

*Ситник Світлана Володимирівна,
доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування
Національна академія державного
управління при Президентові України*

УДК 30:321.6:354.6

**МІЖ ТЕОРІЄЮ ТА ПРАКТИКОЮ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
(до відкриття нової спеціальності «Публічна політика та управління»)**

Для інтелектуально-кадрового забезпечення процесу підготовки та ухвалення рішень органами влади у 2008 р. у Національній академії державного управління при Президентові України відкрита нова спеціальність «Публічна політика та управління». У статті представлені перші підсумки реалізації даної магістерської програми, розкриті деякі методологічні аспекти викладання циклу дисциплін з даної спеціальності.

Ключові слова: публічна політика, інститути публічної політики, управління, теорія ігор, правила гри, інституціональний підхід.

Для интеллектуально-кадрового обеспечения процесса подготовки и принятия решений органами власти в 2008 г. в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины открыта новая специальность «Публичная политика и управление». В статье представлены первые результаты реализации этой магистерской программы, раскрыты некоторые методологические аспекты преподавания цикла дисциплин данной специальности.

Ключевые слова: публичная политика, институты публичной политики, управление, теория игр, правила игры, институциональный подход.

The new speciality «Public Policy and Government» was opened at the National Academy of Public Administration the President of Ukraine for professional intelligence providing of the training for process and decision-making of government bodies in 2008. The first results of achievement of the following master's program are presented in the article, and some methodological aspects of teaching series of disciplines are described.

Key words: public policy, institutes of public policy, administration, theory of games, game rules, institutional approach.

За ініціативи та завдяки зусиллям завідуючого кафедри політичної аналітики та прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ) доктора політичних наук, професора С.О. Телешуна, у 2008 р. в Академії відкрита нова спеціальність “Публічна політика та управління” за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки “магістр”. У 2009 р. було проведено перший набір слухачів і вже сьогодні ми можемо підвести перші підсумки за отриманими результатами. Варто зазначити, що викладання у даному навчальному закладі має свою специфіку, зумовлену тим, що у ньому здійснюється підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування. Одним з основних елементів ефективності роботи державного службовця є вміння використовувати отримані знання на практиці. Сформульована керівником кафедри професором С.О. Телешуном основна мета роботи колективу – забезпечення реалізації інтелектуальної складової в управлінському процесі, зумовила особливості розробки навчальних програм, методичних рекомендацій з акцентом на їх прикладному значенні та можливості використовувати отримані знання у повсякденній роботі держслужбовця.

Слухачі спеціальності «Публічна політика та управління» за перший рік навчання мали можливість опанувати ряд дисциплін, назви яких можна переглянути за блоком видань методичних рекомендацій, що подані у списку літератури [4; 5; 9; 10; 14-16; 18]. Підготовка до викладання була довготривалою і напруженою як у плані вибору наукових підходів, так і методичного забезпечення. Зарубіжна практика наукового дослідження публічної політики, яка

активізувалася у другій половині ХХ ст., зробила значний крок у напрямі концептуалізації та універсалізації публічної політики. Наукові здобутки, отримані в процесі дослідження категорій “суспільне благо”, “колективна дія” впроваджені М.Олсоном [12, 7-15], поклали початок для розробки публічної політики як сфери реалізації публічних дій та взаємодій. У різні періоди вивчення такого соціального явища, як публічна політика домінували методи дослідження різних наук, починаючи від суспільних і закінчуючи економікою та математикою. Від аналізу публічної політики як особливого процесу прийняття політичних рішень акценти зміщувалися на вивчення інтересів публічних акторів. Публічна політика поступово ставала предметом глибокого наукового аналізу, адже було зрозумілим, що зміна цілей, ресурсів, вимог акторів впливає на політичну систему та суспільний розвиток не менше, ніж вибори чи зміни до Конституцій. Тоді вже публічна політика починає розглядатися не просто як реальність політичного життя, а як реальність, що має чітко визначені межі та у якій відбувається формулювання, “форматування” змісту суспільної проблеми (наприклад питання безпеки, безробіття, зовнішні зв’язки тощо). Акцент робиться на тому, що головними у публічній політиці є її політичні та громадські актори, переплетіння інтересів яких і формує предметне поле публічної політики. Дослідженню цих питань присвячені роботи Дж.Андерсона, Дж.-К.Тьонінга, П.Мюлера, Г.Саймона, Дж.Марча, Р.Даля, П.Дюрана, Дж.Річардсона, Т.Парсонса, О.Сунгурова, В.Римського, Г.Овчіннікова, Н.Шматко.

