

**Р. Б. АКСЕЛЬРОД
К. А. ДОНЧЕНКО**

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА» У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розглядаються наукові підходи до розуміння публічної політики у сучасному світі. Показано, що розширення кола суб'єктів публічної політики, призводить, зокрема, до того, що вироблення публічної політики стає менш прозорим для суспільства, зважаючи на існування різних груп впливу, в т.ч. неінституціоналізованих, призводить до загострення проблеми розмивання публічної політики та необхідності ідентифікації публічної політики. Наголошується на можливості оцінки публічної політики за допомогою такого інструмента як індекси та рейтинги, що дає змогу формувати базу для подальшого вивчення публічної політики.

Ключові слова: публічна сфера, публічна політика, публічність, суб'єкти публічної політики.

Akselrod Roman, Donchenko Kostiantyn. Transformation of the concept of «public policy» in modern conditions

The article considers approaches to understanding public policy in the modern world. Although there are different approaches and different models of public policy, most authors emphasize the expansion of the range of public policy actors, that they go beyond public authorities. Some of these actors are difficult to single out due to a number of factors, including their reluctance to be noticed in public sphere. This expansion of the range of actors leads, in particular, to the fact that public policy-making becomes less transparent to society, given the existence of different groups of influence, including uninstitutionalized. All this exacerbates the problem of public policy erosion and the need to identify public policy. The question arises of identifying the factors that influence decision-making and understanding the reasons for such decisions. Public policy is increasingly penetrating the private sphere of life, raising questions about where public policy is and where it is not. Scientific and technological progress has accelerated changes in public consciousness regarding the concepts of «public» and «private».

© **АКСЕЛЬРОД Роман Борисович** – кандидат політичних наук, про-ректор з навчальної роботи та регіонального розвитку Київського національного університету будівництва і архітектури; ORCID: 0000-0001-7643-7194; e-mail: akselrod.knuba@ukr.net

© **ДОНЧЕНКО Костянтин Анатолійович** – аспірант Київського національного університету будівництва і архітектури; ORCID: 0000-0001-6818-7447; e-mail: bratxja@gmail.com

Emphasis is placed on the possibility of evaluating public policy with the help of such a tool as indices and ratings, which allows to form a basis for further study of public policy. The indices provide an opportunity not only to improve the performance of public authorities and their procedures, but also to demonstrate an external evaluation of public policy that can be different from the assessment of decision-makers.

Key words: *public sphere, public policy, publicity, subjects of public policy.*

Розмежування публічного та приватного стає дедалі більшою проблемою в сучасному світі. Це пов'язано з подальшим розвитком явищ публічного та приватного, що призводить до їх розширення, зіткнення та синтезу. Цьому сприяє і розвиток інформаційно-комунікативних технологій, як наслідок – змін у суспільній свідомості. Відображення понять «публічне» та «приватне» стає розмитим в уявленнях людей. Акаунти (облікові записи) користувачів соціальних мереж є приватними, оскільки мають особистісний характер, водночас вони є публічними, оскільки мають суспільні наслідки. Це підтверджують випадки врахування облікових записів при прийомі на роботу.

Розуміння поняття «публічність» у політичній науці пов'язане з публічною політикою, через яку і відбувається реалізація публічності у суспільному житті. Проблемою в підході до визначення публічної політики є наявність різноманітних понять, що викликано різними підходами науковців до публічної політики.

Дослідженням публічної політики і державної політики або окремих їх аспектів присвячені праці О. Дем'янчука, Ю. Палагнюка, І. Кресіної, В. Купрія, С. Телешуна, С. Ситник, Н. Беляєвої, Л. Ніковської, В. Якімця. Серед зарубіжних науковців даною проблемою займалися Дж. Андерсон, Х. Арендт, Р. Даль, П. Дюран, П. Кньопфель, Х. Коулбетч, Дж. Марч, П. Мюлер, К. Паттон, Ю. Габермас.

О. Пухкал доходить висновку, що серед вітчизняних дослідників відсутній однозначний підхід щодо перекладу терміна «public policy». Це зумовлено як певними лінгвістичними особливостями англійської та української мов, так і самим концептом публічної політики, який поступово трансформується, а його характеристики змінюються під впливом взаємодії демократичної держави з громадянським суспільством [1, с. 108].

Н. Беляєва відзначає три традиції у розумінні публічної політики: американську, європейську та глобальну. Спільним для американської традиції є зведення публічної політики до дій держави [2, с. 75]. Публічна політика в європейській традиції – це не лише вироблення і реалізація управлінських рішень державою, а й демократична участь різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесі, досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду [2, с. 76]. «Глобальний» підхід у контексті співуправління і взаємовпливу включає вже не тільки держави одного регіону – Європи, а й країни всього світу, які мають претензії на глобальний вплив [2, с. 78].

