

Олексій Олексійович БЕБЕЛЬ

Магістр з політології,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
вул. Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна

E-mail: Alex23021917@ukr.net, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7795-597X>

Oleksii BEBEL

Master of Political Science,
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
St. Volodymyrska, 60, Kyiv,
01033, Ukraine

УДК 321

**ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СПОСІБ ФОРМУВАННЯ
СТРАТЕГІЧНИХ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ**

Received 5 June 2024; revised 24 May 2024; accepted 29 June 2024

DOI: 10.15421/352422

Анотація

У статті досліджено застосування публічної політики як способу формування стратегічних політичних рішень. Вивчено складові частини та механізми публічної політики, котрі здійснюють вплив на процес прийняття політичних рішень та представлено позитивні сторони використання публічної політики як способу формування стратегічних політичних рішень.

Розглянуто сутність поняття «публічна політика»: дано визначення самого поняття «публічна політика» та зроблено порівняльний аналіз в плані різниці між державною та публічною політикою. Завдяки цьому було дано відповідь, чому саме слід використовувати термін «публічна політика». Здійснено розгляд елементів публічної політики, котрі здійснюють вплив на формування та реалізацію політичних рішень, в першу чергу стратегічних. Такими елементами є актори публічної політики, ресурси публічної політики та моделі публічної політики. В контексті акторів публічної політики, були розглянуті основні типології акторів запропоновані науковцями та визначено статусно-рольову характеристику, кожного з них, а саме визначено, чий інтереси дані актори представляють і артикують, їх роль в контексті публічної політики, яким чином вони здійснюють свій вплив на формування публічної політики.

Стосовно ресурсів публічної політики було з'ясовано, для чого призначений кожен із ресурсів, наскільки вони доступні для кожного із видів акторів публічної політики, а також як дані ресурси застосовуються. Розглянуто моделі публічної політики, а саме, яка система координат прийняття публічних рішень, в тому числі політичних, пропонується в кожній із моделей та які актори публічної політики здатні здійснювати свій вплив на формування і реалізацію рішень в запропонованій системі координат. Аналіз дав розуміння того, які із моделей найбільш вдало підходять для публічної політики. Виокремлені позитивні сторони використання публічної політики як способу формування стратегічних політичних рішень.

Ключові слова: публічна політика, стратегічні політичні рішення, актори публічної політики, влада, державне управління.

PUBLIC POLICY AS A WAY OF FORMING STRATEGIC POLITICAL DECISIONS

Abstract

The article examines the application of public policy as a way of forming strategic political decisions. The components and mechanisms of public policy that influence the process of political decision-making, namely public policy actors, public policy resources, and public policy models, are studied, besides, the positive aspects of using public policy as a way of forming strategic political decisions are presented.

First, this article explored the essence of the concept of “public policy”, for which the definition of the concept of “public policy” itself was given and a comparative analysis was made in terms of the difference between state and public policy. Thanks to this, an answer was given as to why the term “public policy” should be used. After that, the elements of public policy that influence the formation and implementation of political decisions, primarily strategic ones, were examined.

Such elements are public policy actors, public policy resources, and public policy models. In the context of public policy actors, the main typologies of actors proposed by scientists were considered and the status-role characteristics of each of them were determined, namely, whose interests these actors represent and articulate, their role in the context of public policy, how they exert their influence on formation of public policy.

With regard to public policy resources, it was clarified what each of the resources is intended for, how accessible they are to each type of public policy actor, and how these resources are used. Acquaintance with the essence of these resources gave us an understanding of how public policy actors influence the formation and implementation of political decisions.

Also, public policy models were considered, namely, what coordinate system of public decision-making, including political ones, is proposed in each of the models and which public policy actors are able to exert their influence on the formation and implementation of decisions in the proposed coordinate system. Which gave us an understanding of which of the models are most suitable for public policy.

Having dealt with the essence of the concept of "public policy" and considered the elements of public policy that influence the formation and implementation of political decisions, the positive aspects of using public policy as a way of forming strategic political decisions were singled out.

Keywords: *public policy, strategic political decisions, actors of public policy, power, public administration.*

Постановка проблеми.

Стратегічні політичні рішення відіграють важливу роль у забезпеченні стабільного функціонування та існування ключових складових держави. Цей тип рішень є довготривалим у часі, і результати впровадженого та реалізованого такого політичного рішення проявляться лише через довгий проміжок часу. Великою проблемою є те, що прийняття стратегічних політичних рішень з опором на необ'єктивні дані, суперечливі інтереси і вигоди, може призвести до фатальних подій, наслідки яких можуть бути невідворотними. Щоб держава і суспільство були забезпечені від таких негараздів, стратегічні політичні рішення повинні впроваджуватися та реалізовуватися за допомогою публічної політики. Способи формування та прийняття політичних рішень, котрі використовуються публічною політикою, дасть змогу реалізувати дане політичне рішення з опором на об'єктивні дані та безсумнівні інтереси.

Аналіз досліджень та публікацій.

Дослідженню переваг публічної політики як способу прийняття політичних рішень, в тому числі стратегічних, присвятили свою увагу такі вітчизняні і зарубіжні вчені як: Телешун С.О., Стадник М.М., Петренко І.І., Пухкал О.Г., Рейтерович І.В., Герберт Саймон, Пол Браун та ін. Однак, треба зазначити, що питання публічної політики як способу формування політичних рішень є недостатньо розвиненим.

Невирішені елементи проблеми.

