

УДК 35.977.535.3

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239245

Фролова Наталія Валеріївна

*аспірант Національної академії державного управління
при Президентіві України,*

*начальник Управління організаційного забезпечення
Державної інспекції містобудування України*

ORCID: 0000-0003-2892-7425

e-mail: frolova_nv@ukr.net

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянено та проаналізовано підходи до визначення теоретичних засад публічної політики, особливості та складові елементи публічної політики, їх взаємозв'язок, поєднання, значення та роль для публічної політики. Зазначено, що публічна політика є складним та багатоелементним явищем, яке відкрито формується шляхом узгодження та пошуку компромісів основними акторами публічної сфери. Узагальнено, що публічну політику можна визначити як форму політичного процесу, який реалізується в публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів, є складним комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, які діють у рамках власних законодавчо визначених повноважень, і спрямований на вирішення певних суспільно важливих проблем чи досягнення визначеної мети в конкретно взятих історичних умовах та економіко-політичній ситуації шляхом впливу на поведінку акторів.

Ключові слова: публічна політика; складові елементи публічної політики; підходи до визначення публічної політики; актори публічної політики; особливості публічної політики; комунікаційний аспект публічної політики.

Постановка проблеми. Публічна політика є складним явищем, адже її формуванням та реалізацією займається низка акторів. Основою цього механізму публічності є вироблення спільних рішень всіма учасниками публічної сфери та пошук компромісів. На нашу думку, такий механізм є основою публічності самої політики як явища, адже забезпечує відкритість, прозорість узгодження інтересів різних акторів та реалізацію компромісних рішень.

Водночас, для теоретичних засад публічної політики є необхідним постійний аналіз нових підходів до засад публічної політики іноземними та вітчизняними вченими, дослідження особливостей та складових елементів цього поняття, їх взаємозв'язку та поєднання, виокремлення значення та ролі

для теоретичного обґрунтування публічної політики загалом. Ці питання є не такими вже і простими, адже потребують вивчення та аналізу низки наукових робіт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед авторів, що вносили найбільший здобуток у вивчення публічної політики, необхідно відзначити Дж. Андерсона, П. Кньопфеля, Х. Арндт, Е. Арато, Р. Даля, Х. Коулбетча, Дж. Дьюї, П. Дюрана, Дж. Кіна, Дж. Марча, П. Мюлера, Л. Пала, К. Паттона, Дж. Річардсона, Д. Савіцкі, Г. Саймона, Ю. Хабермаса та інших. Серед українських вчених – це такі, як: С. Телешун, О. Дем'янчук, І. Рейтерович, А. Колодій, В. Тертичка та інші.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Наразі в науковій літературі є кілька сотень визначень поняття “публічна політика”, але через відмінність у підходах до суті та складових елементів, ключових акторів, вони дуже відрізняються одне від одного, що ускладнює їх використання для конкретних політичних систем, наприклад – для аналізу публічної політики України. На нашу думку, це потребує детального розгляду та аналізу через свою вагомість та важливість, адже Україна все ще перебуває у процесі розбудови власної публічної політики на демократичних засадах та потребує повного виокремлення від комуністичного спадку Радянського Союзу.

Мета статті – аналіз основних підходів щодо теоретичних засад публічної політики іноземними та вітчизняними вченими, дослідження особливостей та складових елементів цього поняття, їх взаємозв'язку та поєднання, виокремлення значення та ролі для теоретичного обґрунтування публічної політики загалом.

Виклад основного матеріалу. За останній період часу внаслідок змін у суспільно-політичному житті України все частіше науковці звертаються до поняття “публічної політики” як його вагової частини в умовах демократичного врядування. Саме тому для вітчизняної науки є актуальним розгляд підходів до визначення теоретичних засад цього терміна та його складових елементів у західній науковій думці та їх співставлення із українськими реаліями водночас із узагальненнями наявних надбань наших вчених.

У сучасному світі в умовах демократії та розбудованого громадянського суспільства обставини складаються так, що державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про “публічну владу” як поєднання державної влади і громадського самоврядування [1]. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, аніж державна політика, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції [2]. Водночас, публічну політику можна представити як програму дій, спрямовану на вирішення певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення визначеної мети [3]. Це створює уявлення про публічну політику

як про певний ступінь розвитку демократичного ладу та спільні зусилля щодо вирішення разом визначених питань.

