

УДК 35.977.535.3

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01.10>

Фролова Наталія Валеріївна,
аспірант кафедри публічної
політики та політичної аналітики
Національної академії державного управління
при Президенті України,
начальник Управління організаційного забезпечення
Державної інспекції містобудування України
ORCID 0000-0003-2892-7425
frolova_nv@ukr.net

КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація

У статті аналізуються підходи до визначення та суті поняття «публічна політика» в роботах закордонних і вітчизняних вчених. Досліджуються складові елементи публічної політики, її актори та їхня взаємодія. Велика увага приділяється ролі комунікації в публічній політиці, адже саме вона робить будь-яку політику публічною, прозорою, відкритою, виносячи суспільно значущі проблеми на порядок денний обговорення органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій та активістів, професійних спілок, бізнесу, політичних рухів та партій тощо.

Метою статті є аналіз основних підходів до визначення поняття «публічна політика» у вітчизняній та закордонній науковій думці, формулювання визначення даного поняття з точки зору вагомості комунікативних процесів для публічної політики загалом.

Наукова новизна полягає в обґрунтуванні вагомості комунікації для процесів публічної політики.

Висновки. Поняття публічної політики не є тотожним поняттю політики державної. Її можна визначити як діяльність органів публічного врядування, спрямовану на вирішення суспільних проблем. Вона є горизонтальною формою політичного процесу, що впливає на формування та ухвалення політичних рішень за рахунок забезпечення зв'язку між владними структурами та суспільством (економічними акторами, громадськістю, експертним середовищем, політичними партіями тощо). Саме цей зв'язок робить державну політику публічною.

Публічна політика має бути максимально прозорою, логічно влітатися в систему суспільного буття та стати складовою загального плану розвитку держави. Вона має бути безперервною та здатною для трансформації на будь-якій стадії з метою корегування допущених помилок та оптимізації ходу досягнення цілей.

Ключові слова: публічна політика, складові публічної політики, актори публічної політики, комунікація в публічній політиці.

Frolova Natalia V.,
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 of the State inspection
of urban planing of Ukraine
ORCID 0000-0003-2892-7425
frolova_nv@ukr.net

Abstract

In the article the approaches to the definition of «public policy» and its essence in the works of both foreign and domestic scientists are considered and analyzed. The constituent elements of public policy, its actors and their interaction are studied. Much attention is paid to the role of communication in public policy, because it makes any policy public, making it transparent, open and bringing socially significant issues on the agenda of the whole society – public authorities and local governments, NGOs and activists, trade unions, business, political movements and parties, etc.

The aim of the article is to analyze the main approaches to the definition of «public policy» in domestic and foreign scientific thought, the formulation of the definition of this concept in terms of the importance of communication processes for public policy in general.

The scientific novelty lies in substantiating the importance of communication for public policy processes in general.

Conclusions. The concept of public policy is not identical to the concept of public policy. It can be defined as the activity of public authorities aimed at solving social problems. It is a horizontal form of political process that influences the formation and adoption of political decisions by ensuring communication between government agencies and society (economic actors, the public, the expert community, political parties, etc.). It is this connection that makes public policy public.

Public policy 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. It must be continuous and capable of transformation at any stage in order to correct mistakes and optimize the progress of goals.

Key words. public policy, components of public policy, actors of public policy, communication in public policy.

Постановка проблеми. Відомо, що публічна політика складається із багатьох складових, її формують та реалізують цілий ряд акторів, взаємозв'язок та регуляція спільних дій яких здійснюється шляхом комунікації. Тому, на нашу думку, саме комунікаційні процеси є основними в публічній політиці, адже забезпечують узгодження інтересів та вибору шляху розбудови суспільства, його реалізацію, корекцію та вибір нових цілей для досягнення. Без них існування політики саме в розрізі «публічності» було б неможливим.

Вивчення комунікативних механізмів перебігу публічної політики є складним та комплексним процесом, який потребує відповіді на кілька основних питань: 1) яким чином, на думку дослідників, відбувається функціонування публічної політики, зокрема – взаємодія її основних акторів, та 2) яку роль в public policy відіграє комунікація в цілому. Ці меседжі не є простими, адже включають комплекс процесів, для розгляду яких необхідний аналіз низки наукових робіт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відомо, що над даними питанням працюють як закордонні, так і вітчизняні вчені, які пропонують різні погляди та концепції. Основні з них будуть наведені в даній роботі.