На сьогоднішньому етапі розвитку публічної політики, є зрозумілими її переваги над державною політикою. Але незважаючи на це публічна політика як така, та як спосіб формування стратегічних політичних рішень має ряд нерозв'язаних питань. До основних елементів проблеми слід віднести:

1. Відсутність чіткої методології: Не існує універсальної методології розробки та реалізації публічної політики, що враховує всі особливості та контексти. Це призводить до фрагментарності та неузгодженості політики, а також до складнощів у оцінці її ефективності.

2. Недостатня участь громадськості: Громадськість часто не залучається до процесу розробки та реалізації публічної політики на ранніх етапах, що може призвести до ігнорування потреб та інтересів людей.

3. Неefективна система моніторингу та оцінювання: Не завжди існує чітка система моніторингу та оцінювання результатів публічної політики, що ускладнює визначення її ефективності та внесення необхідних коректив.

4. Лобізм: Вплив лобістів та інших груп інтересів, що може призводити до прийняття рішень, які не відповідають загальнодержавним інтересам.

Формулювання цілей статті.

Метою і завданням даної статті є аналіз публічної політики як способу формування стратегічних політичних рішень, виявлення

преваг даного способу та надання аргументацій на користь впровадження публічної політики в Україні в контексті формування стратегічних політичних рішень.

Виклад основного матеріалу.

Публічна політика, на сьогоднішній день є важливим елементом не тільки політичної науки, але й держави, котра відіграє вирішальну роль в питаннях нормального функціонування та стабільності ключових елементів країни і суспільства. Державна політика на відміну від публічної, не передбачає наявності будь-яких інших акторів політики, окрім неї. Іншими акторами, окрім держави (органи державної влади), є інститути громадянського суспільства, які за умов існування державної політики не можуть чинити жодного впливу на формування та прийняття політичних рішень. Однак публічна політика надає цим акторам таку можливість.

Суть публічної політики полягає у тому, що окрім влади, інститути громадянського суспільства мають можливість на формування та реалізацію політичних рішень. Їх роль, у цій площині, полягає у артикуляції інтересів певних груп чи більшої частини суспільства, оцінюванні та наданні рекомендацій влади стосовно конкретних політичних рішень, пропонуванні конкретних (відповідних чином оформлених) розв'язок нагальних проблем і тому подібне. Звичайно, кожен з акторів відіграє свою конкретну роль, що буде в подальшому розглянуто.

Досліджуючи сутність публічної політики, потрібно перш за все визначитися із дефініцією поняття «публічна політика» та із яких елементів складається публічна політика, які в свою чергу впливають на прийняття політичних рішень.

Найбільш вдалим на нашу думку визначенням публічної політики є варіант запропонований науковцем Петренком І.І.: «Публічна політика – це сукупність пов'язаних регулятивних і розподільчих рішень та дій вищих органів державної влади, прийнятих за участі громадянського суспільства та експертно-аналітичних структур й спрямованих на розв'язання суспільних проблем» [Петренко 2023: 53].

Оцінюючи дефініцію розглянутого нами поняття, можна заявити, що публічна політика дійсно полягає в формуванні та реалізації політичних рішень, вирішальну роль в прийнятті яких відіграє держава, за участі інших акторів публічної політики. Без наявного впливу інших акторів на публічну політику, можна заявити про відсутність такої політики, і говорити лише про державну політику, де вплив на формування та впровадження політичних рішень ніхто окрім органів влади, здійснити не може.

Такої думки притримується науковець О. Дем'янчук, який зауважує, що «в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, 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. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, 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. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, тобто, «публічності». Тому вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш узагальнюючим» [Дем'янчук 2000: 31-32].

До елементів публічної політики, котрі здійснюють вплив на формування та реалізацію політичних рішень можна віднести:

- 1) Актори (суб'єкти) публічної політики;
- 2) Ресурси публічної політики;
- 3) Моделі публічної політики.

Для розуміння, яким чином вище перераховані елементи можуть впливати на прийняття політичних рішень, потрібно ретельно розглянути кожен із них.

Щоб ґрунтовніше розглянути акторів публічної політики, слід звичайно визначитися із дефініцією поняття «актор». Актор – «той хто

діє як індивідуальний чи колективний суб'єкт публічної політики та у процесі прийняття рішень розглядається його учасником. Один із критеріїв сутності актора публічної політики – він повинен діяти стратегічно, а його дії мусять мати відчутний вплив на поточний політичний процес. Актор, у ролі суб'єкта публічної політики, повинен: 1) брати участь у політичному процесі; 2) впливати на результати своєю участю». [Петренко 2023: 58].

Як було вище зазначено основними акторами публічної політики є влада та інститути громадянського суспільства. Більшість науковців називає ці дві групи, суб'єктами публічної політики. Основними суб'єктами публічної політики є: влада, політичні партії, групи інтересів, громадські організації, експерти, ЗМІ, міжнародні установи, аналітичні центри. Кожен із цих суб'єктів має певну статусно-рольову характеристику.

Влада (органи державної влади). У ролі суб'єкта публічної політики, виступає головним суб'єктом формування та реалізації політичних рішень. «Органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці й виконанні публічної політики. У діяльності та рішеннях глави держави, уряду, парламенту кристалізується сутність і роль держави в суспільстві, розкриваються більш чи менш однорідні види цілеспрямованого її впливу на суспільство. Хоча політичні партії та групи інтересів завжди активні в артикулюванні власних інтересів, саме уряд разом із законодавчим органом державної влади безпосередньо ініціює та формує основні пропозиції стосовно методів, норм пріоритетів і стратегічних напрямів здійснення публічної політики. Роль глави держави, парламенту й уряду у виробленні та здійсненні публічної політики визначається, загалом, формою державного правління». [Петренко 2023: 56].

