

Котовська Ольга Петрівна

*кандидат філософських наук, доцент, докторант Національної академії
державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0002-8479-915X

e-mail: olhakotovskalviv@gmail.com

ЦІНІСНО-СМИСЛОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ ТРАДИЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено ціннісно-сміслові особливості формування публічної політики в англосаксонській традиції. Зазначено, що історичний контекст англосаксонської традиції слововжитку терміна “публічна політика” пов’язаний із англійською системою прецедентного права, однак публічна політика як окрема наукова дисципліна почала формуватись у 50-х рр. XX ст. Наголошено на тому, що для вітчизняних пошуків української моделі публічної політики важливим джерелом є осмислення англосаксонської традиції, етапів її формування та їх відмінностей, а також врахування сучасних глобальних умов творення нових типів публічних політик із широким колом суб’єктів.

Ключові слова: публічна політика; англосаксонська традиція публічної політики; модель публічної політики; стадії публічної політики; типи публічних політик; актори публічної політики; ціннісно-сміслові особливості.

Постановка проблеми. Четверта промислова революція та глобальні психосоціальні зміни XXI ст., що пов’язані зі зростанням ролі “креативного класу”, стиранням бар’єрів між людиною і машинами, використанням “зеленої” енергетики, також зумовлені необхідністю трансформувати принципи та інструменти ведення державних справ. Зміна у відносинах між державою та ринком, ринком та інститутами громадянського суспільства потребували нової парадигми управління [1]. Головний важіль змін знаходився, зокрема, в концептуальному переході із сфери державного управління у сферу публічного управління. Із 70-х рр. XX ст. термін “управління” (англ. – management) частково замінив поняття “адміністрування” (англ. – administration), пов’язане з діяльністю представників державної служби та виконавчої гілки влади [2]. По суті впродовж останніх десятиліть XX ст. терміни “публічне адміністрування” та “публічне управління” вживалися паралельно, хоча на ціннісно-смісловому рівні вони мали дещо відмінну конотацію. До цієї термінології в останні десятиліття XX ст. у країнах стійкої та тривалої демократії додалася тенденція переходу до моделі нового публічного управління (англ. – new public management) та концепції доброго врядування, належного урядування (англ. – good governance), пов’язаних не лише з економічними принципами ефективності, підзвітності та підконтрольності, але й засадами відкритості, доступності, чутливості до вимог, потреб і запитів громадян. Враховуючи ключові засади

моделі нового публічного управління та концепції належного урядування, практика реалізації різних видів публічної політики (наприклад, соціальної політики, політики розвитку тощо) передбачає розуміння поняття влади у більш ширшому значенні, охоплюючи весь спектр діяльності суб'єктів та зацікавлених сторін, залучених до управління конкретним видом публічної політики. У цьому відношенні впродовж останнього півстоліття у США та країнах Західної Європи центрального значення набувало розділення сфер публічної політики (англ. – public policy) та політики як боротьби за владу (англ. – politics).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У 1950-х рр. американський політолог і теоретик комунікації Г. Ласвел у своїх політологічних есе спробував викласти основні засади нової в той час галузі знань – “публічної політики”, відокремити її від політичної науки й показати її зв'язок з іншими соціальними науками [3]. Раціональний підхід до публічної політики, який запропонував Г. Ласвал, продовжили такі американські дослідники, як Дж. Прессман, А. Вілдавскі, Дж. Андерсон, Ч. Джонс, Р. Ріплі та інші, котрі головно розвивали концепцію стадійної моделі формування публічної політики. Альтернативною до них була концепція Т. Лові, згідно із якою публічна політика визначає політичну діяльність, а не навпаки. На цьому етапі з'явилися публікації європейських дослідників (С. Барет, К. Фудге, Ф. Шарпф, Р. Майнц та інших).

У 80 – 90-х ХХ ст. в англосаксонській традиції утвердився постпозитивістичний підхід до аналізу публічної політики, де основна увага зосереджувалась на цінностях, ідеях та мові [4]. На сучасному етапі загальні дослідження публічної політики присутні в працях Ф. Сагер, Е. Томан, С. Маврот, Р. Веафер, Е. Остром та інших, тоді як порівняння моделей політичних рішень на рівні країн та їх традицій реалізації публічної політики розглядаються у роботах О. Трейба, Я. Тосун, Г. Фалкнера, М. Хартлап, Є. Хауснера, Р. Шарфенберга та інших.