Проаналізувавши наукові джерела, варто відзначити наступну особливість поняття «публічна політика». Його вивчення «не просто як реальності політичного життя, а як механізму формулювання та вирішення суспільних проблем» [1, с. 12] започатковано в середині ХХ сторіччя в країнах Європи та Західної Америки, а для позначення використовуються терміни policy та public policy.

Серед авторів, які зробили найбільший внесок у вивчення цієї проблематики, варто відзначити Дж. Андерсона, Е. Арато, Х. Арендт, Р. Даля, Дж. Дьюї, П. Дюрана, Дж. Кіна, П. Кньопфеля, Х. Коулбетча, Дж. Марча, П. Мюлера, Л. Пала, К. Паттона, Дж. Річардсона, Д. Савіцкі, Г. Саймона, Ю. Хабермаса та інших. Серед вітчизняних учених – це С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник, О. Дем'янчук, В. Тертичка, А. Колодій та інші.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Сьогодні не існує єдиного визначення поняття «публічна політика». Також невелика увага приділяється і значенню процесів комунікації в публічній політиці, які останніми роками набувають все більшого значення через діджиталізацію світу та скорочення відстані між акторами публічної політики та громадянами. На нашу думку, це

питання потребує детального розгляду та аналізу через свою вагомість та важливість, зокрема для України, яка все ще знаходиться в процесі розбудови публічної політики та налагодження комунікації між громадськістю та органами публічної влади.

Метою статті є розгляд, аналіз основних підходів до визначення поняття «публічна політика» у вітчизняній та закордонній науковій думці, формулювання визначення даного поняття з точки зору важливості комунікативних процесів.

Виклад основного матеріалу. При перекладі поняття public policy українською мовою найчастіше використовується поняття «публічна політика», хоча деякі автори перекладають його як «державна політика» (О. Новакова, Н. Пашина), «суспільна політика» [2, с. 6], «громадська політика» тощо. Часто також вживається в значеннях general policy (загальна політика), national policy (національна стратегія, політика), policy of support (політика із підтримки) [3].

Як відзначає П. Кньопфель, даний термін виник як протиставлення поняттю la politique (politics), яке використовується для позначення діяльності та боротьби традиційних політичних дійових осіб (політичних партій, груп інтересів, нових соціальних рухів тощо), що спрямовані на захоплення законодавчої або виконавчої влади при дотриманні всіх конституційних або інституційних норм (які характеризуються поняттям polity) [4, с. 43].

В англійській мові поняття politics означає «справжню» політику у сенсі політичного життя, політичних поглядів, політичних дій, боротьби за владу та владні ресурси традиційних політичних акторів різних рівнів та видів – політичних організацій, зацікавлених груп, державних діячів, урядовців, окремих політиків для досягнення та утримання політичної влади [5, с. 49]. Найпоширенішим є його вживання в значеннях global politics (глобальне політичне життя), local politics (місцеве політичне життя) [3].

Часто термін policy у значенні публічної влади, програми дій протиставляється поняттю politics у значенні боротьби традиційних політичних дійових осіб із захоплення законодавчої чи урядової влади з дотриманням конституційних чи інституційних норм [6, с. 105]. Водночас, Г. К. Колбеч

відзначає, що в процесі політичної боротьби за голоси виборців politics формується і трансформується у публічну політику – policy [7, с. 9].

Також в англійській мові для опису політичного життя використовується слово polity, що вживається як синонім політики стосовно політичного устрою, державності, державного устрою, політичної сфери, формального і неформального політичного порядку (наприклад, democratic polity – демократичний політичний устрій, a vision of a plural Arab polity – бачення багатоманітності арабської державності) [8].

Для позначення публічності, гласності та відкритості політики в англійській мові використовують прикметник public (публічний, суспільний, загальнонародний, загальнодоступний). Його вживають у словосполученнях public information (загальнодоступна інформація), public sector (громадський сектор), public interest (загальний інтерес), public domain (загальнонародні здобутки, надбання).

У даній роботі для опису публічної політики та її місця в суспільстві буде використовуватися український відповідник терміну public policy – «публічна політика» у розумінні курсу, системи дій і заходів акторів публічної політики задля досягнення суспільно значущих цілей. На нашу думку, це найбільш точно відображає предмет і сферу проведення наукової розвідки досліджень у сфері публічної політики в Україні. Його тотожність українському поняттю «публічна політика» як найбільш вдалий переклад та відповідність відстоюється низкою сучасних українських вчених на основі розробок наукової школи Національної академії державного управління при Президенті України.

