

10. Житарев Є. В. Перспективи модельного законодавства як форми гармонізації правового поля на міжнародній арені [Електронний ресурс]/ Є. В. Житарев // Актуальні проблеми політики. – 2009. – Вип. 39. – Режим доступу : [http:// ua.convdocs.org/docs/index-127612.html?page=49](http://ua.convdocs.org/docs/index-127612.html?page=49)

В последнее время происходит процесс имплементации в национальное законодательство модельных норм права. Это происходит благодаря стремительному вхождению нашего государства в международное сообщество. Это обусловлено необходимостью создания согласованного правового пространства, которое способствовало бы всестороннему развитию экономических, торговых, культурных, других связей между странами и плодотворно влияло на развитие прогрессивных процессов также в их внутригосударственном жизни.

Recently the process of implementation in national legislation model law is occurred. This occurs due to the rapid entry of our country into the international community. This is due to the need to create a consistent legal environment that would facilitate the comprehensive development of economic, trade, cultural and other ties between the two countries and successfully influenced the development of innovative processes and in their domestic life.

Стаття надійшла до редколегії 25.03.2014

УДК 321.01

Подзолков Ю. А., ОНАС им. А. С. Попова

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье анализируются имеющиеся определения публичной политики, сравнивается европейское и американское понимание публичной политики, формулируется авторское определение данного понятия. Делается вывод о том, что в современной политической науке нет единства относительно определения понятия «публичная политика». До сих пор остается актуальным вопрос о границах и содержании публичной политики.

Актуальность исследования обоснована возникновением новых форм организации и самоорганизации украинского общества, повышения его роли в процессе публичной политики, сотрудничества с государством в сфере политического и государственного управления. Таким образом, возникает потребность в исследовании понятия

и сущности публичной политики. Цель статьи: проанализировать имеющиеся определения публичной политики. Задачи статьи: сравнить европейское и американское понимание публичной политики; сформулировать авторское определение данного понятия.

Англоязычный термин *public policy* на русский и украинский языки переводится как «публичная политика», что не вполне корректно. В Англии, США и других странах Запада определение «*public*» относится к сфере действий, как государства, так и общества, влияющих на общественную жизнь. Учитывая, что там государство и общество не противопоставляются, они рассматриваются как нераздельный элемент социального поля. Предполагается, что правительство, которое подотчетно выборным представительным учреждениям, состоит на службе всего общества, отдельные члены которого могут находиться на правительственной и государственной службе, выполняя долг служения обществу и будучи тем самым *public servants*. Политический (по Аристотелю) характер власти предполагает публичность политики, а публичность политики придает власти политический характер [1, с. 28-29].

Европейское понимание публичной политики несколько отличается от американского, поскольку подразумевает процесс демократического участия различных социальных групп, государственных и негосударственных акторов в процессе подготовки к принятию правительственных решений. Такой подход предложен М. Риттером, который считает, что публичную политику следует оценивать через демократию участия, или партисипаторную демократию: «Партисипаторная и нормативная теории демократии исходят из того, что постоянное добровольное участие населения в политическом процессе является единственной гарантией сохранения настоящей демократии... Построение демократических институтов, таких как парламент, правительство, правовые институты, органы исполнительной власти, находящиеся под контролем, не может произойти без участия населения» [2, с. 38].

Определению *public* присущи открытость и публичность в буквальном смысле слова – политика осуществляется не тайно, а публично, на виду у общества, освещается в средствах массовой информации. Понимание понятия «публичная политика» как действия государства стало присущим для американской политической науки, которая акцентировала внимание на перераспределительной роли государства в публичном секторе при возросших социальных обязательствах.

