

УДК 315

Класичні та сучасні підходи до аналізу державної політики

CLASSIC AND MODERN APPROACHES TO PUBLIC POLICY ANALYSIS

ШЕВЧЕНКО Олександр – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та економіки, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, вул. Джона Маккейна, 33, м. Київ, 01042, Україна

SHEVCHENKO Oleksandr – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Economics, V. I. Vernadsky Taurida National University, 33, John McCain St., Kyiv, 01042, Ukraine

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8854-3728>

Анотація. У статті детально розглянуто класичні та сучасні підходи до аналізу державної політики, які охоплюють широкий спектр аспектів та методів вивчення політичних процесів. Автор акцентує увагу на тому, що кожен з підходів сприяє глибшому розумінню різноманітних аспектів політичної динаміки і взаємодії між різними акторами. Інституційний підхід виокремлює важливість формальних і неформальних правил, норм, організаційних структур і механізмів, які визначають поведінку політичних акторів та забезпечують стабільність і ефективність реалізації політичних рішень. Це дозволяє побудувати чітке уявлення про те, як інституції впливають на прийняття рішень і сприяють гармонізації політичних процесів. Біхевіористичний підхід, в свою чергу, акцентує увагу на людському факторі, що є важливим для розуміння соціальних взаємодій, мотивацій та дій індивідів, які прямо чи опосередковано впливають на формування політики. Мережевий підхід зосереджується на аналізі взаємодії численних акторів у політичному процесі, що є надзвичайно актуальним в умовах глобалізації та зростаючої ролі громадянського суспільства. Він надає можливість проаналізувати взаємодію між державними органами, приватними суб'єктами, громадськими організаціями та міжнародними акторами. Етичний підхід є важливим інструментом аналізу дотримання моральних і правових стандартів у політичному управлінні, допомагає сприяти формуванню справедливих, прозорих і підзвітних механізмів ухвалення політичних рішень, орієнтуючи їх на забезпечення загального блага та збереження прав і свобод громадян. Залучення етичних принципів до політичного процесу сприяє зміцненню довіри до державних інститутів, попередженню корупційних практик і покращенню взаємодії між державою та громадянським суспільством. Зроблено висновок, що кожен з цих підходів надає унікальний внесок у комплексне розуміння державної політики, пропонуючи різні інструменти та перспективи для аналізу політичних процесів. Взаємодія цих підходів дозволяє створити багатовимірну модель вивчення політичних рішень, що сприяє формуванню більш ефективних, справедливих та стійких механізмів державного управління.

Ключові слова: аналіз політики, інституційний підхід, біхевіористичний підхід, мережевий підхід, етичний підхід

Summary. The article examines in detail classical and modern approaches to the analysis of public policy, which cover a wide range of aspects and methods of studying political processes. The author emphasizes that each of the approaches contributes to a deeper understanding of various aspects of political dynamics and interaction between different actors. The institutional approach highlights the importance of formal and informal rules, norms, organizational structures and mechanisms that determine the behavior of political actors and ensure the stability and effectiveness of the implementation of political decisions. This allows us to build a clear picture of how institutions influence decision-

making and contribute to the harmonization of political processes. The behavioral approach, in turn, emphasizes the human factor, which is important for understanding social interactions, motivations and actions of individuals that directly or indirectly affect policy formation. The network approach focuses on the analysis of the interaction of numerous actors in the political process, which is extremely relevant in the context of globalization and the growing role of civil society. It provides an opportunity to analyze the interaction between state bodies, private entities, public organizations and international actors. The ethical approach is an important tool for analyzing compliance with moral and legal standards in political governance, helps to promote the formation of fair, transparent and accountable mechanisms for making political decisions, orienting them to ensuring the common good and preserving the rights and freedoms of citizens. The involvement of ethical principles in the political process helps to strengthen trust in state institutions, prevent corrupt practices and improve interaction between the state and civil society. It is concluded that each of these approaches makes a unique contribution to a comprehensive understanding of public policy, offering different tools and perspectives for the analysis of political processes. The interaction of these approaches allows creating a multidimensional model of studying political decisions, which contributes to the formation of more effective, fair and sustainable mechanisms of public governance.