Варто відзначити, що до 2010–2011 років для перекладу англійського поняття «public policy» використовували переважно термін «державна політика», що є не зовсім коректним, тому для наступного уникнення плутанини між «публічною» та «державною політикою» звернемо увагу на їх співвідношення. Як відзначає О. Дем'янчук, в умовах демократії та достатньо високого рівня розвитку громадянського суспільства 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 [9, с. 31]. На його погляд, 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 [9, с. 31].

Цієї лінії розмежування понять державна та публічна політика буде дотримано і в даній роботі: під державною політикою будуть розумітися загальнодержавні програми та системи заходів органів державної влади для досягнення конкретної цілі, а під публічною політикою – загальна картина, яка складається при спрямуванні держави та суспільства для досягнення аналогічних цілей, включно із діями органів місцевого самоврядування, громадськості, бізнесу, засобів масової інформації та інших акторів, які мають вплив на перебіг процесів у політичній системі України.

Як зазначає Енциклопедія державного управління, видана Національною академією державного управління при Президентові України, термін «публічна політика» вживається у двох значеннях: 1) діяльність органів публічного врядування, спрямована на вирішення суспільних проблем; 2) прикладна суспільна наука та навчальна дисципліна, що вивчає діяльність органів публічного врядування, спрямовану на вирішення суспільних проблем [10, с. 484]. Оскільки дана стаття спрямована на практичні питання діяльності органів публічного управління, а не особливості викладання в навчальних закладах засад публічної політики, то, відповідно, при трактуванні терміну «публічна політика» будемо дотримуватися напрямку, заданого першим значенням.

Політична енциклопедія, видана в Україні, визначає поняття «публічна політика» (англ. public policy) як горизонтальну (на відміну від політики владної – вертикальної) складову 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 [11, с. 571]. Також

зазначається, що саме наявність і розвиненість горизонтальної складової робить державну політику публічною [11, с. 571–572]. Схожої позиції дотримується і Т. Дай, який вважає, що public policy – це все, що органи державного управління обирають робити або не робити [12, с. 19]. Тут, на нашу думку, є спірним питання про те, що єдиним джерелом публічної політики є органи державної влади, що ігнорує діяльність інститутів громадянського суспільства, політичних партій та місцевого самоврядування, медіа. Загалом даний підхід недооцінює діяльність громадських організацій та активістів, рухів як самостійних акторів публічної політики, здатних не просто реагувати на ухвалені владні рішення, а й активно впливати на порядок денний суспільного життя, публічної політики, виступати каталізатором, а іноді й першопричиною звернення уваги на певні проблеми та прийняття політичних і управлінських рішень. Але до даного питання ми повернемося трохи пізніше, при розгляді суб'єктів публічної політики.

Відповідно до поглядів Дж. Андерсона, публічна політика – це: 1) свідомо, цілеспрямована діяльність, а не сукупність випадкових подій; 2) певний визначений курс, а не окремі непов'язані між собою рішення; 3) реальна діяльність, а не просто намір щось зробити; 4) може бути як позитивною (здійснення активних заходів із вирішення проблем), так і негативною (свідомою відмовою втручатися в перебіг подій); 5) базується на законодавстві та є обов'язковою для виконання громадянами, яких вона стосується [10, с. 484–485]. Дуже схожу точку зору має Б. Пітерс, який публічною політикою називав суму дій органів управління, що реалізується безпосередньо або через своїх агентів та впливає на життя громадян [13, с. 13]. Проте, якщо розглядати публічну політику як практичний процес, а не теоретичну схему, на нашу думку, варто включити до її розгляду роль випадкові фактори, збіги, непередбачувані виклики, які постають перед публічною владою при реалізації та формуванні публічної політики, адже не всі форс-мажорні фактори могли бути передбачені при формуванні базової програми – «першого варіанту» дій політичних акторів. Тут, зокрема, йдеться про природні катастрофи, катаклізми, надзвичайні події, несподіванки на валютному

ринку, ризики військової інтервенції, політичну кризу в країнах-партнерах тощо.

