

Публічна політика в контексті українських реалій

Олег Рудакевич,

*доктор політичних наук, професор,
професор кафедри філософії та політології*

Тернопільського національного економічного університету

Розкрито теоретичні основи та зміст поняття публічна політика. Обґрунтовано актуальність його впровадження у вітчизняну політичну науку, навчальні дисципліни та практику.

Ключові слова: *публічна сфера, комунікативна раціональність, публічна політика, традиційна політика, деліберативна демократія.*

Рудакевич О. Публичная политика в контексте украинских реалий.

Раскрыто теоретические основания и сущность понятия публичная политика. Обосновано актуальность его внедрения в отечественную политическую науку, учебные дисциплины и практику.

Ключевые слова: *публичная сфера, коммуникативная рациональность, публичная политика, традиционная политика, делиберативная демократия.*

Rudakevych O. Public politics in the context of Ukrainian reality.

Theoretical foundations and content of conception of public politics are revealed. Actuality of its implementation in domestic political science, course of study and practice are grounded.

Key words: *public sphere, communicative rationality, public politics, traditional politics, deliberative democracy.*

Під час урядово-парламентської кризи, яка розгорнулася в Україні після спроби відправити у відставку Кабінет Міністрів України 16 лютого 2016 р., лідер фракції «Об'єднання «Самопоміч» Олег Березок та ряд інших депутатів звинуватили уряд у тому, що його діяльність нагадує «управління приватним комерційним підприємством», коли, виконавча влада, не узгоджуючи свої рішення з парламентом, інститутами громадянського суспільства та експертним середовищем, приймає важливі державні постанови. Іншими словами, політика й управління в Україні не носять публічного характеру, що проявляється в їх непрозорості, «тіньовому» характері, латентному впливі на владу олігархів та зовнішніх чинників [1].

Примітним також є те, що поняття «публічна політика» донедавна не згадувалося і не визначалося як науковий термін у вітчизняних політологічних словниках і підручниках; лише у 2015 р. вперше його дефініція наведена в енциклопедичному словнику-довіднику «Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та інші новотвори) за авторством М. Буника [2]. Разом з тим, українські фахівці з державного управління, за прикладом своїх американських та

західно-європейських колег, з кінця минулого десятиліття почали застосовувати поняття «публічна політика» як аналог англomовного поняття «public policy» [3; 4; 5]. З того часу поширення набувають такі категорії науки з державного управління як «публічне врядування» та «публічне адміністрування», похідні від них терміни [6]. Слід зауважити, що одні вітчизняні науковці вважають, що поняття публічна політика входить у науковий дискурс за умов, коли «природа процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління». С. О. Телешун, С. В. Ситник та І. В. Рейтерович у зв'язку з цим зазначають, що публічна політика «представляється як складне переплетення політичних та управлінських процесів... Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої схвалюється те чи інше рішення. Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу» [7].

Інші фахівці з державного управління – В. В. Тертичка, В. А. Ребкало, О. Л. Валевський та ін. – характеризують поняття «публічна політика» як сучасне трактування суті політики загалом, протиставляючи його традиційному уявленню про політику [8]. Подібної точки зору дотримуються окремі російські науковці. Наприклад, Б. А. Ісаєв зазначає, що «розуміння політики лише як «того, що пов'язане з державою», значно звужує сферу політичного» [9]. Він вважає, що слід говорити про такі області політики: державну (офіційну) політику; політику громадських організацій і політичних партій (громадянську політику); публічну політику». Остання формується «на стику громадянського суспільства і держави». В ній беруть участь «професійні (публічні) політики, державні чиновники, представники громадських організацій і політичних партій, наукове і експертне середовище, засоби масової інформації» [10].

Мета статті – розкрити теоретичні основи та зміст поняття «публічна політика» і з'ясувати шляхи й умови його цілеспрямованого впровадження у вітчизняну політичну науку, навчальні дисципліни та політичну практику.