Окрім такого погляду, є багато інших дискусійних думок щодо визначення поняття “публічна політика” та того, що саме зараховувати до її складових елементів, яке їх співвідношення та які характерні риси.

Ще у 80-х рр. ХХ ст. сформовано понад 40 визначень терміна “публічна політика” [4], серед яких доцільно декілька виділити нижче.

Публічна політика є продуктом діяльності органу, наділеного публічною владою та урядовою легітимністю; публічна політика є програмою дій, властивою одному чи декільком державним чи урядовим органам у певній галузі суспільства чи на заданому просторі [5]. Необхідно зазначити, що таке визначення є дуже близьким до поняття “державна політика” та не визначає роль місцевого самоврядування і громадянського суспільства як акторів суспільно-політичних процесів.

Дослідники, які звертали увагу саме на роль основних дійових осіб у публічному просторі та їх взаємозв'язок, визначали, що “публічна політика складається з діяльності, спрямованої на вирішення публічної проблеми в певному середовищі, і саме через політичних дійових осіб, постійно змінюючись в часі, вибудовуються відносини” [6]. Переваги цього підходу полягають у підкресленні діяльнісної складової і мінливості явища публічної політики.

Вітчизняні вчені при вивченні українських особливостей публічної політики зважали на західні дослідження та поглиблювали їх.

Відповідно, після проголошення незалежності України та старту розбудови державності на засадах демократії, вивчення публічної політики розпочалося і в Україні. Представники Національної академії державного управління наголошують, що публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [7]. На нашу думку, це визначення найбільш точно відображає сутність публічної політики, але, можливо, буде доречним додати до визначення уточнення про її спрямованість.

Наприклад, один із підходів (діяльнісне тлумачення public policy) акцентує увагу саме на спрямованість та активність публічної політики та визначає її як напрям дії (або бездіяльності), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем і ґрунтується на суспільних цінностях, впливає на життя суспільства [8]. Водночас, у даному випадку поза увагою автора залишається роль громадських організацій, органів місцевого самоврядування, медіа та інших, які беруть участь у вирішенні визначених проблем.

Також є поширеним узагальнююче визначення, яке підкреслює вагомість вирішення питань, що постають перед публічною політикою та визначають її як діяльність органів публічного врядування, спрямовану на вирішення суспільних проблем [9]. Як ми бачимо, до акторів тут

зараховують органи публічного врядування – органи державної влади та місцевого самоврядування, – що знову залишає поза увагою інших гравців на полі публічної політики.

Є інші підходи, які намагаються ліквідувати такі прогалини: поняття “публічна політика” визначається як горизонтальна (на відміну від політики владної – вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання й ухвалення політичних рішень, забезпечує зв’язок між владними структурами і суспільством – економічними акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими суспільними групами [10]. Водночас, саме наявність і розвиненість горизонтальної складової і робить державну політику публічною [11]. Відповідно, підкреслення ролі громадянського суспільства є важливою рисою даного визначення та його чітким відмежуванням від державної політики при відсутності такого рівня розвитку соціуму.

Доцільно звернути окрему увагу, що наведені визначення та інші, які даються українськими вченими, не приділяють уваги одному окремому аспекту, без якого стало б неможливим саме існування горизонтальних зв’язків та кооперація для вирішення суспільно важливих питань – комунікаційному.

За основу до доповнення цього поняття можна взяти визначення комунікації як системи заходів для надання інформації з метою впливу на сприйняття, очікування та поведінку цільової аудиторії відповідно до місії та цілей організації або проекту [12]. При цьому, її найбільша відмінність від бесіди та розмови полягає у наявності чіткої мети – здійснити вплив на поведінку цільової аудиторії [13].

І, якщо поєднати ці визначення та врахувати роль комунікаційної складової публічної політики, то можна визначити поняття “публічна політика” як форму політичного процесу, що реалізується у публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів і є комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, спрямованих на вирішення конкретної проблеми та досягнення визначеної мети шляхом впливу на поведінку акторів. Тобто, публічна політика є процесом, спрямованим на вирішення визначеного питання різними акторами, поєднаних комунікаційними зв’язками. Далі, для кращого розуміння процесу формування та реалізації публічної політики, потрібно розглянути його будову.

