

Дизайн публічної політики

Навчальний посібник «Дизайн публічної політики» пропонує комплексний погляд на вивчення і розгляд царини публічної політики. У ньому розглядаються ключові дефініції та підходи до розуміння публічної політики; її інституційний дизайн, зокрема у вимірі державної політики, місцевого самоврядування, е-урядування і е-демократії; комунікаційний вимір публічної політики та політичні стратегії сталого розвитку. Посібник містить практичні інструменти та методи, що допоможуть фахівцям у сфері публічного управління, аналітикам та всім, хто цікавиться розробкою політик, приймати обґрунтовані рішення та створювати політики, які приносять реальні зміни.

Для здобувачів закладів вищої освіти та усіх зацікавлених у тематиці публічної політики.

Міністерство освіти і науки України
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана

ДИЗАЙН ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

За загальною редакцією Бульбенюк С. С.

Навчальний посібник



ЮРІНКОМ ІНТЕР
Київ – 2025

УДК 352/354].07(477)(075.8)

Д45

*Рекомендовано до друку
Науково-методичною радою
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
(протокол № 10 від 29 травня 2025 р.)*

Рецензенти:

Хмель А. О., кандидат історичних наук, доцент,
декан факультету політичних наук
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили);

Миколюк А. В., кандидат політичних наук, доцент
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка);

Козловська Л. С., кандидат філологічних наук, доцент,
зав. кафедри бізнес-лінгвістики
(Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана).

Колектив авторів:

Бабарикіна Н. А., Бульбенюк С. С., Гапоненко В. А.,
Науменко О. М., Шульга М. А.

Дизайн публічної політики: навч. посіб. / кер. авт. кол.
Д45 С. С. Бульбенюк. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 164 с.

ISBN 978-966-667-899-0

Навчальний посібник «Дизайн публічної політики» пропонує комплексний погляд на вивчення і розгляд царини публічної політики. У ньому розглядаються ключові дефініції та підходи до розуміння публічної політики; її інституційний дизайн, зокрема у вимірі державної політики, місцевого самоврядування, е-урядування і е-демократії; комунікаційний вимір публічної політики та політичні стратегії сталого розвитку. Посібник містить практичні інструменти та методи, що допоможуть фахівцям у сфері публічного управління, аналітикам та всім, хто цікавиться розробкою політик, приймати обґрунтовані рішення та створювати політики, які приносять реальні зміни.

Для здобувачів закладів вищої освіти та усіх зацікавлених у тематиці публічної політики.

УДК 352/354].07(477)(075.8)



Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого Forest Stewardship Council®

ISBN 978-966-667-899-0

© Бабарикіна Н. А., Бульбенюк С. С.,
Гапоненко В. А. та ін., 2025
© Юрінком Інтер, 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	---

ТЕМА 1

Дизайн публічної політики:

дефініції, характеристики, сутність	7
--	---

1. Сутність поняття та особливості тлумачення публічної політики
2. Співвідношення понять «політика», «публічна політика», «державна політика» та «публічне управління»
3. Публічна діяльність як основний компонент публічної політики
4. Функції публічної політики: підходи до тлумачення

ТЕМА 2

Інституційний дизайн публічної політики	25
--	----

1. Сутність поняття та складові інституційного дизайну.
2. Моделі інституційного дизайну
3. Чинники формування інституційного дизайну.

ТЕМА 3

Державна політика:

визначення, здійснення, оцінювання	42
---	----

1. Визначення державної політики: підходи і моделі
2. Здійснення та здійсненність державної політики
3. Леслі Пал про застереження, методи та концепції оцінювання
4. Концепція аналітичного оцінювання державної політики Керол Вайс

ТЕМА 4

Міське самоврядування як елемент публічної політики ...	65
--	----

1. Теоретико-концептуальні основи місцевого самоврядування
2. Міське самоврядування у системі публічної політики.

