

## "ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА" ТА "ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА": ВАРІАНТ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

*Розглядається різниця між термінологією і суттю понять "державна політика" і "публічна політика". Обговорюється, якою мірою практика реалізації публічної політики в посткомуністичних країнах відповідає теоретичним вимогам і потребам суспільних трансформацій на шляху до демократії. 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.*

### *Вступ: визначення понять*

У численних публікаціях засобів масової інформації та виступах урядовців регулярно використовується термін "державна політика". Як правило, він означає наміри уряду вжити певних заходів загального характеру для вирішення якихось значних державних завдань, тобто, для здійснення державної влади. Водночас суть тієї чи іншої державної політики залишається вираженою лише в певних загальних деклараціях глави держави чи уряду [1]. Та й загалом, в Указі Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" на міністерства покладається "забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності" [2] (підкреслення моє.— О. Д.). При цьому порядок формування цієї політики залишається поза увагою офіційних документів, незважаючи на виняткову важливість її спрямування, що підкреслюють усі зарубіжні підручники з аналізу політики.

Загалом у виразах, що містять термін "політика", є багато плутанини. Багатозначність поняття політики відзначають численні автори. Так, у нещодавно виданому посібнику для студентів вузів подано таке визначення: "Політика — це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб" [3]. Таке широке визначення охоплює, крім усього іншого, і боротьбу за владу між різними політичними силами, і суто функціональні аспекти діяльності апарату державної влади.

На відміну від англійської, в усіх слов'янських мовах існує лише один термін "політика", який застосовується для позначення і боротьби за владу (англійський еквівалент "politics"), і її здійснення на різних суспільних та адміністративних рівнях ("policy"). Звичайно, ці два поняття "політики" тісно пов'язані, оскільки політична боротьба між партіями або окремими політичними діячами — це є (чи, принаймні, має бути) змагання суспільних або, в прямому перекладі з англійської, публічних політик, тобто схем подальшого розвитку суспільства й нації. Переможець у цих змаганнях дістає право реалізувати свій варіант публічної політики.

Звернімо увагу ще на співвідношення державної та публічної влади. В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про "публічну владу" як поєднання державної влади і громадського самоврядування. В такому контексті 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 органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, тобто,

"публічності" (саме це і відображає наведене вище визначення терміна "політика" з університетського підручника). Тому вживання терміна "публічна політика" замість терміна "державна політика" є більш узагальнюючим.

У посткомуністичних країнах про розвинене громадянське суспільство поки що говорити не доводиться, і фактично публічна політика ототожнюється з політикою державною<sup>1</sup>. Але, незалежно від різниці в термінології, метою цієї політики має бути задоволення інтересів суспільства в цілому, окремих суспільних груп та індивідумів, розв'язання нагальних і перспективних проблем, забезпечення розвитку складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо) та нації в цілому. Закономірностями формування і здійснення публічної політики займається досить розвинена на Заході наука "Аналіз публічної політики" (Public Policy Analysis). На основі підходів цієї науки розглянемо загальні характеристики публічної (тобто державної) політики в Україні та спробуємо визначити, наскільки вона відповідає і теоретичним положенням, і практичним завданням побудови демократичного суспільства та ринкової економіки.

#### *Сутність і схема здійснення публічної політики*

Публічну політику можна представити як програму дій, спрямовану на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети тощо. Леслі А. Пал визначає публічну політику як "напрямок дій або утримання від неї, обрані органами управління для розв'язання якоїсь проблеми або комплексу проблем" [4]. Інші відомі автори — Карл Паттон і Девід Савіцкі — розглядають публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм розв'язання суспільно значущих проблем [5]. Коулбетч та інші зарубіжні вчені зазначають, що публічна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики [6]:

Вона має бути *когерентною*, тобто всі складові заходи в рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні "дійові особи" взаємодіють між собою в процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами.

Публічна політика повинна мати чітку *ієрархію*, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх "вниз" для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів прямого адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотний зв'язок.

Публічна політика повинна мати повноцінний *інструментарій*: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики.

Відповідно атрибутами публічної політики є: *Адміністративні повноваження* — легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоуправління;

*Компетенція* у тій сфері, якої стосується публічна політика — освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо;

*Впорядкованість та наступність* — наявність системи розробки та прийняття рішень, відслідковування результатів, оцінки та коригування дій.

Брак чи недосконалість будь-якого з цих атрибутів суттєво утруднить або навіть зробить неможливою розробку й реалізацію політики. Недостатність повноважень адміністративної структури знизить виконавчу силу прийнятих рішень, а їх надмірність обмежить варіативність дій і послабить зворотний зв'язок, що може зашкодити коректній оцінці реалізації політики. Недостатня компетенція у відповідній галузі чи галузях може завдати шкоди не лише розв'язанню проблем, на які спрямована політика, а й іншим галузям суспільного життя, що мають безпосередній стосунок до політики, яка реалізується, але не враховані в ній належним чином. Невпорядкованість вноситиме певний хаос у програму виконання політики, шкодитиме ефективному залученню й використанню ресурсів, що вимагатиме додаткових зусиль по управлінню реалізацією політики.