Перевагами такого підходу є включення широкого кола акторів, визначення продукту, методів реалізації публічної політики та наголошення на вагомій рисі публічної політики – обов’язковості виконання рішень всіма громадянами держави.

Водночас, інші вчені виділяють й інші важливі компоненти публічної політики:

– правильне формулювання її цілей: для політики недостатньо вказати, на що вона орієнтована, необхідно чітко визначити, які результати очікуються від її здійснення в різній перспективі. Також цілі public police

мають бути оприлюднені, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого спрямована політика, розуміли та згодні були підтримувати її [14]. Тобто, йдеться про прогнозованість та результативність публічної політики в поєднанні з її легалізацію шляхом отримання суспільного схвалення визначених цілей;

– розмежування дій і програмних заяв (policy output) з метою виконання політичних рішень, та їх наслідків (policy outcomes) [15]. Відповідно, результати публічної політики можуть бути підраховані, але наслідки часто важко або неможливо виміряти, адже вони можуть стати наочними лише через певний час (5, 10, 20 або більше років). Водночас трапляються випадки, коли реальна публічна політика може суттєво відрізнятись від програмних заяв та обіцянок виборцям [16]. Тобто, йдеться про співвідношення бажаних та фактичних результатів;

– вироблення політичних рішень [17], адже нормативно-правові засади, виражені в нормативно-правових актах, є нічим іншим, як втіленням публічної політики в уже прийнятих рішеннях. Водночас, нормативно-правові засади формують правила гри для суб'єктів публічної політики – органів публічного управління різних рівнів, низки політичних акторів, які виникають у процесі становлення громадянського суспільства та у результаті дії механізмів самоорганізації [18]. Відповідно, таке відзначення важливості нормативного відображення публічної політики є виведенням її від сприйняття політичного буття до системи, яка має законодавче закріплення, тобто кожна держава в силу історичних, культурних, економічних та інших причин має різну нормативно-правову базу, що відображається на національній публічній політиці та звертає увагу на неможливість сліпого копіювання зразків одних держав для інших, а наголошує на необхідності пристосування та врахування низки характерних рис.

Відповідно, можна підсумувати, що публічна політика має ряд складових елементів, які перебувають у тісному взаємозв'язку та характеризують її як складне явище, яке має на меті спільне вирішення всіма акторами чітко визначених завдань та співвідношення між прогнозованими та отриманими результатами.

Оскільки публічна політика є багатогранним явищем, їй притаманна низка специфічних рис [19]:

1. Когерентність – узгодженість окремих елементів між собою та іншими сферами суспільного буття, оскільки будь-яка суспільна проблема не обмежується однією сферою суспільного життя, а певною мірою зачіпає інші, а управлінсько-політичні рішення в одній сфері обов'язково відобразяться на інших (наприклад, зміна регулювання діяльності фізичних осіб-підприємців призведе до змін у пенсійній галузі, податковій, сфері послуг та торгівлі, зайнятості населення, соціальній – субсидії, допомога на дитину тощо).

2. Інструментальність – наявність комплексних засобів для її ефективного впровадження – тобто інституційної структури державного апарату, економічних, соціальних інститутів та неінституційованих

недержавних ресурсів у формі підтримки заходів та принципів визначеної публічної політики.

3. Ієрархічність – наявність чіткого порядку вироблення, ухвалення і впровадження публічної політики, здійснення контролю за її ходом із боку і компетентних органів (вертикальна складова), і акторів політичного процесу (горизонтальна складова).

4. Публічна політика, на відміну від владної політики, виражає інтереси нації, її окремих секторів та регіонів, суспільних груп населення.

5. Прозорість – спілкування неурядових акторів із органами прийняття та впровадження політико-управлінських рішень, наявність механізмів постійної системної комунікації, враховуючи зворотній зв'язок.

6. Діалектичність – публічна політика, спрямована на вирішення певних проблем, є складовою загального стратегічного плану розвитку нації або народу загалом чи окремих її аспектів, тому внаслідок її реалізації щодо конкретного питання обов'язково формується наступна ціль публічної політики, яка природно формується із неї як продовження або коригування досягнутих результатів, вирішення проблем, які утворилися. Тобто, публічна політика безперервно розвивається та трансформується.

Відповідно, такі риси характеризують публічну політику як живе, рухливе та мінливе явище.