Важность проблематики публичной политики подтверждается тем фактом, что Американской ассоциацией политической науки

она была выделена в качестве самостоятельной отрасли в 1951 г. В начале 1970-х годов публичная политика становится предметом сравнительных исследований. Жан-Эрик Лэйн и Свант Эррсон полагают, что развитие сравнительной политологии представляет собой движение от политической социологии к сравнительной публичной политике в качестве логического завершения тематики сравнительных исследований по политологии [3]. На основе схемы политической системы Д. Истона, они выделяют три основных тематических блока в сравнительной политологии: исследование условий, определяющих конфигурацию политических систем – сравнительная социология; изучение собственно политических систем – институциональный анализ политики; изучение того, как политика влияет на общество – сравнительная публичная политика [3].

Исследователи отмечают интересный факт отсутствия в современном издании Американской энциклопедии статью под названием «Public Policy», в то же время есть статья «Public Administration», как противопоставление «Private Administration, то есть публичная политика понимается как общепризнанная функция публичного администрирования. В американской Международной энциклопедии, вышедшей около сорока лет назад, понятие public policy определялось как политика правительства, под которой понималось управление правительственных учреждений, выполнение политических программ в разных сферах общественной жизни. Таким образом, можно сделать вывод, что на Западе в понятие правительственной политики, уже давно вкладывают содержание, соответствующее зрелой демократии и сложившейся системе плюралистических интересов, где public означает публичное, общественное и в то же время синонимичное государственному [1, с. 30].

А. Сунгуров полагает, что «под публичной политикой можно понимать программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп (страт) общества через их представителей» [4]. Наиболее точным, на наш взгляд, является определение сути публичной политики известных исследователей Л. Никовской и В. Якимца, согласно которому, публичная политика – «это, прежде всего, действия органов власти определенного уровня, выступающих в роли субъектов публичной политики, связанные с поиском приемлемого решения социально значимой проблемы, а также с его реализацией в интересах общества путем использования соответствующих институтов публичной политики и при явно участии ключевых акторов публичной политики» [5, с. 5]. Удачным представляется и подход Л. Никовской и

В. Якимца к определению публичной политики на основе соединения субъектных и институциональных аспектов публичной политики. По их мнению, публичная политика – это многообразный ансамбль процессов и отношений:

- особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации;

- активное гражданское участие и соответствующие процедуры принятия властных решений;

- разработка различного рода программ с общественным участием для решения общественных проблем;

- процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп» [5, с. 5].

Интересно мнение зарубежных исследователей относительно сущности публичной политики. Так, И. Шаркански высказывает точку зрения о том, что «Публичной политикой является все то, важное, что делает правительство». Согласимся с исследователями, считающими это определение не вполне основательным, но дающим повод для обсуждения. Дело в том, что значимость действий правительства, которые можно считать политикой, возможно зафиксировать с учетом финансовой стоимости действий, числа задействованных людей или интенсивности правительственной деятельности. Также политика может быть связана с такими конкретными вещами, как строительство, услуги и т.д., но часто с регулированием активности или символами. По мнению И. Шаркански, сравнительное исследование публичной политики, прежде всего, должно показать различия в политических формах и процессах, определяемых вариациями в контекстах, должно определять структуры, которые различают административные феномены и их деятельность, и структуры, которые объединяют административные феномены в их деятельности. Центральным здесь выступает поиск условий, прежде всего экономических, определяющих содержание публичной политики [6, с. 361]. Ж.-Э. Лэйн считает, что публичная политика – это деятельность агентов, вовлеченных в производство и исполнение решений относительно размещения общественных ресурсов, производства и распределения общественных благ [6, с. 361].

Пытаясь упростить понятие «публичная политика», Н. Беляева пишет, что публичная политика (public policy) – это «коллективное решение общих проблем». «Причем именно общих, а не общественных, поскольку, когда мы говорим «общественных», возникает

неизбежный вопрос о степени их «общественной значимости»: надо ли, чтобы проблема затрагивала миллион человек или всего 10 тысяч?» [7]. Учитывая, что Н. Беляева исследует проблемы сообществ, такую позицию можно принять, если речь идет о небольшом количестве членов какого-либо сообщества. Но тогда и политика будет публичной (как коллективное решение общин проблем) только в рамках данного сообщества.