Серед публікацій українських авторів, які стосуються теоретичних та практичних питань взаємозв'язку ціннісних пріоритетів та публічної політики, необхідно відзначити дослідження Е. Афоніна, В. Бакуменка, О. Балакіревої, М. Буника, А. Колодій, О. Кондрашова, В. Мартиненка, О. Суший, О. Радченка, С. Телешуна, В. Тертички, О. Чальцевої та інших.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. До основних підходів, які застосовуються до аналізу публічної політики, необхідно зарахувати: а) класичний раціоналістичний підхід, у межах якого перспективи застосування мають теорії раціонального вибору, теорія ігор та моделі стадій; б) інтерпретативний підхід (мережева теорія, теорія соціального конструктивізму, теорія конкуруючих коаліцій); в) критичний підхід (критична теорія, теорії розподілу справедливості, теорія влади та конфлікту) [5].

Метою статті є аналіз ціннісно-сміслових засад формування публічної політики в англосаксонській традиції. Зважаючи на активний пошук української моделі публічного управління та політики, необхідно прослідкувати еволюцію

концепту “публічної політики” в англосаксонській традиції та осмислити ті складові публічної політики, які важливо врахувати у вітчизняній традиції.

Виклад основного матеріалу. Публічна політика розуміється, по-перше, як процес пояснення появи нових форм управління у публічній сфері та прийняття системних дій державою і суспільством щодо нових суспільно значущих проблем. У цьому значенні публічна політика поєднує три складові, а саме публічний (суспільний) інтерес, суспільну мораль і громадську безпеку. Кожна з них потребує окремих методів для аналізу функціонування і ефективності реалізації конкретного виду публічної політики [6]. Коли публічна політика розглядається з позиції суспільного інтересу, то для зіставлення приватних інтересів із громадськими застосовується метод порівняльного аналізу витрат і вигод. При розгляді публічної політики з позиції суспільної моралі основним є збереження цінностей спільноти та захист їх від приватних інтересів, часто небезпечних для моральних принципів спільноти, але передбачених законом. Тоді, як для громадської безпеки головним завданням є захист інтересів держави загалом, а тому у цьому значенні публічна політика повинна відповідати основоположним принципам сучасних демократій, а саме: народному суверенітету, поділу влади, верховенства права і незалежності судів, прямої та представницької демократії [7].

Поняття “публічної політики” виводиться з характеристичної для англосаксонських країн правової системи, а саме так званої класичної моделі прецедентного права (англ. – common law). Джерелом прецедентного права є правовий звичай, а принцип прецеденту передбачає обов’язкове врахування попередніх судових рішень із аналогічних справ. Правило прецеденту, яке функціонувало у англійській судовій практиці, офіційно було введено Актом про судоустрій 1873 – 1875 рр. Щодо самого поняття “публічної політики”, то до XVIII ст. воно рідко коли з’являлося у судових справах.

Одним із найстарших прикладів його використання була справа лицаря Дж. Дієра з 1413 р., в якій термін “публічна політика” вжито в традиційному її значенні. Посилаючись на завдання шкоди суспільству чи його добробуту, публічна політика визначається як захист проти порушень цінностей та звичаїв спільноти [8]. У 1750 р. лорд Хардвіке застосував термін “публічна політика” в державно-політичному контексті, надаючи органам державної влади право представляти інтереси держави у судах. Звертаючи увагу на історично-правові особливості формування самого поняття, сучасний американський дослідник Ф. Гходусі наголошує на тому, що запропоноване лордом Хардвіке визначення змінило розуміння публічної політики винятково як діяльність на захист інтересів громади і розширило його використання до справ на захист *respublica*, тобто суспільних інтересів. По суті цей випадок можна прийняти за точку відліку сучасного багаторівневого розуміння публічної політики [9].

З іншого боку, “політизація” публічної політики впродовж XIX ст. негативно вплинула на розвиток прецедентного права та зумовила виникнення двох напрямків

у тлумаченні особливостей публічної політики в англосаксонській традиції. Відмінність передусім полягала в ролі суддів при прийнятті рішень. Перший напрям був зорієнтований на відсторонену оцінку судьями публічної політики, тоді як другий заохочував суддів до прийняття рішень на користь інтересів держави. Послідовником першого напрямку був британський суддя Дж. Берроу, котрий в 1824 р. образно порівняв публічну політику з “дуже некерованим конем”, їдучи верхом на якому “ніколи не знатимеш, куди він завезе” [10]. Представники другого напрямку стверджували, що суди можуть приймати рішення на користь суспільних інтересів винятково в ситуації публічної політики.