Політичні партії. Цей суб'єкт публічної політики є невід'ємним елементом демократичного політичного режиму. Роль політичних партій полягає у артикуляції, усвідомленні і оформленні суспільно важливих інтересів та проблем, що робить їх більш зрозумілими, і переводить їх у площину політичних програм, цілей, що надає суспільним інтересам,

характер інституційних.

Групи інтересів. Створені для розв'язання проблем певних соціальних прошарків чи груп, інтереси яких вони виражають. Окрім таких груп артикуляції інтересів, які зазвичай мають більш чи менш стабільний характер, також можуть виникати спеціальні групи тиску чи групи лобістів, які створюються для розв'язання певної проблеми. Ці суб'єкти публічної політики допомагають агрегувати соціальні інтереси суспільства та сприяють розвитку взаємодії між соціальними класами, прошарками й урядом.

Громадські організації. Роль цього суб'єкта публічної політики полягає у вираженні і оформленні інтересів та проблем певних соціальних груп, привертанні уваги органів державної влади на існуючі суспільні проблеми та у формулюванні громадської думки, стосовно конкретних питань. Громадські організації, беруть активну участь у взаємодії з органами державної влади в плані реалізації державно та муніципальних програм, надання рекомендацій органам влади стосовно формування й реалізації політичних рішень, виступають посередниками між суспільством і владою, також здійснюють контролюючі функції за діяльністю державних органів.

Експерти. «Особлива роль у публічній політиці відводиться експертам. Так, з одного боку, вони можуть відігравати провідну роль у формуванні об'єктивної інформації у вигляді наукових рекомендацій для покращення якості рішення. З другого боку, вони можуть виконувати замовлення щодо легітимації уже прийнятого рішення, підкріплюючи його результатами наукової експертизи. Відповідно у першому випадку експерти відіграють роль самостійних агентів процесу публічної політики, у другому ж – роль агентів-резидентів». [Неділько 2018: 26].

ЗМІ. Роль такого суб'єкта публічної політики, може в залежності від ситуації змінюватися, від споглядальної до активної. Можуть виступати в якості інструментарію публічної політики, стаючи виразником певною мірою, об'єктивної інформації. Окрім цього ЗМІ виконують посередницьку функцію між суспільством, державою та громадськими

організаціями. Також, впливають на формуванні інформаційного порядку для денного для влади і суспільства, акцентуючи увагу на одних суспільних проблемах чи замовчуючи інші.

Міжнародні установи. «Факт впливу подібних інституцій на внутрішню політику незаперечний. Процес оцінювання впливу міжнародних установ на внутрішню політику набагато складніший і проблемний у порівнянні із вітчизняними інститутами. Часто бувають такі ситуації, коли влада змушена ігнорувати потужні внутрішні тиски груп інтересів і капітулювати перед вимогами міжнародних структур, визнаючи встановлені ними формальні та неформальні обмеження». [Петренко 2023: 58].

Аналітичні центри. Є досить специфічними суб'єктами прийняття рішень, які не виступають як центри прийняття публічних рішень, однак через деліберативний процес впливають на політичний порядок денний, а також, завдяки своїм рекомендаційним центрам прийняття рішень та адвокації власних ідей, впливають на архітектуру кінцевого рішення.

Отже, розглянувши суб'єктів публічної політики можна цілком ствердити, що окрім держави (органів влади) існує ряд громадських утворень, котрі здійснюють не менший вплив на формування та реалізацію політичних рішень, ніж держава. Кожен із цих акторів, як було вище розглянуто, відіграє свою конкретну роль. Однак, виникає питання яким чином та в яких умовах, актори публічної політики здійснюють вплив на прийняття політичних рішень, в першу чергу стратегічних.

Актори публічної політики здійснюють вплив на політичні рішення шляхом використання різного роду засобів, методів впливу на прийняття політичних рішень. Такими методами впливу є ресурси публічної політики.

Найкраще, тему ресурсів публічної політики розкрили Пітер Кньопфель, Корін Ларю та Фредерік Варон. Як наголошує науковець Петренко І.І.: «Ресурси є особливими елементами політико-адміністративних програм, засобами діяльності, які притаманні кожній особі, якої стосується колективна

проблема, що розв'язується. Публічна політика не створюється і не здійснюється в порожньому просторі. Наявні ресурси з самого початку і досить відчутно впливають на проміжні та кінцеві результати публічної політики. Наділення дійових осіб публічної політики різними ресурсами, їхня розробка, управління, використання та їхнє поєднання, навіть заміна одних іншими або обмін, можуть відчутно впливати на процеси, результати та наслідки публічної політики. Обмін ресурсами між дійовими особами становить найважливіше у їх взаємодії» [Петренко 2023: 72].

Узагальнено до ресурсів акторів публічної політики, можна віднести:

1) Право – юридичний ресурс.

«Право, у порівнянні з іншими ресурсами, відрізняється тим, що воно є головним чином в розпорядженні публічних дійових осіб. Право є переважним джерелом узаконення будь-яких публічних дій. Воно надає, у формі «законодавчої чи нормативної бази», важливий ресурс публічним дійовим особам, за відсутністю якого адміністративні акти можуть бути опротестовані, навіть анульовані, рішенням адміністративних судів.