Поняття «публічна політика» у сучасному трактуванні входить у науковий дискурс у 70-х рр. минулого століття. З-поміж спроб його концептуального осмислення слід виділити ідеї німецького філософа та соціолога Ю. Габермаса, який спирався у своїх міркуваннях на власне трактування феномену публічної сфери.

Публіка в традиційному уявленні (від лат. *populus* – народ) – це народні маси, широка громадськість, народ, люди, які перебувають поза владою, є її об'єктом. Але публіка може бути і активною. Активність проявляється в тому, що народ критично оцінює владу, виявляє їй підтримку чи незгоду, намагається брати участь у прийнятті й реалізації політичних рішень. Наприклад, поняття «республіка» характеризує такий тип держави; яка є справою народу, творіння його рук і використовується в інтересах народу. Починаючи зі стародавніх греків й римлян, закони такої держави, визначали порядок формування й

функціонування владних інститутів, оберігаючи приватну сферу життєдіяльності людей від зазіхань публічної влади. Однак в епоху Середньовіччя держави, маючи в основному монархічну форму правління, не надто переймалася підданими, істотно обмежували приватну сферу життя, а публіка існувала як пасивна й покірنا маса. Однак із зародженням капіталістичного укладу, розвитком освіти, започаткуванням книгодрукування, появою преси, впровадження міського самоврядування, масових партій, парламентів, всенародних виборів тощо публіка, як зазначає Ю. Габермас, набирає все більше активістського характеру – формується т. зв. *резонерська публіка*. Вона активно реагує на негаразди суспільного й державного життя, домагається розширення своїх прав і свобод, проявляє суспільні ініціативи, набуваючи ознак політичного суб'єкта. Суспільно-політичне життя за таких умов набирає якісно нового характеру.

У другій половині ХХ ст. ряд німецьких та французьких філософів (Т. Адорно, М. Горкгаймер, Г. Маркузе, Ю. Габермас та ін.) піддали критиці традиційні погляди мислителів епохи Просвітництва на роль розумування, раціональності у суспільних справах і, в першу чергу, в політиці. Мова йшла про концепції, згідно з яких раціонально мислячі, високоосвічені суб'єкти влади з власної ініціативи та за підтримки інтелектуалів приймають продумані, зважені рішення для розв'язання суспільних проблем. Не відкидаючи здоровий глузд як базовий принцип успішного функціонування сучасного суспільства, Ю. Габермас у праці «Структурні трансформації публічної сфери» (1962 р.) дійшов висновку, що сучасне суспільство повинно перейти від індивідуалізованої суб'єкт-об'єктної концепції здорового глузду до здорового глузду, що проявляється в процесі міжсуб'єктного спілкування. Такого типу раціональність потрібна там, де «життя разом, але в різний спосіб» у суспільному просторі і часі примушує людей шукати шляхи для досягнення згоди щодо того, як вирішувати спільні проблеми. Обґрунтована на цій ідеї концепція т.зв. «комунікативної раціональності» («комунікативного розуму») лягла в основу нових теорій публічного простору, публічної сфери та публічної політики, які були підтримані науковцями і політиками країн розвинутої демократії. Як зазначає В. Парсонс, – «ідеї Габермаса мають далекосяжні наслідки і для теорії, і для практики. На теоретичному рівні вони наголошують на необхідності більшої уваги до мови, дискурсу й аргументації. На практичному рівні теорії Габермаса... вказали на необхідність пошуку нових аналітичних методів та інституційних процесів, що можуть слугувати для розвитку інтеркомунікативного підходу до формулювання і здійснення публічної політики» [11].