Наприклад, деякі автори відзначають, що публічна політика часто відповідає певній низці проблем, що може спричинити в ній напруженість та непослідовність [20]. Наприклад, одночасна боротьба із безробіттям, виходом економіки із тіні, інфляцією та низьким рівнем життя населення породжує нові проблеми, водночас, не вирішуючи старі.

Дехто із науковців вважає, що публічна політика, як живий організм, проходить певні стадії життя: суть публічної політики – це багаторівнева система, що проходить шість стадій розвитку: ініціація, попередня оцінка, відбір, застосування, оцінка і завершення [21].

Відповідно, вищезгадані підходи допомагають як зрозуміти тип публічної політики, так і, загалом, здійснювати процеси її досліджень, із урахуванням та прогнозуванням можливих змінних. Особливо це важливо при врахуванні динаміки як у процесах загалом, так і в окремих діях її учасників – акторів (їх визначають як індивідуальні чи колективні суб'єкти публічної політики, що діють стратегічно, у процесі прийняття рішень розглядаються як його учасники та мають відчутний вплив на поточний політичний процес) [22].

Але тут виникає питання: кого саме зараховувати до таких акторів. І, відповідно, виділяють два основних підходи: включення до переліку учасників публічної політики тільки представників органів державної влади та розширення їх кола, визнання впливу на публічну політику представників політичної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, бізнесу.

Прихильники першого підходу відзначають, що під час реалізації public policy органи державного управління роблять багато речей –

регулюють конфлікти у суспільстві, організують суспільство в ситуаціях конфлікту з іншими суспільствами, розподіляють велику кількість символічних винагород і матеріальних послуг членам суспільства, отримують гроші від суспільства (найчастіше у формі податків) [23]. Відповідно, в ліберально-демократичних країнах політичні партії, як основні актори, змагаються за владу на основі програм та платформ, і після приходу до влади саме від них очікують втілення в життя їх пропозицій, їх подальше осмислення та вдосконалення, реакції на нові проблеми суспільства [24]. Але виходить, що в такому випадку ігнорується роль комунікації органів публічного управління із інститутами громадянського суспільства, медіа, політичними організаціями, бізнесом щодо формування та реалізації публічної політики, що здатні вагомо впливати на урядову “програму денну” стосовно пріоритетів та шляхів впровадження політичних програм та ідей.

Протилежної думки дотримуються представники другого напрямку, які виступають за розширення кількості учасників публічної політики. Вони відзначають, що участь у публічній політиці бере багато акторів, які мають різний вид дій, функціональне навантаження і класифікують їх так: суб’єкт державної політики; суб’єкт публічної політики; агент публічної політики; актор публічної політики [25].

На нашу думку, другий підхід дозволяє комплексно розглядати публічну політику в рамках громадянського суспільства, де представлені інститути громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування, бізнес тощо, адже вони прямо чи опосередковано здійснюють вплив на публічну політику та формування її порядку денного, здійснюють контроль над діями та рішеннями органів державної влади, спільно із нею вирішують важливі для суспільства питання, бути цільовою групою цілеспрямованої державної політики.

Існує також проміжна думка щодо питання звуження чи розширення кількості суб’єктів публічної політики: публічну політику здійснюють органи публічного врядування, які уповноважені громадою здійснювати владні функції на основі закону і мають легітимні засоби добиватися виконання своїх рішень [26]. Її автори до них зараховували органи державної влади та місцевого самоврядування. Водночас, вони наголошували, що громадські об’єднання і бізнес можуть впливати на публічну політику, але вони не уповноважені приймати рішення від імені громади і не несуть за них відповідальності. Останнє уточнення щодо відповідальності та прийняття рішень, на нашу думку, дуже важливе, адже наголошує на важливості ролі органів публічного управління, складності їх завдань, визначених суспільством, наслідків помилкових рішень та, водночас, підкреслює важливість їх комунікації із іншими учасниками для формування оптимальної публічної політики, уникнення непорозумінь та визначення реалістичних цілей.

Водночас виділяють три елементи, на підставі яких можлива участь у публічній політиці, а саме: повноваження (до них належать органи державної влади та їх представники); експертне знання (фахівці, науковці стосовно

профільних напрямків); порядок (процес впровадження та реалізації управлінських рішень та залучення до цього процесу інших сторін – громадян, громадських організацій тощо) [27]. Тобто має бути основа, відповідно до якої учасник долучається до публічної політики та бере на себе відповідальність щодо власних дій.