3. Інституційні механізми місцевого самоврядування.	73
4. Феномен спроможності територіальних громад.	78
5. Взаємодія місцевого самоврядування з органами державної влади	81

ТЕМА 5

Е-урядування та е-демократія у публічній політиці	89
--	-----------

1. Основні чинники та передумови впровадження е-урядування	89
2. Підходи до визначення сутності е-демократії	92
3. Адміністративна реформа та електронний уряд.	95
4. Етапи е-урядування в Україні	100

ТЕМА 6

Особливості комунікативного виміру публічної політики.	110
--	------------

1. Поняття політичної комунікації. Місце політичних комунікацій у царині публічної політики. Принципи «Plain language»	111
2. Історія виникнення і розвитку теорії політичних комунікацій.	116
3. Види, моделі та сучасні засоби політичних комунікацій. .	121
4. Місце і роль мережевих політичних комунікацій у публічній політиці	127
5. Особливості політичної комунікації у царині публічної політики під час російсько-української війни	130

ТЕМА 7

Політичні стратегії сталого розвитку.	140
---	------------

1. Визначення і сутність стратегії сталого розвитку.	140
2. Історія становлення концепції сталого розвитку	144
3. Напрями управління сталим розвитком.	146
4. Стратегія сталого розвитку в Україні	152

Відомості про авторів	159
------------------------------------	------------

ПЕРЕДМОВА

У сучасному надзвичайно динамічному світі ефективна публічна політика стає одним з важливих чинників стабільності, розвитку та поступу будь-якого суспільства. Царина публічної політики формує рамки, в яких функціонує держава, бізнес/приватна ініціатива та громадяни, визначаючи якість життя, рівень соціальної справедливості та можливості для інновацій. Саме тому глибоке розуміння та вміння здійснювати **дизайн публічної політики** стає не просто бажаним, а необхідним для фахівців, зокрема фахівців-політологів та фахівців у царині державного/публічного управління, що прагнуть зробити вагомий внесок у розбудову демократичної та ефективної держави.

Представлений посібник покликаний допомогти читачеві зорієнтуватися у складному світі публічної політики, вміти відрізнити царину публічної політики від державної політики та публічного управління. З цією метою автори навчального посібника аналізують наукові дефініції та поняття, застосовують інституційний та системний наукові підходи, комплексну методологію дослідження феномену публічної політики.

Особлива увага приділена висвітленню взаємозв'язку між публічною політикою, державною політикою та місцевим самоврядуванням. Саме на локальному рівні громадяни безпосередньо відчують наслідки прийнятих рішень, а органи місцевого самоврядування є ключовими акторами у їхній реалізації. Автори розглядають механізми взаємодії, делегування повноважень та можливості для синергії, що дозволить розкрити потенціал розвитку на всіх рівнях.

Епоха цифрових трансформацій диктує нові правила гри, і принципи та інструментарій е-урядування й е-демократії є однією з найважливіших складових ефективної публічної політики. У посібнику ви знайдете інформацію про можливості та виклики, що постають перед органами влади у процесі цифровізації, а також про передові практики використання інформаційно-комунікаційних технологій для покращення надання послуг, підвищення прозорості та залучення громадян.

Окреме місце у посібнику займає розгляд комунікативної сфери. Ми розглянемо стратегії та інструменти побудови діало-

гу, формування позитивного сприйняття політики, принципи застосування правил «простої мови» в офіційній комунікації.

В умовах глобальних викликів, таких як зміна клімату, нерівність та виснаження ресурсів, неможливо ігнорувати принципи сталого розвитку. Підготовлений нами посібник допоможе вам інтегрувати названі принципи у процес дизайну публічної політики, створюючи рішення, що враховують не лише поточні потреби, а й інтереси майбутніх поколінь.

Чому цей посібник буде корисним?

Представлений посібник зацікавить:

- *студентів* – майбутніх політологів, політичних аналітиків і консультантів, фахівців у царині публічного і державного управління, які прагнуть отримати ґрунтовні знання та практичні навички у сфері публічної політики;
- *державних службовців та представників місцевого самоврядування*, які бажають підвищити свою кваліфікацію, поєднавши теоретичні знання з практичним досвідом, вдосконалити підходи до формування та реалізації публічної політики;
- *представників громадського сектору*, які зацікавлені у посиленні свого впливу на політичні процеси та розробці якісних програм реформ на різних рівнях;
- *усіх, хто цікавиться процесами прийняття рішень на державному та місцевому рівнях* і прагне розібратися у складностях публічної політики.