У порівнянні з іншими ресурсами, право займає панівне становище тому, що воно надає нормативного підґрунтя політико-адміністративним програмам, організовує як зміст (визначення завдань та правил поведінки груп-мішеней), так і вибір інших ресурсів (організація, порядок, фінансові положення)» [Кньопфель 2010: 90-91].

2) Персонал – людський ресурс.

Основною задачею цього ресурсу публічної політики є виконання політико-адміністративних функцій в органах державної влади. Цей ресурс, на думку Пітера Кньопфеля, Коріна Ларю та Фредеріка Варона належить до ресурсів публічних дійових осіб, тобто політико-адміністративних осіб. Треба зазначити, що для приватних акторів, даний ресурс має значнішу роль, бо від приватних акторів вимагають, нерідко в дуже стислий термін, висловити свою думку щодо проектів з регламентації, планів, звіту з оцінювання. Головними складовими, від яких залежить даний ресурс, є здатність прийому на роботу та підготовка

кадрів.

3) Кошти – монетарний ресурс.

Цей ресурс не тільки мобілізується і розподіляється при проведенні політики розподілу чи перерозподілу, він є важливим також при проведенні регуляторної або засновницької політики. Складно, проводити публічну політику не маючи доступу до фінансових джерел, котрі дозволяють здійснювати оплату праці, оренду приміщень, матеріально-технічне забезпечення офісів і т.д. Стосується це приватних і публічних дійових осіб. Також, державні заклади практикують те, що у англо-саксонців називається «аутсортинг», замовляючи у аналітичних центрів та експертів різного роду роботи, рекомендації, експертизи тощо. Окрім цього ряд політиків, використовують фінансовий ресурс в якості механізму схилення публічних чи приватних дійових осіб на свою сторону.

4) Інформація – когнітивний ресурс.

«Знання є одним з основних елементів визначення придатності до втручання публічних та приватних дійових осіб. Рідкісний і нерівномірно розподілений серед дійових осіб публічної політики, цей «когнітивний» ресурс складається з отриманих знань, що відносяться до технічних, соціальних, економічних та політичних даних колективної проблеми, яка розв'язується. Ця «сировина» містить елементи, необхідні для успішного проведення політики на всіх рівнях (політичне визначення публічної проблеми, політико-адміністративна програма, впровадження та оцінка наслідків)». [Петренко 2023: 75].

5) Організація – інтерактивний ресурс.

«Мова йде про ресурс, вибудований з окремих ознак наявних дійових осіб, з якості організації адміністративної чи соціальної структур, до яких вони належать і з існування мережі відносин між різними дійовими особами публічної політики; для публічних дійових осіб цей ресурс спирається також на внутрішні структури політико-адміністративного устрою, тобто на їх здатність організовувати процеси взаємодії між ними та на наявності колективних величин, що спільно поділяються та постійно поновлюються в процесі діяльності» [Кньопфель 2010: 104].

6) Консенсус – ресурс довіри.

«Консенсус – це ресурс, яким може володіти або не володіти кожен з дійових осіб. За відсутності консенсусу виникають конфлікти та перешкоди. Цей ресурс довіри охоплює суть вторинної легітимації, яка не досягнути мажоритарним демократичним голосуванням. Він може навіть урівноважити чи зміцнити цю демократичну законність держави при конкретних процесах публічного втручання. Цей ресурс, загалом, є найбільш обмінюваним між дійовими особами при впровадженні публічної політики» [Кньопфель 2010: 106-107].

7) Час – часовий ресурс.

Розробка та реалізація публічної політики «забирає час». Здебільшого цей ресурс у публічній політиці має негативну конотацію – «нестача часу». Тобто час завжди обмежений. Насправді учасникам завжди надається чітко визначений «бюджет часу». Строки також, як правило, визначені для впровадження інсталяційних норм в рамках тієї чи іншої політики. Приведення у відповідність все менше стосується вимог як таких, а все більше встановлює часові рамки, відведені для перетворень. Цей ресурс є основним предметом значної кількості суперечок при впровадженні нової публічної політики. Розподіл «часового ресурсу» є нерівномірним серед дійових осіб.

8) Інфраструктура – майновий ресурс.

До цього виду ресурсу відноситься все майно, котре знаходиться в користуванні дійових осіб, в тому числі публічних, які є його господарями чи набули право користуватися ним. Два основні «позитивні моменти» пов'язані з цим ресурсом: 1) здатність дійових осіб публічної політики безпосередньо управляти службою або видавати приписи, коли держава або адміністративний орган є власником чи управителем майна; 2) цей ресурс відкриває широкі комунікаційні можливості.

9) Політична підтримка – ресурс більшості.

«Згідно з нормами правової демократичної держави, будь-яка публічна політика в процесі впровадження або у випадках суттєвих змін своєї суті, потребує правових підстав, затверджених парламентською більшістю або народом. Таке затвердження надає

публічній політиці первинного узаконення. Ця розробка правової бази означає в певний момент підтримку політичною більшістю, якою користуються дійові особи публічної політики, і завдяки якій ці публічні дійові особи можуть добитися, при необхідності, свого визнання соціальними групами, що залишилися у меншості. Проте публічна політика може зазнавати кризові періоди, протягом яких вона ризикує, при повторному голосуванні парламентом, втратити цю підтримку більшості. Інколи можна спостерігати невідповідність між узаконенням публічної політики на базі чинного права та фактичним узаконенням». [Петренко 2023: 79-80].

10) Сила – ресурс насилля.

