

ПОЛІТИЧНА МЕРЕЖА ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

POLICY NETWORK AS THE ORGANIZATIONAL TOOL OF PUBLIC POLICY

Іванченко К.О.,

аспірант кафедри політичних наук

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проаналізовано спосіб функціонування мереж у публічній політиці. Визначено, що політичні мережі – інструмент публічної політики, який сприяє ефективному процесу прийняття рішень на основі представництва інтересів громадськості. Виокремлено основні моделі представництва інтересів громадськості та їх вплив на публічну політику.

Ключові слова: публічна політика, політична мережа, представлення інтересів, процес прийняття рішень.

Проанализирован способ функционирования сетей в публичной политике. Определено, что политические сети – инструмент публичной политики, который способствует эффективному процессу принятия решений на основе представления интересов общественности. Выделены основные модели представления интересов общественности и их влияние на публичную политику.

Ключевые слова: публичная политика, политическая сеть, представительство интересов, процесс принятия решений.

The way of functioning of networks in public policy is analyzed. It has been determined that political networks are an instrument of public policy that promotes an effective decision-making process for the main interests of the public. The basic models of representation of interests of the public are singled out. The main models of public interest representation and their influence on public policy described.

Key words: public policy, policy network, representation of interests, decision-making process.

Постановка проблеми. Передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого демократичного суспільства є ефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади. Відсутність механізму налагодження співпраці між громадськістю та владою стримує розвиток суспільства та держави, що в умовах криз призводить до активізації деструктивних процесів у соціумі. Зокрема, суспільство не приймає або не поділяє способи та методи досягнення поставлених цілей, розмір і обґрунтованість ресурсів, що витрачаються на процес прийняття та реалізації державно-управлінських й політичних рішень. Внаслідок цього відбувається розшарування суспільства та публічної сфери, простору вироблення та реалізації публічної політики. Подібна ситуація сприяла виникненню та розвитку політичних мереж – середовища, де відбувається взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства. Тепер сфера публічної політики значно розширилася і пропозиції та рекомендації громадянського суспільства якщо не стають законами, то час від часу включаються у проекти деяких законодавчих рішень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – проаналізувати спосіб функціонування політичних мереж як організаційного інструменту вироблення публічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині публічна політика – це не тільки ви-

роблення і реалізація управлінських рішень державою, а й демократична участь різних груп інтересів, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесі, метою яких є досягнення комплексного вирішення соціально-політичної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою дією уряду чи парламенту.

Отже, публічна політика – це сукупність взаємодій органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, метою яких є вироблення ефективних управлінських рішень. По суті, публічна політика є процесом вироблення і реалізації державних рішень, де за сучасних умов всю організаційно-технологічну роботу практично перебирають на себе політичні мережі. Поява політичних мереж як механізму вироблення публічної політики сприяла ефективному прийняттю законодавчих та управлінських рішень.

Вперше в науковій літературі концепції «співтовариства» і «мереж» публічної політики з'явилися в 1970-і рр., хоча історично концепція «співтовариства» в публічній політиці була сформульована раніше за концепцію «мережі». Це було пов'язано з ім'ям Д. Уолкера, який займався в ті роки селекцією проблем для порядку денного політики. Він на прикладі Сенату США показав, що порядок денний складається певною спільнотою, яка формує мережу.

За Д. Уолкером, співтовариство публічної політики формується з безлічі добровільних і уря-

дових організацій, які об'єднують професійних чиновників і політиків. Ці групи спеціалізуються у сфері публічної політики й відіграють визначальну роль у процесі ідентифікації проблем, які мають бути вирішені за участю політично відповідальних осіб [10].

Сьогодні у США мережеві системи проникають майже у всі сфери життя, проте в європейських країнах такий вплив значно менший, а такі сфери, як зовнішня політика та національна безпека, взагалі не належать до мереж публічної політики, на відміну від США.

