

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351:321.01

В. І. Андріяш,

*кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної служби, Інститут державного управління
Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ

V. I. Andriyash,

*PhD in Political Science, Associate Professor, postdoctoral student at the Department of civil service at the Institute of Public Administration
at the Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv*

STATE POLICY: CONCEPTUAL ASPECTS

В статті аналізується поняття державної політики в вітчизняній та зарубіжній науковій літературі.

The article analyzes the concept of public policy in domestic and foreign scientific literature.

Ключові слова: політика, державна політика, політика держави, концепції політики, теоретичні моделі державної політики.

Keywords: politics, public policy, policy, policies, theoretical models of public policy.

Постановка проблеми. В даний час в багатьох пострадянських країнах спостерігається актуалізація політичних процесів, відбуваються демократичні перетворення і, як наслідок, гостро постає питання, пов'язане з державною політикою та її ефективністю. Саме через державну політику як сферу взаємин між різними соціальними групами, класами, націями й народами, артикуються їх загальні потреби, умови існування, причетність до влади й держави. Безумовно, державна політика повинна здійснюватися за допомогою законодавства, тому що державна політика є гарантією прав і свобод людини.

Однак, перш ніж розглядати проблеми державної політики в різних сферах (зовнішній та внутрішній), необхідно визначитись з поняттям «державна політика».

Метою статті є вивчення концептуальних аспектів визначення державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вивченню державної політики присвячено чимало праць українських і зарубіжних науковців. Серед вітчизняних необхідно виокремити роботи таких вчених як Е. Афонін [10], В. Бакуменко [1], О. Валевський [2], І. Гладуняк [4], О. Кучеренко [11], Г. Музиченко [12], М. Пірен [14], В. Романов [17], О. Рябічко [18], В. Тертичка [19] і т.д.

Виклад основного матеріалу. Традиційно політика визначається, як мистецтво управління державою. Вона зачіпає інтереси соціальних груп, класів, національностей і завжди обумовлюється економічним станом суспільства. Політика, вважають автори «політологічного енциклопедичного словника» – це «організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб» [16, с. 258]. Так М. Вебер вважає, що політика – це «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади» [3, с. 646]. Як бачимо, згідно традиційного розуміння політика є лише інструментом, засобом для здобуття і утримання влади певними політичними силами.

Однак з'являються й інші визначення політики. Наприклад, М. Пірен трактує політику, вже як вид діяльності по задоволенню довготривалих поточних інтересів соціальних груп [14, с. 15]. Р. Роуз визначає її, як «тривалу серію більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення» [5, с. 4-5].

Сьогодні поняття політики втрачає свою початкову суть завдяки тому, що основна діяльність держави прямує все ж таки не на перерозподіл влади (хоча це все-таки лежить в основі), а на задоволення потреб громадян, та сама політика вже трактується як певна стратегія прийняття і практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень по тому чи іншому питанні. Оскільки центральним актором політичного життя все-таки залишається держава, то призначення політики полягає у визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади [10, с. 10], а це вже державна політика, тому що пов'язана з діяльністю зі здійснення державної влади.

Отже, державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер. Саме тому Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дій або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [13, с. 22].

В той же час для пострадянських країн термін «державна політика» не обмежується лише діями одного актора в особі держави, а вміщує дії всіх акторів політичної системи, які мають відношення до предмету справи і можуть посприяти розв'язанню конкретної проблеми чи пропозиції [12]. Для української науки більш характерним є вживання терміну «державна політика», який вміщує майже всі аспекти управління країною.

Державну політику можна визначити, як напрямок дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем.

Отже, державна політика – це реакція держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства.

Одним із перших ґрунтовних досліджень державної політики в Україні є монографія О. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження» [12]. В монографії автор дає таке визначення державної політики: «державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства». О. Валевський пропонує під «державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку» [2, с. 21]. Можна погодитись з автором, що суспільний розвиток є ключовим фактором вироблення державної політики, але він не вичерпує всіх можливих визначень терміну державна політика.

О. Кучеренко який зробив систематизацію різних підходів до розуміння державної політики вважає, що в сучасній суспільно-політичній думці переважають три головні концепції державної політики, а саме:

1) плюралістична (акцентує увагу на процесі формування та здійснення державної політики в сучасному демократичному суспільстві як мультирівневої конкуренції між впливовими суспільно-політичними групами та об'єднаннями);

2) суспільного вибору (розглядає соціально-політично орієнтованого індивіда як основного носія соціальної активності, а тому на здійснення державної політики значною мірою впливають політичні та державні діячі вищих щаблів управління, що діють на основі вибору раціонального соціального інтересу);

3) детерміністська (становлення та функціонування державної політики визначаються економічними відносинами та відповідним способом виробництва). Саме ці концепції, як теоретичний інструмент дослідження, та думку О. Кучеренко дають можливість визначення певної логіки виявлення необхідних умов для розробки концептуальних засад формування та здійснення державної політики в Україні [11, с.279].

Автори посібника «Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні» за загальною редакцією В. Ребкала, В. Тертички, вважають, що: «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювані безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [5, с. 6].