Відповідно, можна зробити висновок, що кількість осіб, залучених до публічної політики, є значною, і, оскільки вони можуть переслідувати різні цілі, вживати різні заходи, мати доступ до різних ресурсів, то в процесі їх взаємодії створюється та реалізується публічна політика. І для комплексного розгляду та розуміння public policy як явища потрібно розглянути їх взаємозв'язки.

Класичним є підхід щодо виділення трьох основних характеристик, зумовлених взаємодією її учасників: когерентність (всі окремі дії сукупності людей і організацій із різними інтересами та можливостями, стосунками між собою та урядом, узгоджуються між собою та утворюють єдину систему, керівництво якою є завданням публічної політики), ієрархія (вищі органи державної влади ухвалюють рішення та передають їх на виконання на нижчі рівні), інструментальність (політика є процесом досягнення конкретних цілей) [28].

Можна зробити висновок, що взаємодія учасників публічної політики є не простим злагодженим годинниковим механізмом, а радше симфонією, де “кожна скрипка грає свою партію”, перегукуючись, змагаючись із іншими, але в підсумку ми чуємо суцільну мелодію, що складається із сум партій інструментів, а визначити та прослідкувати роль кожного окремого без партитури (підказки) майже неможливо.

Водночас, надзвичайно важливо зрозуміти “червону нитку” такої симфонії, як публічна політика – на що вона спрямована та яка її мета, навколо якої кожна “скрипка” вибудовує власну партію. Щодо цього є кілька поглядів:

– здійснення публічної політики спрямоване як реакція на запити громадян чи виникнення певної суспільної проблеми, що має насамперед публічне, а не приватне спрямування, тобто, що стосується всієї громади (села, міста, країни), а не окремих громадян, та вирішення якої буде мати вплив на громаду загалом або буде здійснюватися за громадські (бюджетні) кошти [29];

– публічна політика постає як відповідь на публічну проблему, що відображає соціальний стан (у зміні) та яка була викладена посередниками (ЗМІ, соціальними рухами, політичними партіями, зацікавленими групами), а потім обговорена демократичним шляхом [30];

– у відповідь на політичні запити (political demands) або вимоги, які направляють до органів публічного управління інші актори (окремі громадяни, представники груп, законодавці тощо), посадові особи приймають рішення вживати або ні будь-які дії для вирішення певних проблем, що задає зміст і напрям публічної політики [31].

Відповідно, можна зробити висновок, що публічна політика постає як результат взаємодії запитів від суспільства та реакції на них органів публічного управління, які покликані віднайти “золоту середину” та задовольнити більшість при прийнятті рішення, зважаючи на протилежні інтереси членів суспільства (бізнесу, громадськості, представників профспілок тощо). Але процес пошуку оптимального курсу публічної політики є багатоступеневим явищем, особливо, зважаючи на те, що публічна політика є не сталим явищем, а динамічним політичним процесом, що, відповідно, накладає відбиток і на відносини учасників public policy.

При співставленні теоретичної основи та вітчизняних реалій, необхідно відзначити, що у всьому світі є певні проблеми, які пов’язані з недосконалістю реальних механізмів публічної політики та неідеальністю її акторів. В Україні присутні всі складові елементи та основні характеристики публічної політики, але не потрібно забувати, що в нашій державі все ще продовжується формування системи публічної політики та її механізмів.

Відповідно, необхідним є продовження дослідження розвитку механізмів публічної політики в сучасних суспільно-державних процесах в Україні, і, зокрема, їх комунікативних аспектів.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, можна підсумувати, що: 1. Публічна політика є формою політичного процесу, який реалізується в публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів, є складним комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, які діють у рамках власних законодавчо визначених повноважень, і спрямований на вирішення певних суспільно важливих проблем чи досягнення визначеної мети в конкретно взятих історичних умовах та економіко-політичній ситуації шляхом впливу на поведінку акторів.

2. Цілі публічної політики новинні бути точно визначені та мати чіткі критерії для оцінки їх досягнення в найближчому та віддаленому майбутньому.