Публічна сфера як «інституціоналізована арена дискурсивної інтеракції» (Ю. Габермас), простір в якому громадяни вільно обговорюють суспільно важливі питання – це в першу чергу те, що знаходиться поза сферою приватного життя: особистого, сімейного, домашнього. По-друге, вона концепуально відмінна від процесів у державних органах. Тут виробляються і циркулюють дискурси, які

можуть бути критичними по відношенню до державної політики та способу аргументації посадових осіб. По-третє, вона відмінна і від сфери економіки, адже це місце дебатів і обговорень, дискурсивних, а не економічних відносин. Отже, публічна сфера – це універсальне, загальнодоступне і в той же час абстрактне «місце» громадянського суспільства, концептуальний простір, в якому недопустимі приватні інтереси, де нівелюються соціальні нерівності і його члени спілкуються як рівні [12].

Розвитку публічної сфери сприяють інститути громадянського суспільства, засоби масової інформації (особливо, радіо і телебачення), заклади культури (театри, концертні зали, бібліотеки тощо), громадські місця (парки, площі, сквери), спортивні арени, мережа Інтернет, соціальні мережі, блогосфера тощо. Названі формування мають одночасно й статус інституцій публічної сфери. Важливо, щоб формуванню публічної сфери сприяли державні інституції, навчальні заклади, сім'я, приватний бізнес тощо.

В програмі розвитку ООН «UNDP 2002» наголошується на такі бажані риси публічної сфери: *участь* (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – безпосередньо або за допомогою легітимних інститутів, які репрезентують їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу); *верховенство права* (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини); *прозорість* (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений); *чутливість* (усі інститути своєчасно реагують на потреби громадян); *орієнтація на згоду* (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань про те, що більше всього відповідає потребам групи та яким способом, за допомогою яких процедур цього потрібно досягати); *справедливість* (усі громадяни мають можливість покращити свій добробут); *результативність та дієвість* (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян); *підзвітність* (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав); *стратегічне бачення* (лідери, владні структури і громадськість спираються на довготривалі перспективи врядування та розвитку особи і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації).

Основними функціями публічної сфери є формування і підтримування комунікативного простору, громадської думки, громадянського суспільства, консолідація суспільства, формування модерної нації, становлення громадянської культури, утвердження публічної політики, культури публічного врядування та публічного адміністрування, розвиток дієвого народовладдя.

Наявність і функціонування публічної сфери створює умови для формування якісно нового політичного процесу, нових сутнісних ознак політики, які акумулюються в понятті «публічна політика». Публічна політика – це політика, яку розробляють і здійснюють не лише органи влади (т.зв. інститути «публічної влади»

– державні та муніципальні), а й дійові особи публічної сфери: інститути громадянського суспільства, науковці, експерти, лідери громадської думки, журналісти, засоби масової інформації тощо. Основними функціями публічної сфери щодо політики є такі: артикуляція життєво важливих суспільних інтересів, участь у виробленні державної політики, публічний контроль за діяльністю влади, політико-культурне просвітництво громадян. Однак слід мати на увазі, що, по-перше, держава як загальнонаціональний інститут покликана репрезентувати інтереси народу, тоді як інститути громадянського суспільства представляють групові, корпоративні інтереси, а тому не здатні брати на себе функції публічної загальнонаціональної влади. Отже, публічна політика потребує держави, але держава без інститутів публічної сфери не зможе акумулювати багатоманітні потреби й інтереси громадян. Якщо вузько державно-бюрократичні, партійні, олігархічні, конфесійні чи інші корпоративні інтереси домінують в політичному процесі, політика не може вважатись публічною.

По-друге, поняття «public policy» має дещо відмінне трактування у США та країнах європейського континенту. В Америці наголошується на тому, що публічна політика здійснюється через дію держави, урядових чиновників, держапарату в умовах функціонування демократії, громадянського суспільства, політичного плюралізму, конкуренції та децентралізації. У Європі вважається, що це – вироблення політико-управлінських рішень державою за умов демократичної участі всіх груп населення, їх організацій, узгодження інтересів, комплексне бачення проблеми та її розв’язання через політичну дію уряду.