В. Бакуменко та П. Надолішній визначають державну політику, як напрям «діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер» [1, с. 35].

В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, вважають, що «державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [17, с. 12].

На думку авторів словника-довідника «Державне управління»: «Державна політика є засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні» [6, с. 63].

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління, «державна політика – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [9, с. 144-145].

На думку Ю. Бажала, О. Кілієвича, О. Мертенса та ін., державна політика включає визначення проблеми, цілей та інструментів розв'язання проблеми [8, с. 44]. Їх підтримують і автори навчального посібника «Державне управління в Україні: організаційно-правові засади» вони пишуть, що «Державна політика – це сукупність цілей і завдань, що практично реалізується державою, і засобів, які використовуються при цьому» [7, с. 157].

О. Рябічко вважає, що державна політика – це пропонувані курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульовані із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем [18].

На нашу думку спроби обгрунтувати державну політику як певну систему координаційно-управлінської діяльності владних інституцій, а не як об'єкт впливів людських спільнот, великих соціальних груп і політичних об'єднань не зовсім вірно, тому що з'ясовано, що саме вони є базовими елементами процесу формування державної політики в сучасному демократичному суспільстві.

В монографії доктора наук з державного управління В. Тертички «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні», яка присвячена процесу розроблення та впровадження державної політики, проаналізовані змістові та структурно-функціональні особливості державної політики в контексті визначення умов і динаміки державно-політичних процесів, оцінювальних підходів та демократичних перспектив суспільного розвитку. Науковець визначає державну політику, як сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутив, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства. Особливу увагу науковець звертає на взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики [19, с. 133-135].

Автори монографії «Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні» (2006) характеризують державну політику як «систему цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни... специфікою якої є те, що вона реалізується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус» [15, с. 35].

Як бачимо державна політика її спрямованість завжди пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів. Можна погодитись з І. Гладуляк, що основні суспільні інтереси завжди пов'язані з системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються в Конституції, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії (стаття 8 Конституції України) [4, с. 11-12].

Так В. Романов, О. Рудік, Т. Брус пропонують декілька теоретичних моделей державної політики, а саме:

- субстантивна політика, яка безпосередньо розподіляє серед людей вигоди і витрати;
- процедурна політика, що містить законотворчу діяльність;
- розподільна політика, за допомогою якої розподіляються вигоди і витрати між цілими сегментами суспільства;
- регулятивна політика, відмінність її від розподільчої полягає в тому, що тут виникають обмеження щодо тих, кому будуть надані вигоди, а кому ні;
- саморегулятивна політика – це політика, в якій обмеження або навпаки надання послуг та вигод контролюються самими групами, що регулюються;
- перерозподільна політика включає заходи щодо перерозподілу ресурсів серед широких верств населення;
- матеріальна політика може надавати матеріальні ресурси або владу, а може і накладати додаткові витрати;
- символічна політика відноситься більшою мірою не до людей, а до загальнолюдських цінностей;
- політика щодо розподілу колективних (неподільних) благ не може передбачати надання цих благ тільки для однієї особи – їх отримують усі;
- політика щодо перерозподілу приватних благ спрямована на створення та перерозподіл благ і можуть бути придбані на ринку або надані урядом [17, с. 45-46].

На нашу думку в ідеалі державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати, об'єднуючою силою, і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства.

Висновки. Державна політика є важливим компонентом життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, вона формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління, тому що спрямована на поліпшенні якості життя громадян та гарантування соціальної стабільності.

Здійснений аналіз визначень державної політики у вітчизняній науковій літературі свідчить про наявність широкого спектру визначень державної політики і варіантів її розуміння, проте кожна точка зору заснована на відповідному критерії, або висвітлює певний концептуальний аспект. Все це дає змогу констатувати, що питання поняття та змісту державної політики постійно перебувають в центрі уваги науковців, які намагаються охопити всі аспекти державної політики: процес, акторів, інститути, інструменти, моделі, розглянути сильні та слабкі сторони наявних підходів до вивчення державної політики.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого вивчення потребує проблематика застосування державної політики у різних сферах суспільного життя.

Література:

1. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. пос. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
2. Валецький О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валецький. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. Гладуляк Іван. Конституція як основа формування та реалізації державної політики / І. Гладуляк // Віче. – 2007. – № 21/22. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/733/>
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В.Ребкала, В.Тертички. – К. : Вид-во НАДУ, 2000. – 232 с.
6. Державне управління : словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
8. Економічний розвиток і державна політика : [навч. посіб.] / [Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.] ; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П.

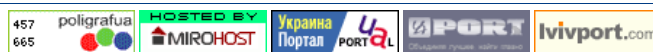
Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

10. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с. – С. 10
11. Кучеренко О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій / О. Кучеренко // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні : Мат. наук.-практ. конф. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – С. 279-281.
12. Музиченко Г.В. Державна політика України: основи визначення та аналізу в межах політичної науки / Г.В. Музиченко. – Режим доступу: <http://gisap.eu/ru/node/504>
13. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
14. Пірен М. І. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М.І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
15. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: до 15-ї річниці незалежності України / Кресіна І.О., Матвієнко А.С., Оніщенко Н.М., Перегуда Є.В., Скринник О.В., Балан С.В., Стойко О.М. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
16. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна ; упоряд. : В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
17. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 72 с.
18. Рябічко О. В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: механізми формування / О. В. Рябічко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1 (39). – С. 72-76. Режим доступу: <http://www.stationline.org.ua>
19. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.

