

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті аналізується сутність і зміст державної політики в умовах демократичного та трансформаційного суспільств, у результаті чого зроблений висновок про необхідність більш активного залучення громадян до процесу вироблення державної політики в Україні.

Ключові слова: державна політика, формування державної політики, реалізація державної політики, оцінка державної політики, цілі державної політики, процес державної політики, демократична держава, громадянське суспільство.

В статье анализируются сущность и содержание государственной политики в условиях демократического и трансформационного общества, в результате чего сделан вывод про необходимость более активно вовлекать граждан к процессу разработки политики в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, формирование государственной политики, цели государственной политики, процесс государственной политики, демократическое государство, гражданское общество.

This article analyzes the nature and content of public policy in a democratic and transformational societies, resulting in a conclusion about the need for more active involvement of citizens in policy making in Ukraine.

Key words: public policy, public policy, policy implementation, evaluation of public policy, public policy objectives of public policy, democracy, civil society.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Державна політика є стратегічним курсом, що спрямований на розвиток держави та якого дотримується державні управлінці та громадськість. Відповідно до цілей і завдань процесу формування і впровадження державної політики є концептуальними положеннями у структурі механізмів сучасного державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор. Аналіз сутності та змісту державної політики здійснено в працях вітчизняних науковців, наприклад, І. Гладуняка [1], О. Дем'янчука [3], Л. Козлової [4], О. Лазаревої [5], А. Мерзляка [6] та інших, а також зарубіжних учених у сфері державного управління, таких як: Дж. Андерсон [10], Б. Гогвуд та Л. Ган [2], М. Крафт та А. Фарлонг [11], М. Морган, М. Райн і Р. Гудін [12], Е. Янг та Л. Куїнн [9] тощо.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Як відзначено вище, ґрунтовний аналіз теоретичних аспектів державної політики зроблений як зарубіжними, так і західними дослідниками. Однак, недостатньо дослідженими є особливості формування і реалізації державної політики у демократичних та перехідних державах, чому і присвячена дана стаття.

Формулювання мети статті. Приймаючи до уваги те, що в умовах демократичного та трансформаційного суспільств процес формування, реалізації та оцінки державної політики може відрізнитися, автор даної статті ставить на меті виявити сутність і зміст державної політики відповідно до західних та вітчизняних наукових джерел з державного управління з проекцією на Україну.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відразу зазначимо, що державна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики:

1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи у рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами;

2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В

ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотній зв'язок;

3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідкування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики [3, с. 32].

Ключовими елементами державної політики є:

– повноважні дії влади. Державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

– реакція на реальні життєві потреби чи проблеми. Державна політика намагається реагувати на конкретні проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій (НДО) чи органів влади;

– орієнтованість на досягнення цілі. Державна політика намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби у конкретному суспільстві;

– курс дій. Державна політика – це, як правило, не одне окреме рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід чи стратегія;

– рішення щось робити або рішення нічого не робити. Визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або може базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано у рамках поточної політики, а отже, не привести до жодних дій;

– здійснюється одним гравцем або групою гравців. Політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців;

– обґрунтування дій. Визначена політика, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується;

– ухвалене рішення. Державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [9, с. 5–6].

Процес формування і реалізації державної політики є багатограним і складним (див. рис. 1.1). Через те, що вітчизняна наукова школа розглядає державне управління як особливий тип соціального управління, тому є важливими, насамперед, управлінські засади формування та реалізації державної політики. З точки зору державного управління, для якого держава як соціальна організація є ієрархізованим соціальним процесом, процес формування і реалізації державної політики має певні особливості, що характеризують його сутність [6].

Важливим фактором для успіху у реалізації державної політики є правильне формулювання її цілей. Недостатньо сказати на що державна політика орієнтована, натомість необхідно чітко визначити, які результати очікуються від її здійснення у різній перспективі. Тому, наприклад, урядові визначення «соціально орієнтована політика» або не є цілями як такими, а залишаються деклараціями, з яких небагато можна зрозуміти і про сутність, і про напрям здійснюваної політики [3, с. 33]. Особливістю ж цілей державної політики є те, що вони зазвичай ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і у деяких випадках визначатися лише ретроспективно [2, с. 38], на чому акцентують увагу Б. Гогвуд і Л. Ган.