На початку ХХ ст. стверджувалось, що передусім потрібно надати належне тлумачення цій галузі права, а серед англійських суддів домінувала тенденція до обмеження розширення прав у сфері публічної політики [11]. На практиці така позиція суддів не зупинила зростання ролі публічної політики у різних галузях суспільного життя, однак вона чітко показала важливість правової оцінки та процедури укладання договорів між зацікавленими сторонами з конкретного виду політик.

Іншою важливою складовою ціннісно-сміслового формування публічної політики була ідея громадянського суспільства. Дослідження ролі громадянського суспільства як сукупності недержавних організацій, які представляють інтереси громадян, було започатковано ще в часи Античності. У ХІХ ст. їх продовжив французький мислитель А. де Токвіль й переосмислив їх роль у формуванні демократичних засад тогочасного американського суспільства. У своїй фундаментальній праці “Про демократію в Америці” А. де Токвіль запропонував тристоронню модель “держава – політичне суспільство – громадянське суспільство”, де громадянське суспільство визначається як сфера діяльності громадян, їх здатності до самоорганізації в реалізації власних інтересів [12]. На основі права на особисту свободу, права власності та права на захист від зловживань владою у ХVІІІ ст. розвинулась ідея громадянства. У ХІХ ст. через виборчий процес і загальне виборче право почали запроваджувались загальні політичні права. Але лише після Другої світової війни через освіту, охорону здоров’я, надання житла та соціальної допомоги розпочалось формування соціального виміру інституту громадянства, тобто гарантування державою права на достатній рівень життя з метою *створення держави загального добробуту* [13].

Аналіз публічної політики як окрема, хоча ще не самостійна, наука про державне управління сформувався в США у середині ХХ ст. Цьому передував етап Світової економічної кризи 1929 – 1933 рр., яка особливо зачепила США. На початку 30-х рр. ХХ ст. американський президент Ф. Рузвельт запропонував програму антикризових заходів, яка в історії отримала назву “*нового курсу*”. “Новий курс” був спрямований на подолання кризи шляхом формування системи державного регулювання більшості сфер економічного, громадсько-політичного й соціального життя.

Після Другої світової війни у суспільстві виникли нові очікування – прагнення демократизації суспільного життя шляхом врахування органами державної влади думки громадян та залучення громадськості до прийняття управлінських рішень. До основних чинників, які на “хвилі демократизації” державної політики в США визначили й надалі визначають розвиток аналізу публічної політики, можна зарахувати:

- необхідність перевірки “технічної” здійсненності прийнятих рішень;
- забезпечення їх економічної ефективності з максимальною вигодою для суспільства;
- легітимізація прийняття рішень шляхом їх раціонального обґрунтування та відкритої дискусії [14].

Для формування теоретичних засад англосаксонської традиції публічної політики важливу роль відіграли концепції прагматизму і емпіризму, тоді як для публічного (державного) управління – модель раціональної бюрократії М. Вебера, в якій при прийнятті досить простих рішень щодо підтримки громадського порядку основними є принципи раціоналізації процедури та ефективності дій. Впродовж 60-х рр. XX ст., інтегруючи в державне управління раціональний підхід з елементами контролю, федеральний уряд США спробував запровадити “Систему програмування, планування і бюджетування” (англ. – planning, programming and budgeting system – PPBS) [15]. Однак наприкінці 60-х рр. XX ст. ця система виявила свою нежиттєздатність. Серед основних її проблем було надмірне використання кількісних моделей, нездатність взаємодіяти з ціннісними суперечностями, неврахування політичного чинника, недостатня увага до креативних рішень, мотивації та ірраціональної поведінки [16].

Засновником публічної політики як науки прийнято вважати Г. Ласвелла. У 1951 р. він спільно з Д. Лернером опублікував наукове зібрання “Науки про політики: останні тенденції розвитку предмету і методу”, де узагальнив основні засади формування й зв’язок з іншими соціальними науками, а також відокремив публічну політику від політичної науки (англ. – politics). Основними принципами конституювання публічної політики як науки Г. Ласвел визначив:

- а) полідисциплінарність;
- б) зосередженість на проблемі та її контекстному осмисленні;
- в) нормативне спрямування [17].