Британський вчений Р. Родес, аналізуючи сучасну політику та державне управління у Великобританії, підкреслював, що за останні десятки років політична система тут вже не може виразити те, чим раніше характеризувалася так звана «Вестмінстерська модель», яка базувалася на сильному правлінні, парламентській суверенності, «опозиції Її Королівської Величності» і міністерської відповідальності. Скоріше, британська політична система краще описується самоврядними політичними мережами та зниженням ролі держави [10]. Так, М. Сміт, проаналізувавши політичні мережі у Великобританії під час дослідження аграрної політики, стверджує, що взаємини між Міністерством сільського господарства, рибальства і продуктів споживання та Національною спілкою фермерів традиційно розглядалися в аспекті корпоративізму, тоді як насправді вони можуть бути описані у вигляді моделі «політичної мережі». Панівним стилем вироблення політики у Великобританії є стиль консультацій із легітимними зовнішніми групами, які часто прагнуть до невеликого коректування політики за допомогою звичайних непублічних відносин із державними службовцями. М. Сміт виділяє чотири основні елементи в структурі політичної мережі аграрної політики Великобританії:

- міністерство, яке є центром вироблення сільськогосподарської політики і володіє всіма необхідними для цього повноваженнями. Воно зацікавлене в підтримці гарних відносин із фермерами і зростанні сільськогосподарських фінансів;

- до того, як Великобританія стала членом Європейського Співтовариства (ЄС), важливою інституціональною структурою було щорічне дослідження рівня цін на сільськогосподарчі продукти;

- у структурному плані виділяються «правила гри», що визначали, які групи можуть мати доступ в цю політичну мережу;

- четвертий структурний компонент мережі був сформований після вступу Великобританії в ЄС. Він включає Раду міністрів сільського господарства та Генеральний директорат Комітету ЄС. Ці структури справляють істотний вплив на цінову національну політику Великобританії [11].

Ознакою сільськогосподарської мережі типу «комуни» є те, що вона має ніби два кола – основну і вторинну комуни. Основна комуна включає групи, які задіяні в щоденній діяльності з вироблення та проведення сільськогосподарської політики. Вторинну комуни утворюють групи, які мають доступ до Міністерства тільки тоді, коли розглядаються спеціальні питання. Наприклад, Національна спілка фермерів постійно бере участь у сільськогосподарській політиці, тоді як інші організації (Асоціація землевласників або Національна спілка сільськогосподарських робітників) – рідко.

Таким чином, М. Сміт на прикладі аграрної політики Великобританії показав, як змінилася ієрархічна система інституцій та виникло нове утворення – мережа публічної політики.

Безумовно, ефективне функціонування політичних мереж можливе лише в умовах публічної політики. Остання тісно пов'язана з усвідомленням того, що кожна група має різні інтереси, а демократичний суспільний устрій вимагає їх узгодження. Таким чином, публічна політика стає сферою безпосередньої діяльності політичних мереж. Публічний характер цієї сфери виявляється не лише в тому, що дії учасників мереж є прилюдними, відомими широкій громадськості, а й також і в широкому залученні до процесу ухвалення рішень різних партій, груп інтересів, політично активних громадян.

Поняття політичних мереж та публічної політики нерозривно пов'язані. Сфера публічної політики змогла інституціоналізуватися як стійка й основна сфера вироблення законодавчих і управлінських рішень лише завдяки політичним мережам. Серед моделей представництва інтересів громадськості політична мережа стала найефективнішою, бо спрямована на залучення населення у процес прийняття політичних рішень та розв'язання суспільних проблем, використовуючи специфічний вид ресурсів – соціальний капітал.

Залежно від типу політичної системи, розвитку суспільства та інших як соціальних, так і культурних факторів історично вченими було сформовано кілька моделей представництва інтересів громадськості: плюралістична, корпоративна, некорпоративна, патронажно-клієнтельна та політичної мережі [4, с. 73]. Варто зауважити, що досі у вчених немає єдиного погляду на визначення моделей представництва інтересів. Звернімось до розгляду кожної з них із метою розуміння переваг моделі політичної мережі.