Спільними рисами для усіх підходів є [2, с. 79]:

1) збереження концепту публічного простору як арени, де відбувається узгодження інтересів, і публіки – як сукупності незалежних, грамотних і зацікавлених громадян, здатних до участі у виробленні та реалізації політичних рішень;

2) узгодження інтересів як мети політики, це управління, що розуміється як колективне рішення загальних проблем;

3) відкритість публічного простору для зацікавлених учасників і ставка на погодження як принцип прийняття рішень замість тиску.

Головною розбіжністю між трьома підходами є ставлення до головного актора в публічній сфері. В американській традиції таким суб'єктом виступає публічна влада, тобто держава. В європейській традиції – головного актора немає, і всі суб'єкти публічної політики визнаються рівними учасниками вироблення рішень, що приймаються. У рамках глобальної традиції фокус уваги взагалі відходить від акторів і зосереджується на процедурах, механізмах, способах узгодження інтересів.

Серед основних підходів до тлумачення змісту поняття «публічна політика» С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник [3, с. 186] виділяють такі:

1) публічна політика – транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

- 2) публічна політика — цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади;
- 3) публічна політика — програма, що містить стратегії розвитку держави;
- 4) публічна політика — визначений курс дії публічної влади;
- 5) сутність публічної політики — публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес;
- 6) публічна політика — механізм підтримки публічного порядку;
- 7) публічна політика — форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників.

Л. Ніковська та В. Якімець зазначають, що публічна політика охоплює широке коло процесів і явищ. По-перше, вона являє собою особливу якість державного управління, яка дедалі більше орієнтується на ідеї постбюрократичної організації; по-друге, активну громадянську участь і відповідні процедури в прийнятті владних рішень; по-третє, розробку низки програм для вирішення суспільних проблем за участі населення, а також соціальні технології їх реалізації; по-четверте, вона охоплює процес двосторонньої комунікації різноманітних суспільних груп, що вибудовується більше симетрично, в діалоговому режимі [4, с. 81].

Інший підхід виділяє концептуальні моделі для аналізу публічної політики: інституційну модель; інкременталістську модель; теорію груп; модель еліт; модель конфлікту [5, с. 4].

Інституційна модель орієнтована на політику як результат діяльності самого уряду, що є остаточним органом прийняття рішень. У даній моделі політичний процес не стає публічною політикою, доки його не буде прийнято, впроваджено та виконано якоюсь урядовою установою.

Інкременталістська модель фокусується на тому, як приймаються рішення щодо державної політики. Припускається, що публічна політика — це насамперед продовження минулої діяльності уряду, лише з поступовими змінами. Модель часто крити-

кують, оскільки вона не вимагає встановлення чітких цілей. З іншого боку, модель відстоюється як спосіб прийняття політичних рішень.

Теорія груп стверджує, що політика являє собою боротьбу між групами за вплив на публічну політику. Роль уряду полягає насамперед у встановленні правових та регулюючих норм у груповій боротьбі.

Модель еліт розглядає публічну політику як відображення уподобань та цінностей владної еліти. Відповідно до неї суспільство поділене між елітами, які мають владу, і не-елітами, які її не мають. При цьому модель припускає можливість руху від не-еліти до статусу еліти, оскільки люди набувають багатства та приймають елітарну культуру.

Модель конфлікту передбачає, що політика — це соціалізація конфлікту. Спеціальні групи інтересів впливають на масштаб конфлікту шляхом лобювання конкретного законодавства.

Публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень [6, с. 5].

Л. Ніковська та В. Якімець, в свою чергу, концентруються на публічній політиці як процесі, що регулює взаємодію між різними ключовими суб'єктами. Автори виділяють три категорії суб'єктів публічної політики. Це, по-перше, політична (у вищому вираженні — державна) влада з усіма її юридичними, силовими й адміністративними інститутами. По-друге, це структурні елементи громадянського суспільства — як старі (партії, профспілки, різноманітні громадські комісії і комітети), так і нові (неурядові некомерційні організації, інститут уповноважених з прав людини, «мозкові центри», інститути радників, політичних консультантів, експертів, громадських спостерігачів на виборах тощо). По-третє, це політична опозиція й ЗМІ, які орієнтовані насамперед на контроль за владними дисфункціями і корупцією [7, с. 31].

Серед головних характеристик публічної політики виділяють також процес розподілу ресурсів різними агентами. З цієї точки зору, публічна політика — це діяльність агентів, залучених до виробництва і виконання рішень щодо розміщення громадських ресурсів, виробництва і розподілу суспільних благ, тобто

публічна політика пов'язана з рішеннями в публічному секторі державного регулювання і спрямована на різні сфери життєдіяльності суспільства в цілому, а також різні консолідовані групи всередині суспільства [8, с. 361].