У 70 – 80-х рр. XX ст. з’явилося друге покоління дослідників (Т. Лові, Дж. Прессман, А. Вілдавські, Дж. Андерсон та інші), яке переважно зосередилось на теорії науки про публічну політику та запропонувало альтернативні моделі аналізу публічної політики. Так, за Дж. Андерсоном, публічна політика – це:

- свідома, цілеспрямована діяльність, а не сукупність випадкових подій;
- конкретний курс державних органів влади, а не окремі пов’язані між собою рішення;
- врахування суспільних очікувань стосовно дій адміністрації та інших зацікавлених сторін;

– узгодження задекларованих дій і конкретних результатів політики державних органів влади з відповідним законодавством (наприклад, програма з підвищення якості питної води дозволяє підвищити рівень громадського здоров'я);

– впровадження як позитивних (активні дії з вирішення проблем), так і негативних (свідоме невтручання) програм [18].

Розвиваючи ідеї Г. Ласвела, Дж. Андерсон запропонував власну модель евристичних стадій публічної політики, яка в його версії складається з п'яти етапів:

- 1) виникнення проблеми та її усвідомлення урядом (англ. – policy agenda);
- 2) визначення політики та проблем, які потрібно вирішити (англ. – policy formulation);
- 3) прийняття рішень про конкретні дії (англ. – policy adoption);
- 4) реалізація плану дій (англ. – policy implementation);
- 5) оцінка впливу реалізованих заходів (англ. – policy evaluation) [19].

На рис. 1 показано модель, у якій кожний з п'яти стадій формування публічної політики відповідають макро- або мікрорівень участі зацікавлених сторін [20, 21]. На етапі прийняття рішень лише органи державної влади можуть приймати рішення щодо майбутніх дій у сфері конкретної публічної політики.

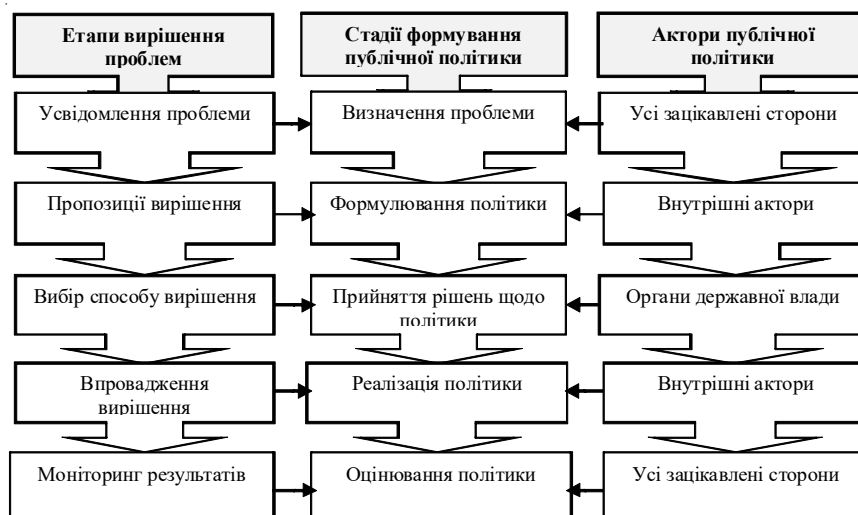


Рис. 1. Модель евристичних стадій публічної політики

У цей період також важливою була концепція Т. Лові. Американський дослідник стверджував, що публічна політика визначається політичною діяльністю (англ. – policies determine politics), а не навпаки. На підставі поділу за двома критеріями, а саме: рівня вірогідності примусових заходів та механізмів впливу, якими володіють органи влади, Т. Лові визначив чотири основні типи публічної політики (дистрибутивну, редистрибутивну, регуляторну,

конститутивну). У табл. 1 показано особливості кожної з чотирьох типів політики [22].