#### *Практична реалізація публічної політики в посткомуністичних країнах (випадок освітньої політики)*

Публічну політику здійснюють певні державні та суспільні агенції, котрі виступають як "дійові

<sup>1</sup> У 1999 році видавництвом "Основи" видано переклад книги Leslie A. Pal "Public Policy Analysis" з українською назвою "Аналіз державної політики" (переклад Івана Дзюби). Вживання в тексті перекладу виключно терміна "державна політика" часом суперечить змістові, особливо, коли йдеться про роль недержавних (громадських) структур та організацій, яким уряд делегує певні повноваження, про що прямо говорить і автор (стор. 23, 115, 127 та ін.).

особи" протягом всього процесу її розробки, реалізації та оцінки результатів. У таблиці нижче подано узагальнений перелік дійових осіб і за 5-бальною шкалою оцінено ступінь їхньої важливості на окремих етапах розробки й реалізації публічної політики в галузі освіти в посткомуністичних країнах (5 — найвища заангажованість, 1 — практично відсутня будь-яка участь у реалізації політики). Ця оцінка виводилась на основі обговорень представниками 14 колишніх держав соцтабору — учасниками Літнього університету в Будапешті (Угорщина) у липні 2000 р., одним з яких був автор цієї роботи. В дужках наведено відповідні усереднені дані для політики оцінювання вчителів у штаті Юта (США) [7].

Лише два індекси в цій таблиці в обох групах держав збігаються — для ролі уряду і законодавчої влади, а індекси для засобів масової інформації досить близькі між собою. Різниця ж у показниках між демократичними та посткомуністичними державами особливо велика для професійних і неурядових/громадських організацій, а також судових органів та місцевих адміністрацій. Та й політичні партії в посткомуністичних державах загалом не володіють значними засобами впливу на формування й реалізацію публічної політики, обмежуючись висловлюванням ідей і критикою результатів здійснених заходів. Тобто, відсутність або низький розвиток громадянського суспільства в посткомуністичних краї-

нах деформує структуру дійових осіб у реалізації публічної політики, і це стосується не лише освіти, а й будь-якої іншої галузі суспільної діяльності.

Таким чином, стає очевидно, що формування й реалізація публічної політики в посткомуністичних державах виявляються зосередженими майже виключно в руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад. Вони виступають ініціаторами розробки і впровадження нової публічної політики, залучають і розподіляють необхідні ресурси, координують дотримання інтересів різних секторів економіки та суспільства і, зрештою, самі оцінюють успішність своєї діяльності.

Ще одним надзвичайно важливим фактором для успіху реалізації публічної політики є правильне формулювання її цілей. Для політики недостатньо сказати, на що вона орієнтована, — необхідно чітко визначити, які результати очікуються від її здійснення в різній перспективі. Крім того, цілі політики мають бути оприлюднені, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого спрямована політика, розуміли та згодні були підтримувати її. Зрозуміло, що урядові визначення типу "соціально орієнтована політика" чи "політика щодо розвитку системи освіти до світового рівня" не є цілями як такими, а залишаються деклараціями, з яких небагато можна зрозуміти і про сутність, і про напрям здійснюваної політики.

Таблиця

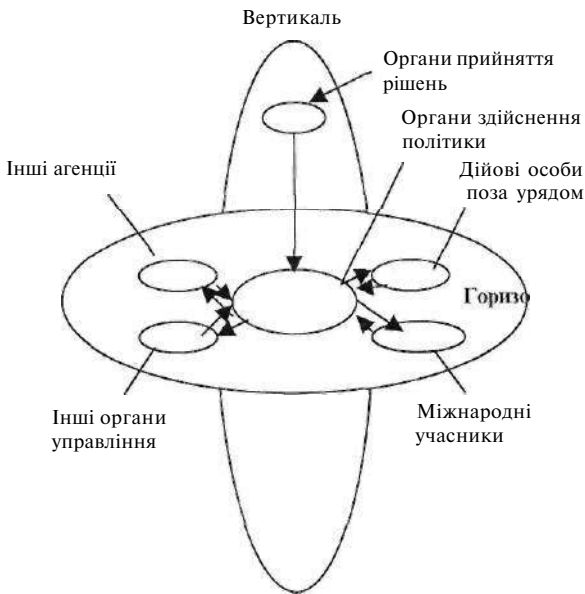
**Дійові особи та їхня роль у розробці й реалізації публічної політики в галузі освіти в посткомуністичних державах**

