

ДІЙОВІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена складовим елементам публічної політики, зокрема суб'єктам, що входять до структури публічного управління, та проблемам, з якими стикаються науковці при визначенні учасників публічного процесу.

Ключові слова: публічна політика, суб'єкти політики, державне управління, ресурси публічного управління.

Статья посвящена составным элементам публичной политики, в частности субъектам входящих в структуру публичного управления, и проблемам с которыми сталкиваются ученые при определении участников публичного процесса.

Ключевые слова: публичная политика, субъекты политики, государственное управление, ресурсы публичного управления.

Article is devoted to an integral element of public policy, including the subjects included in the structure of public administration and the problems faced by scientists in determining the participants of the public process.

Key words: public policy, political subjects, public administration, public resources management.

В умовах, коли політична система знаходиться в перманентній політичній кризі, все важливішими стають такі поняття, як ефективність державних інститутів та їх зворотний зв'язок з громадянами. Саме зворотний зв'язок дозволяє владі своєчасно вловлювати тенденції розвитку певних суспільних процесів і здійснювати відповідну корекцію управлінських рішень. За умов ефективності державного інституту зростає довіра населення до нього, що, в свою чергу, дозволяє населенню проявляти цивільну ініціативу і братися за рішення соціально значущих проблем. Всі ці питання тією чи іншою мірою складають суть феномена публічної політики.

Об'єктом дослідження даної роботи є феномен публічної політики, а предметом виступають складові публічної політики, зокрема її дійові особи.

Окресливши межі публічної політики і тим самим визначивши її акторів, буде досягнуто мети даної роботи.

Для більш глибокого розуміння проблем публічної політики, на нашу думку, слід розкласти її на складові. Так одними з найважливіших її елементів є «дійові особи» або, як їх іще називають, «актори» публічної політики.

Для того, аби якомога точніше визначити всіх дійових осіб, на нашу думку, слід більше уваги звернути на межі публічної політики та ресурси, що їх використовують актори публічної політики.

Публічна політика – це політика, яка розробляється і реалізується не тільки виключно органами державної влади (так званий «вертикальний вимір»), але й у «горизонтальному вимірі» полі-

тичного процесу. Вертикальна складова процесу здійснення публічної політики відбиває її когерентність, ієрархічність та інструментальність. Горизонтальна складова доповнює вертикальну, акцентуючи увагу на зв'язках між акторами політики, які визначають набір можливих варіантів політики. Саме горизонтальна складова повинна радикально вплинути на визначення предмета політики та на впровадження політичних рішень. Наявність горизонтальної складової – різних державних, недержавних та громадських інституцій з різних галузей економіки та суспільного життя, груп незалежних експертів, громадських і міжнародних організацій, представників бізнесових кіл, що конкуруватимуть за доступ до ресурсів, цільових груп політики тощо – дає змогу визначити такі цілі, засоби, оцінювання та впровадження політики, що будуть відповідати суспільним потребам та національним інтересам. Ми не претендуємо на винятковість даної дефініції в даній роботі, а лише намагаємося визначити гравців публічної політики. З даного визначення зрозуміло, що дійовими особами є :

– державні органи, що в межах своїх повноважень видають публічні акти (закони, підзаконні акти, постанови, рішення і т. д.), регулюючи тим самим взаємовідносини в публічній сфері;

– недержавні структури (вони створюються та функціонують на основі законодавчої бази та потребують її розширення, доповнення).

На нашу думку, є ще певні групи, які необхідно включити до дійових осіб публічної політики, насамперед, це об'єднання громадян, що виникли

тимчасово, під впливом спільності проблем – ці групи об'єднує спільність інтересів, і досягши поставлених цілей, вони, скоріш за все, розпадутся, проте хоч і ситуативно впливатимуть на публічну політику.

Термін «актор політики» розуміється в руслі суб'єктно-діяльнісного підходу як суб'єкт політичного процесу, дії якого «безпосередньо викликають або побічно спричиняють зрушення в базових інститутах суспільства (незалежно від усвідомлення цього самими суб'єктами), мають ресурси та здатні формулювати свої інтереси й будувати на їхній основі стратегії політичної дії» [1].

Дуже цікавим, на нашу думку, в цьому відношенні є підхід П. Кньопфеля [2], який говорить про те, що основним механізмом, який може будьяку окрему особу, групу осіб чи навіть соціальну верству зробити учасником публічної політики, є наявність у них публічного інтересу – наявність проблеми, що її можна вирішити за участю державних органів. Розвиваючи свою думку, Кньопфель стверджує, що і політики пасивності та конформізму також роблять індивіда учасником публічної політики. На його думку, саме конформізм чи повна пасивність деяких соціальних груп при вирішенні певної проблеми призводить до прийняття та впровадження такої публічної політики, яка може негативно відбитися на цих пасивних групах, проте відповідальність за невдалу політику вони великою мірою повинні взяти на себе – аналітики не в змозі врахувати інтереси всіх груп, якщо вони не проголошують та не відстоюють їх. Напевне, доречним тут стане висловлювання Платона: «Якщо ти не цікавишся політикою, вона неодмінно зацікавиться тобою».