Таблиця 1

Типи публічних політик, залежно від механізмів впливу та рівня примусу, за Т. Лові

Вірогідність застосування примусових заходів	Механізми впливу	
	Безпосередньо спрямовані на поведінку окремих інституцій	Опосередковано впливають на поведінку окремих інституцій
Низька	Дистрибутивні політики – ціль: надання переваг окремим соціально значущим інституціям, наприклад, субсидії на виробництво, навчання, мита на імпорту конкурентних для місцевого виробництва товарів; – механізм: стимулювання; – характеристика: колективне державне забезпечення; – тип політики (англ. – politics): консенсусний	Конститутивні політики – ціль: правове регулювання та формування “правил гри”, зокрема стосовно фінансової політики, територіального поділу (наприклад механізм перетворення голосів у мандати, підпорядкування органам влади тощо); – механізм: координація, управління; – характеристика: інституції та норми; – тип політики (англ. – politics): змінний, залежно від рівня ідентифікації проблеми
Висока	Регуляторні політики – ціль: вдосконалення правового регулювання у господарських відносинах, особливо у потенційно схильних до зловживань галузях, наприклад, ліцензії на виробництво алкоголю, дозволи на ведення діяльності в сфері здійснення абортів; – механізм: високий рівень примусу через факти та аргументи необхідності його застосування; – характеристика: правові норми; – тип політики (англ. – politics): зміна коаліцій через переосмислення втрат та вигод	Редистрибутивні політики – ціль: перерозподіл благ через податки, ринок праці, наприклад прогресивне оподаткування; – механізм: високий рівень примусу; – характеристика: очевидне співвідношення між втратами та вигодами; – тип політики (англ. – politics): конфліктний, поляризований, ідеологічний

Запропонований Т. Лові поділ публічної політики викликав широке обговорення й спричинив появу нових способів її визначення. На цьому етапі позитивістичний підхід, відповідно до якого ключовими є засади об’єктивності та прийнятності досліджень, вступив у конфлікт спочатку з конструктивізмом, відповідно до якого суб’єктивізм, конвенційний тип формування наукового знання та якісні методи є визначальними. Потім він переріс у дискусію між критичним та постмодерним підходами до публічної політики. На тлі посилення полеміки про ефективність державного управління розпочалася дискусія щодо

теорії та методів аналізу публічної політики та моделей їх впровадження. Формування публічної політики розглядалося як складна система взаємозв'язків між політичними та адміністративними процесами, що призводить до прийняття політичних та управлінських рішень. Поруч моделі евристичних стадій публічної політики з'явився ще один взірєць для проведення досліджень публічної політики, так званий цикл публічної політики (англ. – policy cycle).

У 70 – 80 рр. XX ст. розпочалась наукова дискусія щодо впровадження досліджень, у ході якої сформувались два основні напрямки стосовно ролі держави у реалізації публічної політики: теорія “згори – вниз”, яка передбачає централізовано визначену ієрархію політик; та теорія “знизу – вгору”, яка визначає стратегії вирішення буденних проблем на найнижчому рівні (наприклад на рівні мешканців вулиці). Дві теорії пропонують протилежні моделі процесу впровадження політики (табл. 2) [23].

Таблиця 2

Порівняння двох протилежних напрямків (“згори – вниз” та “знизу – вгору”) щодо впровадження публічної політики

Представники	Теорія “згори – вниз”: В. Метер, В. Хорн, Р. Накамура, Ф. Смолвуд, П. Сабатьє	Теорія “знизу – вгору”: М. Ліпські, Г. Інграм, Р. Елмор, Б. Х’єрн і С. Хулл
Стратегія досліджень	Від політичних рішень до адміністративного провадження	Вирішення проблем здійснюється суб’єктами, задіяними в реалізацію політики
Ціль аналізу	Не стосується всього процесу, а лише того, що йде за офіційним рішенням	Поєднує практику та роз’яснення взаємозв’язків та стратегій вирішення проблем
Модель формування	Вертикальна	Партиципативна
Тип процесу імплементації	Цикл політики можна поділити на декілька чітких етапів	Формування політики продовжується протягом усього циклу, враховуючи впровадження політики

Для представників “вертикального” підходу метою було створення загальної теорії реалізації державної політики, тоді, як у теорії низового рівня формування політики значну увагу було приділено професіоналізму і самостійності суб’єктів публічної політики, які визначають і реалізують її. Велика кількість емпіричних даних, які доводять переваги і недоліки кожної з двох концепцій, призвела до формування третьої, гібридної моделі реалізації публічної політики [24].