Світлана Бульбенюк,
керівник авторського колективу

Тема 1

ДИЗАЙН ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ДЕФІНІЦІЇ, ХАРАКТЕРИСТИКИ, СУТНІСТЬ

Вивчивши матеріали теми студент знатиме: зміст понять політика, публічна політика, публічне управління, державна політика, публічна діяльність, публічна комунікація; особливості функціонального впливу публічної політики, її основні принципи та характеристики; структуру дизайну публічної політики, зокрема публічної діяльності.

Після опанування матеріалів теми студент умітиме: аналізувати ефективність дизайну публічної політики, формулювати рекомендації та ухвалювати рішення щодо оптимізації дизайну публічної політики; розрізняти і розмежовувати сфери впливу та функціонування публічної політики, державної політики та публічного управління; аналізувати діяльність акторів публічної політики та прогнозувати наслідки такої діяльності.

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ:

1. Сутність поняття та особливості тлумачення публічної політики.
2. Співвідношення понять «політика», «публічна політика», «державна політика» та «публічне управління».
3. Публічна діяльність як основний компонент публічної політики.
4. Функції публічної політики: підходи до тлумачення.

1. Сутність поняття та особливості тлумачення публічної політики

Політика як окрема царина людських взаємовідносин, як мистецтво державного управління є поєднанням раціональних та ірраціональних мотивів. Раціональність у політиці – це, насамперед, спрямованість на отримання користі, зиску (особистого, колективного або загальносуспільного). Раціональність у політиці пов'язана з поняттям «політичний реалізм» у

теорії політики та зі сферою реалізації стратегічних інтересів у царині практичної політики – передусім **публічної політики**. Ірраціональною політика стає внаслідок того, що вона пов'язана з діяльністю конкретних людей з їх емоційно-психологічними особливостями.

Предметом нашого розгляду є царина публічної політики (англ. Public policy). **Публічна політика** — це система дій, рішень та норм, що формуються державними органами та іншими учасниками суспільства для вирішення суспільних проблем, задоволення потреб громадян та регулювання відносин у суспільстві. Ця політика відображає інтереси різних груп суспільства та є результатом взаємодії політичних, економічних, соціальних та культурних (культурно-конфесійних) чинників. Публічна політика є комплексним і динамічним процесом, що вимагає уважного підходу до аналізу потреб суспільства і реалізації ефективних рішень.

При цьому уніфікованого єдиного підходу до визначення публічної політики немає. Маємо констатувати: термін «публічна політика» не є усталеним, радше це динамічна конструкція, яка постійно трансформується під впливом низки чинників і факторів.

Серед основних підходів до тлумачення поняття «публічна політика» можна виокремити наступні:

- публічна політика – як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

- публічна політика – як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади; за цього тлумачення публічна політика найчастіше розглядається в контексті реалізації публічного управління;

- публічна політика – як програма, що містить стратегії розвитку держави (вживається тоді, коли йдеться про галузеву державну політику, наприклад, у сфері охорони здоров'я, освіти, промислової політики тощо);

- публічна політика – як визначений курс дії публічної влади; як реалізація певної ідеології (у найширшому розумінні) правлячого класу;

- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність, тобто репрезентована у публічній сфері активність політичних

та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес;

➤ публічна політика як діяльність держави, що проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

➤ публічна політика – як механізм підтримки публічного порядку;

➤ публічна політика – форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників. [Вступ до публічної політики: навчальний посібник, Полтава, 2022].

Якщо за вихідну точку аналізу взяти владно-функціональний сегмент публічної політики, зокрема царину прийняття та реалізації політико-управлінських рішень, то дефініції публічної політики слушно формулювати через аналіз її функцій та вольового примусу. Вітчизняний науковець Є. Подмазко сформулював наступну матрицю аналізу владних функцій публічної політики.

1. Влада і в державі, і в громадянському суспільстві повинна коригувати свої дії/взаємодії з політичною етикою, її вимогами, здійснюючи функції політичного контролю та політичного управління.