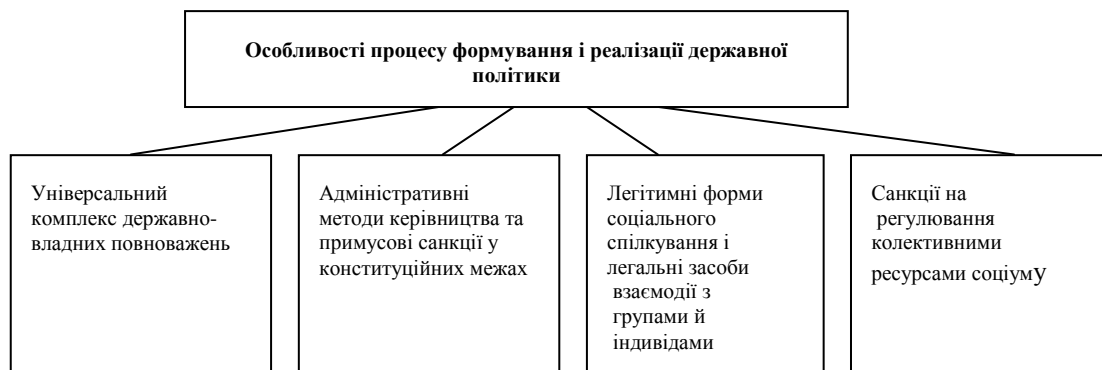


Рис. 1.1. Особливості формування і реалізації державної політики³

Цілі державної політики мають бути оприлюднені для того, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого вона спрямована, розуміли та згодні були підтримувати її. Саме тому при формуванні державної політики важливим елементом є визначення загального інтересу та волі більшості громадян шляхом волевиявлення народу при

проведенні виборів Президента України, народних депутатів і депутатів органів місцевого самоврядування, референдумів, а також суб'єктами політичної системи, особливо при формуванні фракцій у Верховній Раді України, виборчих блоків, об'єднань і рухів у період виборчих кампаній, а також впливом професійних спілок,

³ Рисунок на основі джерела: Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління» [Електронний журнал]. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.

об'єднань суб'єктів господарювання, професійних і соціальних угруповань, проведенням соціологічних опитувань з окресленої проблеми тощо.

До дійових осіб розробки і реалізації публічної політики можна віднести: урядові органи;

політичні організації (партії); професійні організації; громадські (неурядові) організації; засоби масової інформації; законодавча влада; судові органи; органи місцевої влади тощо (див. Рис. 1.2).

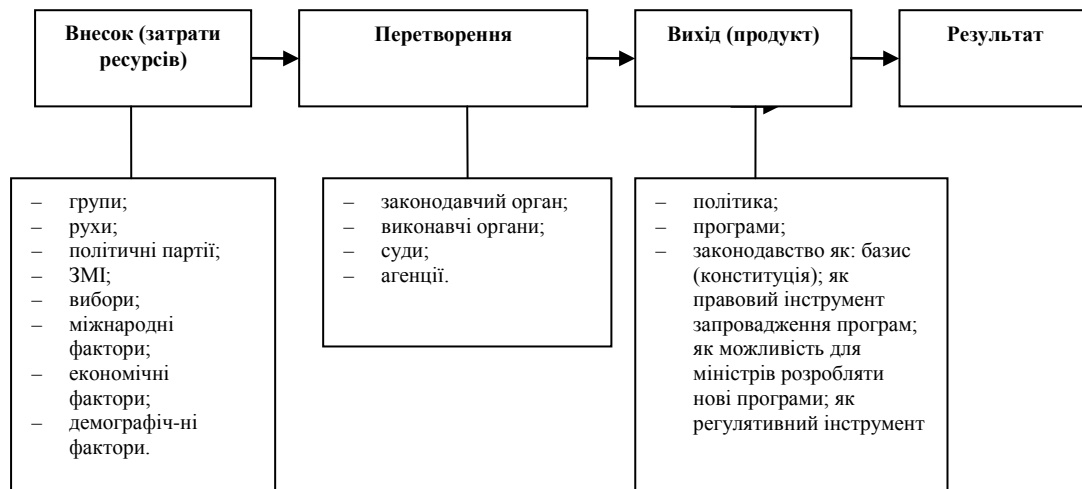


Рис. 1.2. Моделювання процесу державної політики⁴

Атрибутами державної (публічної) політики є: адміністративні повноваження – легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоуправління; компетенція у тій сфері, якої стосується публічна політика – освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо; впорядкованість та наступність – наявність системи розробки та прийняття рішень, відслідковування результатів, оцінки та коригування дій. На переконання О. Дем'янчука, брак чи недосконалість будь-якого з цих атрибутів суттєво утруднить або навіть зробить неможливою розробку й реалізацію політики. [3, с. 32].