Наприкінці 80-х рр. XX ст. при аналізі політики широкої популярності набув постпозитивістичний підхід, де акцент робився на таких дискурсивних елементах, як цінності, ідеї та мова. В 90-х рр. публічна політика остаточно утвердилась як окрема галузь досліджень, часто конкуруючи з державним (публічним)

управлінням. Водночас, у цей час аналіз політики виокремився як окрема галузь знань із перспективою оцінювання (англ. – evaluation) публічних політик. Ця галузь науки про публічну політику була запропонована американським теоретиком оцінювання М. Скрівеном. На сьогодні у англомовній версії терміни “оцінювання політики” та “аналіз політики” часто є взаємозамінними. На рис. 2 показано взаємозв’язок складових публічної політики як науки [25].



Рис. 2. Етапи та напрямки досліджень публічної політики

Чітко невизначене предметне поле досліджень публічної політики як дисципліни визначило її міждисциплінарну сутність, від початку передбачену Г. Ласвелом. З метою запобігання розпорошенню знань були уніфіковані методи публічної політики. Методологічну основу та уніфіковані методи публічна політика запозичила з таких галузей знань, як: філософія та методологія, політичні науки, фінанси та інші суспільні науки (наприклад психологія, соціологія).

Висновки і перспективи подальших розвідок. Залежно від критеріїв дослідження, публічна політика має свої культурні, економічні, політично-системні чи інституційні відмінності у різних державах. Досі у науковій літературі, яка стосується публічної політики і публічного управління, домінують ті ідейні засади, які походять з англосаксонської традиції. Окрім того, в англомовній літературі існує безліч понять, пов’язаних із публічною політикою, які в перекладному варіанті викликають широку наукову дискусію [26]. У цьому є своя закономірність, адже англосаксонська традиція має декілька століть історії слововжитку та ціннісно-смыслового наповнення самого як терміна “публічна політика”, пов’язаного із англійською традицією прецедентного права, так і сучасного використання таких понять, як “уряд” (англ. – government), “управління” (англ. – administration), “врядування” (англ. – governance), “окремі програми публічних політик” (англ. – policies).

Як самостійна наука публічна політика почала утверджуватись із 50-х рр. ХХ ст. у США, відмежовуючись від політичних наук (англ. – politics). Формування предметного поля, основних цілей, методів дослідження викликало широку дискусію

у представників другого етапу й зумовило появу в 70 – 80-х рр. XX ст. різних підходів та теорій (зокрема “згори – вниз”, “знизу – вгору”, гібридні). Пошуки оптимальних моделей формування та реалізації публічної політики в англосаксонській традиції у цей період змістились у сферу державного менеджменту та управління, де за основні були прийняті економічні принципи ефективності, підзвітності та підконтрольності. Першочерговою складовою публічної політики як науки було її практичне значення, здатність реагувати на суспільні зміни. Власне цим питанням, а також включенню різних суб’єктів до процесу прийняття і реалізації, аналізу та оцінювання конкретних програм публічних політик переважно були присвячені дослідження третього етапу, який припадає на кінець 80 – 90-х рр. XX ст.

На початку XXI ст. глобальні зміни ролі держави та державних інститутів зачепили всі демократичні країни й зумовили пошуки ефективних моделей взаємодії сучасних суб’єктів (ключових акторів) та інститутів. Коло головних акторів публічної політики має свої національні особливості, але постійно розширюється й враховує як внутрішніх (парламент, уряд, державна адміністрація, органи місцевого самоврядування тощо), так і зовнішніх акторів публічної політики (профспілки, організації роботодавців, лобістські групи, громадські організації, аналітичні центри, експерти, ЗМІ, неформалізовані групи громадян, окремі громадяни). Зважаючи на це, необхідно врахувати те, що представники різних середовищ, які беруть участь у формуванні та реалізації публічної політики, керуються різними системами цінностей, узгодження яких – одна з центральних проблем побудови ефективної моделі публічної політики.

Список використаної літератури

1. Matheson A. Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi // *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej* / J. Czaputowicz (ed.). Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. S. 66—81.
2. Keeling D. *Management in Government*. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
3. Lasswell H. D. *The Policy Orientation* // *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* / D. Lerner, H. D. Lasswell (eds.). Stanford : University Press, 1951. P. 4—44.
4. Pal L. A. *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. 4-ed. Toronto : Nelson Education, 2009. 452 p.
5. Szarfenberg R. *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne* // *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne* / A. Wojciuk (red.). Warszawa : Instytut Badań Edukacyjnych, 2013. S. 19.
6. Ghodoosi F. *International Dispute Resolution and the Public Policy Exception*. London : Routledge, 2016. P. 3.
7. Ibid. P. 3.
8. Ibid. P. 5, 6.
9. Ibid. P. 5, 6.
10. Murphy K. *The Traditional View of Public Policy and Ordre Public in Private International Law* // *The Georgia Journal of International and Comparative Law*. 1981. № 11(3). P. 593.