Плюралістична модель представництва інтересів громадян формувалася у державах із розвинутою демократією (Канада, США, Велика Британія, ФРН, Італія та ін.). За цієї моделі представництва інтересів суспільні групи мають змогу виступати на політичній арені як визнані громадськістю та

державою організовані сили. Це перетворює громадян на суб'єктів політичного процесу, здатних діяти самостійно в межах групової політики, захищати свої інтереси, витримувати протидію з іншими групами і мати шанс «бути почутими» на горі владної піраміди. Чим більше є зацікавлених груп із власними інтересами і чим частіше перетинаються їхні вимоги, тим краще для демократії. Адже в такій ситуації представникам зацікавлених груп доводиться постійно вести переговори, укладати союзи, досягати згоди і формувати політичну культуру компромісів.

Критики цієї системи вказують на її недоліки [4, с. 74]:

- економічна неефективність та можливий стагнаційний ефект політики реалізації лише інтересів певних, а саме найвпливовіших груп;
- порушення принципу рівності можливостей груп інтересів, наслідком чого є гучні викривальні справи стосовно зловживання різними компаніями;
- гальмування активної соціальної політики – найефективніші реформи, соціальні програми втілювалися за умов, несприятливих для груп інтересів (наприклад, «новий курс» Ф. Рузвельта).

Корпоративна модель представництва інтересів передбачає існування замкненої групи, що монополює розпоряджання своїми ресурсами, виконує певні господарчі, адміністративні, воєнні та політичні функції і водночас відстоює та захищає специфічні колективні інтереси своїх членів. Ф. Шміттер визначає сучасний корпоратизм як обмежену кількість примусових, ієрархічно ранжованих і функціонально диференційованих груп інтересів, які монополізують представництво відповідних сфер суспільного життя за підтримки держави в обмін на її участь у підборі лідерів та призначенні керівного складу цих груп, а також формуванні їхніх вимог [15, с. 16].

Недоліки цієї моделі представництва інтересів очевидні. У ХХ ст. корпоратизм проявився у кількох основних моделях, що залежали від характеру політичного режиму. Демократичним режимам притаманний ліберальний корпоратизм або неокорпоратизм, авторитарним та тоталітарним – державний.

Неокорпоративістська модель є системою представництва інтересів, яка орієнтована на обмежену кількість функціонально різних об'єднань, які офіційно визнані державою як суб'єкти, що мають монополює право представляти та артикулювати інтереси тих чи інших зацікавлених груп. Між функціонально диференційованими об'єднаннями конкуренція відсутня, оскільки вони представляють різні інтереси. Створення таких об'єднань може відбуватись як «зверху», коли держава наділяє монополює правом представництва певні, ідеологічно надійні групи (державний корпоративізм), так і «знизу» суспільними структурами, які

забезпечують примат суспільних інтересів (ліберальний корпоративізм). Незалежно від засновника створені об'єднання тісно пов'язані з державними структурами, які орієнтовані на захист найбільш впливових зацікавлених груп суспільства, якими є, насамперед, бізнес (фінансово-промислові групи, бізнес-корпорації) та профспілки.

Позитивна роль неокорпоративізму полягає у розгляді урядових органів як активних регуляторів взаємовідносин між різними соціальними групами і політичними асоціаціями, що дає змогу інкорпорувати їхні погляди у процес прийняття політичних рішень. Практичним втіленням такої позиції є створення системи узгоджувальних агентств та консультативних органів з окремих напрямів державної політики, роль яких полягає в гармонізації інтересів та розробленні компромісних варіантів рішення.

Проте за неокорпоративістської моделі більшість інших потенційних учасників політичного процесу прийняття рішень, які не потрапляють у визнане державою корпоративне об'єднання, випадає з її поля зору, що варто розцінювати як найбільший її недолік, оскільки вона не може врахувати всю палітру місцевих та регіональних інтересів у сфері виробництва суспільних благ. Негативною стороною неокорпоративізму є також установка на формування державно-корпоративного консенсусу, який може виявлятися у своєрідному державному патерналізмі, особливому ставленні до регіонів [4, с. 74].