Водночас, варто погодитися, що до публічної політики відносяться лише дії, а не плани, наміри та обіцянки, як вчинки політичних акторів, так і їх бездіяльність (адже це також вибір позиції невтручання, нейтралітету або вичікування певного моменту для дій). Дану позицію підтримує і Леслі А. Пал, який зазначає: «може здатися, що політика і дія синоніми. ... утримання від дії, очікування, залишення справ у незмінному вигляді – все це може служити політичним вибором» [14, с. 28]. Тобто, він підтримує думку, що утримання від дій вважатиметься політикою, якщо воно продумане. Це є важливим при наступному розгляді суб'єктів публічної політики, адже дає змогу включити до їх числа та аналізувати не лише активних акторів, а й пасивних, чия бездіяльність або мовчазна згода також має значення та вплив на перебіг публічної політики загалом. Даний науковець конкретизує, що публічна політика, на його погляд, бере свій початок в уряді або державних органах, водночас, на неї впливають приватна політика [компаній], що впливає на суспільство, та особи із приватним інтересом, які прагнуть переконати уряд прийняти їх політичні рекомендації (знизити податки тощо) – відповідно, політика стає публічною не завдяки її впливу на суспільство, а завдяки своєму походженню [14, с. 23]. Проте, на нашу думку, теза про те, що джерелом публічної політики є лише уряд або державні органи, є спірним – варто навести приклад Революції Гідності, коли її стартом стали саме протести звичайних громадян, які запустили пізніше механізм усунення президента, перевиборів до Верховної Ради та докорінної зміни публічної політики в Україні.

Дещо іншої точки зору дотримується англійський дослідник В. Дженкінс, який визначає public policy як набір взаємопов'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів [15, с. 13]. Дане визначення перегукується із роботами представників теорії політичних рішень, які працювали в руслі традиції Г. Лассуелла та пов'язували визначення сутності публічної політики з циклами прийняття рішень:

Г. Брауер і П. де Леон визначали публічну політику як багаторівневу систему, що проходить шість стадій розвитку: ініціація, попередня оцінка, відбір, застосування, оцінка й завершення [13, с. 13]. Такий погляд на публічну політику як на процес та низку рішень, а не напрям дій, як у Леслі А. Пал, на відміну від Т. Дая, Дж. Андерсена розширює поняття суб'єкта політики від одного уряду до групи суб'єктів, проте не конкретизує, хто до них належить – сукупність представників урядових інституцій, парламенту, системи правосуддя, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства чи бізнесу тощо.

Докорінно інший підхід висловлює П. Кньопфель, який відзначає, що публічна політика є відповіддю політико-адміністративної системи на стан соціальної дійсності, що політично визнається неприпустимим [16, с. 41], тобто на ситуації, які визначаються даною системою як проблеми. Тут варто зауважити, що він включає до суб'єктів прийняття рішень не лише представників владної вертикалі, але й політичної влади, що є суттєвим розширенням порівняно із Леслі А. Палом. Він відносив поняття публічної політики до гри влади в рамках інституційної окремої частини між різними публічними особами, які у співпраці чи в протистоянні з приватними чи напівдержавними дійовими особами намагаються конкретно розв'язати колективну проблему [16, с. 43]. Необхідно відзначити включення до суб'єктів публічної політики приватних та напівдержавних акторів, що є позитивним розширенням їхнього кола, але все ж таки виникає питання, до якої категорії відносяться некомерційні та громадські організації, рухи. Окремо П. Кньопфель наголошує, що публічна політика спрямована на вирішення публічної проблеми, яка визнана такою шляхом постановки на урядовий порядок денний [16, с. 41]. На нашу думку, це є суттєвою рисою public policy, оскільки відзначає усвідомлення всіма акторами та громадянами чітких цілей публічної політики та завдань, які вона покликана вирішити. Тобто всі отримують вичерпні відповіді на питання, що ми робимо та для чого ми це робимо.

Загалом, П. Кньопфель дав наступне визначення публічній політиці. На його думку, це зв'язок послідовних рішень чи діяльності,

прийнятих різними публічними, а інколи і приватними дійовими особами, ресурси, інституційна приналежність та інтереси яких є різними з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна [16, с. 44]. Тут варто відзначити, що даний дослідник виділив таку особливість публічної політики як спрямування на вирішення проблеми, політично визнаної колективною – це є її суттєвою рисою, на відміну від бізнес сфери, де метою є отримання прибутку, та політики як сфери боротьби за владу, коли існує заангажованість прийняття рішень при державній політиці – вони можуть прийматися в інтересах однієї політичної сили, бізнес-спільноти, окремої соціальної або економічної групи тощо. Саме П. Кньопфель відзначив публічне закріплення колективних цілей публічної політики на політичному рівні, але, на нашу думку, це можливо лише при демократичній формі правління та при наявності розвинутого громадянського суспільства, високого рівня економіки та достатнього рівня життя населення.