Структурними компонентами та послідовними кроками здійснення публічної політики є такі: а) з’ясування сутності публічної проблеми; б) виявлення та аналіз т.зв. «цільових груп» (або груп-мішеней) публічної політики; в) визначення кола державних та недержавних інституцій, які стануть суб’єктами політичних рішень; г) осмислення передбачувальних намірів; д) розробка варіантів рішень публічної проблеми; е) реалізація накреслених намірів та аналіз успішності їх виконання [13].

Порівнюючи основні відмінності непублічної (традиційної) та публічної політики, слід зазначити, що основна ознака останньої – узгодження інтересів усіх суб’єктів політичного процесу, договір та згода між ними. В умовах традиційної політики – це ієрархічність узгодження та безумовність виконання рішень держави, навіть коли ті не сприймаються частиною населення.

Суб’єкти публічної політики основну увагу приділяють колективним рекомендаціям, моральним угодам, намагаючись виробити консенсусні рішення. Здійснення традиційної політики максимально формалізоване, відбувається з опорою на закон та регламенти.

Публічна політика формується із залученням громадських рад, комісій, форумів, демократичних об’єднань, експертів, представників приватного бізнесу.

В рамках традиційної політики основними і часто єдиними суб'єктами виступають урядові структури, бюрократія.

Публічне політика функціонує на основі відкритої й доступної для всіх інформації. Для традиційної політики властива закритість інформації про реальний стан суспільства, виконання прийнятих рішень, угод тощо.

Загалом публічна політика більш ефективна, більш демократична, соціально спрямована та гуманна.

Можна виділити такі логічні й історичні етапи руху пострадянських, постсоціалістичних країн на шляху до нового типу політики:

I. Крах недемократичного політичного режиму і делегітимація *традиційної політики*, оскільки вони не були спрямовані на забезпечення громадянських прав і свобод, реального народовладдя, зростання добробуту населення.

II. *Квазіпублічна політика*, коли нова влада в умовах розгортання демократичного процесу та формування основ громадянського суспільства імітує взаємодію з громадськістю, а публічна сфера ще не настільки розвинена, щоб контролювати державні органи, обговорювати та вирішувати на рівні з ними суспільні проблеми. В суверенній українській державі це період з 1991 по 2004 рр.

III. Набуття громадянським суспільством необхідного соціального потенціалу для здійснення радикальних, революційних зрушень, спрямованих на зміну політичного режиму. В Україні переломний момент наступив під час Помаранчевої революції, а згодом – в ході Революції гідності. Однак публічні ознаки політики не набули системного та стійкого характеру. Часто спостерігаються прояви анархії та охлократії, які зумовлені низьким рівнем політичної та правової культури населення та через відсутність закріплених законом демократичних процедур взаємодії органів влади та громадськості. Авторитарна ментальність пострадянських кадрів та інституційна пам'ять нетрансформованих державних органів виступають серйозними бар'єрами на шляху утвердження політико-суб'єктних властивостей інститутів публічної сфери. Охарактеризований різновид політики можна означити терміном *«протопублічна політика»*.

IV. Утвердження *зрілої публічної політики*, яка демонструє свої переваги над традиційною політикою. Так зване «державне управління» (government) має трансформуватися в публічне врядування та публічне адміністрування – governance, а інститути громадянського суспільства, ЗМІ, експертне середовище, набрати незаперечного авторитету та дієвості. Цьому намагаються сприяти керівні органи Європейського Союзу й окремі держави, про що свідчать, зокрема, недавно прийняті за наполяганням міжнародних організацій закони, спрямовані на протидію корупції та забезпечення відкритості державних інституцій України.

У формуванні та утвердженні публічної політики в Україні свій вклад повинна внести не лише політична наука, а й вища школа. Для цього слід кардинально змінити зміст і методику викладання суспільних дисциплін,

особливо політології, теорії публічного врядування, адміністративного менеджменту та ін. Необхідно підготувати енциклопедичні видання, присвячені публічній політиці, видати хрестоматійні посібники, практикуми, впроваджувати інтерактивні форми навчання.