Аспекти публічної політики	Дійові особи							
	Урядові органи	Політичні організації (партії)	Професійні організації	Громадські/неурядові організації	Засоби масової інформації	Законодавча влада	Судові органи	Органи місцевої влади
Формулювання проблеми, ідеї публічної політики	5(4)	3(4)	2(5)	1(5)	4(4)	3(2)	1(3)	2(4)
Дослідження проблеми, публічне обговорення	3(3)	2(2)	4(5)	4(5)	4(4)	2(2)	1(2)	1(4)
Координація інтересів різних груп чи секторів	4(4)	1(2)	1(2)	4(5)	3(3)	4(4)	1(1)	3(4)
Розробка публічної політики для розв'язання проблеми	5(5)	1(4)	1(4)	1(5)	1(3)	3(2)	1(1)	2(4)
Реалізація публічної політики	5(5)	1(3)	1(4)	1(3)	1(3)	2(3)	1(3)	2(4)
Оцінка результатів реалізації політики	2(4)	3(4)	3(4)	2(4)	4(4)	3(4)	2(4)	1(4)
Середній показник	4(4,2)	1,9(3,1)	2(4)	2,1(4,5)	2,8(3,5)	2,8(2,8)	1,2(2,3)	1,8(4)

Така ситуація суттєво зменшує ефективність здійснюваної публічної політики. Розглянемо детальніше вади такого підходу до публічної політики.

1. *Публічність політики*: На відміну од державної (урядової) політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації або її окремих секторів чи регіонів, а отже, для її успіху особливо необхідна добровільна підтримка всіх дійових осіб цієї політики. Реалізація політики — процес багатовимірний, спрямований як по вертикалі (згори вниз і знизу вгору), так і по горизонталі (між різними дійовими особами, секторами суспільства й економіки). Порівняймо дві схеми здійснення публічної політики — теоретичну [8] і фактично існуючу в посткомуністичних державах.

### Теоретична модель



### Фактична модель



Відсутність горизонтальної складової публічної політики в посткомуністичних країнах суттєво знижує її ефективність і водночас збільшує ризик невдачі, оскільки природна публічна підтримка реалізації політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінені на двостороннє спілкування між окремими (переважно державними) агенціями та органами прийняття рішень. Одночасно це призводить до обмеження наявних ресурсів та інструментів здійснення політики лише тими, що є в розпорядженні урядових органів. І, нарешті, це знижує можливість об'єктивної оцінки результатів здійснення політики і підвищує ризик хибності в послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, а також закладає помилки в реалізації наступних планів і політик, побудованих на основі даної політики.

2. *Прозорість політики*: Обмеження участі інших дійових осіб у публічній політиці спілкуванням з органами прийняття рішень призводить до фільтрації інформації по всіх лініях зв'язку: зумисна фільтрація можлива у випадках прагнення органів прийняття рішень подати свою діяльність у вигідному для себе світлі, а ненавмисна може бути пов'язана з відсутністю в інших дійових осіб чіткого бачення всієї політики і небажанням витратити час та ресурси на збір повної інформації.

3. *Безперервність політики*: Будь-яка публічна політика має початок, але не має кінця. Інакше кажучи, публічна політика, спрямована на розв'язання певних проблем, є ланкою загального стратегічного плану розвитку нації в цілому чи окремих її складових, а тому внаслідок реалізації окремої публічної політики обов'язково формується наступна публічна політика, що природно впливає з неї як продовження чи коригування досягнутих результатів. Цей діалектичний процес здійснюється в рамках певної системи, що створюється для реалізації публічної політики, розвивається і трансформується разом з нею. Наявність горизонтальної складової додає "ступенів свободи" для трансформування цієї системи, а брак її робить систему жорсткою. Внаслідок цього зміна політичного керівництва держави часто призводить до деформації чи навіть ламання попередньої системи здійснення публічної політики, а відповідно, і до призупинення або викривлення самої публічної політики. Відповідно порушуються зв'язки між дійовими особами, залучені ресурси виявляються зведеними нанівець, і постає необхідність докладання значних зусиль щодо формулювання й реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання проблеми, а й на подолання наслідків попередньої публічної політики.

**4. Залучення та використання ресурсів для реалізації публічної політики:** Горизонтальна складова публічної політики автоматично передбачає залучення ресурсів усіх дійових осіб, зацікавлених у результатах політики (інакше вони не стали б дійовими особами — ще один аспект публічної політики). Отже, брак горизонтальної складової вимагає від органів прийняття рішень щодо самостійних пошуків і розміщення всіх необхідних ресурсів і змушує їх обмежуватись лише доступними для державних органів управління ресурсами або зважуватись на різну конфіскацію цих ресурсів, втрачаючи при цьому партнерів реалізації політики в особі власників конфіскованих ресурсів.