Знаковим етапом у дослідженні публічної політики став період пошуку науковцями ефективних методів аналізу. Серед наукового доробку, який склав основу для вибору методів аналізу публічної політики, можна виділити розробки Т.Парсонса, У.Кеннона, Дж.Романса, Р.Мертонна, а також наукові здобутки К.Ерроу, Е.Доунса, Д.Блека, Дж.Бьюкенена, Д.Істона, К.Дейча, Г.Алмонда. Серед сучасних напрацювань у галузі політичного аналізу виділяються праці У.Данна, який розуміє аналіз як інтелектуальну діяльність, спрямовану на повне “вкорінення” у політичний процес; Е.Квейда, який розглядає політичний аналіз виключно як інструмент прийняття політичного рішення; У.Парсонса, який акцентує увагу на тому, що найбільш продуктивним є підхід до політичного аналізу як циклічному процесу; Д.Ваймера, який вважає, що результат політичного аналізу має конкретного адресата - особу, яка приймає політичне рішення. Процеси та інститути публічної політики стали предметом наукового аналізу також у працях російських учених О.Сунгурова, В.Римського, Г.Овчіннікова, О.Ільницького, А.Дегтярьова.

Вивчення інститутів, у тому числі й інститутів публічної політики - характерна риса сучасної суспільної думки. Інституційний підхід є найефективнішим методом аналізу процесів публічної політики. Дослідження ефективності демократії, її інститутів у контексті політичної практики належать таким вченим, як Р.Даль, С.Ліпсет, Н.Нарр. Розуміння політичних інститутів як схем та ідеальних моделей поведінки належить Т.Веблену, Дж.Коммонсу, У.Мітчеллу, У.Бейкеру, Н.Флігстину, які представляють традиційну школу інституціоналізму. Водночас як представники неінституціоналізму (О.Уільямсон, Д.Норт, Дж.Бьюкенен, Г.О’Доннелл, Р.Коуз, С.Кроуфорд, Е.Остром, А.Степан) визначають інститути як певні правила поведінки та способи підтримки цих правил. Американський науковець М.Гравітц взагалі визначав політичну науку як вивчення того, як люди використовують інститути, що регулюють їх спільне життя. Проблемам дослідження процесів та інститутів публічної політики присвячені також праці російських вчених О.Сунгурова, Н.Шматко, В.Римського, Г.Овчіннікова, О.Ільницького.

Аналіз публічної політики є надзвичайно трудомістким процесом, оскільки основним його завданням є виявлення інтересів усіх її акторів та запропонувати найбільш ефективні методи й способи узгодження та пристосування цих інтересів. Основна проблема аналізу публічної політики полягає в тому, щоб зуміти синтезувати наукові методи та виявити “суттєве” серед усього різноманіття факторів змінної ситуації. Професор С.О. Телешун у своїх виступах зазначав, і на це зорієнтовував слухачів, що основне завдання аналізу полягає в тому, що його результатом має стати аналітичний продукт, лише у такому вигляді науковий аналіз стане корисним для реальної управлінської практики. Тому у запропонованому курсі «Теорія та