Серед основних політологічних тем, крім розкриття теоретичних основ публічної політики, особливої уваги заслуговує переосмислення владного процесу. Мова йде про представлення влади як багатовимірного соціального спілкування в інтегративних теоріях, що поєднують атрибутивні та реляційні підходи до обґрунтування влади. Інтегральна теорія та багатовимірна модель політичної влади характеризує її як взаємодію та взаємовплив основних агентів владного процесу [14]. Не лише органи держави володіють інституційними засобами впливу на народ, а й політично свідомі та об'єднані громадянські формує інструментарій відстоювання своїх життєвих потреб та інтересів та ефективно впливає на інститути публічної влади. Отже, є очевидним, що демократично організований владний процес є основою функціонування публічної політики.

Наглядно багатовимірна модель політичної влади представлена т. зв. «політологічним ромбом». Дві його протилежні вершини (кути) символізують суб'єкт «S» та об'єкт «O» влади, інші – ресурси суспільства «R», що розподіляються владою й інструментальні форми взаємодії суб'єкта та об'єкта влади «I». В центрі ромба на перетині його діагоналей розташована точка «K», яка символізує цінності і традиції домінуючої в суспільстві культури. Основні владні відносини у політологічному (владному) ромбі представлені такими вимірами чи опозиціями: «панування–підкорення», «управління–тиск», «контроль–вплив» [15; 16].

Важливу роль у розвитку теоретичних основ публічної політики відіграли розроблені американськими політологами моделі політичної системи з використанням кібернетичних ідей, теорій суспільної самоорганізації, комунікації, громадянського суспільства та ін. [17; 18]. Так, в соціально-кібернетичній моделі політичної системи Д. Істона політична система розглядається і як конструкція влади, і як неперервний процес взаємодії влади з громадянським суспільством через т. зв «входи» і «виходи» політичної системи. Політична система характеризується як відкрита самоорганізована система, яка для того щоб «вижити» має бути здатною належним чином відповідати на виклики суспільного та природного середовища: економічної, соціальної, духовної, екологічної та інших підсистем, суспільства загалом.

Структурно-функціональна модель політичної системи Г. Алмонда виявляє три групи функцій: функціонування *блоку політичного процесу*, пов'язаного з «входами» в політичну систему й такими проявами, як артикуляція інтересів населення, їх агрегація, вироблення політики; дію *блоку управління суспільними ресурсами*, пов'язаного з «виходами» політичної системи: формування ресурсів, їх

регулювання та розподіл; функціонування *блоку адаптації суспільства до політичної системи*: політична соціалізація, рекрутування прихильників влади й опозиції, забезпечення інформацією для належної комунікації суспільства і політичної сфери.

Інформаційно-кібернетична модель К. Дойча також демонструє взаємодію усіх зацікавлених суб'єктів політичного процесу: фаза 1 – прийом інформації через «рецептори» – інформаційні служби (урядові та неурядові), центри вивчення громадської думки; фаза 2 – опрацювання інформації за допомогою блоку «пам'яті і цінностей», де вона порівнюється з попередніми даними, а також цінностями, які декларує влада й громадськість; фаза 3 – на основі опрацьованої інформації уряд приймає відповідні рішення; фаза 4 – «ефектори» (виконавчі структури спільно із недержавними інституціями) реалізують рішення. Далі інформація про результати врядування через зворотний зв'язок детермінує новий цикл функціонування політичної системи.