Іноді на перешкоді активному втручання в публічну політику стоїть лише недостаток ресурсів та невміння ефективно взаємодіяти з іншими гравцями системи задля досягнення своїх цілей.

Звісно, таких дійових осіб часто напрочуд важко визначити, проте не визначивши їх, аналітики ризикують наштовхнутись на опір при впровадженні прийнятої моделі публічної політики. Зрозуміло, що задля нівелювання опору ще на початкових етапах збору інформації слід велику увагу приділити визначенню цілей, які ставлять перед собою основні дійові особи, виявити можливі проблеми при впровадженні та певним чином відредагувати поставлені цілі – прийомів, які здатні допомогти в цьому, безліч [3].

Для прикладу візьмемо проблему продажу землі в Україні – вона стає напрочуд актуальною сьогодні. Звісно, в процесі прийняття рішення про продаж земельних угідь беруть участь Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство аграрної політики, а також органи місцевого самоврядування та ще багато державних установ, особи, що є власниками земельних угідь (мають право на приватизацію земельних ділянок), а також особи, що орендують земельні угіддя, – все це ОЧЕВИДНІ

дійові особи публічної політики з даної проблематики, проте, на наш погляд, тут є ще й приховані дійові особи – покупці що зацікавлені в прийнятті закону про продаж земельних угідь, жителі сіл, що очікують інвестицій від нових власників земельних угідь, виробники мінеральних добрив та сільськогосподарської техніки, кінцевий споживач сільськогосподарської продукції, що очікує на її здешевлення після реформування аграрної сфери.

Задавши проблему та виокремивши основних гравців, що мають відношення до неї, спробуємо проаналізувати їх через призму наявності ресурсів та можливостей щодо впливу на прийняття певної публічної політики.

Державні інститути влади, такі як Президент, Верховна Рада, Кабінет міністрів та причетні до цього міністерства, безумовно, мають ресурси для впровадження публічної політики з цього питання, і вони ж нададуть цей ресурс нижчим рівням державної влади – тобто фактично одна сторона забезпечена ресурсами щодо прийняття потрібних рішень, проте є і обмежувальні фактори – неадекватне сприйняття рішення про продаж землі нинішніми власниками земельних угідь, побоювання щодо спекуляцій на ринку землі та інші фактори, що можуть понизити рівень довіри до влади. Тому аби вийти з цієї ситуації з найбільшим рівнем підтримки населення, треба для початку визначити, чого саме прагнуть найбільш активні та значущі соціальні маси, а потім приймати той законопроект, який буде найпопулярнішим серед них. Схема, розписана автором, є напрочуд спрощеною, адже в публічній політиці зв'язки між різними дійовими особами іноді важко помітити, інколи напрочуд складно припустити, як саме рішення вплине на певну громаду чи її частину.

Ця проблема є ще більш глибокою, якщо взяти до уваги той факт, що не всі дійові особи до кінця усвідомлюють свої цілі – в ході реалізації публічної політики їх цілі можуть змінюватись і тоді необхідним буде коригування самої програми рішень. Так з 2004 року в країні періодично постає це питання, проте не отримавши потрібної підтримки серед учасників публічного процесу, на даний закон продовжують накладати мораторій – тим самим даючи можливість зацікавленим сторонам «набрати обертів» та при нагоді показати готовність до вирішення даної проблеми. Звісно, в аналітиці з даного питання ми можемо знайти багато аргументів як «ЗА» продаж землі, так і «ПРОТИ».

Саме публічна політика покликана розробити/впровадити механізми взаємодії державної влади та суспільства, таким чином зробити державну владу підконтрольною суспільству, виборцям.

Роблячи висновки, можемо сказати наступне:

– при вивченні публічної політики дослідник стикається з проблемами визначення проблеми, що об'єднує в систему певну кількість дійових осіб, визначення усіх дійових осіб та проблемою виявлення їх інтересів;

– для того, аби проблема увійшла в поле публічної політики, одним із її учасників обов'язково має бути певний державний інститут;

– не всі учасники публічної політики наділені однаковими ресурсами, що відповідно впливає на ступінь їх участі в розробці публічної політики;

– основні гравці публічної політики можуть змінювати свої цілі в ході розробки та реалізації певної публічної політики, тому контроль має відбуватись на всіх стадіях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гельман В. Я. Россия регионов: трансформация политических режимов / В. Я. Гельман, С. И. Рыженков, М. Бри. – М., 2000. – С. 19–20.
2. Аналіз і пілотаж публічної політики / [Варон Ф., Кньопфель П., Ларю К., Малишева Н.]. – К. : Алерта. – 2010. – 422 с.
3. Викентьев И. Л. Приемы рекламы и Public Relations / И. Л. Викентьев. – С.-Петербург: ТРИЗ-ШАНС, 1995. – 228 с.

Рецензенти: Левченко Л. О., к.політ.н., доцент;
Чупрін Р. В., к.політ.н.

© Жовнерик Д. М., 2010

Стаття надійшла до редколегії 08.11.2010 р.