Цей ресурс використовується не в усіх видах публічної політики; зазвичай він розглядається як крайній. Водночас деякі види публічних політик спираються виключно на фізичну силу, зокрема політика безпеки чи оборони. Ресурс сили може бути концептуально від'єднаний від інших ресурсів.

Отже, розглянувши ресурси публічної політики, ми бачимо, що актори публічної політики можуть використовувати різноманітні механізми впливу на прийняття політичних рішень. Звичайно, окрім приватних осіб публічної політики, вище перераховані ресурси використовують також політико-адміністративні особи, тобто влада. Частину ресурсів, в більшості випадків використовує влада, хоча і приватні актори політики теж їх застосовують, як наприклад правовий ресурс. Лише на один вид ресурсу влада має монополію, це сила – ресурс насилля. Приватні особи також можуть його використовувати, але у будь-якій державі, навіть демократичній це вважається незаконним.

Незважаючи на це приватні актори публічної політики, мають можливість використовувати дані ресурси, щоб здійснювати вплив на прийняття політичних рішень, в тому числі стратегічних. Треба знати і розуміти, які механізми впливу можуть використати актори публічної політики, бо це допомагає вибору вірних напрямів здійснення публічної політики в потрібному для акторів ключі.

Однак, для повного розуміння функціону-

вання публічної політики і її впливу на процес прийняття рішень, потрібно розглянути таку складову, як моделі публічної політики.

Науковці Новакова О.В. та Пашина Н.П. заявляють: «Для аналізу державної політики та його складової частини – процесу прийняття рішень – політологи розробили багато моделей, теорій, підходів, концепцій та схем. Ці теорії та концепції необхідні для спрямування вивчення державної політики, полегшення спілкування, а також для пропонування можливих пояснень дій стосовно політики. Для систематичного аналізу державної політики необхідні певні керівні принципи та критерії, які б допомогли запобігти сліпому блуканню серед величезного обсягу даних» [Новакова 2017: 100].

Моделі дають можливість з різних позицій та точок зору проводити загальний аналіз публічної політики, надають певну систему координат, яка є необхідною як відправна точка для розуміння публічної політики.

«Модель публічної політики – це концептуальний підхід, словесний опис публічно-політичного процесу, який допомагає описати й пояснити політичне життя» [Петренко 2023: 99].

Досліджувати та аналізувати публічну політику можна за допомогою теоретичних моделей, котрі запропонував науковець Томас Дай. А саме:

1. Інституціональна модель.
2. Процесуальна модель.
3. Раціональна модель.
4. Інкрементальна модель.
5. Групова модель.
6. Модель еліт.
7. Модель державного (суспільного) вибору.
8. Модель на основі теорії ігор.
9. Системна модель.

Розглянемо докладніше кожен із моделей:

1) Інституціональна модель.

У межах цієї моделі публічна політика розглядається як результат діяльності такого суб'єкта як влада, який використовує конкретні адміністративні процедури та механізми.

«Тісні взаємовідносини між публічною політикою та владними інститутами

очевидні – політика не стане публічною (загальнообов'язковою) без її ухвалення та впровадження певними державними органами. Владні інститути надають публічній політиці таких суттєвих ознак як:

1. легітимності – тільки публічна політика передбачає правові

зобов'язання;

2. універсальності – тільки публічна політика поширюється на все суспільство;

3. монополії на силу – тільки держава на законних підставах може покарати порушників публічної політики». [Петренко 2023: 100].

2) Процесуальна модель.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як наслідок політичної діяльності або ж політичного циклу, що має фіксовані рівні та етапи стосовно розв'язання суспільних проблем.

«У межах процесуальної моделі публічна політика розглядається як політична діяльність. Аналітики намагаються згрупувати різноманітні види політичної діяльності відповідно до їх відношення до публічної політики. Внаслідок цього процес вироблення публічної політики постає як набір або ланцюг політичних дій: ідентифікація проблем, встановлення порядку денного, формулювання пропозицій щодо публічної політики, легітимація, втілення, моніторинг, оцінювання (визначення проблеми; встановлення порядку денного; формулювання політики; легітимація політики; застосування політики; оцінювання політики)». [Петренко 2023: 101-102].

3) Групова модель.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як наслідок конфлікту між різними акторами, як в суспільстві так і уряді, й одночасного пошуку консенсусу щодо конкретних питань публічної політики.

«В сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, які мають спільні інтереси, формально або неформально об'єднуються і виставляють свої вимоги урядові. Індивіди мають вагу в політиці лише в тому випадку, коли вони діють як частина групових інтересів або від їх імені. Групи стають своєрідними

містками між індивідами та урядом. Політика – це боротьба між групами за вплив на державну політику» [Романов 2001: 40].

4) Модель еліт.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як результат переваги та вибору політичної і адміністративної еліт.

Дана модель передбачає, що люди (маси) апатичні й погано поінформовані про публічну політику, що еліти дійсно формують масову думку щодо питань політики більше, ніж маси формують думку еліти. Публічна політика йде зверху до низу, тобто від еліт до мас, і по іншому не може бути. Маси не впроваджують і не формують рішень щодо публічної політики. Вимоги мас публічна політика фактично не відображає, а тільки панівні цінності еліти. Державні посадовці й адміністратори лише реалізують політику, визначену елітою.

5) Раціональна модель.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як наслідок діяльності з досягнення оптимальних суспільних цілей шляхом застосування розроблених технологій управління.