практика аналізу публічної політики» «аналіз» розуміється і як процес, і як результат цього процесу. Тобто аналіз є формою прикладного дослідження, спрямованого на розуміння стратегічного значення публічної політики у розв'язанні соціальних проблем та виявленні реальних механізмів їх оптимального вирішення. Центральною ідеєю, на якій ми намагалися фокусувати увагу слухачів, при опануванні методами аналізу публічної політики, стала та ідея, що громадяни, які сплачують податки, мають право вимагати, щоб послуги держави відповідали їх потребам. Це, у свою чергу, сформувало новий предмет дослідження, поданий новими формами взаємодії з владними структурами на основі співробітництва та у перспективі побудови управлінських мережевих структур. Відповідно основною проблемою політичного процесу була й залишається проблема прийняття та реалізації таких політичних рішень, які б, з одного боку, інтегрували різні інтереси громадян, а з другого - враховували б інтереси розвитку суспільства. Вироблення загальноколективних цілей формується на перехресті дій (чи то як називається у теорії публічної політики «у вікнах політики» [2, 118-119]), владних інститутів, громадськості та груп інтересів, які у сукупності складають процес публічної політики. Водночас через інституційні механізми публічної політики, забезпечується не стільки узгодження різнопланових інтересів, скільки їх пристосування, співіснування, чим і забезпечується взаємовигідне партнерство. Таким чином докорінно змінюється зміст загальноколективних цілей, які постають вже не результатом артикуляції та агрегації загального суспільного інтересу, а є наслідком інтераакцій держави та громадянського суспільства.

Загальним підсумком європейських та американських наукових здобутків у сфері вивчення публічної політики є те, що чітко прослідковується тенденція до інструменталізації поняття «публічна політика». Це передбачає розробку нових методів та підходів, застосування яких забезпечувало б розуміння інтересів, цілей, що переслідують політичні і неполітичні актори публічної політики. Саме на таке спрямування була зорієнтована науково-методична робота кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ при підготовці циклу дисциплін для спеціалізації «Публічна політика та управління». Перед тим як зупинитися на методологічних моментах підготовки навчальних курсів, хотілося б відзначити, що навіть за цей короткий термін, що був відведений для розробки навчально-методичного забезпечення спеціальності значно зросло соціальне замовлення на вивчення публічної політики не лише у США та європейських країнах, а й в країнах південно-східного регіону, Австралії, Китаю, Японії тощо. Інтернет-ресурси на сьогодні представлені безліччю навчальних програм та курсів різного рівня, починаючи з оглядових факультативів, закінчуючи магістерськими програмами. Чим зумовлена така популярність і запит на публічну політику? Тут можна виокремити декілька основних моментів. По-перше, зростання ролі держави у регулюванні соціальних та економічних процесів навіть у традиційних ліберально-демократичних системах. Звідси підвищена популярність держслужби та, відповідно, бажання кар'єрного зростання саме у цій сфері. Це є основною мотивацією й для слухачів НАДУ. Другий момент ми пов'язали б з тенденцією, яка, як не дивно, стає характерною для багатьох країн незалежно від типу державного устрою – швидка зміна урядів. У такій ситуації значно зростає запит на інтелектуальне забезпечення роботи управлінських структур. Третє, співпраця урядових, бізнес та громадських структур, яка розглядається як одна з основних умов здійснення ефективного управління. Це робить привабливою спеціальність не лише для держслужбовців, а й для всіх, хто прагне реалізувати власний інтерес у політиці.

Також хотілося відмітити наявність спільних суспільних проблем, а також проблем публічного управління. Питання, які залишає у коментарях аудиторія університетських сайтів, є однаковими. Це і вибір раціональної моделі публічної політики, і представлення зацікавлених сторін на різних етапах прийняття управлінських рішень, корупція у публічній політиці, особливості публічної політики для авторитарних держав тощо – проблеми, які однаково цікавлять, як американця, що вивчає публічну політику, так і слухача нашої академії. Чи може бути дана однакова відповідь на ці запитання?. Однозначно, ні - при всій

схожості актуальних політичних, соціальних, економічних проблем, пропонуються різні наукові підходи їх вирішення. Стосовно публічної політики, хотілося б звернути увагу на те, що аналіз цього явища ускладнюється наявністю різних наукових шкіл, відповідно, методів наукового дослідження та інтерпретацій змісту. Це перша проблема з якою ми мали справу, розпочинаючи підготовку навчально-методичних матеріалів. Проведений у травні 2009 р. в НАДУ, у рамках міжнародного проекту, семінар-практикум Петера Кньопфеля «Розробка та впровадження публічної політики» та презентована ним книга «Аналіз і пілотаж публічної політики» [8], підтвердила необхідність розробки власних методологічних підходів у вивченні та неможливості калькування іноземного досвіду аналізу публічної політики. Що таке «публічна політика»? Як співвідноситься вона з поняттям «державна політика»? Дати відповідь на це питання виявилось не так-то легко, навіть при наявності на сьогоднішній день достатньої кількості наукових розвідок, більшість з яких акцентує увагу на специфіці перекладу терміну з англійської мови на російську та українську [6, 33-40; 7, 13; 17, 15-19]. Звідси і різні тлумачення та окреслення різного предмету дослідження. При тому всьому, що й ми намагалися сформулювати чітке визначення, все ж таки зупинилися на тому, що зміст поняття «публічна політика» може варіюватися залежно від конкретного контексту. Можна навести декілька наступних дефініцій:

- публічна політика як транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень. Ступінь публічності, у такому разі, буде визначатися наявністю каналів доступу зацікавлених груп до цього процесу і, відповідно, це дає можливість сверджувати про наявність/відсутність публічної політики;

- публічна політика як ціленаправлений вплив, здійснювальний структурами публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається у контексті реалізації публічного управління;

- публічна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави. Як правило, мова йде про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислову політику тощо). У такому разі поняття «публічної політики» тотожне розумінню поняття «державної політики»;

- публічна політика як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце у контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес. Наприклад, діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень. Публічною є діяльність держави спрямована на задоволення запитів соціальних груп;

- публічна політика як механізм підтримки публічного порядку. У такому контексті можна послатися на праці американського вченого Ервінга Гоффмана [3; 112-134], який стверджував, що взаємодіючи у суспільстві люди виробляють способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку – політичного та економічного.

Останній підхід розуміння публічної політики через публічний порядок, на наш погляд, є достатньо перспективний, щоб розуміти сучасні політичні процеси та передбачати їх подальший розвиток. Навіть за відсутності чіткого визначення самого поняття «публічний порядок», його зміст є зрозумілим як для політологів, так і для юристів (дана категорія запозичена з практики міжнародного арбітражу) та включає наступні параметри: державний устрій, суспільний устрій, громадянські права і свободи).

Такий методологічний підхід виявився для нас достатньо прийнятним, так як саме з поданої Гоффманом ідеї публічного порядку бере початок так звана наукова концепція «соціальної драматургії», яка дала наукове життя поняттям «теорія ігор», «правила гри», «політичні актори» тощо. Ці орієнтири зумовили і специфіку навчальних програм з дисциплін «Політичні системи» та «Політичні інститути та процеси публічної політики».

При розгляді призначення та функціонального навантаження структурних елементів політичної системи, основний акцент робився на тому, що не стільки інститут, як організаційно оформлені структури, на кшталт, держави, політичних партій, громадсько-політичних об'єднань, тощо, визначають зміст сучасних процесів публічної політики, скільки характер взаємодій політичних акторів чи то, як часто сьогодні говорять науковці, «правила гри». Політична система розглядається нами як певний інтегрований механізм, що не лише забезпечує існування суспільства як цілісного організму, але й є тією інституційною конструкцією у якій суб'єкти політики реалізують свої власні та групові інтереси, використовуючи владу. Слухачів ми зорієнтовували на те, що політична система повинна забезпечувати баланс інтересів у суспільстві, а отже їх завдання вчитися вести пошук механізмів та способів реформування політичної системи з метою забезпечення суб'єктам політики нових каналів реалізації інтересів.

Попри різне тлумачення поняття «інститут», на наш погляд, більш доцільним виявилось використання цього терміну у значенні формальних і неформальних "правил гри" [11, 13], які існують в суспільстві, структурують та упорядковують людську діяльність. Інституціоналізація публічної політики є важливою умовою, так як саме інституційна визначеність є не тільки базовим демократичним принципом, а й можливістю через публічну політику здійснювати ефективне управління.

Для розуміння суті інституціоналізації публічної політики, слухачам було запропоновано розглянути два таких ракурси [14, 15]:

- публічна політика як інститут, а отже й "нові правила взаємодії", що докорінно змінюють процес обміну ресурсами, інформацією та впливом між такими політичними акторами, як держава і громадянське суспільство, забезпечують врядування та відповідно формують новий механізм управління;

- публічна політика як процес - це сукупна діяльність інституціоналізованих і неінституціоналізованих суб'єктів політики, що переслідують певні політичні цілі та реалізують свої права у сфері влади.