11. Ibid. P. 592, 593.
12. Arczewska M. Polityka obywatelska (polityka publiczna wobec społeczeństwa obywatelskiego) // Nauki o polityce publicznej. Studia i materiały / J. Kwaśniewski (red.). Warszawa : Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, 2017. S. 147.
13. Wallace C. Citizenship and Social Policy in East-central Europe, Transformation Processes in Eastern Europe – Challenges for Socio-economic Theory, 21. Cracow : Academy of Economics, 1993. P. 6.
14. Бунік М. Основи аналізу державної політики : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 16.
15. Grabińska B., Stabryła-Chudzio K. Przegląd metod planowania budżetowego // Zeszyty Naukowe. № 840. Kraków : Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2010. S. 85.
16. Dror Ye. Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service // Public Administration Review. 1967. Vol. 27. № 3. P. 197—203.
17. Mazur S. Założenia teoretyczne i metodologiczne nauk o polityce publicznej // Wrocławskie Studia Politologiczne, 2015. S. 8.
18. Anderson J. E. Public Policymaking. 7th ed. Boston : Wadsworth, 2010. P. 6—9.
19. Ibid. P. 3, 4.
20. Howlett M. Designing Public Policies. New-York : Routledge, 2011. P. 19.
21. Szarfenberg R. Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne // Studia z Polityki Publicznej. 2016. № 1(9). S. 52.
22. Lowi Th. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice // Public Administration Review. 1972. № 32(4). P. 299.
23. Mazur S. Założenia teoretyczne i metodologiczne.... S. 19.
24. Püzl H., Treib O. Implementing Public Policy // Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods / F. Fischer, G. J. Miller, M.S. Sidney (eds.). London ; New-York : CRC Press, BocaRaton, 2007. P. 94.
25. Szarfenberg R. Polityka publiczna... S. 55.
26. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. С. 185.

Статтю подано: 04.09.2018

Статтю схвалено: 18.09.2018

Kotowska Olha Petrivna

*Doctor of Philosophy, Associated Professor, Postdoctoral researcher,
Department of Public Policy and Political Analytics,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-8479-915X
e-mail: olhakotovskalviv@gmail.com*

VALUE AND SENSE-MAKING CHARACTERISTICS IN THE FORMATION OF ANGLO-SAXON TRADITION OF PUBLIC POLICY

Problem setting. According to the key principles of new public management and good governance, the practice of implementation of various types of public policy (for example, social policy, development policies, etc.) imply the understanding of the notion of

power in a broader sense, covering the entire spectrum of activities of actors and stakeholders, involved in tangible public policy. In this regard, from the 1950's, the division of public policy and politics as a political struggle for power has become central to the United States and Western Europe.

Recent research and publications analysis. The main approaches to public policy analysis are: a) rationalist approach, within which theory of rational choice, theory of games and stages models have been used; b) interpretive approach (policy networks, theory of social constructivism, theory of competing coalitions); c) critical approach (critical theory, theory of distributive of justice, theory of power and conflict). From last decades of the 20th century the analysis of public policy transferred to postpositivist, interpretivist, and social constructionist discourses.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The essential part of public policy is to explain the emergence of new forms of governing and to propose for government systemic actions regarding new public issues important for society. Influencing its *meaning* public policy includes three main components: public interest, public morality and public security. Each of them requires separate methods to analyze functioning and effectiveness of the implementation of concrete type of public policy. Active search for Ukrainian model of public administration and policy estimates to consider more closely the evolution of “public policy” concept in the Anglo-Saxon tradition and its components, which could be essential to adopt in Ukrainian tradition.

Paper main body. Public policies vary in cultural, economic, political, systemic and institutional levels in different countries. In scientific literature still the main principles and ideas, dealing with public policy and public administration, have the origin from Anglo-Saxon tradition. Moreover in English language there are many concepts and terms related to public policy, translation of which into other languages causes broad scientific debates. This could be explained by several centuries of usage history and value implies of the term “public policy”, which refers to the tradition of English common law and such contemporary concepts as government, administration, governance, policies.