Можна навести багато прикладів реалізації державної політики замість публічної саме внаслідок обмеження системи здійснення політики лише її вертикальною складовою. Такими прикладами є політика приватизації державної власності в Росії, Україні та деяких інших колишніх республіках СРСР, нещодавно анонсована нова соціальна політика українського уряду, що стосується всієї нації, але обмежується в реалізації лише державною складовою, тобто, вертикальним виміром. Політика реформування системи освіти в Україні зазнавала кількох суттєвих корекцій, за яких значні попередні зусилля виявлялися марними, а отже, залучені для цієї політики ресурси виявились марними.

### **Заключення: прагнення і тенденції**

Україна, як і інші посткомуністичні держави, здійснює перехідний процес до демократичного суспільства майже навпомацки, методом спроб і помилок. Накопичений за роки перехідного періоду великий досвід вимагає копіткого аналізу передусім з точки зору здійснюваних публічних політик, їх координації між собою та узгодження з загальним спрямуванням національного розвитку. Дедалі очевиднішою стає необхідність стратегічного планування як засобу координації окремих публічних і державних політик для

досягнення їх найвищої ефективності, стимулювання розвитку стосунків між урядовими органами та недержавними організаціями. В умовах обмеженості наявних у розпорядженні уряду ресурсів це дасть змогу легше і скоріше вирішувати як поточні, так і перспективні завдання національного розвитку.

У зв'язку з цим уявляється принципово інша схема державного управління в Україні та в інших посткомуністичних державах, покликана вдосконалити процес розробки, реалізації та оцінки публічних політик. Подальша маркетизація економіки все більше має звільнювати штат численних міністерств і відомств від суто розпорядчої діяльності, натомість надаючи можливості для аналітичної роботи щодо визначення існуючих проблем, формулювання цілей і розробки послідовних, скоординованих програм розвитку окремих сфер суспільства у вигляді публічних політик. Саме ця ідея була початково закладена в основу адміністративної реформи в Україні, але поступово, на жаль, вона трансформувалася у видозмінений старий підхід з жорстким відомчим підпорядкуванням і вертикальним управлінням. Брак фахівців з аналізу політики та стратегічного планування, побоювання працівників апарату центральних органів виконавчої влади залишитися без роботи заважають впровадженню нових підходів до управління. Крім того, бракує не лише фахівців, а й навчальних закладів, які готували б їх, а також наукових установ, де здійснювався б аналіз публічних (наразі — державних) політик, задекларованих урядом. Науковість, послідовність і чіткість аналізу управлінських дій як на замовлення урядових органів, так і в контексті вільного наукового пошуку підвищить життєвість численних програм, планів і політик на всіх рівнях державного управління, а залучення відповідних експертів до їх розробки та оцінювання неодмінно розширить і коло учасників реалізації політик, залучивши до нього великі громадські сили і тим самим збільшивши шанси публічної політики на успіх.

1. Яскравий приклад бачення державної політики як ідеології управлінських дій можна знайти, наприклад, у такому виразі: "Глава государства **формирует политику** (в частности, **идеология административной реформы** разрабатывается в администрации Президента)": Анатолий Гриценко, Игорь Жданов, Михаил Пашков. "Административная реформа: дальше... дальше?.., дальше!" *Зеркало недели*, 3 июня 2000 г.
2. Указ Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 (зі змінами, внесеними згід-

но з указами Президента України від 7.04.2000 р. № 572/2000 і від 14.07.2000 р. № 899/2000).

3. Політологія. Посібник для студентів вузів. За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка.— Київ. Видавничий центр "Академія". — 1998.— С. 6.
4. Цитовано за оригіналом: Leslie A.Pal.Public Policy Analysis. Toronto: Nelson Canada. 1992.— С. 2. Український переклад: Леслі А. Пал. Аналіз державної політики.— К.— Основи, 1999.— С. 22.
5. Carl V. Patton, David S. Savicki. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1993.— P. 5.

6. H. K. Colebatch. *Policy*. Series in the Social Sciences. Ed. Frank Parkin. Open University Press: Buckingham. 1999. - С. 3-4.
  7. Thomas B. Timar. A Theoretical Framework for Local Responses to State Policy: Implementing Utah's Career Ladder Program. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Winter 1989. V. 11, N 4, pp. 329-341.
- H. K. Colebatch, С. 38.

*Demyanchuk O.*

## "STATE POLICY" VS. "PUBLIC POLICY": VERSION OF TRANSITIONAL PERIOD

*Difference between the "state policy " and "public policy " in terminology and essence is considered. The article discusses to what extent the practice of public policy implementation in post-communist countries corresponds to theoretical requirements and to the needs of social transformations in the way to democracy. Comparison of the theoretical hierarchical scheme of policy administration and a common administrative structure in post-communist countries shows that lack of a civil organization involvement seriously restricts policy effectiveness in developing policy actions, gathering necessary resources and evaluating policy results.*