Key words: *policy analysis, institutional approach, behavioral approach, network approach, ethical approach*

Вступ. У першій чверті XXI століття всі країни стикаються зі складними соціальними, економічними, демографічними, політичними проблемами та технологічними інноваціями, які потребують змін у системах державного управління. Глобальні виклики та процеси глобалізації, трансформація ролі урядів у світовій економіці, взаємодія ринкової економіки з державним, приватним і некомерційним секторами у наданні послуг, а також зростаюча участь суспільства в управлінні, питання справедливості й етики, і нові моделі державного управління стають рушіями змін у сфері публічного управління. Розв'язана росією війна змусила національні уряди переглянути стратегії управління. Організація роботи державного апарату нині базується на визначенні пріоритетів політики, координації дій, розв'язанні конфліктів та впровадженні регуляторних і примусових заходів. Під впливом суспільних трансформацій змінюється і традиційний підхід до публічного управління. Сьогодні державна політика реалізується через складні інституційні мережі, що включають громадські організації різних рівнів, децентралізовані структури, державно-приватне партнерство та профспілки некомерційних організацій, що вимагає глибокого аналізу. Дослідники акцентують увагу на ключовій проблемі сучасності - необхідності адаптації державних політик до змінних потреб суспільства, зберігаючи цілісність стратегій і неперервність управлінських цінностей. Таким чином, перед державною політикою стоїть завдання проведення поглибленого аналізу для врахування суспільних інтересів і підвищення прозорості в управлінні.

Аналіз останніх досліджень. Ряд праць українських дослідників, зокрема В. Бакуменка [1], О. Кілієвича [7], В. Тертички [9], Т. Брус, В. Романова, О. Рудіка [5], Є. Болотіної, Н. Стешенко, А. Бородая [3], В. Матвєєва, О. Матвєєвої, Т. Щепіної [8], К. Богуславської [2], Н. Вінникової [4], О. Штирьова [10] присвячені теоретико-методологічному обґрунтуванню поняття державної політики, її аналізу, стратегії, механізмам формування та впровадження, а також використанню сучасних моделей державного управління. Водночас, низка науково-теоретичних аспектів, таких як визначення сутності, завдань, особливостей, методів та інструментів державної політики, розробка програм розвитку й механізмів її реалізації, а також прийняття управлінських рішень для подальшого розвитку суспільних процесів, залишаються недостатньо вивченими. Це підкреслює потребу в більш поглибленому теоретичному дослідженні підходів до аналізу державної політики.

Мета статті. Метою статті є висвітлення ключових теоретичних підходів до дослідження державної політики.

Викладення основного матеріалу. Дослідження процесів вироблення політики, як у теоретичному, так і в практичному контекстах, спрямовує цей процес на забезпечення реального контролю над прийняттям рішень, що дозволяє ефективно реагувати на потреби суспільства та виклики, що постають перед державою. Теоретичний аналіз політики надає можливість виявити основні закономірності та принципи формування політичних рішень, тоді як практичний аспект зосереджується на конкретних методах і інструментах, які застосовуються на різних етапах політичного процесу. У процесі аналізу політики було застосовано як класичні наукові підходи, що базуються на традиційних принципах політичної теорії та соціології, так і новітні інтердисциплінарні підходи, що включають елементи економіки, психології, управлінських наук та інших галузей знань. Це дозволяє більш глибоко розуміти складність та багатогранність політичних процесів, а також ефективніше вирішувати соціально-економічні та політичні проблеми.