Існують різні підходи до процесу вироблення політики залежно від контексту та цілей. Загальноприйнята ж модель, яку наводять зарубіжні і вітчизняні науковці називається циклом державної політики (див. Рис. 1.3). На переконання західних дослідників Е. Янг і Л. Куїнн, «справжня суть вироблення політики полягає у тому, що кожен із запропонованих шести етапів процесу має потенціал інформувати попередні та наступні кроки циклу, наприклад, зважування ваших варіантів політики для вибору найкращого з них часто може допомогти поглибити й розширити визначення проблеми» [9, с. 13]. Зауважимо, що перевагою циклічної моделі політики є її здатність бути орієнтиром, а недоліком можна вважати відносний брак гнучкості.

Відповідно до провідного західного дослідника державного управління Дж. Андерсона, підхід до аналізу державної політики як до процесу, який також називають «цикл політики» (див. Рис. 1.3), має декілька переваг. По-перше, і найголовніше, такий підхід з акцентом на процесі політики централізує увагу навколо інститутів та посадових осіб, які приймають рішення щодо державної політики та тих факторів, що впливають на їх рішення. По-друге, державна політика найчастіше включає у себе певні етапи. По-третє, такий підхід є гнучким і відкритим до змін. Так, додаткові етапи можуть бути включені, якщо досвід вказує на те, що вони можуть підсилити опис та дослідження. По-четверте, підхід з акцентом на процесі політики допомагає показувати динамічну політику у розвитку, а не статичну та міжсекторальну. Він займається еволюцією політики та вимагає того, щоб замислювалися над тим, що рухає політику від одного етапу на інший. Більш того, він допомагає робити наголос на зв'язках між учасниками вироблення та реалізації державної політики. Політичні партії, групи інтересів, законодавчі процедури, президентські зобов'язання, громадська думка та інші аспекти можуть бути розглянуті разом через те, що вони допомагають пояснити формування державної політики. По-п'яте, такий підхід не має культурного забарвлення, а значить може бути використаний для дослідження державної політики в різних державах [10, с. 5–6].

⁴ Рисунок складено автором на основі даних Л. Пала. Джерело: Розробка державної політики. Аналітичні записки / укл. О. І. Кілієвич В. С. Романов. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2002. – 320 с. – ISBN 966-8039-13-0.

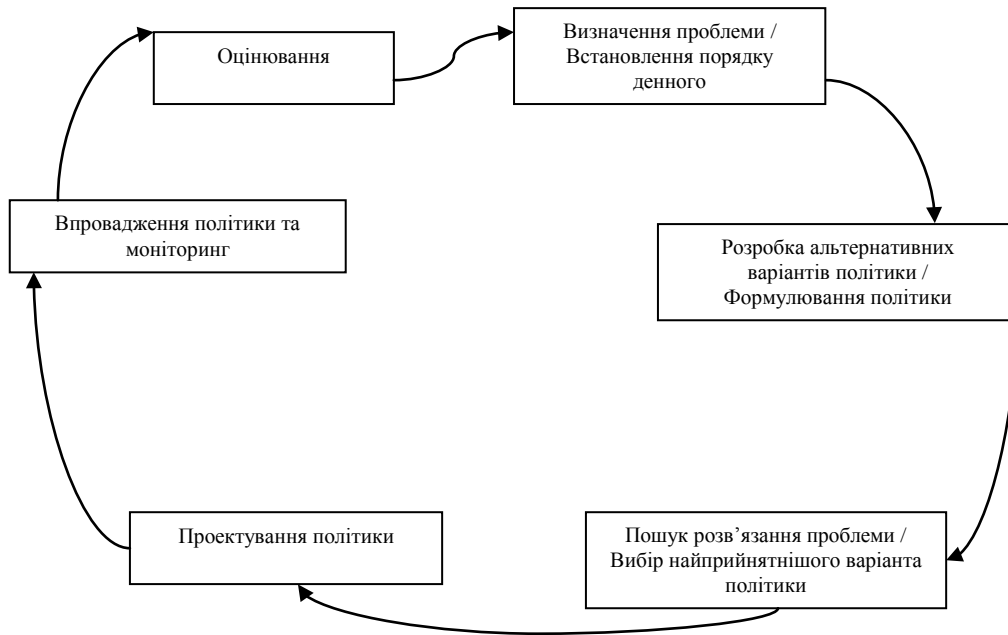


Рис. 1.3. Циклічна модель державної політики

На думку дослідника А. Мерзляка, когезія та когерентність процесу формування і реалізації державної політики полягає у формуванні легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики; розробці стратегічного курсу та прийнятті державних рішень; адміністративних й інших засобів реалізації управлінських рішень; державному контролю й арбітражі, що забезпечує самокорекцію державної політики та «зворотній зв'язок» з об'єктами державного управління [6].