Атрибутами публічної політики О. Дем'янчук називає [9, с. 32]:

- 1) адміністративні повноваження – легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоуправління;
- 2) компетенція у тій сфері, якої стосується публічна політика – освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо;
- 3) впорядкованість та наступність – наявність системи розробки та прийняття рішень, відслідковування результатів, оцінки та коригування дій.

Спробою осмислити «публічну політику» є індекси та рейтинги, які є суб'єктивними методами оцінки та систематизації.

Глобальні індекси, представляючи кількісну оцінку якості публічної політики, виконують такі завдання [10, с. 141]:

- 1) зовнішнє оцінювання, яке дає більшу об'єктивність та ефективність у порівнянні з внутрішнім оцінюванням;
- 2) рекомендації, котрі можна використовувати в політико-управлінському процесі для підвищення ефективності політики;
- 3) формування та операціоналізація універсальних індикаторів ефективності публічної політики.

Серед найбільш відомих глобальних індексів виділяють The Worldwide Governance Indicators, проект моніторингу Міжнародного банку, який охоплює понад 200 країн; Індекс трансформації Бертельсмана; Індекс відкритого уряду; Індекс громадянського суспільства; Індекс розвитку електронного уряду; Індекс електронної участі; Глобальний інноваційний індекс; Індекс глобальної конкуренції; Індекс розвитку людського капіталу; Індекс сприйняття корупції; Індекс свободи (Freedom House); Всесвітній індекс свободи преси тощо [10, с. 142-143].

Прикладами методологій дослідження публічної політики є Індекс для оцінки та моніторингу публічної політики та Індекс публічності місцевого самоврядування.

Розроблений В. Якімцем та Л. Ніковською індекс для кількісної оцінки і моніторингу стану публічної політики в регіонах

Росії (ЯН-індекс) засновано на основі показників, що характеризують стан суб'єктів публічної сфери і ступінь розвиненості інститутів і механізмів публічної політики. ЯН-індекс складається з двох окремих індексів: ЯН-індексу розвиненості суб'єктів публічної політики і ЯН-індексу, що характеризує стан інституційної інфраструктури публічної політики (описує ступінь відкритості та демократичності ключових інститутів і процедур, що стосуються систем і каналів участі громадян у публічній політиці) [4, с. 83].

Індекс публічності місцевого самоврядування був розроблений ВГО «Громадянська мережа «ОПОРА» у 2011 році та вперше застосований у 10 містах України у 2013 році. З 2014 року відбувається щорічне вимірювання в обласних центрах України. Індекс включає 210 питань, які охоплюють широкий спектр функцій та політик органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Вимірювання стосується трьох об'єктів – міського голови, виконавчого комітету міської ради та депутатів міської ради. Індекс також включає оцінку по трьох принципах – відкритості, прозорості та підзвітності [11].

Отже, розуміння поняття «публічна політика» залежить насамперед від підходу самого науковця до питання публічності та політики. Безперечно, можна виокремити певні спільні риси, притаманні усім трактуванням: 1) процес взаємодії, результати якого обов'язкові до виконання в суспільстві; 2) наявність кількох суб'єктів (гравців) публічної політики (мінімум двох). Традиційно перша роль надається державі, але разом з нею науковці виділяють інших суб'єктів; 3) суспільна важливість – питання публічної політики є значущими для суспільства.

Різноманітність підходів викликана розширенням поняття «публічної політики» та поступовим розмиванням межі між публічним та приватним. Публічна політика дедалі більше втручається у приватне життя. Зі свого боку, фактори, які впливають на публічну політику, часто мають приватний характер. Постають проблеми непрозорості формування публічної політики та ідентифікації публічної політики.

Окрім суб'єктів, які є інституційно оформленими (державою, політичними партіями, громадські об'єднання тощо), існують інші суб'єкти, які мають свою частку впливу. Сюди можна віднести

еліти — об'єднання, що мають політичний, економічний, соціальний та культурний вплив або володіють засобами для такого впливу. Зазвичай їх можна звести до формалізованих суб'єктів (зареєстровані підприємства, партії, посади в органах влади), але на цьому їх вплив на публічну сферу не закінчується та потребує детального вивчення. Однією зі спроб оцінки такого впливу є різноманітні індекси, які мають суб'єктивний характер, але намагаються виробити критерії оцінки — створити «грунт під ногами» для подальшого аналізу.

