

УДК 351.751

Т. В. Бельська,

к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту і адміністрування ХНУМГ ім. О. М. Бекетова,
м. Харків

СПІВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ “ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА” ТА “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”

Обґрунтовано, що державна політика є стратегічним напрямом дій, сукупністю намірів, рішень, інструментів їх впровадження та моніторингу виконання; визначено, що механізмом впровадження політики, формою та засобом її втілення є державне управління, державна політика і державне управління формуються та реалізуються за участі основних державно-управлінських суб'єктів – органів влади, представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: управління, державна політика, державне управління, національна державна політика, транснаціональна політика.

Постановка проблеми. Система категорій є основою наукових підходів, які визначають їх особливості й відмінності. Важливими для розуміння нашої проблематики є сутність і співвідношення понять “державна політика” та “державне управління”, хоча вони є дискусійними в науковому полі.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. У формування цієї проблематики вагомий внесок був зроблений ученими Модерну – М. Вебером [4], Г. Лебоном [9] та ін. Питання державної політики детально аналізується у працях сучасників – О. Валецького [3], Л. Прокопенка [12], В. Тертичка [15]. Серед зарубіжних авторів цю тему вивчали такі науковці як Б. Гогвуд [6], Л. Ган [6], Л. Пал [10], А. Реймонд Розенфельд [14]. Теорія та історія державного управління аналізується такими вченими як В. Бакуменко [2], К. Ващенко [8], В. Князев [8], Г. Райт [13], С. Серьогін [8], Ю. Сурмін [8].

Метою статті є аналіз методологічних підходів до визначення та співвідношення понять “державна політика” та “державне управління”.

Виклад основного матеріалу. Глобалізація змінює розуміння поняття “управління”, оскільки глобалізаційні процеси засвідчують важливість у цьому

процесі недержавних акторів. Епіцентри політики не мають більше територіальної приналежності, оскільки симетрія між територіальними кордонами та політичною владою, характерна для політики епохи Модерну, в період Постмодерну руйнується.

Важливим терміном для нашого дослідження є “державна політика”.

Оскільки в англійській мові прикметник *political* утворено від іменника *politics*, словосполучення *political science* слід перекладати як “політична наука” (політологія), а *policy science* – це “наука про політику” (державну). Серед варіантів перекладу терміна *public policy* (державна політика, громадська політика, публічна політика) ми дотримуємось першого варіанту – “державна”.

Пал Леслі визначає державну політику як напрям або утримання від нього, обраний державними органами для вирішення певної проблеми або сукупності взаємно пов’язаних проблем. Державна політика – це лише підмножина, хоча вона є однією з найважливіших справ, якими займається уряд. Державна політика – “осердя того, що уряди роблять” [10, с. 22, 37].

Розглядаючи питання науково-методологічного наповнення змісту поняття державної політики, В. Тертичка наголошує, що державна політика як багатовекторна система відтворює динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя; під час формування державної політики вкрай важливо враховувати вплив на її зміст соціально-економічних та політичних чинників [15, с. 33]. Виходячи з вищевикладеного та узагальнивши підходи до визначення державної політики західними вченими, в першу чергу визначення Е. Янга, Л. Куїна і Реймонда А. Розенфельда, презентуємо наступну систематизацію поняття “державна політика”. Отже, державна політика це:

– повноважні дії влади (способи реалізації) – дії, які реалізує державний орган, що має законодавчі, виконавчі, судові, політичні та фінансові повноваження це робити;

– реакція на реальні державні потреби чи проблеми, тобто спроба реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, організацій громадянського суспільства, окремих громадян чи органів влади;

– орієнтованість на досягнення цілей – визначення цілей із метою вирішення певних проблем чи потреб у конкретному суспільстві;

– напрям (курс) дій – це стратегія або ретельно розроблений підхід, окреме рішення чи реакція;

– вироблення й ухвалення рішення щось робити або рішення нічого не робити – це політика, що може призвести до дій у спробі вирішити проблему або може базуватися на переконанні, що проблему буде вирішено в рамках поточної політики, а отже, не привести до жодних дій;

– обґрунтування дій – це пояснення логіки, на якій ґрунтуються політичні дії [7, с. 5-6];

– наука, що досліджує процес вироблення й ухвалення рішень, зміст державної політики та впровадження політики.