У виробленні державної політики можна виділити п'ять етапів: 1) ініціювання політики – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою; 2) формування політики – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів,

цілей і засобів їх досягнення; 3) ухвалення політики – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики у низці рішень і програм; 4) реалізація політики – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм; 5) оцінка політики – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від політики, що запроваджується [7] (див. Рис. 1.4).

Аспекти публічної політики такі: формулювання проблеми, ідеї публічної політики; дослідження проблеми, публічне обговорення; координація інтересів різних груп чи секторів; розробка публічної політики для розв'язання проблеми; реалізація публічної політики; оцінка результатів реалізації політики [3, с. 33].

Рис. 1.4. Етапи вироблення державної політики⁵

На думку І. Петренка, найважливішу роль у здійсненні державної політики відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання та організації. Отже, створюється «залізний трикутник» (див. Рис. 1.5), що об'єднує всіх учасників, у якому кожний відіграє відведену йому роль, виконуючи певні функції. Разом вони можуть істотно впливати на розробку та реалізацію державної політики у певній сфері, відстоюючи свої інтереси. Необхідним є врахування об'єктів державної політики, тобто соціальних прошарків, груп, організацій, окремих громадян, на яких вона поширюється, впливаючи на їх поведінку, цінності й позиції. Громадські об'єднання та організації якраз і покликані виконувати в цьому трикутнику функції артикулювання та агрегування інтересів об'єктів політики [7].

На переконання О. Лазаревої, питання участі громадян у процесі вироблення політичних рішень зводиться до проблематики публічної політики, шляхи імплементації її засобів у суспільно-політичному житті. Адже політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство. Влада, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефективної мобілізації суспільства і, таким чином, змушена докладати зусилля для отримання

зворотної реакції у формі суспільної підтримки у вирішенні проблеми [5].

В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» на міністерства покладається забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності [8]. При цьому порядок формування цієї політики залишається поза увагою офіційних документів, незважаючи на виняткову важливість її спрямування [3, с. 31]. Як уважає О. Дем'янчук, відсутність горизонтальної складової публічної політики в постсоціалістичних державах, у тому числі й в Україні, суттєво знижує її ефективність і водночас збільшує ризик невдачі, оскільки природна публічна підтримка реалізації політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінені на двостороннє спілкування між окремими, переважно державними, агенціями. Одночасно це призводить до обмеження наявних ресурсів та інструментів здійснення політики лише тими, що є в розпорядженні урядових органів. Окрім усього, це знижує можливість об'єктивної оцінки результатів здійснення політики і підвищує ризик хибності у послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, а також закладає помилки у реалізації наступних планів і політик, побудованих на основі даної державної політики. [3, с. 34].



Рис. 1.5. Трикутник здійснення державної політики⁵

Отже, формування і реалізація державної політики у постсоціалістичних державах виявляються зосередженими переважно у руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад. Так, як зауважує О. Дем'янчук, законодавча та виконавча влада «виступають ініціаторами розробки і впровадження нової публічної політики, залучають і розподіляють необхідні ресурси, координують дотримання інтересів різних секторів економіки та суспільства і, зрештою, самі оцінюють успішність своєї діяльності» [3, с. 33]. А на переконання британських дослідників державної

політики, для того, щоб виробити державну політику так, щоб вона працювала, виробники політики не можуть просто приймати закони та видавати накази. Вони повинні переконати людей наслідувати ці накази, якщо вони мають стати частиною загальної практики [12, с. 5]. Тому необхідно більш активно залучати громадян до розробки, реалізації та оцінки державної політики.

Однак, можна говорити й про те, що в умовах трансформаційного періоду реалізація державної політики вимагає значно більшого впливу держави, ніж той, що властивий державам зі сталою

Рисунок складено автором на основі даних джерела: Anderson James E. Public Policymaking : An Introduction / James E. Anderson. – Seventh Edition. – Boston : Wadsworth, 2011. – Р. 5. – ISBN-13: 978-0-618-97472-6. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал] – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/2566/>.