3. Здійснення публічної політики може бути спрямоване як реакція на запити громадян чи виникнення певної суспільної проблеми, що має, насамперед, публічне, а не приватне спрямування. Також публічна політика може бути відповіддю на публічну проблему, що відображає соціальний стан (у зміні) та яка була викладена посередниками, а потім обговорена демократичним шляхом, або відповідного на політичні запити чи вимоги, які направляють до органів публічного управління інші актори, а посадові особи приймають рішення вживати або ні будь-які дії для вирішення певних проблем, що задає зміст і напрям публічної політики.

4. До складових елементів публічної політики зазвичай належать: вирішення публічної проблеми; групи-мішені як основа, публічної проблеми; передбачувані наміри; певна кількість рішень та дій; програма втручання; ключова роль публічних осіб; формалізовані акти; більш-менш примусова сутність рішень та дій.

Перспективи подальших розвідок полягають у продовженні дослідження складових елементів та характеристик механізмів публічної політики, зокрема в Україні як державі, де відбувається становлення громадянського суспільства та демократії на основі тоталітарної спадщини Радянського Союзу.

Також подальшого опрацювання потребує роль комунікативних механізмів у публічній політиці як основа гласності, прозорості та відкритості публічної політики.

Список використаної літератури

1. Дем'янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика” : варіант перехідного періоду // Наукові записки Національного університету “Києво-Могилянська академія”. 2000. Т. 18 : Політичні науки. С. 31—36. URL : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchuk_Derzhavna_polityka.pdf (дата звернення: 20.06.2021).
2. Там само. С. 31.
3. Там само. С. 32.
4. Кньопфель П., Ларю К., Малишева Н. Аналіз і пілотаж публічної політики / пер. з фр. І. С. Микитин ; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. Київ : Алерта, 2010. 424 с.
5. Там само. С. 44.
6. Там само. С. 44.
7. Публічна політика та управління : наук. розроб. / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. Київ : НАДУ, 2010. 36 с.
8. Тертичка В. Наука про суспільну політику: досвід становлення в Україні // Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 48—58.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун [та ін.]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
10. Політична енциклопедія / [гол. ред. кол. Ю. Левенець]. Київ : Парламентське видавництво, 2012. 808 с.
11. Там само. С. 571, 572.
12. Кулаков А. Курс по комунікації. URL : <https://www.culturepartnership.eu/publishing/communication-course/the-basic-principles> (дата звернення: 20.06.2021).
13. Там само.
14. Дем'янчук О. П. “Державна політика”...
15. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб. : Алетей, 2008. 356 с. (Серия “Левиафан”).
16. Там же. С. 15.
17. Нормативно-правові засади публічної політики та управління : навч. посіб. / уклад. : С. О. Телешун, С. В. Ситник. Київ : НАДУ, 2009. 87 с.

18. Там само. С. 6.
19. Політична енциклопедія... С. 273—275.
20. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 1999. 422 с.
21. Музиченко Г. В. Визначення державної політики в сучасній політичній науці // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. 2011. Т. 155. Вип. 143. С. 104—108. (Серія : Політологія).
22. Публічна політика та управління... С. 10.
23. Дай Т. Основи державної політики / пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва. Одеса : АО БАХВА, 2005. 468 с.
24. Пал Л. А. Аналіз державної політики... С. 37.
25. Публічна політика та управління... С. 6.
26. Енциклопедія державного управління... С. 485.
27. Колбеч Г. К. Політика: Основні концепції в суспільних науках / пер. з англ. О. Дем'янчук. Київ : ВД "Києво-Могилянська академія", 2004. 127 с.
28. Там само. С. 16, 17.
29. Енциклопедія державного управління... С. 485.
30. Кньопфель П., Ларю К., Малишева Н. Аналіз і пілотаж... С. 42.
31. Публічна політика та управління... С. 13.

Статтю подано: 14.04.2021

Статтю схвалено: 14.06.2021

Frolova Natalia Valerievna

*postgraduate student of Department
of Public Policy and Political Analysis of the National academy for public
administration under the President of Ukraine, Head of the Organizational
Support Department State inspection of urban planing of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-2892-7425

e-mail: frolova_nv@ukr.net

THEORETICAL PRINCIPLES AND COMPONENTS OF PUBLIC POLICY

Problem setting. Public policy is a complex phenomenon, because a number of actors are involved in its formation and implementation. The basis of this mechanism of publicity is the development of joint decisions by all participants in the public sphere and the search for compromises. In our opinion, such a mechanism is the basis of publicity of the policy itself as a phenomenon, because it provides openness, transparency of coordination of interests of different actors and the implementation of compromise solutions.