Існують і інші підходи до визначення публічної політики. Наприклад, відповідно до поглядів послідовників теорії груп у політиці публічна політика є лише результатом боротьби між різними групами. Один із її представників Е. Латхем стверджує, що «публічною політикою може бути названо рівновагу (equilibrium), досягнуту в [груповій] боротьбі в кожний конкретний момент часу, баланс, за який конкуруючі угруповання або групи постійно борються, прагнучи отримати перевагу на свою користь» [17, с. 19]. Цей підхід є цінним завдяки тому, що суттєво розширює погляд на учасників публічної політики, і водночас, визнає, що стосунки між ними можуть бути досить напруженими.

Інший підхід – теорія еліт – стверджує, що public policy може бути розглянута як політика, яка відображає цінності й переваги правлячої еліти та визначається не запитамі і діями людей або «мас», а швидше за правлячими елітами, чії переваги приводяться у виконання державними чиновниками й органами [17, с. 22]. Позитивною стороною цього підходу є акцентування уваги на ролі лідерства в прийнятті політико-управлінських рішень та публічній політиці загалом, а негативною – констатація постійної наявності попередньої політичної заангажованості та

ігнорування ролі ЗМІ, громадськості як противаги політичним акторам та їх контролера.

Наступний підхід: представники інституційного напрямку дотримуються думки, що публічна політика визначається та реалізується урядовими інституціями – законодавчими органами, виконавчими органами, судами та політичними партіями [17, с. 24]. Відповідно до їхніх поглядів інституціональні структури, угоди і процедури мають важливе значення для прийняття і утримання публічної політики, визначають частину контексту вироблення політичних рішень, який повинен розглядатися разом із динамічнішими аспектами політики (політичні партії, групи, громадська думка). Але, на нашу думку, дана теорія занадто односторонньо підходить до сутності публічної політики та може дати лише часткове пояснення саме державної політики, яка є складовою public policy, та водночас ігнорує причини руху політичного процесу, адже реакція органів державної влади є вторинною стосовно проблем, які виникають, артикулюються та обговорюються суспільством.

Наступним можна виділити підхід послідовників теорії раціонального/соціального/суспільного вибору або, як її ще називають, формальної теорії. Вони вважають, що публічну політику формує продумана, обґрунтована та раціональна поведінка виборців (на основі аналізу програми кандидата та виділення позицій стосовно того, що корисного він планує зробити для громадян) та інших політичних акторів – політичних партій, рухів (шляхом вироблення ідеологій, залучення лідерів політичного середовища) [17, с. 26–27].

Кембріджський словник, public policy – це урядова політика, яка впливає на всіх у країні чи державі [18]. Сильною стороною даного підходу є акцент уваги на тому, що незважаючи від цільової аудиторії кожного напрямку публічної політики, вона має прямий або опосередкований вплив на кожного громадянина в рамках держави.

В останні десятиліття на основі доробку західних вчених розпочалося вивчення публічної політики і в Україні. Представники Національної академії державного управління при Президентові України С. Телешун, І. Рейтерович, О. Титаренко, С. Ситник, С. Вировий наголошують, що публічна політика –

це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників [19, с. 5]. На нашу думку, це визначення максимально точно відображає особливість публічної політики в контексті даного дослідження комунікацій в публічній політиці, але варто додати її спрямованість на вирішення проблем, визначених всіма акторами як важливих і таких, що потребують вирішення.

Також зазначені науковці (С. Телешун, С. Ситник та інші) відзначають, що «публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Варто вказати, що публічна політика – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, тому потрібно відрізнити її від політики репрезентативної публічності – боротьби за право репрезентувати волю народу» [19, с. 5]. Дана позиція надзвичайно високо оцінює саме комунікативну складову публічної політики та визнає її значення саме для забезпечення публічності в політиці, визначальну роль в останній громадян та громадськості.

Варто взяти до уваги позицію іншого вітчизняного вченого – представника Києво-Могилянської Академії О. Дем'янчука, який вважає, що публічну політику можна представити як програму дій, спрямовану на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети [9, с. 32].