Модель патронажно-клієнтельних стосунків існує як спосіб захисту інтересів у демократично нерозвинених країнах. Вони базуються на обміні благами між суб'єктами з неоднаковими суспільним статусом і силою впливу: сильний, або патрон, пропонує захист (протекцію) і доступ до дефіцитних ресурсів (земля, робочі місця, квартири в колишньому СРСР) клієнтові; клієнт, своєю чергою, надає підтримку чи послуги патрону (робота, виборчі голоси). Такі стосунки стійко тримаються в організаціях на зразок мафії.

У патріархальному суспільстві клієнтелізм пронизував усі відносини між індивідами та спільнотами, спільнотами та державою і є нормою суспільного життя. З розвитком капіталістичних відносин він поступово перемістився в периферійні сфери суспільства і припинив відігравати вирішальну роль у стосунках між людьми. Нині патронажно-клієнтельні стосунки залишилися у деяких суспільних системах по усій планеті: від країн третього світу до місцевих «партійних машин» деяких американських міст. У державах, що розвиваються, де тривалий час панували бідність й правова незахищеність окремих верств населення, патронажно-клієнтельні стосунки поширені найбільше, набуваючи подекуди значення системоутворювального чин-

ника. Це стосується, зокрема, країн Латинської Америки та Далекого Сходу.

Модель політичної мережі (модель політико-адміністративних мереж) об'єднує переваги плюралістичної та неокорпоративістської моделей представництва інтересів та одночасно позбавлена їхніх недоліків. Основною її перевагою вважається розгляд взаємодії держави та суспільства з позиції теорії середнього рівня, тобто з позицій взаємовідносин множини окремих публічно-управлінських, громадських та бізнес-структур. Під час аналізу ситуації фокус переміщується на відносини, а не на окремого суб'єкта чи інституцію, що можна вважати основною особливістю політичної мережі. У цій моделі важливе значення надається формуванню спільного інтересу, добровільному співробітництву соціальних акторів на основі довіри, їхньої взаємозалежності та рівноправ'я. Всі учасники мережі вважаються рівноправними носіями відповідальності та зобов'язань, що теоретично виключає використання ресурсів тиску. Велике значення надається феномену довіри, оскільки розпорошення ресурсів і демократичні процедури узгодження рішень значно ускладнюють мережеве співробітництво, якщо не досягнуто високого рівня довіри між учасниками мережі. Так, П. Бурд'є, Ф. Фукуяма і П. Штомпки вважали, що наявність довіри між учасниками політичної мережі є основним її компонентом [13; 16; 17]. Довіра може виникнути лише на основі спільних цінностей, зіставленого сприйняття соціального світу, власних та інших соціальних практик, усвідомлення можливості їхнього узгодження. Феномен довіри формується як результат реалізації когнітивних моделей соціальної реальності, які мають збігатися з основними компонентами, такими як погляд на національні інтереси, потреби локальних груп, цілі, що з цього випливають, пріоритети завдань, спільність інтересів, орієнтири та критерії ефективності взаємодії з точки зору взаємних витрат та вигод.

Особливий погляд щодо природи політичної мережі мають західні дослідники Д. Тоук і Д. Марш. Вони вважають, що у політичній мережі ключові позиції займає той актор, який контролює важливі ресурси:

- економічні ресурси (матеріальні, грошові ресурси, блага для споживання, умови для отримання грошових доходів);
- інформаційні ресурси (знання);
- адміністративні та політичні ресурси (призначення на посаду, прийняття політичних рішень, законодавчих та інших нормативно-правових актів тощо);
- особистісні якості соціального актора, які дають змогу максимізувати вигоди для іншого актора [25].

