізмом підвищення результативності державного управління. Проаналізовано основні проблеми створення потужної мережі неурядових дослідних організацій та їх залучення до формування державної політики, наведено рекомендації щодо подолання виявлених труднощів.

Натомість О. Бабінова у дисертаційному дослідженні "Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю" проаналізувала сучасний стан залучення громадськості до процесу прийняття рішень в Україні та в розвинених демократичних зарубіжних країнах [14]. У згаданій роботі визначено основні напрями та механізми підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Крім того, суттєву увагу приділено значенню демократії як необхідної умови забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Досить цікавими у контексті досліджуваної проблематики є напрацювання низки аналітичних центрів. Так, активно позиціонує себе у цій галузі досліджень МЦПД. Зокрема, значний інтерес викликають публікації В. Нікітіна [15], в яких аналізується практичний зріз проблеми – публічну політику він розглядає як усталену для західноєвропейських демократій технологію, яка посилює легітимність процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. "В Україні сформована лише одна ланка демократичного циклу – політичні інститути, які забезпечують передачу влади – Конституція, вибори, політичні партії. Натомість інших важливих складових демократичної системи, а саме інститутів опосередкованої (повсякденної) демократії, які покликані гарантувати публічний контроль за владою та забезпечувати постійну взаємодію між державою та громадянами, не створено", – зазначає експерт [16].

Привертають до себе увагу колективні праці з аналізу публічної політики. Серед них можна відзначити посібники "Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт", "Публічна політика для громадських організацій [17]. Практичні рекомендації щодо робіт у сфері публічної політики" [18]. В них, зокрема, розглядається суть публічної політики як необхідної умови становлення громадянського суспільства, надано практичні рекомендації громадським організаціям щодо участі у суспільно-політичних процесах. Водночас, попри безумовну практичну значущість, наукова складова вище означених праць є досить слабкою.

Серед робіт, присвячених шляхам імплементації засобів публічної політики в державному управлінні можна виокремити науковий доробок П. Петровського [19]. У своїй статті "Методологічні аспекти впровадження державної політики" він дослідив процес імплементації державної політики через визначення його суб'єктів, концептуальних засад, типів, етапів й індикаторів упровадження. Натомість на тлі загальних питань імплементації управлінських рішень у суспільно-політичні процеси проблема засобів публічної політики практично не знайшла свого відображення у цьому дослідженні.

Окремі аспекти впровадження засобів публічної політики у суспільно-політичному житті висвітлено у названих доробках неурядових аналітичних центрів. Так, у колективному дослідженні "Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт" [20] представлено

практичні напрацювання МПЦД у сфері імплементації публічної політики. Втім, концептуального наукового супроводу ця проблематики у зазначених працях не отримала.

Здійснений аналіз дозволяє зробити певні висновки:

1. Проблеми, що виникли на шляху утвердження ефективної моделі державного управління, низька легітимність влади та процесу підготовки і прийняття управлінських рішень актуалізують потребу у теоретичному обґрунтуванні важливості запровадження засобів публічної політики у суспільно-політичний процес.

2. У вітчизняній державно-управлінській науці протягом останніх років ведуться дослідження у сфері публічної політики. За цього науковий аналіз цієї проблематики в Україні доповнений ґрунтовними напрацюваннями аналітичних центрів.

3. Водночас, серед усього масиву наукових доробків проблема імплементації засобів публічної політики в державному управлінні поки що не знайшла системного наукового висвітлення у вітчизняній науці, що свідчить про актуальність та наукову новизну окресленого автором предмету дослідження.

Література

1. Тертичка В. В. Суспільна політика як сфера наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/EJournals/DUTP/20062/txts/POLITICHNI%5C06 tvvpdu.pdf.

2. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2002. — 750 с.

3. Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємовідносин / В. Тертичка // Вісник УАДУ [Текст]. — 2002. — № 2. — С. 273—282.

4. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політичний менеджмент [Текст]. — 2004. — № 6 (9). — С. 3—22.

5. Дем’янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду / О. П. Дем’янчук // Наукові записки [Текст] / Національний університет “Києво-Могилянська академія”. — К. : [б. в.], 2000. — Т. 18: Політичні науки. — С. 31—36.

6. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун // Політичний менеджмент [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 35—45.

7. Телешун С. О. Політики зламали “ліфт” / С. О. Телешун // День [Текст]. — 2007. — № 109. — 7 лип.

8. Легеза Я. О. Особливості взаємодії громадської думки та влади в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук. 23.00.03 / Легеза Я. О. ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. — К. : [б. в.], 2008. — 19 с.

9. Антонова О. В. Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічні аспекти) 2005 року [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. В. Антонова ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. — 20 с.

10. Кальниш Ю. Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з

держ. упр. 25.00.01 / Ю. Г. Кальниш ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : [б. в.], 2007. — 36 с.

11. Піроженко Н. В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій [Текст] : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Піроженко Н. В. ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. — 225 с.

12. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / Купрій В. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2007. — 20 с.

13. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / О. В. Тинкован ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 20 с.

14. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / О. О. Бабінова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2006. — 21 с.

15. Никитин В. А. Проблемы становления публичной политики в Украине / В. А. Никитин // Публичная политика-2006 [Текст] : сб. ст. / под ред. А. Ю. Сунгурова. — СПб. : Норма, 2006. — 32 с.

16. Там же. — 32 с.

17. Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт [Текст] / В. М. Гнат, О. В. Гуменюк, В. Т. Нанівська [та ін.] ; за ред. В. Т. Нанівської. — К. : Оптима, 2004. — 208 с.

18. Публічна політика для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо робіт у сфері публічної політики [Текст] / В. А. Нікітін ; за ред. В. Т. Нанівської. — К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. — С. 25.

19. Петровський М. П. Методологічні аспекти впровадження державної політики [Електронний ресурс] / М. П. Петровський. — Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07ppmvdp.htm.

20. Засади публічної політики для громадських організацій... — 208 с.

O. Lazaryeva

MEANS OF PUBLIC POLICY IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE CONTENT OF SCIENTIFIC PROBLEM

The system analysis of the works of leading national scientists in the field of public administration and related branches of science devoted to the public policy in Ukraine and its implementation in public administration is carried out. Perspective directions of further research in this sphere are revealed.

Key words: public policy, public administration, civil society, non-governmental organizations, implementation.