References:

1. Bakumenko, V. D. and Nadolishnij, P. I. (2003), *Teoretychni ta orhanizatsijni zasady derzhavnoho upravlinnia : navch. pos.* [The theoretical and organizational principles of public administration: studies. pos.], Milenium, Kyiv, Ukraine.
2. Valev's'kyj, O. L. (2001), *Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhenia : [monohrafiia]* [Public Policy in Ukraine: Analysis methodology, strategy, implementation mechanisms [monograph], NISD, Kyiv, Ukraine.
3. Veber, M. (1990), *Polytyka kak pryzvanye u professyia* [Politics as a Vocation], Prohress, Moscow, Russia.
4. Hladuniak, I. (2007), "Konstytutsiia yak osnova formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky", *Viche*. [Online], vol. 21/22, available at: <http://www.viche.info> (Accessed 30 Aug 2013).
5. Rebka, V. and Tertychka, V. (2000), *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy ii vprovadzhenia v Ukraini : navch. posib.* [Public policy: analysis and mechanisms for its implementation in Ukraine: teach. handbook.], Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine.
6. Bakumenko, V. D. and Kniazieva, V. M. (2002), *Derzhavne upravlinnia : slovn.-dovid.* [Governance: slovn.-argument.], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
7. Nyzhnyk, N. R. Mel'nychenko, V. I. and Dubenko, S. D. (2002), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsijno-pravovi zasady : navch. posib.* [Governance in Ukraine: organizational and legal bases: teach. handbook.], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
8. Bazhal, Yu. Killievych, O. and Mertens, O. (2001), *Ekonomichnyj rozvytok i derzhavna polityka : navch. posib.* [Economic Development and Public Policy : teach. handbook.], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
9. Surmin, Yu. P. Bakumenko, V. D. and Mykhnenko, A. M. (2010), *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
10. Aфонin, E. A. Bereznyj, Ya. V. and Valev's'kyj, O. L. (2010), *Kontseptual'ni zasady vzaemodii polityky j upravlinnia : navch. posib.* [Conceptual foundations of cooperation policy and management: teach. handbook.], NADU, Kyiv, Ukraine.
11. Kucherenko, O. (1997), "Derzhavna polityka: analiz suchasnykh politolohichnykh kontseptsij", *Zbirka dopovidej na Mizhnarodnij naukovopraktychnij konferentsii* [Proceedings of the International Scientific Conference], Mizhnarodna naukovopraktychna konferentsiia [International Scientific and Practical Conference], National University, Kyiv, Ukraine, pp. 279-281.
12. Muzychenko, H.V. "Derzhavna polityka Ukrainy: osnovy vyznachennia ta analizu v mezhakh politychnoi nauky", [Online], available at: <http://gisap.eu> (Accessed 31 Aug 2013).
13. Pal, L. A. (1999), *Analiz derzhavnoi polityky* [Policy Challenges], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
14. Piren, M. I. (2009), *Publichna politychna diial'nist' : navch. posib.* [Public political activity: studies. handbook.], NADU, Kyiv, Ukraine.
15. Kresina, I.O. Matviienko, A.S. Onishchenko, N.M. Pehuda, Ye.V. Skrypniuk, O.V. Balan, S.V. and Stojko, O.M. (2006), *Polityka, pravo i vlada v konteksti transformatsijnykh protsesiv v Ukraini: do 15-i richnytsi nezalezhnosti Ukrainy* [Politics, Law and Government in the context of transformation processes in Ukraine: the 15th anniversary of Ukraine's independence], Instytut derzhavy i prava im. V.M. Korets'koho NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
16. Shemshuchenka, Yu. S. and Babkina, V. D. (1997), *Politolohichnyj entsyklopedychnyj slovnyk : navch. posib. dlia stud. vysch. navch. zakl.* [Political Encyclopedic Dictionary: teach. handbook. for students. Education. teach. bookmark.], Heneza, Kyiv, Ukraine.
17. Romanov, V. Ye. Rudik, O. M. and Brus, T. M. (2003), *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy ii vprovadzhenia* [Public Policy: Analysis and its implementation mechanism], DRIDU NADU, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
18. Riabichko, O. V. (2011), "Derzhavna polityka rehuliuвання pidpriemnyts'koi diial'nosti: mekhanizmy formuvannia", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, [Online], vol. 1 (39), available at: <http://www.stationline.org.ua> (Accessed 30 Aug 2013).
19. Tertychka, V.V. (2002), *Derzhavna polityka: analiz ta zdzijsnenia v Ukraini* [Public Policy: Analysis and implementation in Ukraine], Vyd-vo Solomii Pavlychko "Osnovy", Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"