Наявність відповідних ресурсів та їх співвідношення визначає владу актора та його місце в ієрархії мереж. Долучаючись до мережі, учасник отримує доступ до її ресурсів – «мережевого капіталу». Особливість мережевого капіталу полягає у виникненні синергетичного ефекту як результату консолідації іміджу, ділових репутацій, інформаційного, когнітивного та експертного, фінансового та матеріального потенціалів учасників мережі. У контексті концепції раціонального вибору також пояснюється феномен рівноправ'я учасників мережі, який визначається не лише формально-юридичним забезпеченням незалежності та автономності їх існування, а й зіставленням хоча й неоднакових, але рівнозначних (з позиції отримання вигод) ресурсів.

В інформаційному суспільстві досягається баланс рівнозначності ресурсів державних і недержавних акторів. Бізнес-структури стають провідними центрами збирання та зберігання економічної інформації, високорозвиненого менеджменту, громадські організації та університети – центрами розроблення політичних і соціальних технологій, генераторами знання із суспільно-прикладних проблем стратегічного бачення суспільного розвитку. Недержавний сектор загалом досягає високого рівня комунікації та міжнародних контактів, що дає йому певні переваги щодо політичних та адміністративних ресурсів. Вони відмінюють або суттєво знижують дію залізного закону ієрархії, який говорить, що влада однієї людини (структури) над іншою визначається не його якостями та здібностями, а становищем у піраміді ієрархії.

Однією з особливостей мереж публічної політики є те, що вони представляють модель управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Сама структура представлена комплексом державних, громадських організацій, приватних осіб, які мають певний спільний інтерес, та формується з метою досягнення згод у процесі обміну ресурсами, якими володіють актори. Незважаючи на можливий нерівномірний розподіл інформаційних ресурсів, учасники свідомо беруть на себе зобов'язання вступити у взаємодію, визнають ресурсну залежність та сповідують культуру консенсусу. Відповідно, всі актори є рівними у формуванні спільного рішення.

Таким чином, майже всі дослідники мереж публічної політики підтримують ідею Р. Родса, що основним для існування мережі є дотримання таких «правил гри», як прагматизм, пріоритетність національних інтересів, прийняття рішень через форум обговорення тощо. З огляду на це ефективне використання концепції «мережі» спирається на облік різних додаткових факторів, до числа яких належить, зокрема, багатопозиційність акторів. Як правило, актори публічної політики є учасниками

низки мереж. Так, скажімо, актор в особі, наприклад, вищого чиновника, великого державного підприємства або керівника профспілки, за визначенням, є учасником багатьох і різних мереж. При цьому зазначена особа в одному разі виступає як арбітр, в іншому ж – як «посередник» [22, с. 93]. Такі актори є справжніми підприємцями публічної політики. Вони можуть бути вихідцями як із надр громадянського суспільства, так і зі структур політико-адміністративного апарату.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, політичні мережі є ініціаторами постановки багатьох питань у публічній сфері, які потім отримують широкий резонанс, обговорюються, аналізуються, на їх основі пишуться доповіді, висловлюються рекомендації, і, врешті-решт, зі сфери публічної політики вони

переміщуються у сферу конкретних законодавчих та управлінських рішень, державних замовлень корпораціям, корпоративних проектів тощо.

Для ефективної реалізації публічної політики важливу роль відіграє об'єднання зусиль різних мереж, які, звичайно ж, далеко не з усіх питань є однодумцями і які керуються далеко не ідентичними інтересами. Крім того, навіть у рамках однієї і тієї самої публічної політики співіснують і взаємодіють різні, в чомусь навіть розбіжні актори мереж цієї політики.