В. Тертичка дає діяльнісне тлумачення public policy, яку він називає «суспільною політикою». На його думку, це напрям дії (або бездіяльності), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем і ґрунтується на суспільних цінностях, впливає на життя суспільства [20, с. 56].

Існує схожа точка зору низки авторів на чолі з А. Чемерисом, які дотримуються думки, що публічна політика – це цілеспрямований вплив (або усвідомлена відмова від нього) влади з метою розв'язання публічних проблем [21, с. 5]. При цьому вони відзначають, що розробка публічної політики завжди має конкретну форму: на центральному рів-

ні – це закони, укази, постанови, концепції та державно-цільові програми; на місцевому – це стратегія розвитку території (області, міста тощо), план соціально-економічного розвитку, регіональна програма розвитку малих міст, проект енергоефективного освітлення вулиць, план заходів з утеплення адміністративних і соціальних будівель [21, с. 5]. На нашу думку, останні два підходи до публічної політики абсолютизують державну владу та недооцінюють потенціал інститутів громадянського суспільства, медіа та інших акторів публічної політики.

На погляд В. Нанівської, публічна політика – це просто здоровий глузд, який не можна запровадити формальними частковими поправками до існуючої машини державного управління [22]. Тут варто погодитися із автором у тому, що публічна політика, як жива взаємодія, не повністю піддається регламентації та закріпленню в законодавчих документах.

Як відзначає політична енциклопедія [11, с. 272–273], публічна політика горизонтальна, на відміну від владної політики – вертикальної, складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання й ухвалення політичних рішень, забезпечує зв'язок між владними органами та суспільством – економічними акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими суспільними групами. Також дане джерело вказує, що горизонтальність забезпечує суспільну легітимізацію легалізованих повноважними органами рішень та робить урядову чи державну політику публічною. На нашу думку, розмежування вертикальної та горизонтальної складових є недоречним, адже відповідно до сучасних реалій жодне політико-управлінське рішення не може бути прийнято без огляду на позицію громадськості, тому погляди щодо вертикальності політики є застарілими та не перегукуються із сучасними орієнтирами та ідеалами політичного буття, де переважає відкритість, прозорість та гласність при прийнятті державницьких рішень.

На нашу думку, доречно спиратися на визначення вітчизняних вчених, але доповнимо його комунікативною складовою. Як відзначає А. Кулаков [23], комунікація – це система заходів для надання інформації з метою впливу на сприйняття, очікування та

поведінку цільової аудиторії відповідно до місії та цілей організації або проекту. Головна її відмінність від бесіди та розмови полягає у тому, що головною метою комунікації є вплив на поведінку цільової аудиторії.

Можна спробувати поєднати ці визначення та підсумувати, що з огляду на важливість комунікативних процесів можливо використовувати поняття «публічна політика» у значенні форми політичного процесу, який реалізується в публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів, представляється комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників і спрямований на розв'язання певної проблеми, досягнення поставленої мети шляхом впливу на поведінку акторів.

Висновки. 1. Поняття публічної політики не є тотожним поняттю політики державної, адже включає як державну владу, так і місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства.

2. Публічну політику можна визначити як діяльність органів публічного врядування, спрямовану на вирішення суспільних проблем. Вона є горизонтальною формою політичного процесу, що впливає на формування та ухвалення політичних рішень за рахунок забезпечення зв'язку між владними структурами та суспільством (економічними акторами, громадськістю, експертним середовищем, політичними партіями тощо). Саме цей зв'язок робить державну політику публічною.

3. Варто відзначити вплив на публічну політику форс-мажорних факторів, міжнародної ситуації, історичної обумовленості тих чи інших подій, природних катастроф, подій всередині держав-партнерів та антагоністів тощо.

4. Поняття «публічна політика» можна вживати у значенні форми політичного процесу, який реалізується в публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів, є складним комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, які діють в рамках власних законодавчо визначених повноважень, і спрямований на розв'язання певних суспільно важливих проблем чи досягнення поставленої мети в конкретно взятих історичних умовах та економіко-політичній ситуації шляхом впливу на поведінку акторів.