Залучення науковців і практиків до формування та реалізації державної політики є особливо важливим у періоди загострення політичних і соціально-економічних відносин. У такі моменти необхідна адаптація політики до нових умов, що потребує участі фахівців для досягнення балансу між інтересами та оперативного реагування на зміни. Це забезпечує стабільність і розвиток суспільства, дозволяючи коригувати політичні курси на основі актуальних наукових даних і досвіду.

Розвиток аналізу державної політики залишається динамічним процесом, що охоплює всі етапи функціонування державних інститутів. Значну роль відіграє підготовка висококваліфікованих кадрів у галузі публічного управління, що включає освоєння як класичних методів соціальних наук, так і сучасних технологій, зокрема моделювання, кількісних та якісних досліджень, порівняльного аналізу. Такий підхід сприяє не лише поглибленню знань, але й розробці нових ідей та концепцій, які відповідають викликам сучасності.

Враховуючи, що аналіз політики є новою для України дисципліною, а також новою сферою професійної діяльності, питання визначення та удосконалення термінології в цій галузі є надзвичайно актуальним. Оскільки в Україні ця дисципліна набирає популярності і розвивається, важливо забезпечити чітку та єдине розуміння основних термінів та концептів, що використовуються в аналізі політики. Це дозволить створити науково обґрунтовану основу для подальшого розвитку цієї сфери в Україні, а також забезпечить відповідність сучасним міжнародним стандартам і тенденціям в галузі публічного управління. Сучасний рівень розвитку вимагає від науковців не лише вдосконалення існуючих підходів, але й розробки нових методологічних засад для вивчення та впровадження ефективної державної політики, яка буде відповідати вимогам часу і потребам громадян.

Аналіз державної політики – міждисциплінарна галузь, що поєднує підходи з економіки, політичної науки, соціології, права та управління для дослідження формування, реалізації та оцінки політики. Вона вивчає взаємодію державних інститутів, громадянського суспільства й ринкових механізмів, адаптуючись до викликів глобалізації, технологічного прогресу, соціально-економічних трансформацій та геополітичних криз. Глобалізація вимагає гнучкості політики, технологічні досягнення створюють нові можливості й ризики, а кризи й суспільні зміни змушують оновлювати управлінські стратегії.

Дослідження підходів до оцінки політики дозволяє виділити класичні та сучасні форми аналізу. Серед класичних – інституційний підхід, що вивчає вплив інституцій і норм на формування політики, та біхевіористичний, який аналізує дії й поведінку політичних акторів.

Сучасні підходи включають мережевий, що досліджує взаємодію держави з громадськими організаціями й приватним сектором, та етичний, зосереджений на справедливості, відповідальності й прозорості рішень.

Інституційний підхід передбачає, передусім, аналіз політичних інститутів у нормативно-правовому полі, що впливає на всі типи взаємин у політичній системі суспільства. Важливим критерієм приналежності інституту чи групи до політичної системи є індикатор участі цього інституту чи групи у суспільному розподільчому процесі [3]. Особливість цього підходу можна проілюструвати на прикладі концепції Ж. Блонделя, який наголошує, що «положення про те, що головними компонентами політичної системи є інститути, не суперечить іншому баченню, де політична система характеризується своєю активністю, оскільки політична активність не може бути досягнута без інститутів» [6].

Інституційний підхід до аналізу державної політики ґрунтується на дослідженні ролі інституцій у формуванні, реалізації та регулюванні політичних процесів. Інституції, як формальні (законодавчі акти, конституція, органи влади) так і неформальні (традиції, культура, соціальні звички), визначають основні «правила гри» у політиці, сприяючи стабільності та передбачуваності політичних процесів. Вони встановлюють процедури прийняття рішень, регулюють відносини між учасниками політичного процесу та забезпечують дотримання норм і стандартів у суспільстві. Інституційний підхід передбачає, що політика формується та реалізується через певні організаційні структури, які виступають посередниками між різними рівнями влади, забезпечуючи координацію та ефективне управління.