1. Пухкал, О. В. Гомоляко О. Г. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106-112. 2. Беляева Н. Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам. *Полис. Политические исследования*. 2011. № 3. С. 72-87. 3. Телешун С. О., Рейтерович И. В., Ситник С. В. Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2012. Вип. 4. С. 185-196. 4. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: состояние и современные вызовы. *Человек. Сообщество. Управление*. 2010. №. 2. С. 78-93. 5. Charles L. Cochran and Eloise F. Malone. *Public Policy: Perspectives and Choices*, 5th edition. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2014. 439 p. 6. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Ситник С. В., Вировий С. І. Публічна політика та управління: наук. розробка / авт. кол. Київ: НАДУ, 2010. 36 с. 7. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско- модернизаторским выбором. *Полития*. 2007. № 1. С. 30-51. 8. Мирошниченко И. В. Публичная политика как зонтичная концепция политической науки. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2014. № 47. С. 354-376. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk_47_dekabr_2014_g./47_2014.pdf. 9. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. Т. 18. Політичні науки. 2000. Т. 18. С. 31—36. 10. Чальцева О. М. Глобальные индексы как показатели эффективности публичной политики. *Політикус*. 2016. Вип. 2. С. 140-145. 11. Методологія. Індекс публічності місцевого самоврядування. URL: <https://publicityindex.org/metodologiya/>.

References

1. Pukhkal, O. V. Homoliako O. H. Publichna ta derzhavna polityka: yednist ta vidminnosti. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017. № 24. P. 106-112. 2. Beljaeva N. Y. Razvitie koncepta publichnoy politiki: vnimanie «dvizhushhim silam» i upravljajushhim subektam. *Polis. Politicheskie issledovanija*. 2011. № 3. P. 72-87. 3. Teleshun S. O., Reyterovich I. V., Sitnik S. V. Publichna chi

derzhavna politika – vitchiznyana dilema vioru. *Visnik Natsionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukraini*. 2012. Vol. 4. P. 185–196. **4.** Nikovskaja L. I., Jakimec V. N. Publichnaja politika v regionah Rossii: sostojanie i sovremennye vyzovy. *Chelovek. Soobshhestvo. Upravlenie*. 2010. № 2. P. 78–93. **5.** Charles L. Cochran and Eloise F. Malone. *Public Policy: Perspectives and Choices*, 5th edition. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2014. 439 p. **6.** Teleshun S. O., Tytarenko O. R., Sitnik S. V., Vyrovyi S. I. Publichna polityka ta upravlinnia: nauk. rozrobka. Kyiv: NADU, 2010. 36 p. **7.** Nikovskaja L. I., Jakimec V. N. (Publichnaja politika v sovremennoj Rossii: mezhdju korporativno-bjurokraticeskim i grazhdansko-modernizatorskim vyborom. *Politija*. 2007. 1. pp. 30–51. **8.** Miroshnichenko I. V. Publichnaja politika kak zontichnaja koncepcija politicheskoi nauki. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*. 2014. № 47. P. 354–376. Available at: URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk_47_dekabr_2014_g./47_2014.pdf. **9.** Demianchuk O. P. «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka»: variant perekhidnogo periodu. *Naukovi zapysky Natsionalnyi universytet «Kyievo-Mohylianska akademiia»*. Politychni nauky Natsionalnyi universytety «Kyievo-Mohylianska akademiia». 2000. Vol.18. pp. 31–36. **10.** Chalceva O. M. (2016). Global'nye indeksy kak pokazateli effektivnosti publichnoj politiki. *Politikus*. 2016. № 2. P. 140–145. **11.** Indeks publichnosti mistsevoho samovriaduvannia. Metodolohiia. Available at: URL: <https://publicityindex.org/metodologiya/>.

Akselrod Roman, Donchenko Kostiantyn. Transformation of the concept of «public policy» in modern conditions

The article considers approaches to understanding public policy in the modern world. Although there are different approaches and different models of public policy, most authors emphasize the expansion of the range of public policy actors, that they go beyond public authorities. Some of these actors are difficult to single out due to a number of factors, including their reluctance to be noticed in public sphere. This expansion of the range of actors leads, in particular, to the fact that public policy-making becomes less transparent to society, given the existence of different groups of influence, including uninstitutionalized. All this exacerbates the problem of public policy erosion and the need to identify public policy. The question arises of identifying the factors that influence decision-making and understanding the reasons for such decisions. Public policy is increasingly penetrating the private sphere of life, raising questions about where public policy is and where it is not. Scientific and technological progress has accelerated changes in public consciousness regarding the concepts of «public» and «private».

Emphasis is placed on the possibility of evaluating public policy with the help of such a tool as indices and ratings, which allows to form a basis for further study of public policy. The indices provide an opportunity not only to improve the performance of public authorities and their procedures, but also to demonstrate an external evaluation of public policy that can be different from the assessment of decision-makers.

Key words: public sphere, public policy, publicity, subjects of public policy.