5. Публічна політика має бути максимально прозорою, бути логічно вплетеною в систему суспільного буття та бути складовою загального плану розвитку держави, безперервною та здатною для трансформації на будь-якій стадії з метою корегування допущених помилок та оптимізації ходу досягнення цілей.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні необхідності розбудови комунікативних процесів у сучасній Україні на основі світового досвіду та особливостей історичного розвитку нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна політика в Україні: генерація нових смислів управління в контексті світових викликів (досвід євроінтеграції). In: *Глобалізований світ: випробування людського буття: Міжнародна науково-теоретична конференція* (6–7 жовтня 2017 року, м. Житомир). Видво Євенок О. О., 2017. С. 12–18.

2. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія. *Політичний менеджмент*. 2004. № 6 (9). С. 3–22.

3. Транскрипция, произношение и перевод английских слов онлайн. URL: <https://myefe.ru/anglijskaya-transkriptsiya.html> (Дата звернення: 01.11.2020).

4. Кньопфель П., Ларю К., Варон Ф., Малишева Н. Аналіз і пілотаж публічної політики / Пер. з французької. К.: Алерта, 2010. 424 с.

5. Ричко О. Деякі аспекти науково-методологічного дослідження феномену публічної політики. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 47–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_7 (Дата звернення: 01.11.2020).

6. Музиченко Г. В. Визначення державної політики в сучасній політичній науці / *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]*. Сер. : *Політологія*. 2011. Т. 155, Вип. 143. С. 104–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2011_155_143_22 (Дата звернення: 01.11.2020).

7. Колбеч Г. К. Політика: Основні концепції в суспільних науках / пер. з англ. О. Дем'янчук. Київ: ВД «Кієво-Могилянська академія», 2004. 127 с.

8. Сервисы и материалы Myefe для изучающих английский язык. URL: <https://myefe.ru/anglijskaya-transkriptsiya/polity> (Дата звернення: 01.11.2020).

9. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Т.18: Політичні науки*. К., 2000. С. 31–36. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchuk_Derzhavna_polityka.pdf (Дата звернення: 01.11.2020).

10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

11. Політична енциклопедія / [голова ред. кол. Ю. Левенець]. К. : Парламентське видавництво, 2012. 808 с.

12. Дай Т. Основи державної політики / пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва. Одеса : АО БАХВА, 2005. 468 с.

13. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця : ФОРМ Барановська Т. П., 2017. 336 с.

14. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. К. : Основи, 1999. 422 с.

15. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики. *Кальварія*. 2004. 264 с. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/govlet_studying_public_policy-2004 (Дата звернення: 01.11.2020).

16. Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Наталія Малишева; пер. з фр. І. С. Микитин; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. К. : Алєрта, 2010. 424 с.

17. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб : Алєтейя, 2008. 356 с. (Серия «Лєвиафан»).

18. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/public-policy> (Дата звернення: 01.11.2020).

19. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун,

О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. К. : НАДУ, 2010. 36 с.

20. Тертичка В. Наука про суспільну політику: досвід становлення в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 48–58.

21. Розроблення публічної політики: Практичний посібник / Уклад. А. О. Чемерис. К. : ТОВ «Софія», 2011. 128 с.

22. Нанівська В. Публічна політика – виклик для нової влади. *Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж.* 2005. 5 груд. Число 42 (301).

23. Кулаков А. Курс по коммунікації. URL: <https://www.culturepartnership.eu/publishing/communication-course/the-basic-principles> (Дата звернення: 01.11.2020).

References:

1. Teleshun, S., Sytnyk, S., Reiterovych, I. (2017). Publiczna polityka v Ukraini: heneratsiia novykh smysliv upravlinnia v konteksti svitovykh vyklykiv (dosvid yevrointehratsii). In: *Hlobalizovanyi svit: vyprovuvannia liudskoho buttia: Mizhnarodna naukovo-teoretychna konferentsiia* (6–7 zhovtnia 2017 roku, m. Zhytomyr). Vyd-vo Yevenok O. O., pp. 12–18 [in Ukrainian].

2. Tertychka, V. (2004). Analiz derzhavnoi polityky i politolohiia. *Politychnyi menedzhment*, 6 (9), 3–22 [in Ukrainian].

3. *Transkryptsyia, proyznoshenye i perevod anhylyskikh slov onlain*. URL: <https://myefe.ru/anglijskaya-transkriptsiya.html> (Last accessed: 01.11.2020) [in Russian].