ринковою економікою. Цілі, заходи, засоби, методи, технології тощо з реалізації політики постійно перебувають у динаміці, що має супроводжуватися адекватними, а в основаному випереджаючими змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікаційних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

Вітчизняний дослідник І. Гладунок вважає, що відсутність системного бачення цілей і завдань державної влади, її неспроможність виконувати належні конституційні завдання, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, гарантувати державний суверенітет, верховенство права і законність спричиняє відповідні наслідки на рівні державної політики. Вона поступово відривається від своєї конституційної основи й перетворюється із засобу забезпечення суспільних потреб на інструмент обслуговування тих або інших політико-олігархічних угруповань. Зазначена загроза, на думку автора, становить одну з найголовніших перешкод на шляху демократизації політичної системи та механізму державного управління. Більш того, однією з найважливіших проблем у сфері формування сучасної державної політики є намагання реалізувати її поза контекстом конституційних принципів і цінностей. Водночас розрив між конституційними принципами й цінностями та реальною державною політикою здатний спричинити втрату нею як легальності, так і легітимності в очах суспільства [1].

Політика справляє сильний вплив на вироблення державної політики частково тому, що вибрані державні посадові особи обов'язково мають прогнозувати те, як їх заяви та дії щодо напрямків державної політики можуть вплинути на їх шанси бути переобраними на наступних виборах. Політика також є однією з основних причин того, чому державна політика містить у собі конфлікт, а також чому її може бути так важко аналізувати. [11, с. 8]. Політика пов'язана з мораллю, духовною, релігійною та іншими сферами суспільного життя.

Тому державна політика відображає не лише найбільш важливі цінності суспільства, а також і конфлікт між цінностями. Урешті-решт «державна політика представляє одну з багатьох різних цінностей, якій надається найвищий пріоритет у будь-якому прийнятому рішенні» [11, с. 6].

Висновки. До аналізу процесу вироблення державної політики існують різні підходи. При цьому аналіз державної політики можна здійснювати відповідно до таких основних ланок процесу: 1) формування та ухвалення державної політики на основі аналізу суспільних проблем та врахування громадської думки, а також стратегії розвитку держави; 2) реалізація політики, що передбачає здійснення державної політики відповідно до комплексу заходів із впровадження прийнятих рішень і програм; 3) оцінка державної політики задля перевірки її ефективності, що, залежно від результатів оцінки, може призвести до продовження напрямку і засобів реалізації державної політики, їх коригування або відмови від політики загалом.

Головну роль у здійсненні державної політики у демократичній державі відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання та організації, тобто громадськість. Тому для ефективного впровадження державної політики необхідно активно залучати громадян до процесу вироблення державної політики для того, щоб заручитися підтримкою з боку тих, на кого державна політика направлена. Це можливе за умови розвинутого громадянського суспільства, що не є характеристикою сучасної України, в якій, можливо через вищезазначене, формування і реалізація державної політики є зосередженими переважно у виконавчій та до певної міри законодавчій владі.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у детальному теоретико-методологічному аналізі змісту і сутності державної політики в умовах постсоціалістичних трансформацій, у тому числі й в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладунок І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс] / І. Гладунок // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал]. – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/733/>.
2. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. з англ. А. Олійник; наук. ред. В. Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 396 с. – ISBN 966-500-179-5.
3. Дем'ячук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'ячук // Наукові записки [Текст] / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К., 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.
4. Козлова Л. В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики / Л. В. Козлова // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 147. Т. 159. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 63–69.
5. Лазарєва О. Засоби публічної політики в державному управлінні: зміст наукової проблеми / О. Лазарєва [Електронний ресурс] // Науковий вісник Львівського регіонального інституту державного управління «Демократичне врядування» [Електронний журнал]. – 2010. – Вип. 5. – Режим доступу до журн. : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Lazarj.pdf.
6. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління» [Електронний журнал]. – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.
7. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал] – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/2566/>.
8. Про систему центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1572%2F99>.

9. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с. – ISBN 966-8039-27-0.
10. Anderson James E. Public Policymaking : An Introduction / James E. Anderson. – 7th ed. – Boston : Wadsworth, 2011. – 342 p. – ISBN-13: 978-0-618-97472-6.
11. Kraft M. E. Public Policy : Politics, Analysis, and Alternatives / M. E. Kraft, S. R. Furlong. – 3rd ed. – Washington : CQ Press, 2009. – 482 p. – ISBN 978-0-87289-971-1.
12. The Oxford Handbook of Public Policy / ed. by M. Morgan, M. Rein, R. E. Goodin. – Oxford : OXFORD University Press, 2008. – 983 p. – ISBN 978-0-19-926928-0.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Палагнюк Ю. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 15.06.2011 р.