Розглянемо більш детально окремі аспекти державної політики. Науковці Б. Гогвуд і Л. Ган указують, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які ухвалюють державні органи [6, с. 34-35, 39]. Державна політика має більший масштаб, ніж рішення окремих державних органів. Вона є системою послідовних рішень. Накопичення таких рішень упродовж певного часу може скласти певний ланцюг політики. Процес вироблення й ухвалення рішень як суспільна проблема призводить до створення державної програми, яку спрямовано на вирішення певної проблеми.

Дослідження змісту державної політики охоплює проблеми, варіанти їх вирішення й оцінювання політики з тим, щоб визначити, до яких дій слід вдатися органам влади, і визначити чи дії влади є успішними.

Існують різні методології дослідження змісту та сутності державної політики. Як наука “державна політика” виросла з політичних наук, і вивчення її змісту передбачає розгляд трьох різних аспектів: 1) проблеми суспільства; 2) варіанти вирішення чи зменшення проблем; 3) оцінювання політики [11, с. 11]. Виходячи із суті державної політики, її всеосяжного характеру та визначального впливу на життя громадян, украй важливе значення має наукове забезпечення цієї політики. Воно полягає у здійсненні фундаментальних і

прикладних досліджень, формуванні наукових центрів, дослідницьких груп і спеціальних фондів, що займалися б вивченням актуальних суспільних проблем і виробленням рекомендацій для органів державної влади [15, с. 87-88].

Колектив авторів НАДУ в публікації “Державна політика” визначає це поняття як “сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни” [7, с. 8]. Учений Л. Пал, визначаючи державну політику як “напрямок дій або утримання від них, що обрані державними органами для вирішення певної чи сукупності взаємно пов’язаних проблем” [10, с. 22], виокремлює парадокси державної політики. Він акцентує увагу на тому, що, з одного боку, державна політика проголошується державними органами, які мають силу примусу та законне верховенство над поведінкою приватних осіб, з іншого боку – не всі державні органи мають право видавати нормативні акти й нести за це відповідальність.

Другий парадокс полягає у тому, що, з одного боку, державна політика означає наявність свідомого наміру, тобто передбачає, що її творці знають, чим є обрана ними політика, з іншого боку, творці політики можуть не усвідомлювати своєї політики й свідомо її не обирати, бо вона може визначатися в процесі її здійснення у несподіваний для законодавців спосіб, підпадати під вплив незалежно від думок і намірів її творців [10]. Учений Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей і завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [1, с. 57]. Водночас учені Б. Гогвуд і Л. Ган наголошують на тому, що цілі політики можуть визначатися ретроспективно, оскільки в процесі її здійснення відбувається раціоналізація урядом своїх попередніх дій [6, с. 38]. Отже, на початковій стадії процесу формування політики визначаються цілі державної політики, які в процесі впровадження політики можуть змінюватися, а в деяких випадках визначаються лише ретроспективно. Зокрема, Л. Прокопенко розглядає поняття “державна освітня політика”, як “складову політики держави,

що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів” [12] та аналізує процес розвитку та зміни державної освітньої політики в процесі державотворення на українських землях.

Третій парадокс полягає в тому, що державна політика передбачає не лише дію, а й утримання від неї, тобто, з одного боку, державна політика означає цілеспрямоване втручання для змін на краще, а з іншого – може полягати в продуманому збереженні справ у незмінному стані [10], бо не завжди потрібне активне втручання держави в економічне та суспільне життя. Спрогнозувати це можна на підставі ґрунтовних наукових досліджень, у тому числі процедур моніторингу й оцінювання. Таким чином, політика може складатися з переліку питань, які не слід робити, а не лише з того, що має бути зроблене. Слід також указати, що державна політика може регулювати лише окремі сфери діяльності людей, тобто передбачає вплив на певну суспільну групу [11]. Тож, державною вона називається, перш за все, за традицією.

Державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох органів та організацій і встановлення складних взаємозв'язків між ними. Державна політика формується за участю різних суб'єктів політики: партій, громадських організацій, університетів і дослідницьких центрів, впливових представників бізнесу, культури та науки. Формування державної політики має поступовий характер, результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями. Державна політика – це своєрідний план намірів, зміна вектора дії при цьому є практично невідворотним.

Отже, державна політика – це сукупність намірів, державно-управлінських рішень, інструментів їх впровадження та моніторингу виконання, що реалізуються за участі основних суб'єктів (органів влади, представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства).

В умовах глобалізації “національне суспільство-держава” перестає бути єдиною інстанцією соціальної регуляції, оскільки на зміну їй приходять

самоорганізовані глобальні організації, для яких характерною є нова інституційна мережа транснаціональної взаємодії [5], які формують транснаціональну політику. Відбулося переосмислення поняття громадянства, пов'язане з інтеграцією зростаючих потоків мігрантів у розвинені багаті країни. Якщо раніше членство в певному громадянському суспільстві прив'язувалось до національної держави, то зараз відбувається диференціація рівнів ідентичності: поряд з “національно-державною”, що зберігається, дедалі більшої ваги набувають “регіональні” й “транснаціональні” ідентичності, а також різні форми наддержавної ідентичності. Однак, кожна держава формує власну державну політику щодо вирішення суспільно значущих питань. Але під впливом глобалізації відбуваються зміни у формуванні та реалізації державної політики національних держав.

У статті ми вживаємо термін “національна державна політика”, який є протиставленням “транснаціональній політиці” міждержавних інститутів. Міждержавні та наднаціональні інститути чинять дедалі більший вплив на національні системи публічного управління й державну політику національних держав. Впливи можуть бути безпосередніми (прямими) й опосередкованими (непрямими), економічними, політичними, соціальними та фізичними (екологічними); очікуваними й неочікуваними; бажаними й небажаними. За часом їх можна поділити на коротко-, середньострокові й віддалені (довгострокові) [7, с. 62]. Поступово виробляються універсальні принципи формування системи публічного управління, орієнтовані на єдині стандарти (політична демократія, змішана економіка, багатопартійна система, незалежний суд, економічна свобода, адекватний адміністративний простір та ін.) [7, с. 44].

На думку О. Валевського, “політика виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у ході буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як політика має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв'язати за допомогою раніше формалізованих установлень... Політики й управлінці існують кожен це у

своєму світі із своїми автономними цінностями і правилами” [3, с. 151]. Отже, державна політика – це стратегічний напрям дій, а механізмом впровадження політики, формою та засобом втілення політики є державне управління.

Енциклопедія з державного управління визначає “управління” як діяння, яке призводить до змін стану якогось об’єкта; вплив на об’єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети. Політичне управління – загальне управління з боку соціуму суспільними роботами шляхом прямої чи представницької демократії; процес узгодження інтересів та установок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціальних верств, прошарків і груп, суспільних об’єднань та організацій на основі пізнання й використання об’єктивних потреб розвитку соціуму. Призначення політичного управління – ухвалення принципових (стратегічних) рішень за критерієм відповідності потребам певної групи населення країни/регіону/району/міста тощо. Воно складається з трьох ланок: державного управління, регіонального управління та місцевого управління (самоврядування), кожне з яких має свої цілі, завдання та функції. Головною метою управління на державному рівні (державне управління) є створення економічно потужної незалежної держави на базі високоефективного господарського комплексу й високорозвиненої ринкової інфраструктури. Метою регіонального управління є підвищення якості життя населення та забезпечення відтворення природних систем на базі ефективного комплексного економічного та соціального розвитку регіону, що досягається шляхом раціональної організації територіального господарства. Метою управління на місцевому рівні (міське самоврядування) є самостійне або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішення питань місцевого значення територіальною громадою (жителями села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) [16, с. 675-676].