Водночас законодавчі норми і регламенти визначають межі державного втручання в економічні та соціальні процеси, встановлюючи легітимність політичних рішень. Однією з ключових функцій інституцій є забезпечення політичної стабільності, зокрема в кризові періоди, шляхом встановлення чітких правил і процедур, що дозволяють уникати хаосу і зберігати цілісність політичної системи. Загалом, інституційний підхід надає важливе значення інституційним структурам як основним агентам, що визначають напрямок розвитку політики, стабільність суспільства та ефективність управлінських рішень. У застосуванні інституційного підходу «актуальним є аналіз імпортування політичних інститутів: чим вищий рівень інституційного реагування у суспільства в цілому, тим більша кількість потенційних винятків можлива і тим простіше підібрати інструмент для вирішення кожної конкретної політичної ситуації» [3].

Дослідження «біхевіористичного підходу в управлінні є на даний час одними з найперспективніших. Вони спрямовані на вивчення психологічних закономірностей управлінської діяльності» [8]. Підхід охоплює два основні напрямки управління: максимізацію прибутку та управління економічними процесами. Одним із недоліків управління без урахування біхевіоризму є проникнення принципу максимізації прибутку в сфери, де він не застосовний, що робить ринковий механізм нелогічним.

Біхевіористичний підхід у вивченні державної політики зосереджується на аналізі поведінки окремих учасників (політичних лідерів, громадян, груп впливу) та їхніх дій у рамках політичної системи. Цей підхід вивчає поведінку учасників політичного процесу, зокрема, як індивідуальні мотиви, психологічні чинники та групові інтереси впливають на ухвалення рішень. Він зосереджується на аналізі індивідуальних дій політичних акторів, їхніх переконань, емоцій, а також взаємодії між різними учасниками, такими як державні службовці, громадські організації та бізнес. Особливу увагу приділяється впливу психологічних факторів, таких як цінності, страхи та мотивація, на політичні рішення. Основним методом цього підходу є емпіричне дослідження через спостереження, опитування, експерименти та контент-аналіз, що дозволяє розкрити, як емоції та соціальні контексти визначають політичні результати.

Біхевіористичний підхід дозволяє краще зрозуміти механізми ухвалення рішень, які не завжди піддаються раціональному аналізу, і акцентує увагу на динаміці політичних процесів, ролі громадян у політиці та впливі неформальних чинників.

Мережевий підхід є теоретичною та методологічною основою для аналізу політичних процесів через взаємодію різноманітних акторів, таких як держава, громадські організації, приватний сектор, міжнародні організації та наукові спільноти, які мають спільний інтерес у конкретній сфері суспільного життя. Цей підхід акцентує увагу на взаємозв'язках та співпраці учасників мереж, що створюють канали обміну ресурсами, інформацією та впливом. Мережі характеризуються горизонтальною структурою, що знижує домінування держави та сприяє більш гнучкому і адаптивному реагуванню на зміни у зовнішньому середовищі. Вищезазначений підхід до аналізу державної політики зосереджується саме на вивченні складної взаємодії між різними акторами, які беруть участь у формуванні та реалізації політики. Політичний процес тут розглядається як результат спільної діяльності держави, громадських організацій, приватного сектору, наукових установ, міжнародних організацій та інших зацікавлених сторін, які утворюють мережу, а відносини цими акторами «можуть вивчатися з позицій структурного аналізу; неінституційного підходу; теорії комунікацій; трансакційних витрат, теорії ресурсної залежності, а також із точки зору політичної економіки» [2]. Мережевий підхід об'єднує теорію політичних мереж і методіку мережевого аналізу, зосереджуючись на вивченні атрибутів акторів, характеристик їхніх взаємозв'язків, а також сили цих зв'язків і масштабу мережі. Вітчизняні дослідники слушно зауважують, що хоч «політичні мережі як об'єкт дослідження вже тривалий час перебувають у центрі уваги вчених, однак визначення змісту цієї категорії у науковій літературі залишається дискусійним» [4]. У межах мережевого підходу важлива роль держави полягає у координації та створенні правил взаємодії між учасниками, хоча її функції змінюються від монополії на ухвалення рішень до партнерства та фасилітації. Мережевий підхід дозволяє забезпечити комплексний і інклюзивний аналіз політичних процесів, але водночас він стикається з труднощами у координації численних учасників, що може ускладнити процес прийняття рішень і створити ризики нерівності в розподілі впливу серед акторів.