2. Функція контролю, що об'єктивно належить і державі, і громадянському суспільству, має коригувати і з моральною, і з політичною свідомістю.

3. Функція управління повинна коригувати з політичними і моральними принципами та нормами.

4. Функції переконання, згоди і незгоди мають коригувати з політичною філософією, політичною культурологією та політичною ідеологією між державою і громадянським суспільством.

5. Функції примусу, підпорядкування й опору повинні коригувати з вимогами, які висуваються перед державою і громадянським суспільством для того, аби були збалансовані їх політичні та етнічні відносини, етична і політична діяльність.

6. Функції захисту справедливості, захисту або ігнорування інтересів громадян, захисту інтересів особи, груп населення, інтересів громадянського суспільства і людства в цілому повинні коригувати з етикою політичних лідерів, політичної еліти, полі-

тичних інститутів державної влади, етикою політичної опозиції, політичних партій і об'єднань, етикою електорату.

2. Співвідношення понять «політика», «публічна політика», «державна політика» та «публічне управління»

Одне з перших визначень *політики* запропонував *Аристотель*, сформулювавши сутність політики як «державні і суспільні справи». Пізніше філософи та політичні мислителі при розгляді феномену політики акцентували свою увагу на дослідженні волі народу, партії та держави.

В епоху Відродження *Нікколо Макіавеллі* починає тлумачити політику через персоніфікацію волі народу в політиці ідеального лідера. На думку італійського дослідника *Антоніо Грамші*, Макіавеллі у своїх творах, передусім у «*Володарі*», створив міфічний образ національного лідера, який одночасно є суспільним благом і виразником колективної політичної волі народу, а також прагматичним і підступним майстром політичної інтриги – здатним утримати й зміцнити персональну владу всіма доступними засобами, але задля кінцевої благородної мети.

У часи *Просвітництва* політика та влада були проголошені інструментом вираження волі спільноти, а відтак позбавлені свого сакрального недоторканного статусу. Людина була визнана автономним вольовим індивідом, який керується у власній поведінці міркуваннями вигоди та безпеки. Сенс політичної організації полягав у необхідності колективного захисту свободи громадян та регуляції відносин між ними на загальних підставах. Держава уявлялася певним акціонерним товариством, у якому кожен громадянин мав статус рівноправного з іншими акціонера. Громадяни прагнули вільного самовираження та економічного добробуту, але поступалися частиною власних прав державі, яка акумулювала їх прагнення у загальну волю. Усі названі погляди знайшли своє відображення у світогляді *утилітаризму* та *прагматизму*.

Спираючись на ретроспективний аналіз генези тлумачення поняття та сутності політики, можемо стверджувати, що *політика* – це широке, узагальнююче поняття, яке охоплює процеси ухвалення рішень, управління ресурсами та взаємодію між різними соціальними групами. Політика може стосуватися будь-

яких аспектів суспільного життя, наприклад, економіки, культури, права тощо. Політика включає в себе як формальні, так і неформальні структури влади, інтереси різних груп, інституцій та окремих індивідів.

Публічна політика є тією частиною політики, що спеціалізується на процесах формування, впровадження та оцінювання рішень, які стосуються суспільної сфери і які приймаються державними органами та/або іншими публічними структурами, у тому числі – інституціями громадянського суспільства. Основною метою публічної політики є вирішення суспільно значимих проблем і задоволенні потреб громадян. Публічна політика охоплює різні види політик, такі як соціальна, економічна, екологічна тощо.

Основними особливостями публічної політики є наступні.

1. Спрямованість на задоволення потреб суспільства.

2. Публічна політика так чи інакше передбачає активну участь державних органів у процесах ухвалення рішень.

3. Публічна політика повинна бути прозорою, а відповідальні особи — підзвітними суспільству. Відповідальність у публічній політиці – це формування особливого типу мислення індивіда, що включає почуття відповідальності за свої вчинки, необхідність докладати індивідуальних зусиль для побудови будь-чого, дотримуватись законів та норм поведінки.

4. Важливим аспектом публічної політики є оцінка її результатів та ефективності.