4. Knopfel, P., Lariu, K., Varon, F., Malysheva, N. (2010). *Analiz i pilotazh publichnoi polityky* / Per. z frantsuzkoi. K.: Alєрта [in Ukrainian].

5. Rychko, O. (2011). Deiaci aspekty naukovo-metodolohichnoho doslidzhennia fenomenu publichnoi polityky. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, Vyp. 1, 47–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_7 (Last accessed: 01.11.2020) [in Ukrainian].

6. Muzychenko, H. V. (2011). Vyznachennia derzhavnoi polityky v suchasni politychni nauksi. *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly]*. Ser.: *Politolohiia*, T. 155, Vyp. 143, 104–108. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>

Npchdupol_2011_155_143_22 (Last accessed: 01.11.2020) [in Ukrainian].

7. Kolbech, H. K. (2004). *Polityka: Osnovni kontseptsii v suspilnykh naukakh* / per. z anhl. O. Demianchuk. Kyiv : VD «Kyievo-Mohylianska akademiia» [in Ukrainian].

8. *Servyisy i materyaly Myefe dlia izuchaiushchykh anhl'yiskiy yazyk*. URL: <https://myefe.ru/anglijskaya-transkriptsiya/polity> (Last accessed: 01.11.2020) [in Russian].

9. Demianchuk, O. P. (2000). «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka»: variant perekhidnoho period. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Kyievo-Mohylianska akademiia». T. 18: Politychni nauky*, 31–36. K. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchuk_Derzhavna_polityka.pdf (Last accessed: 01.11.2020) [in Ukrainian].

10. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. (2011) / nauk.-red. Kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk ta in. K. : NADU. *T. 8: Publichne vriaduvannia* / nauk.-red. kol. : V. S. Zahorskyi, S. O. Teleshun ta in. Lviv : LRIDU NADU [in Ukrainian].

11. *Politychna entsyklopediia* (2012) / [holova red. kol. Yu. Levenets]. K. : Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].

12. Dai, T. (2005). *Osnovy derzhavnoi polityky* / per. z anhl. H. Ye. Krasnokutskoho ; nauk. red. Z. V. Balabaieva. Odesa : AO BAKhVA [in Ukrainian].

13. Chaltseva, O. M. (2017). *Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka*. Vinnytsia : FOP Baranovska T. P. [in Ukrainian].

14. Pal, Lesli A. (1999). *Analiz derzhavnoi polityky* / Per. z anhl. I. Dziub. K. : Osnovy [in Ukrainian].

15. Hovlet, M., Ramesh. M. (2004). *Doslidzhennia derzhavnoi polityky: tsykly ta*

pidsystemy polityky. Kalvariia. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/govlet_studying_public_policy-2004 (Last accessed: 01.11.2020) [in Ukrainian].

16. *Analiz i pilotazh publichnoi polityky* (2010) / Piter Knopfel, Korin Lariu, Nataliia Malysheva; per. z fr. I. S. Mykytyn; Vyshch. in-t publ. upr. Shveitsarii. K. : Alerta [in Ukrainian].

17. *Publychnaia polytyka: ot teoryy k praktyke* (2008) / sost. i nauch. red. N. Yu. Danylova, O. Yu. Hurova, N. H. Zhydkova. SPb : Aleteiia. (Seryia «Levyafan») [in Russian].

18. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/public-policy> (Last accessed: 01.11.2020).

19. *Publichna polityka ta upravlinnia : nauk. rozrobka* (2010) / avt. kol. : S. O. Teleshun, O. R. Tytarenko, S. V. Sytnyk, S. I. Vyrovyyi. K. : NADU [in Ukrainian].

20. Tertychka, V. (2010). *Nauka pro suspilnu polityku: dosvid stanovlennia v Ukraini. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 1, C. 48–58 [in Ukrainian].

21. *Rozroblennia publichnoi polityky: Praktychnyi posibnyk* (2011) / Uklad. A. O. Chemerys. K. : TOV «Sofiiia» [in Ukrainian].

22. Nanivska, V. (2005). *Publichna polityka – vyklyk dlia novoi vlady. Inform. biul. Mizhnar. tsentru persp. Doslidzh*, 5 hrud., Chyslo 42 (301) [in Ukrainian].

23. Kulakov, A. *Kurs po kommunykatsyy*. URL: <https://www.culturepartnership.eu/publishing/communication-course/the-basic-principles> (Last accessed: 01.11.2020) [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 5 листопада 2020 р.