Поняття “управління” Комісією з глобального управління ООН визначається таким чином: “Управління являє собою суму способів, за

допомогою яких індивіди й інститути – державні та приватні – влаштовують свої спільні справи. Це безперервний процес, протягом якого конфліктні та різноманітні інтереси можуть бути врегульовані й вироблені спільні дії. Він містить у собі формальні інститути та режими, наділені повноваженнями встановлювати згоду в примусовому порядку, а рівним чином, і створювати неформальні структури, щодо яких народ і державні інститути або дійшли згоди, або вважають, що вони існують в їх інтересах” [19].

Роберт Даль визначав класичну проблему управління як процес пошуку рівноваги або “системної ефективності” (або забезпечення політичних результатів) із гарантуванням все більш і більш високих рівнів участі та представництва під час ухвалення рішень [17, с. 23-24]. Одним з видів управління є державне управління. В “Енциклопедії державного управління” поняття “державне управління” визначено як “діяльність держави (органів державної влади) – з (англ. governance), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами... Розуміння сутності державного управління зазнає еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та в Україні зокрема [2, с. 157, 159]”. Результатом цього еволюційного розвитку стала поява поняття “публічне управління”, яке ввів англійський державний службовець Д. Кілінг та визначається як “пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [18, с. 15]”. Нове управління – це оптимальний баланс між ефективністю та представництвом. Ухвалення рішень повинно залучати мережі інтересів та акторів, які є гнучкими й пристосованими до того, щоб гарантувати найбільш ефективну продуктивність управління.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З вищевикладеного слідує, що державна політика є стратегічним напрямом дій, сукупністю намірів, рішень, інструментів їх впровадження та моніторингу виконання; а механізмом

впровадження політики, формою та засобом втілення політики є державне управління. Державна політика та державне управління формуються та реалізуються за участі основних державно-управлінських суб'єктів – органів влади, представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Державне управління / В. Д. Бакуменко, Ю. В. Ковбасюк // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев, І. В. Розпугенко та ін. – 2011. – С. 157–159.
3. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
4. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Макс Вебер ; [пер. з нім. Олександр Погорілий]. – К. : Основи, 1998. – 534 с.
5. *Войтович Р. В.* Глобальне суспільство як нова форма соціальної організації у сучасних умовах [Електронний ресурс] / Р. В. Войтович. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05vrvosu.pdf>.
6. *Гогвуд Б.* Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; [пер. А. Олійник]. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
7. *Державна політика* / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
8. *Державне управління : у 2 т.* / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
9. *Лебон Г.* Психологія народів и масс / Гюстав Лебон.–М. : Академический проект, 2011. – 238 с.
10. *Пал Л. А.* Аналіз державної політики / Л. А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюби]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
11. *Петренко І.* Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / Ігор Петренко // Віче : журн. Верховної Ради України. – 2011. – № 10.– Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2566/>.
12. *Прокопенко Л. Л.* Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – початок XX ст.) : монографія / Л. Л. Прокопенко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.
13. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
14. *Розенфельд Реймонд А.* Лекції з державної політики / А. Реймонд Розенфельд. – К. : К.І.С., 2002. – 60 с.
15. *Тертичка В.* Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С.3–22.
16. *Шаров Ю. П.* Управління / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 675–676.
17. *Dahl R. A* Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation [E-resource] / R. Dahl // Political Science Quarterly. –1994. –Vol. 109. – P. 23-24. – Regime to access : <http://www.psqonline.org/viewContent.cfm?sk=24F4E2D3C8D11FE8C31CC0CF3EA40ACE05CEEC A2B15E85C6BB90B7D7F0CFFE>.

18. *Keeling D.* Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.

19. Global Governance. Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance [E-recourse]. – Regime to access : <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>.

***Bielska T. V.* Interrelation of “state policy” and “public administration” concepts.**

It is grounded that state policy is a strategic direction of actions, number of intentions, decisions, instruments of their implementation, and monitoring of their introduction. The author has defined that public administration is a mechanism of policy implementation, a form and a means of its introduction; state policy and public administration are formed and implemented by the main state-administrative subjects which are public authorities, business representatives, and institutes of civil society.

Key words: administration, state policy, public administration, national state policy, transnational policy

Надійшла до редколегії 21.12.2016 р.