At the same time, the theoretical foundations of public policy require constant analysis of new approaches to the principles of public policy by

foreign and domestic scholars, study of features and components of this concept, their relationship and combination, highlighting the importance and role of theoretical justification of public policy in general. These questions are not so simple, because they require the study and analysis of a number of scientific papers.

Recent research and publications analysis. Among the authors who have made the greatest achievements in the study of public policy are J. Anderson, P. Knopfel, H. Arendt, E. Arato, R. Dahl, H. Colebatch, J. Dewey, P. Durand, J. Keane, J. March, P. Mueller, L. Paul, K. Patton, J. Richardson, D. Savitsky, G. Simon, J. Habermas and others. Among Ukrainian scientists – S. Teleshun, O. Demyanchuk, I. Reyterovych, A. Kolodiy, V. Tertychka and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Currently, there are several hundred definitions of “public policy” in the scientific literature, but due to differences in approaches to the essence and components of key actors, they are very different from each other, which complicates their use for specific political systems, such as public policy analysis. Of Ukraine. In our opinion, this needs to be considered and analyzed in detail because of its weight and importance, as Ukraine is still in the process of building its own public policy on democratic principles and needs to be completely separated from the communist legacy of the Soviet Union.

The aim of the article is to analyze the main approaches to the theoretical foundations of public policy by foreign and domestic scholars, study the features and components of this concept, their relationship and combination, highlighting the importance and role of theoretical justification of public policy in general.

Paper main body. The scientific novelty lies in the substantiation of the importance for public policy of the presence of clearly defined goals of public policy, its continuity, the role of the processes of interaction of its actors.

The interaction of public policy actors is not a simple coordinated clockwork, but rather a symphony, where each violin plays its part, echoing, competing with others, but – in the end, we hear a continuous melody consisting of the sums of instrumental parts, and identify and trace the role each individual without a score (hint) is almost impossible.

After the proclamation of Ukraine's independence and the start of state-building democracy, the study of public policy began in Ukraine. Representatives of the National Academy of Public Administration. emphasize that public policy is a form of political process that is implemented in public space, supported by information and communication resources and represented by a set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants. In our opinion, this definition most accurately reflects the essence of public policy, but it may be appropriate to add to the definition a clarification of its direction.

Public policy can be defined as a form of political process that is implemented in public space with the support of information and communication

resources, is a complex set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants, acting within their own statutory powers, and aimed at solving certain socially important problems or achieving the goal in specific historical conditions and economic and political situation by influencing the behavior of actors.

At the same time, public policy goals must be clearly defined and have criteria for assessing their achievement in the near and distant future.

It should be as transparent as possible, logically intertwined with the system of social life and become part of the overall development plan of the state, characterized by continuity and ability to transform at any stage to make adjustments, increase efficiency and achieve the most socially significant goal.

Public policy is a complex and multi-elemental phenomenon, which is openly formed by agreeing and finding compromises by the main actors in the public sphere.

Conclusions of the research and prospects for further studies:

1. Public policy is a form of political process that is implemented in public space with the support of information and communication resources, is a complex set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants, acting within their own statutory powers, and aimed at solving certain socially important problems or achieving the goal in specific historical conditions and economic and political situation by influencing the behavior of actors.

2. Public policy objectives must be clearly defined and have clear criteria for assessing their achievement in the near and distant future.

3. The implementation of public policy can be directed as a reaction to the requests of citizens or the emergence of a certain social problem, which is primarily public rather than private. Public policy can also be a response to a public issue that reflects the social situation (as amended) and that has been set out by mediators and then discussed in a democratic way. Or, in response to political inquiries or demands made to public authorities by other actors, officials decide whether or not to take any action to address certain issues, which sets the content and direction of public policy.

4. The components of public policy usually include solutions to public problems, target groups as the basis of public problems, intended intentions, a number of decisions and actions, intervention program, the key role of public figures, formalized acts, more or less coercive nature of decisions and actions.