Нині політичні мережі як інструмент публічної політики спрямовані на забезпечення ефективного прийняття рішень, які підтримуються всім суспільством загалом. І саме такий підхід до вироблення політики забезпечує стабільність політичної системи та сталий розвиток держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барсукова С.Ю. Вынужденное доверие сетевого мира. *Полис: Полит. исслед.* 2001. № 1. С. 52–60.
2. Бирюков С.В. Региональная политическая власть: от концептов к интегративной модели. *Вестник Моск. ун-та.* 2003. № 1. С. 3–24 (Сер. 18. «Социология и политология»).
3. Варцаба І.В. Модель представництва і реалізації цілей та інтересів суб'єктів територіального розвитку. *Вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського.* 2015. № 7. С. 560–564.
4. Виговський Д. Моделі захисту групових інтересів та їх розвиток в Україні. *Українська національна ідея: реальність та перспективи розвитку* : Збірник наукових праць. 2011. Вип. 23. С. 71–76.
5. Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (III). *Полис: Полит. исслед.* 2003. № 3. С. 152–163.
6. Кастельс М. Становление общества сетевых структур. *Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология* / под ред. В.Л. Иноземцева. Москва : Academia, 1999. 640 с.
7. Лесечко М., Чемерис А. Соціальний капітал: проблеми розвитку і оцінки. *Вісник держ. служби України.* 2001. № 3. С. 88–94.
8. Молодцов О.В. Методологічні установки мережевої парадигми місцевого та регіонального розвитку: загальна характеристика основних ідей та принципів. *Збірник наук. праць НАДУ* / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ: Вид-во НАДУ. 2005. № 1. С. 51–57.
9. Сергєєв В.С. Політичні мережі як форма взаємодії держави та громадянського суспільства (теоретико-методологічний аналіз) : автореф. дис. ...докт. політ. наук : 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки». Дніпропетровськ, 2010. 38 с.
10. Ситник С.В. Мережева структура публічної політики. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток».* 2011. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=283>.
11. Сморгунів Л.В. Сетевой подход к политике и управлению. *Полис: Полит. исслед.* 2001. № 3. С. 103–113.
12. Ткач О.І. Моделі участі груп інтересів у політиці. *Політологічний вісник. Збірник наук. праць.* КЮ : ВАДЕКС, 2011. Вип. 103. С. 42–44.
13. Фукуяма Ф. Фабрики доверия. *Русский архипелаг.* 2006. № 5(258). URL: <http://www.archipelag.ru/authors/fukuuyama/?library=2171>.
14. Шишацький А. Влада, наука, бізнес – трикутник економічного ефекту. *Офіційний сайт Харцизької міської ради.* URL: <http://khartsyzk-rada.gov.ua/ukr/articles/view/572>.
15. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм. *Полис: Полит. исслед.* 1997. № 2. С. 14–23.
16. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества : учебник / С.М. Червонная (пер. с пол.). Москва : Логос, 2008. 656 с.
17. Bourdieu P. The Forms of Capital. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* / Ed. by J.G. Richardson. New-York : Greenwood, 1985. 248 p.
18. Edwards A. Scientific expertise and policy-making: the intermediary role of the public sphere. *Science and Public Policy.* 1999. Vol. 26 (3). P. 163–170.
19. Freeman L. Uncovering Organizational Hierarchies. *Computational Mathematical Organization Theory.* 1997. Vol. 3. № 1. P. 5–18.
20. Hecl H. Issue Networks and Executive Establishment. *The New American Political System* / ed. by A. King. Washington, 1978. P. 87–124, 262–287.
21. Peterson J. Policy Networks. Reihe Politikwissenschaft. *Political Science.* 2001. Vol. 89. 40 p.

22. Rhodes R.A.W. Policy Network Analysis / M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford : Oxford University Press, 2006. 237 p.
23. Seligman A. The Problem of Trust. Princeton : Princeton University Press, 1997. 240 p.
24. Paldam, M. Social Capital: One or Many? Definition and Measurement. *Journal of Economic Surveys*. 2000. Vol. 14. Issue 5. P. 629–654.
25. Toke D. and Marsh D. Policy networks and The GM crops issue: Assessing the Utility of a dialectical model of policy network. *Public Administration*. 2003. Vol. 81. N 2. P. 229–251.