У раціональній моделі публічна політика розглядається як процес досягнення максимальної суспільної вигоди. Тобто влада повинна розробляти та реалізовувати таку публічну політику, яка дає найкращий результат для суспільства, й уникати публічної політики, яка не дає такого результату. Серед наявних альтернатив публічної політики актори, котрі приймають рішення, змушені вибирати таку, в якій вигоди будуть переважати над витратами. Необхідно враховувати усі соціальні, політичні та економічні цінності, які були втрачені чи досягнуті.

6) Інкрементальна модель.

В межах цієї моделі публічна політика розглядається як послідовна та поетапна діяльність державної бюрократії щодо еволюційної зміни наявного стану справ, тобто невеликі варіації зі зміни поточного стану справ для адаптації до зовнішнього середовища.

«Інкрементальна модель розглядає публічну політику як продовження попередньої публічної політики, але з певними додатковими модифікаціями. Першим запропонував

використовувати дану модель Чарльз Ліндблом, який піддав критиці традиційну модель прийняття рішень. У рамках інкрементальної моделі було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення публічної політики та запропоновано консервативніший процес ухвалення рішень» [Петренко 2023: 109].

7) Ігрова модель.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як раціональний вибір в конкурентній боротьбі двох найбільш впливових сторін в суспільстві чи уряді.

«В основі моделі – теорія ігор, яка передбачає вивчення раціональних рішень у ситуаціях, коли два чи більше учасників мусять зробити вибір, результат якого залежатиме від вибору кожного з них. Ця теорія застосовується у сферах процесу вироблення політики, де немає «незалежного» найкращого вибору, а найкращий результат залежить від того, що роблять інші» [Романов 2001: 43].

8) Модель державного (суспільного) вибору.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як результат колективного прийняття рішень зацікавленими індивідами.

«В основі цієї моделі лежить теорія державного вибору, яка виходить з того, що всі дійові особи політичного процесу – виборці, платники податків, кандидати на виборні посади, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії, представники урядових структур – прагнуть здобути максимальну особисту вигоду як у політичній, так і в економічній сферах. Але хоча люди й прагнуть мати власний інтерес у політиці та економіці, вони, все ж таки, здатні прийти до взаємної вигоди шляхом колективного прийняття рішень. Сама держава виникає як результат суспільного договору між індивідами, котрі погоджуються заради власної вигоди підкорятися законам і підтримувати державу в обмін на захист їх власних життів, свобод і власності». [Новакова 2017: 111].

9) Системна модель.

У рамках цієї моделі публічна політика розглядається як відповідь політичної системи на зовнішні сили, котрі звертаються до неї

з певними запитами і потребами.

«Сили, що породжуються оточенням, розглядаються як вхід системи. Навколишнім середовищем є будь-які умови або обставини, що визначаються як зовнішні відносно кордонів системи. Політична система – це сукупність взаємопов'язаних структур та процесів, які авторитарно розміщують цінності в суспільстві. Виходом політичної системи є авторитарний розподіл цінностей та забезпечення прийняття їх населенням, що конститує власне державну політику. Зворотний зв'язок – це процес, за якого інформація про навколишнє середовище і стан політичної системи коригує або змінює її поведінку, наближаючи тим самим до наміченої мети та встановленої ефективності. Передбачається також, що елементи системи взаємопов'язані, що система може відповісти силам оточуючого середовища, і що вона буде це робити задля власного самозбереження». [Романов 2001: 45].

Очевидно, що всі ці підходи мають свої переваги та недоліки. Дається взнаки також відсутність методики вибору певної концепції при аналізі конкретної публічної політики. Попри це, вони дають основу для цілеспрямованого аналізу численних питань суспільного розвитку і стратегії розвитку публічної політики.

Ці моделі не дають цілісного уявлення про публічну політику та процес її аналізу. Вони зосереджуються на певному аспекті та максимально повно розкривають якусь одну грань публічної політики. Але водночас зазначені вище моделі дають змогу ідентифікувати найважливіші аспекти публічної політики; визначити, що є важливим або ж не варте уваги; запропонувати тлумачення публічної політики та спрогнозувати її наслідки. У більшості випадків конкретна публічна політика є комбінацією різних моделей, зокрема раціонального планування, інкременталізму, змагання групових інтересів, пріоритетів еліти, державного вибору, політичних процесів й інституціональних впливів.

Будь-яка модель є абстракцією, яка спрощує реальний світ, намагаючись визначити, що має реальне значення в публічній політиці.

Дослідивши основні елементи

публічної політики, а саме їх види, роль, механізми впливу, а також розібравшись із суттю публічної політики, слід виділити ключові переваги цієї системи в контексті реалізації стратегічних політичних рішень. На відміну від традиційної моделі державного управління, де влада монополює володіння правом на вироблення і реалізацію прийнятих рішень, публічна політика пропонує ряд суттєвих переваг:

1. Широке залучення: Забезпечує участь недержавних акторів, таких як експертні групи, громадські організації, бізнес-структури та ЗМІ, у процесі прийняття рішень. Це дає можливість врахувати різні точки зору, експертні знання та інтереси різних груп населення.

2. Підвищення легітимності: Рішення, прийняті з урахуванням думки громадськості, мають більшу легітимність та підтримку з боку суспільства. Це, в свою чергу, веде до кращого виконання та більшої ефективності політики.

3. Підвищення якості рішень: Завдяки залученню експертів та аналітиків публічна політика дає можливість ґрунтувати прийняття рішень на даних, фактах та прогнозах. Це мінімізує ризики прийняття помилкових або неефективних рішень.