Key words: public policy, constituent elements of public policy; approaches to definition of public policy; actors of public policy; features of public policy; communication aspect of public policy.

References

1. Demianchuk, O. P. (2000). "Derzhavna polityka" ta "publichna polityka" : variant perekhidnoho periodu. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu "Kyievo-Mohylianska akademiia"*, Vol. 18 : Politychni nauky, pp. 31-36 [in Ukrainian].

2. Ibid. pp. 31.
3. Ibid. pp. 32.
4. Knopfel, P., Lariu, K., Malysheva, N. (2010). *Analiz i pilotazh publichnoi polityky*. Kyiv: Alerta. 424 p. [in Ukrainian].
5. Ibid. pp. 44.
6. Ibid. pp. 44.
7. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V., Vyrovyi, S. I. (2010). *Publichna polityka ta upravlinnia*. Kyiv: NAPA. 36 p. [in Ukrainian].
8. Tertychka, V. (2010). Nauka pro suspilnu polityku: dosvid stanovlennia v Ukraini. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, № 1, pp. 48-58. [in Ukrainian].
9. Zahorskyi, V. S., Teleshun, S. O. & Kovbasiuk, V. Yu. (Eds.) (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. (Vol. 8: Publichne vriaduvannia). Lviv: LRIPA NAPA. 630 p. [in Ukrainian].
10. Levenets, Yu. (2012). (Ed). *Politychna entsyklopediia*. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo. 808 p. [in Ukrainian].
11. Ibid. pp. 571, 572.
12. Kulakov, A. *Kurs po kommunykatsyy*. URL : <https://www.culturepartnership.eu/publishing/communication-course/the-basic-principles> [in Ukrainian].
13. Ibid.
14. Demianchuk, O. P. (2000). "Derzhavna polityka"...
15. Danylova, N. Yu., Hurova, O. Yu., Zhydkova, N. H. (2008). *Publychnaia polityka: ot teoryi k praktyke*. SPb.: Aleteiia. 356 p. [in Ukrainian].
16. Ibid. pp. 15.
17. Teleshun, S. O., Sytnyk, S. V. (2009). *Normatyvno-pravovi zasady publichnoi polityky ta upravlinnia*. Kyiv: NAPA. 87 p. [in Ukrainian].
18. Ibid. pp. 6.
19. Levenets, Yu. (2012). (Ed). *Politychna entsyklopediia...* pp. 273-275.
20. Pal, L. A. (1999). *Analiz derzhavnoi polityky*. Kyiv: Osnovy. 422 p. [in Ukrainian].
21. Muzychenko, H. V. (2011). Vyznachennia derzhavnoi polityky v suchasni politychnii nautsi. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly*, Vol. 155, Issye 143, pp. 104-108 [in Ukrainian].
22. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V., Vyrovyi, S. I. (2010). *Publichna polityka ta upravlinnia...* pp. 10.
23. Dai, T. & Balabaieva, Z. V. (Ed.). (2005). *Osnovy derzhavnoi polityky*. Odesa : AO BAKhVA. 468 p.
24. Pal, L. A. (1999). *Analiz derzhavnoi polityky...* pp. 37.
25. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V., Vyrovyi, S. I. (2010). *Publichna polityka ta upravlinnia...* pp. 6.
26. Zahorskyi, V. S., Teleshun, S. O. & Kovbasiuk, V. Yu. (Eds.) (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia...* pp. 485.
27. Kolbech, H. K. (2004). *Polityka: Osnovni kontseptsii v suspilnykh naukakh*. Kyiv: VD "Kyievo-Mohylianska akademiia". 127 p.

28. Ibid. pp. 16, 17.
29. Zahorskyi, V. S., Teleshun, S. O. & Kovbasiuk, V. Yu. (Eds.) (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia...* pp. 485.
30. Knopfel, P., Lariu, K., Malysheva, N. (2010). *Analiz i pilotazh...* pp. 42.
31. Danylova, N. Yu., Hurova, O. Yu., Zhydkova, N. H. (2008). *Publychnaia polityka...* pp. 356.

Paper submitted: 14.04.2021

Paper accepted: 14.06.2021

Цитування: Фролова Н. В. Теоретичні засади та складові елементи публічної політики // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239245>).

Citation: Frolova, N. V. (2021). Teoretychni zasady ta skladovi elementy publichnoi polityky. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239245>).