Етичний підхід до аналізу державної політики зосереджений на застосуванні моральних принципів та стандартів, які регулюють процес ухвалення політичних рішень, забезпечуючи таким чином справедливість, підзвітність та прозорість у публічному управлінні. Важливим аспектом є пріоритет суспільного блага над особистими чи корпоративними інтересами, що дозволяє формувати політику, яка відповідає на потреби та інтереси різних соціальних груп, особливо вразливих верств населення. Ключові принципи етичного управління включають: чесність, що передбачає відкритість та правдивість у взаємодії з громадянами; цілісність, яка забезпечує дотримання моральних стандартів у всіх аспектах публічного управління; справедливість, яка гарантує рівні можливості та доступ до ресурсів для всіх; законність, що визначає відповідність рішень чинному законодавству; та відповідальність, яка полягає в готовності політиків і чиновників нести відповідальність за свої дії [10]. Такий підхід не лише сприяє зміцненню довіри до державних інституцій і попередженню зловживань, але й допомагає забезпечити соціальну стабільність завдяки справедливому розподілу ресурсів і захисту прав людини. Однак його реалізація може бути ускладнена через різноманітність етичних стандартів, конфлікти інтересів та політичний тиск.

Отже, узагальнення наукових підходів до аналізу державної політики демонструє еволюцію досліджень від класичних моделей до багаторівневих і адаптивних концепцій. Сучасні виклики змушують інтегрувати різні методологічні підходи, забезпечуючи більш глибоке розуміння політичних процесів і врахування інтересів усіх зацікавлених сторін.

Висновки. Нами проаналізовано класичні та сучасні підходи до вивчення державної політики, що дає підстави для висновку, що ці підходи охоплюють різноманітні аспекти та методологічні інструменти для дослідження політичних процесів. Кожен з них забезпечує унікальну перспективу щодо вивчення політичних явищ, надаючи можливість глибшого розуміння динаміки взаємодії між політичними акторами, інституціями та суспільством в цілому. Різноманітність підходів дозволяє не лише з'ясувати механізми функціонування політичної системи, а й забезпечити більш комплексний аналіз політичних змін у сучасних умовах глобалізації, соціальних трансформацій та технологічних інновацій. Інституційний підхід підкреслює важливість формальних і неформальних правил, що визначають поведінку політичних акторів та забезпечують стабільність і ефективність політики. Біхевіористичний підхід акцентує увагу на людському факторі, дозволяючи глибше зрозуміти вплив дій індивідів і соціальних взаємодій на політичні рішення. Мережевий підхід, у свою чергу, акцентує на взаємодії численних учасників, що є важливим у сучасному політичному контексті глобалізації та зростаючої ролі громадянського суспільства. І, нарешті, етичний підхід виступає важливим засобом для забезпечення справедливості, прозорості та підзвітності в державному управлінні. Кожен з цих підходів надає свій унікальний внесок у комплексне розуміння державної політики, сприяючи формуванню ефективних, справедливих і стійких політичних рішень.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навч. посіб. / І. В. Артьомов, В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко та ін. Ужгород : Ліра. 2009. С. 81 – 99.
2. Богуславська К. О. Мережевий підхід у дослідженні зв'язків політичних акторів : автореф. дис. ... канд. наук : 23.00.01. 2008. 19 с.
3. Болотіна Є. В., Стешенко Н. Л., Бородай А. В. Інституційний метод аналізу політичної системи. *Регіональні студії*. 2023. № 32. С. 41–46.
4. Вінникова Н. А. Вплив політичних мереж на прийняття політико-управлінських рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 1 (26). С. 38–42.
5. Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. Київ : Вид. Соломії Павличко «Основи». 2001. 238 с.
6. Інститут президенства у світі. Хто є хто? / Упор. А. Романюк, Л. Скочиляс, Ю. Шведа. Львів : ЦПД. 1999. 85 с.
7. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Вид. Соломії Павличко «Основи». 2003. 510 с.
8. Матвеев В. В., Матвеева О. М., Щепіна Т. Г. Біхевіористичний підхід в управлінні. *Бізнес Інформ*. 2021. № 4. С. 257–261.
9. Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні. Київ : Вид. Соломії Павличко «Основи». 2002. 750 с.
10. Штиршов О. М. Етична модель управління : концептуальний підхід. *Державне будівництво*. 2024. № 1 (35). С. 281–289.