4. Прозорість та підзвітність: Публічна політика робить процес прийняття рішень більш прозорим та підзвітним перед суспільством. Громадськість має право на доступ до інформації про всі етапи процесу, а також на оцінку результатів реалізації політики.

Розглядаючи, перевагу широкого залучення, треба сказати, що недоліком державної політики є саме те, що лише виключно влада формує та впроваджує політичні рішення, без огляду на експертну думку аналітичних структур та поглядів громадськості. Внаслідок чого можуть прийматися неефективні та помилкові рішення, адже в процесі вироблення державної політики відсутнє представлення різних інтересів стосовно вирішуваної проблеми та аналітично-прогностичні висновки, щодо різних пропозицій по формуванню та впровадженню політичного рішення.

Враховання інтересів приватних акторів

публічної політики дає можливість уникати потенційних конфліктів між суспільством та державою, адже свідоме чи ні, ігнорування інтересів певних верств суспільства чи його більшої частини, може цілком легко призвести до політичних, економічних, військових і т.д. конфліктів в державі. Окрім цього громадські інститути, можуть здійснювати вплив на неприйняття державою завідомо помилкових чи злочинних політичних рішень.

Стосовно такої переваги, як легітимність, то коли публічна політика сприймається як легітимна, громадяни з більшою ймовірністю їй довірятимуть та підтримуватимуть її. Це робить політику більш ефективною, адже люди охочіше співпрацюють з владою, коли вважають, що її дії справедливі та законні. Також влада стикається з меншим опором з боку громадян. Люди рідше протестують проти чи ігнорують політику, яку вони вважають легітимною. Це може зекономити час, ресурси та політичний капітал.

Науковець Стадник М. стосовно легітимності заявляє, що: «Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава, використовує сучасні методи формування громадської думки. Разом з тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готового до діалогу. Саме у результаті такого діалогу відбувається легітимізація влади». [Стадник 2014: 29].

Залучення таких суб'єктів публічної політики, як експерти, дає можливість органам державної влади, отримати різносторонні дані, прогнози і оцінки стосовно впроваджуваного політичного рішення. Після аналізу та систематизації даних наданих експертами, можна сформулювати та реалізувати найбільш правильний варіант політичного рішення. Політичне рішення, котре було впроваджено

на ґрунтовній та об'єктивній інформації, забезпечить владу від прийняття хибних та недієздатних рішень, які в свою чергу можуть спричинити серйозну кризу в тих сферах життєдіяльності держави, котрих таке рішення стосується.

Прозорість процесу формування та впровадження політичних рішень, дає можливість громадськості на початкових етапах впливати на прийняття такого роду рішень, і ставити перешкоди органам державної влади в її опорі на суб'єктивні та помилкові факти, прогнози, а також надає можливості попередити прийняття завідомово неправильних рішень. Участь приватних акторів у процесі реалізації політичного рішення, ставить перед державою питання, стосовно звітування, перед вище зазначеними акторами, за хід і процес формування політичних рішень, що фактично надає приватним акторам публічної політики функцію контролю за реалізацію політичних рішень владою.

Формування стратегічних політичних рішень за допомогою публічної політики є адекватним та продуктивнішим варіантом прийняття політичних рішень ніж державна політика. Сучасні країни, з розвиненими демократичними політичними режимами, живуть за використанням саме публічної політики, приватні актори публічної політики, активно задіяні в формуванні та реалізації політичних рішень в цих країнах. Всі вище зазначені переваги публічної політики важливі в контексті формування стратегічних політичних рішень, бо дані рішення є довготривалими за спрямованістю процесу в часі. Що в свою чергу означає широкі за масштабом наслідки такого роду рішень. Проблемою державної політики є те, що політичні рішення, в тому числі стратегічні, формуються та впроваджуються органами влади орієнтуючись на власні дані і факти, котрі не завжди є об'єктивними, чи навпаки приймають завідомово помилкові рішення опираючись на суто власні інтереси.

Як зазначає науковець С.Телешун: «публічна політика - це перш за все легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засіб проведення державної

політики» [Телешун 2009: 44].

Метою, публічної політики є формування і реалізація політичних рішень органами державної влади, орієнтуючись на інтереси і погляди, а також прогнози і факти приватних акторів публічної політики, котрі можуть відобразити реальну думку більшості суспільства і опиратися на більш об'єктивні факти ніж влада. Публічна політика є одним із основних елементів демократичного суспільства і врядування. Важливою публічна політика залишається і для нашої держави – України. Починаючи з 2014 року українська політична влада і суспільство чітко продемонстрували свої наміри руху до Європейського Союзу з усіма його демократичними та ліберальними цінностями. Україні, теж важливо переформовуватися під ці стандарти, і одним із них є перехід від державної до публічної політики.

На сьогоднішній день, можна говорити про наявність публічної політики в Україні, однак вона все ще знаходиться у стадії формування. Як зазначає дослідниця Чальцева О.М.: «В Україні формується особлива, унікальна національна модель публічної політики зі своїми специфічними рисами, яка орієнтується на узагальнену деліберативну нормативно-типову модель, що у зв'язку з проходженням складного процесу адаптації до українських реалій ще недостатньо розвинена і суперечлива як за формою, так і за змістом» [Чальцева 2017: 218].

Дійсно, важко не погодитися із вище зазначеним, українська публічна політика перебуває у складному етапі трансформації та формування. Особливо важким періодом для публічної політики є Російсько-Українська війна, а саме період повномасштабного вторгнення, який почався 24 лютого 2022 року і триває дотепер.