Важливими інститутами процесу публічної політики є ті, які у першу чергу забезпечують формування та реалізацію політичного інтересу - невід'ємної якості всіх суб'єктів політичного процесу. Серед таких інститутів виокремлюються: інститут участі, інститути представництва та делегування, інститут зворотного зв'язку, інститут політичної конкуренції, інститут співробітництва, інститут субсидіарності тощо. Такі інститути формують поле публічної політики, упроваджуючи відповідні правила взаємодії. Особливістю цих правил є те, що вони покликані перетворювати громадян з активних споживачів державних послуг в учасників процесу вироблення державної політики.

Варто звернути увагу на те, що політичний інтерес має такі канали реалізації:

- діяльність владних структур (представницька, президентська, виконавча);
- політичний вплив партій, організацій, ЗМІ;
- тиск масових політичних сил (мітинги, страйки, забастовки тощо).

Поширення неформальних рухів та об'єднань нових неінституціоналізованих (різного типу груп інтересів) форм взаємодій засвідчують наявність політичної ініціативи громадян, здатної реалізувати політичні інтереси, які не можуть бути реалізовані в межах формальних структур із використанням державної влади. Відповідно завданням, на виконання якого зорієнтовані інститути публічної політики, є забезпечення безпеки існування та регулювання конкурентного політичного середовища.

Автором наведені лише деякі методологічні аспекти підготовки дисциплін для спеціалізації «Публічна політика та управління», пошук найбільш ефективних з них триває. Колективом кафедри політичної аналітики та прогнозування підготовлений навчальний посібник «Публічна політика та управління», який сподіваємося, допоможе у реалізації цілей і завдань Національної академії державного управління при Президентові України щодо підвищення ефективності державного управління та розбудови громадянського суспільства.

Література:

1. Інформаційно-мережеві маніпуляції у публічній політиці. Практичні рекомендації : метод. рек. до практ. та семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, Н. М. Дармограй, А. В. Журавльов. - К. : НАДУ, 2009. - 40 с.
2. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики; пер. з англ. – Львів: Кальварія, 2004. – 264 с.
3. Гоффман Э. Представление себя другим в повседневной жизни / Эрвинг Гоффман. - М.: КАНОН-ПРЕСС, 2000.- 321с.
4. Громадянське суспільство та публічна політика : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. І. Вировий, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. - К. : НАДУ, 2009. - 28 с.
5. Групи інтересів та політичні відносини в публічній політиці : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. І. В. Рейтерович. - К. : НАДУ, 2009. - 32 с.
6. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти: монографія / О.Д. Дем'янчук. – К.: Факт, 2008. - 272 с.
7. Кілієвич О.. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. - К.: Вид-тво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510с.
8. Кньопфель П. Аналіз публічної політики / Пітер Кньопфель, Корінн Ларрю, Фредерік Варон, Майкл Гілл; пер. з англ. – Брістоль : The Policy Press, 2007. – 319 с.
9. Мережеві спільноти та інформаційні ресурси публічної політики : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. - К. : НАДУ, 2009. - 36 с.
10. Нормативно-правові засади публічної політики та управління : навч. посіб. / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. - К. : НАДУ, 2009. - 80 с.
11. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт; пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 198с.
12. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / М. Олсон; пер. з англ. – М.: Фонд Экономические Инициативы, 1995. – 165 с.
13. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики / Вейн Парсонс; пер. з англ. О.Дем'янчука. - К.: Вид дім «Києво-Могилянська академія». 2006.- 549 с.
14. Політичні інститути та процеси публічної політики : метод. рек. до семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, С. В. Ситник. - К. : НАДУ, 2009. - 36 с.
15. Публічна політика як соціальне явище : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. О. Телешун. - К. : НАДУ, 2009. - 36 с.
16. Реформування управління та публічна політика : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. О. Телешун, Н. М. Дармограй. - К. : НАДУ, 2009. - 36 с.
17. Симонов К.В. Политический анализ: учебное пособие / К.В. Симонов. - М.: Логос, 2002 - 152 с.
18. Теорія та практика аналізу публічної політики : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. О. Телешун. - К. : НАДУ, 2009. - 44 с.