Public policy as a separate from politics discipline began to be established in the United States from the 1950's. In the 1970 – 80's the subject field, main objectives, methods of research had caused a broad discussion among scientists of the second generation and led to the appearance of different approaches and theories (“top-down”, “bottom-up”, and hybrid). During this period searching optimal models of public policy in Anglo-Saxon tradition shifted to the sphere of public management and administration, where the basic are such economic principles as efficiency, accountability, span of control. The crucial component of public policy as a science was its practical value, the capacity to respond to social changes. Actually these issues, as well as the inclusion of different actors in the process of adoption and implementation, analysis and evaluation of specific public policy programs, were the main objectives of the third generation of scholars in the late 80 – 90's of the 20th century.

Conclusions of the research and prospects for further studies. From the beginning of the 21st century global changes in the role of government and state institutions led to the search for effective models of interaction between current key actors and institutions. The harmonization of different value systems is one of the central issues for constructing the effective model of public policy, where the actors from three sectors (government, business, and civil society) can act together.

Key words: public policy; Anglo-Saxon tradition of public policy; public policy model; public policy stages; types of public policies; actors of public policy; value and sense-making characteristics.

References

1. Matheson, A. (2008). Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi. In *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. pp. 66-81.
2. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin. 216 p.
3. Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner, H. D. Lasswell. (Eds.) (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: University Press. pp. 4-44.
4. Pal, L. A. (2009). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. (4 ed.). Toronto: Nelson Education. 452 p.
5. Szarfenberg, R. (2013). Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne. In A. Wojciuk. (Red.). (2013). *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. pp. 19.
6. Ghodoosi, F. (2016). *International Dispute Resolution and the Public Policy Exception*. London: Routledge. pp. 3.
7. Ibid. pp. 3.
8. Ibid. pp. 5, 6.
9. Ibid. pp. 5, 6.
10. Murphy, K. (1981). The Traditional View of Public Policy and Ordre Public in Private International Law. *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, № 11(3), pp. 593.
11. Ibid. pp. 592, 593.
12. Arczewska, M. (2017). Polityka obywatelska (polityka publiczna wobec społeczeństwa obywatelskiego). In J. Kwaśniewski. (Red.). (2017). *Nauki o polityce publicznej. Studia i materiały*. (Vol. 1, pp. 147). Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.
13. Wallace, C. (1993). *Citizenship and Social Policy in East-central Europe. Transformation Processes in Eastern Europe – Challenges for Socio-economic Theory*, 21. Cracow: Academy of Economics. pp. 6.
14. Bunyk, M. (2015). Osnovy analizu derzavnoyi polityky. Lviv: Lviv Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine. pp. 16 [in Ukrainian].
15. Grabińska, B., Stabryła-Chudzio, K. (2010). Przegląd metod planowania budżetowego. *Zeszyty Naukowe*. № 840. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. pp. 85.
16. Dror, Ye. (1967). Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service. *Public Administration Review*, Vol. 27, № 3, pp. 197-203.
17. Mazur, S. (2015). Założenia teoretyczne i metodologiczne nauk o polityce publicznej. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, pp. 8.
18. Anderson, J. E. (2010). *Public Policymaking*. (7th ed.). Boston: Wandworth. pp. 6-9.
19. Ibid. pp. 3, 4.
20. Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies*. New-York: Routledge. pp. 19.

21. Szarfenberg, R. (2016). Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne. *Studia z Polityki Publicznej*, № 1(9), pp. 52.
22. Lowi, Th. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, № 32(4), pp. 299.
23. Mazur, S. (2015). Założenia teoretyczne i metodologiczne... pp. 19.
24. Pölzl, H., Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. London ; New York: CRC Press, Boca Raton. pp. 94.
25. Szarfenberg, R. (2016). Polityka publiczna... pp. 55.
26. Chaltseva, O. M. (2017). *Publiczna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka*. Vinnytsia: FOP Baranovska T. P. pp. 185 [in Ukrainian].

Paper submitted: 13.08.2018

Paper accepted: 17.09.2018

Цитування: Котовська О. П. Ціннісно-сміслові особливості формування англосаксонської традиції публічної політики // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3 (56) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2018. С. 44—57.

Citation: Kotovska, O. P. (2018). Tsinnisno-smyslovi osoblyvosti formuvannia anhlosaksonskoi tradytsii publichnoi polityky. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(56), pp. 44-57.