5. Публічна політика завжди розвивається в контексті соціально-економічних умов і потреб суспільства.

А. Чемерис називає наступні складові елементи публічної політики.

По-перше, *розв'язання публічної проблеми*. Публічна політика спрямована на розв'язання суспільно значимої (соціальної) проблеми, яка політично визнана публічною і вимагає відновлення перерваного зв'язку чи зв'язку, що перебуває під загрозою розриву між кількома соціальними дійовими особами.

По-друге, *існування груп-мішеней*, які перебувають в основі публічної проблеми. Будь-яка публічна політика має на меті зорієнтувати групи-мішені на певну поведінку, впливаючи на зовнішнє оточення цих дійових осіб. Групи-мішені, окреслені публічною політикою, можуть змінюватися в часі.

По-третє, *існування передбачуваних намірів*. Публічна політика впроваджується з визначеною метою. Розв'язання публічної

проблеми, що виникла, вимагає застосування рішень, які пов'язані між собою. Відсутність зв'язку може проявлятися через суто випадковий збіг заходів, які визначають одні й ті ж групи, але які, за задумом законодавця, не пов'язані між собою.

По-четверте, наявність *певної кількості рішень та дій*. Публічна політика характеризується сукупністю дій, які виходять за межі єдиного чи окремого рішення, залишаючись по той бік «загального соціального руху».

По-п'яте, *програма втручання* як сукупність конкретних та індивідуалізованих рішень, що стосуються програми та її втілення. Таку програму втручання, властиву одній чи декільком владним структурам, не доцільно розглядати як публічну політику. Програму втручання без продовження не слід вважати публічною політикою; вона – тільки продукт (іноді обов'язковий) серед інших складових елементів публічної політики.

По-шосте, це *ключова роль публічних дійових осіб*. Низку рішень і дій можна вважати публічною політикою тоді, коли ті, хто їх приймає, діють як публічні дійові особи. Це й особи, які належать до політико-адміністративної системи, й приватні особи, які наділені повноваженнями ухвалювати рішення чи діяти на основі юридично унормованого доручення. За відсутності цих умов, рішення щодо третіх осіб доцільно вважати корпоративною або приватною політикою.

По-сьоме, існування *формалізованих актів*. Публічна політика допускає видання актів (*outputs*), покликаних орієнтувати поведінку груп чи окремих осіб, які є причиною виникнення публічної проблеми. Тому публічна політика передбачає необхідність існування фази конкретного впровадження вжитих заходів. Водночас трапляються випадки невтручання у проблему політико-адміністративних осіб або незастосування ними деяких інструментів втручання. Сукупність неприйнятих рішень не є публічною політикою, якщо її не супроводжують формальні рішення, щодо яких вони будуть оцінені як нерезультативні.

По-восьме, *примусова природа рішень і дій*. Рішення політико-адміністративних осіб зазвичай носить авторитарний характер. Якщо погодження акту є обов'язком законного органу, наділеного публічною владою, то різноманітність способів дій і втручання політико-адміністративної системи є такою, що цей примусовий аспект все менше й менше стає нормою. Звичайна публічна діяльність і договірна форма публічної діяльності є і

стимулюючими, і примусовими. Значна кількість публічних втручань реалізується шляхом процедури укладення договору між державою й публічними об'єднаннями, між державою і приватними чи публічними підприємствами, фондами тощо.

Державна політика – це частина публічної політики, що прямо пов'язана з діяльністю держави. Вона фокусується на тому, як державні органи реалізують свої функції й завдання, формуючи й впроваджуючи різні програми та ініціативи. Державна політика може мати специфічні цілі, орієнтуючи свою діяльність на певні сфери, такі як оборона, охорона здоров'я, освіта тощо.

Якщо державна політика є системою стратегічних цілей і напрямків, які визначають загальну політику держави, включаючи визначення пріоритетів розвитку, підготовку та реалізацію програм на національному рівні; то публічна політика утворюється з конкретних рішень, дій та норм, що реалізуються державними інститутами для досягнення конкретних суспільних цілей. Відповідно реалізація державної політики спирається на досягнення більш загальних та довгострокових цілей (економічне зростання, соціальна справедливість, національна безпека). Акторами державної політики є високопрофесійні чиновники, уряд, глава держави (або прем'єр-міністр за парламентських систем правління) та інші ключові посадові особи. Акторами публічної політики стають також неурядові організації, інституції громадянського суспільства, бізнес-структури, громадські активісти.