Понятие «публичная политика» было введено в научный оборот в первой половине XX в. в условиях появившейся потребности соединения политической теории и практики в целях оценки реальных достижений правительств в обеспечении нужд граждан.

Как пишет немецкий исследователь М. Риттер, понятие «публичная политика» появилось в контексте теории либеральной демократии, продвигающей ценности гражданского участия в политическом процессе, в частности, через политические дебаты, создание добровольных ассоциаций и отстаивание своих интересов [8, с.8]. В научной литературе, особенно зарубежной, появилось много различных определений публичной политики, наиболее четким и ясным из которых является следующее: публичная политика – это политика, проводимая в интересах «публики» [9]. Еще одно короткое определение публичной политики принадлежит Юлии Загоруйко, которая считает, что это форма «участия людей в принятии жизненно важных для общества решений». С ее точки зрения, «публичная политика – это не инструмент, при помощи которого истеблишмент манипулирует народом и общественным мнением, и не инструмент, которым пользуется оппозиция в борьбе за власть. Это, прежде всего, способ сосуществования народа и власти [10].

Публичная политика опирается на совместную работу правительства, местных властей, гражданского общества, независимых исследователей и экспертов. По мнению английского политолога П. Джонса, благодаря публичной политике некоторые вещи могут происходить, а могут не происходить. Публичная политика является совокупностью взаимосвязанных действий, направленных на обеспечение, поддержание или предотвращение некоторых состояний. Таким образом, публичная политика по определению связана с намеченными целями, которые перед ней поставлены и эти цели служат для того, чтобы связать между собой совокупность действий, которые предпринимаются государством в форме общественного обслуживания, вытекающего из социального контракта. «Публичная политика состоит из целенаправленных действий правительств или для правительств» [11, р. 2].

По мнению Г. Алмонда и Б. Пауэлла, публичная политика – это результаты политического курса с определенной целью. «Для достижения этого могут быть применены различные, более или менее эффективные способы. Нам, однако, необходимо понять, как соотносятся между собой политическое решение и политический результат. То обстоятельство, что власти и существуют для выработки и проведения определенной политики, вовсе не означает, что политический курс, которым движется конкретное общество, отвечает запросам (сформулированным или потенциальным) его граждан» [12, с.239].

С. Коверзнева рассматривает публичную политику как переговорную форму поиска и выбора политических решений, порождающую возникновение отношений доверия и морального действия, которые создают свободное и активное, ответственное общество. Публичная политика определяется исследователем как субъектная деятельность общества и государства в публичном пространстве [13, с. 18]. Мы поддерживаем позицию С. Коверзневой о том, что «Публичная политика – это не государственная политика, если она выражает интересы определенной группы (партии, бюрократии), но государственной она становится, если направлена на сбалансированность общих ценностей и интересов населения» [13, с.18].

В связи с этим взвешенной представляется позиция А. Дегтярева, который дает следующее определение публично-государственной политики. По его мнению, это целеориентированная и управляемая, комплексная и организованная совместная деятельность индивидов и их групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти и на основе использования коллективных ресурсов общества. Она включает в себя совокупность публичных целей и задач, условий и норм, решений и действий, а также их социальных результатов и последствий [14, с. 19].

Эффективными являются такие механизмы формирования публичной политики, как развитие институтов диалога властных структур и гражданских организаций; создание современных подходов к просвещению граждан в отношении их участия в публичной политике; развитие и использование реальных инструментов гражданского контроля и экспертизы общественно значимых программ и решений; создание переговорных площадок и институтов для совместного обсуждения проблем публичной политики; систематическое сотрудничество власти с представителями экспертного сообщества по оценке и мониторингу состояния институтов и акторов публичной политики и формированию «повестки дня» [15, с. 85].

Итак, исследование показало, что до сих пор в современной политической науке нет единства относительно определения понятия «публичная политика». До сих пор остается актуальным вопрос о границах и содержании публичной политики.