References

1. Bakumenko, V. D. (2009). Systemno-sytuatsiyniy analiz derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtratsii Ukrainy [Systemic and situational analysis of public management of the processes of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine]. Mekhanizmy rehuliyuvannya intehtratsiinykh protsesiv v Ukraini : navch. posib. / I. V. Artomov, V. D. Bakumenko, V. D. Bondarenko ta in. Uzhhorod : Lira. [in Ukrainian].

2. Bohuslavskaya, K. O. (2008) Merezhevyi pidkhid u doslidzhenni zviazkiv politychnykh aktoriv [Network approach in the study of connections between political actors] : avtoref. dys. ... kand. nauk : 23.00.01. [in Ukrainian].
3. Bolotina, Ye. V. Steshenko, N. L. Borodai, A. V. (2023). Instytutsiinyi metod analizu politychnoi systemy [Institutional method of analyzing the political system]. *Rehionalni studii*. 32. 41–46. [in Ukrainian].
4. Vinnykova, N. A. (2013). Vplyv politychnykh merezh na pryiniattia polityko-upravlinskykh rishen [The influence of political networks on political and managerial decision-making]. *Stratehichni priorityty*. 1 (26). 38–42. [in Ukrainian].
5. Vstup do analizu derzhavnoi polityky : Navch. posib. (2001). [Introduction to public policy analysis]. / Romanov, V. Rudik, O. Brus, T. Kyiv : Vyd. Solomii Pavlychko «Osnovy». [in Ukrainian].
6. Instytut prezydenstva u sviti. Khto ye khto? (1999). [The Institute of Presidency in the World. Who is Who?]. /Upor. Romaniuk, A. Skochylias, L. Shveda, Yu. Lviv : TsPD. [in Ukrainian].
7. Kiliievych, O. (2003). Anhlo-ukrainskyi glosarii terminiv i poniat z analizu derzhavnoi polityky ta ekonomiky [English-Ukrainian glossary of terms and concepts in the analysis of public policy and economics]. Kyiv : Vyd. Solomii Pavlychko «Osnovy». [in Ukrainian].
8. Matvieiev, V. V. Matvieieva, O. M. Shchepina, T. H. (2021). Bikheviorystychnyi pidkhid v upravlinni [Behavioral approach to management]. *Biznes Inform*. 4. 257–261. [in Ukrainian].
9. Tertychka, V. (2002). Derzhavna polityka : analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State policy : analysis and implementation in Ukraine]. Kyiv : Vyd. Solomii Pavlychko «Osnovy». [in Ukrainian].
10. Shtyrov, O. M. (2024). Etychna model upravlinnia : kontseptualnyi pidkhid [Ethical management model : a conceptual approach]. *Derzhavne budivnytstvo*. 1 (35). 281–289. [in Ukrainian].