Публічна політика як спосіб формування стратегічних політичних рішень є наочним прикладом того, що впроваджені політичні рішення за участі лише одного актора – держави, нерідко є необачними і помилковими. Відсутність на певних етапах української історії, розвиненого громадянського суспільства, громадських організацій, відсутність дієвих ресурсів публічної політики у приватних

акторів, зумовили прийняття нашою владою стратегічних політичних рішень, котрі згодом продемонстрували себе як помилкові і їх результат, був нажалі для нас незворотнім. Одним із таких наслідків є сьогоднішня війна.

Висновки.

Формування стратегічних політичних рішень завдяки публічній політиці продемонструвало нам ряд переваг, такого способу формування. Наявність експертних груп з альтернативними даними, фактами і прогнозами, інших акторів публічної політики, котрі використовуючи різні ресурси здатні здійснювати вплив на формування і реалізацію політичних рішень, що в свою чергу дає їм можливість виражати інтереси та погляди на вирішувану проблему окремих груп суспільства або ж його більшої частини. Наявність цих елементів забезпечить владу від прийняття помилкових чи злочинних за наслідками політичних рішень, дасть змогу запобігти виникненню в країні певних конфліктів і криз, між державою і суспільством чи між частинами суспільства.

Також, треба зазначити, що участь приватних акторів публічної політики у формуванні стратегічних політичних рішень, надає

таким рішенням більшої легітимності в очах суспільства та самі актори отримують можливість контролювати процес прийняття політичних рішень.

Важливим є процес остаточного формування публічної політики і в Україні. Наше громадянське суспільство та громадські інститути повинні максимально зосередити свої зусилля на збільшенні власного впливу, на формування стратегічних політичних рішень. В свою чергу органи державної влади, теж повинні розуміти всю серйозність моменту та надавати доступ до формування рішень приватним акторам публічної політики, дослухатися до аналізів і оцінок експертних груп, що допоможе владі в правильній оцінці політичних рішень, які приймаються, та врахуванні інтересів певних груп суспільства.

Для влади формування публічної політики в Україні, є необхідним також з точки зору встановлення демократичного політичного режиму і розвитку демократичних інститутів. Публічна політика є одним ключових елементів для відповідності України стандартам країн ЄС та скорішим шляхом до остаточного отримання в членства в даній організації.

Бібліографічні посилання

- Дем'янчук, О.П. (2000). «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки НаУКМА*, 18(Політичні науки), 31-36.
- Кньофель, П., Ларю, К., Варон, Ф., Малишева, Н. (2010). *Аналіз і пілотаж публічної політики*. К.: Алерта.
- Неділько, А., Задорожний В., Бойко В. (2018). *Публічна політика: навчальний посібник*. Полтава: ПолтНТУ.
- Новакова, О.В., Пашина, Н.П. (2017). *Аналіз державної політики: навчальний посібник*. Маріуполь: Вид-во МДУ.
- Петренко, І.І. (2023). *Аналіз публічної політики*. Навч. посібник. К.: Норма права.
- Романов, В.Є., Рудік, О.М., Брус, Т.М. (2001). *Вступ до аналізу державної політики: навч. посібник*. Київ: «Основи».
- Стадник, М.М. (2014). Становлення публічної політики в Україні. *Ефективність державного управління*, 40, 28-33.
- Телешун, С. (2009). Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи. *Політ менеджмент*, 2, 35-45.
- Чальцева, О.М. (2017). *Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія*. Вінниця: ФОП Барановська Т.П.

References

- Demianchuk, O.P. (2000). "Derzhavna polityka" ta "publichna polityka": variant perekhidnoho periodu [«State policy» and «public policy»: a variant of the transitional period]. *Naukovi zapysky NaUKMA*, 18(Politychni nauky), 31-36. (in Ukrainian)

- Knopfel, P., Lariu, K., Varon, F., Malysheva, N. (2010). *Analiz i pilotazh publichnoi polityky* [Analysis and piloting of public policy]. K.: Alerta. (in Ukrainian)
- Nedilko, A., Zadorozhnyi V., Boiko V. (2018). *Publichna polityka* [Public policy]: navchalnyi posibnyk. Poltava: PoltNTU. (in Ukrainian)
- Novakova, O.V., Pashyna, N.P. (2017). *Analiz derzhavnoi polityky* [Analysis of public policy]: navchalnyi posibnyk. Mariupol: Vyd-vo MDU. (in Ukrainian)
- Petrenko, I.I. (2023). *Analiz publichnoi polityky* [Analysis of public policy]. Navch. posibnyk. K.: Norma prava. (in Ukrainian)
- Romanov, V.Ie., Rudik, O.M., Brus, T.M. (2001). *Vstup do analizu derzhavnoi polityky* [Introduction to the analysis of state policy: educ. manual]: navch. posibnyk. Kyiv: «Osnovy». (in Ukrainian)
- Stadnyk, M.M. (2014). Stanovlennia publichnoi polityky v Ukraini [Formation of public policy in Ukraine]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 40, 28-33. (in Ukrainian)
- Teleshun, S. (2009). Efektyvne upravlinnia i publichna polityka yak napriam realizatsii politychnoi vlady v umovakh kryzy [Effective management and public policy as a way of exercising political power in crisis conditions]. *Polit menedzhment*, 2, 35-45. (in Ukrainian)
- Chaltseva, O.M. (2017). *Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka* [Public policy: theoretical dimension and modern practice]: monohrafiia. Vinnytsia: FOP Baranovska T.P. (in Ukrainian)