В результате исследования разработано авторское определение публичной политики. По мнению автора, публичная политика является таковой только при условии участия общественных организаций в политическом процессе.

Библиографический список

1. Игрицкий Ю. И. Власть, политический процесс и публичная политика в России (анализ литературы и концепций) / Ю. И. Игрицкий // Политическая наука. – 2005. – № 1. – С. 5-70.
2. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть: проблемы и подходы / под ред. Г. М. Михалевой, С. И. Рыженкова. – М.; СПб.: Летний сад, 2001.
3. Лейн Ж.-Э. Сравнительная политология: от политической социологии к сравнительной социальной политике // Политические процессы в России в сравнительном измерении / Ж.-Э. Лейн, С. Эррсон; под ред. М. А. Василика и Л. В. Сморгунова. – СПб.: Изд. СПб. Ун-та, 1997.
4. Сунгуров А. Понятие публичной политики. Публичная политика как поле взаимодействия [Электронный ресурс] / А. Сунгуров. – Режим доступа : [http://www .strategy-spb.ru/print.php?](http://www.strategy-spb.ru/print.php)
5. Никовская Л. Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России / Лариса Никовская, Владимир Якимец // Власть. – 2013. – № 9. – С. 4-9.
6. Сморгунов Л. В. Сравнительная политология / Л. В. Сморгунов. – СПб.: Питер, 2012. – 448 с.
7. Беляева Н. Публичная политика идет на смену партийной [Электронный ресурс] / Нина Беляева. – Режим доступа : [http:// opec.ru/1553781.html](http://opec.ru/1553781.html)
8. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть: проблемы и подходы / под ред. Г. М. Михалевой, С. И. Рыженкова. – М.; СПб.: Летний сад, 2001.
9. Birkland T.A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making / T. A. Birkland. – N. Y., 2001.
10. Загоруйко Ю. Публичность и политика / Ю. Загоруйко // Зеркало недели. – № 39.
11. Power and Policy in Liberal Democracies / ed. by M. Harrop. – Cambridge : Univ. Pr., 1992. – 319 p.
12. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 537 с.

13. Коверзнева С. А. Государство и общество в современной Российской публичной политике : автореф. дис... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии / Софья Александровна Коверзнева. – С.Пб., 2011. – 26 с.
14. Дегтярев А. А. Принятие политических решений : учеб. пособ. / А.А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.
15. Никовская Л. И. Оценка действенности институтов публичной политики в России / Лариса Игоревна Никовская, Владимир Николаевич Якимец // Полис. – 2013. – № 5. – С. 77-87.

У статті аналізуються наявні визначення публічної політики, порівнюються європейське й американське розуміння публічної політики, формулюється авторське визначення даного поняття. Робиться висновок про те, що в сучасній політичній науці немає єдності щодо визначення поняття «публічна політика». Дотепер залишається актуальним питання про границі й зміст публічної політики.

The article analyzes the existing definitions of public policy, compared European and American understanding of public policy. Author's definition of the concept is formulated. Concludes that in modern political science there is no unity on the definition of "public policy". Still remains a topical issue of the boundaries and content of public policy.

Стаття надійшла до редколегії 24.03.2014

УДК 340.121:348.58 (477)

Сандуленко О. С., НУ «ОЮА»

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ЦЕРКОВНОГО СУДУ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Стаття присвячена виявленню ролі церковних судів та канонічно-правової бази для їх роботи в Україні. Відмічено, що норми церковного судочинства багато в чому кореспондують вітчизняним процесуальним нормам, що може бути підставою для надання церковному суду статусу суду спеціального. Проте існує глибока різниця в розумінні суду, його ролі і призначення державою і Православної Церквою, суди якої призначені для відновлення порушеного порядку та ладу церковного життя та поширюють свою дію лише на своїх членів. Правосуддя України охоплює більш широке коло завдань та поширює свою дію в повному обсязі на всіх громадян, без врахування їхньої релігійної приналежності.