Серед інших тем нормативного курсу політології слід виділити теорію та практику політичної демократії. Тут уваги заслуговує розроблена Ю. Габермасом концепція деліберативної демократії, в якій увага зосереджена на механізмах вироблення і здійснення публічної політики. Термін «деліберативний процес» (від лат. *deliberation* – старанне зважування, обговорення, обдумування, обмірковування) означає дорадчий процес та вироблення узгоджених рішень. Відповідно, деліберативна демократія – це демократія обговорення або дорадча демократія. Модель демократії, яку пропонує Ю. Габермас, базується на суспільній комунікації, завдяки якій політичний процес передбачає досягнення обґрунтованих консенсусних рішень. Значення цієї моделі демократичного процесу вчений пояснює так: «Якщо ми робимо поняття процедури деліберативної політики нормативно змістовним ядром теорії демократії, то виникають відмінності і стосовно республіканської концепції держави як моральної суспільності, і стосовно ліберальної концепції держави як захисника економічної спільноти. Порівнюючи три вказані моделі, я, – продовжує філософ, – відштовхуюсь від того виміру політики, який до сьогодні нас цікавив, передусім – від демократичного формування суспільної думки і політичної волі, що дають результат у всезагальних виборах та в парламентських постановах» [19]. Отже, теорія комунікативної дії та деліберативної демократії Ю. Габермаса дає змогу забезпечити розв'язання проблем загальносуспільного характеру через залучення громадян до дискурсу, у рамках якого створюються умови для вільного, неупередженого діалогу, що спрямований на досягнення консенсусу. У розгортанні саме такого механізму народовладдя є особлива потреба сучасного українського суспільства.

Публічна політика ще не стала визначальною рисою суспільно-політичного процесу в Україні, однак суспільство уже почало усвідомлювати її значення для радикальної трансформації усіх сфер суспільного життя, забезпечення провідної

ролі громадянського суспільства, всіх інституцій публічної сфери у формуванні нової якості політики на засадах комунікативної раціональності та деліберативного процесу.

1. Кучерява О. Уряду дали незадовільну оцінку, але у відставку не «пішли» / О. Кучерява // *Голос України*. – 2016. – 18 лютого. – С.2.
2. Бунік М. Публічна політика / М. Бунік // *Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та ін.новотвори)* / [І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін.] за заг. ред. Н. М. Хоми. – Львів : Новий світ – 2000, 2015. – С. 323–324.
3. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.
4. Пірен М. І. Публічна політична діяльність: навч. посіб. / М. І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
5. Тертичка В. Суспільна політика : чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? / В. Тертичка // *Політичний менеджмент*. – 2007. – № 1. – С. 10–23.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т.8. Публічне врядування. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 482–483.
7. Телешун С. О. Що таке публічна політика? / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <file:///C:/Users/92EA~1/AppData/Local/Nemp/KU8PGOHY.htm>
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. – К.: НАДУ, 2010. – с. 5–23.
9. Теория политики: учеб. пособие / Под ред. Б. А. Исаева. – СПб. : Питер, 2008. – с. 22.
10. Там само. – С. 23–24.
11. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики. Пер. з англ. / В. Парсонс, – К.: Вид. дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 65.
12. Там само. – С. 57–59.
13. Розроблення публічної політики. Практичний посібник / уклад. А. О. Чимерис. – К.: ТОВ «Софія», 2011. – 128 с.
14. Сутність і зміст багатовимірної моделі владного спілкування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/92EA~1/AppData/Local/Temp/AC93N9SQ.htm>
15. Рудакевич О. М. Політологія. Лекції, семінари, самостійна робота: навч. посіб. / О. М. Рудакевич. – Тернопіль: Астон, 2006. – С. 23.
16. Сутність і зміст багатовимірної моделі владного спілкування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/92EA~1/AppData/Local/Temp/AC93N9SQ.htm>
17. Рудакевич О. М. Цит. праця. – С. 45–47.
18. Теория политики: учеб. пособие / Под ред. Б. А. Исаева. – СПб. : Питер, 2008. – С. 111–120.
19. Габермас Ю. Залучення іншого. Студії з політичної теорії / Ю. Габермас. – Львів: Астролябія, 2006. – С. 392.

Рудакевич О. М. Публічна політика в контексті українських реалій /
О. М. Рудакевич // Наукові записки ІІІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН
України. – 2016. – Вип.3–4. – С. 255–266.