Державна політика зазвичай реалізується через довгострокові програми, рішення, стратегічні плани, які можуть потребувати часу для впровадження та втілення. Публічна політика, у свою чергу, реалізується через конкретні нормативно-правові акти, програми, проекти або заходи, які можуть бути впроваджені в коротші терміни і впливають на життя людей безпосередньо.

Як бачимо, державна та публічна політики взаємопов'язані та впливають одна на одну, вони відрізняються за цілями, завданнями, змістом та акторами. *Державна політика* є більш стратегічною і макроекономічною, тоді як *публічна політика* має більше практичного та адаптивного характеру, орієнтуючись на потреби суспільства та конкретні завдання.

Публічне управління – це процес організації й управління ресурсами (людськими, фінансовими, інформаційними) з метою реалізації публічної політики. Публічне управління включає

управлінські практики, інституційні структури та процедури, які використовуються для впровадження політичних рішень. Акцент тут робиться на адміністративних аспектах, контролі та забезпеченні виконання рішень.

Основні складові публічного управління:

- виконання: публічне управління зосереджене на виконанні та реалізації політик, рішень та програм держави;
- адміністративні процеси: публічне управління включає управлінські процеси, адміністрування, організацію та контроль за діяльністю державних органів;
- інституційна база: публічне управління реалізується через конкретні державні інституції та організації;
- операційний фокус: публічне управління займається операційними аспектами, включаючи ресурси, управління персоналом та фінансами;
- контроль й оцінка: публічне управління передбачає моніторинг, оцінку і корекцію діяльності в рамках реалізації політик.

Публічне управління і публічна політика взаємопов'язані, але їхні функції та акценти різняться. Публічне управління фокусується на реалізації та виконанні політик, тоді як публічна політика зосереджена на формуванні та розробці таких політик.

3. Публічна діяльність та публічна комунікація як основні компоненти публічної політики

Визначення **публічної діяльності** та **публічної комунікації** як основних компонентів **публічної політики** обумовлено тим, що царина функціонування публічної політики є значно ширшою за діяльність держави та її інститутів. **Публічна політика** – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій/діяльності його учасників. Публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Варто зазначити, що публічна політика – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, тому варто відрізнити її від політики репрезентативної публічності – боротьби за право репрезентувати волю народу.

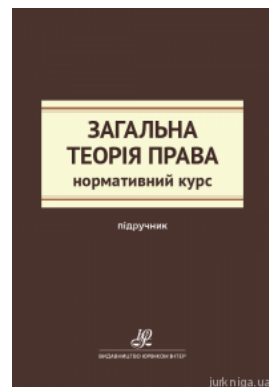
Книги, які можуть вас зацікавити



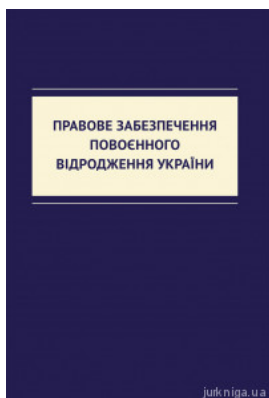
Порівняльне
конституційне право.
Видання третє



Історія держави і права
зарубіжних країн



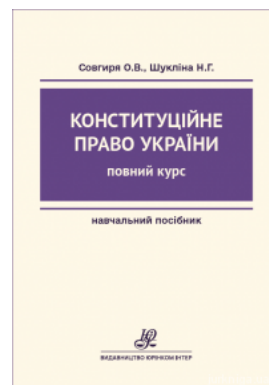
Загальна теорія права.
Нормативний курс



Правове забезпечення
повоєнного
відродження України



Актуальні питання
адаптації
законодавства України
до критеріїв ЄС



Конституційне право
України. Повний курс

Перейти до галузі права
Конституційне право



Перейти на сайт →