



Ігор ПЕТРЕНКО,
аспірант кафедри політології
філософського факультету
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

Сутність державної політики та державних цільових програм

Сьогодні в українському суспільстві гостро відчувається необхідність у коректній, зваженій та науково обґрунтованій державній політиці. Складною проблемою, що потребує нагального розв'язання, є і питання реального механізму провадження державно-політичних рішень. Але не менш необхідним є усвідомлення суспільством та нашим істеблшментом безперспективності політики зволікання з розробкою і провадженням стратегічних рішень, що мають скласти основу довгострокової державної політики, яка окреслила б цілі та завдання, визначила напрям розвитку нашої держави. Адже без стратегії її розвитку, без вироблення основних принципів, визначення пріоритетів державної політики, без знання того, яку державу будуємо та які відносини в суспільстві повинні домінувати, ми приречені бовтатися між Сцільою і Харибдою, а не рухатися до благополучного майбутнього.



Загалом державна політика в будь-якій сфері є відповіддю на практичні проблеми осмислення та контролювання комплексного характеру суспільства. Навколо визначення самого поняття «державна політика» виникає багато суперечок. Це пов'язано з багатоаспектністю та багатогранністю явища.

У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Зокрема, західний дослідник Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [9, с. 22]. Інші західні дослідники Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [3, с. 34–35, 39]. По-перше, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона (політика) є суттю послідовності рішень. По-друге, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними. Дослідження державної політики передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами та організаціями. І хоча накопичення рішень протягом певного часу може скласти певну мозаїку політики, майже завжди впровадження тієї чи тієї з них має цілеспрямований характер. Варто також зазначити: державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Отже, державною називається вона передовсім завдяки своєму походженню. До речі, Л. Пал зауважує, що «законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики», «майже кожному політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями» [9, с. 23].

Зауваження небезпідставне. Хоча вироблення державної політики має усвідомлений характер, результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями. Причини тут різні. По-перше, політика як своєрідний план намірів може визначитися несподіваним для виробників способом через труднощі у фіксованому розміщенні окремих осіб та організацій на відповідне із заявленою політикою місце. Ефект «зміни азимута» при

цьому майже невідворотний. По-друге, на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають її творці. Зрозуміло, що такий стан справ має спонукати нас не лише до дослідження впливу державної політики, а й урахування цілей і намірів, які закладають її виробники «на виході».

І не випадково, як уже зазначалося, згадані дослідники наголошують, що державна політика – це не завжди дії, це також... утримання від дії. Не в усіх, безперечно, випадках, не в усіх періодах історичного поступу й не в усіх сферах суспільного життя потрібне активне втручання держави. Інколи необхідною є продумана і – часом – небезболісна «робота над помилками». У тому числі й на основі ґрунтовних наукових досліджень, зокрема процедур моніторингу та оцінювання в тій чи іншій сфері суспільного життя. Тобто політика може складатися з переліку того, що не робиться, а не лише з того, що має бути зроблене [3, с. 37; 9, с. 27–28].

Іще однією цікавою особливістю державної політики, на якій акцентують увагу Б. Гогвуд і Л. Ган, є те, що її цілі можуть визначитися ретроспективно, з метою раціоналізації урядом своїх попередніх дій [3, с. 38]. Тобто цілі державної політики зазвичай ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначитися лише ретроспективно.

Узагальнюючи підходи до визначення державної політики західними вченими, варто розглянути трактування цього поняття, наведені Е. Янг і Л. Куїнн:

- державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

- державна політика – це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади;

- державна політика зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві;

- державна політика – це курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія;

- державна політика – це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій;

- державна політика здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців;

- державна політика передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується;

- державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [11, с. 5–6].

Власне, наведені положення не є дефініціями поняття «державна політика», адже не дають цілісного уявлення про самий процес. Вони радше є її характеристиками, основними моментами, які допомагають зрозуміти суть державної політики, виокремивши її складники. Склавши їх до купи, ми зможемо отримати цілісну картину цього багатоаспектного явища.

Російський дослідник В. Холопов зазначає, що державна політика в певній сфері – це система взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, які об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [10, с. 77]. У підручнику «Державна політика і управління» за редакцією Л. Сморгунова ми знаходимо визначення державної політики як «політичного процесу управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади держави на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як під час розробки, так і під час здійснення стратегії і тактики регулювального та організаційного впливу на всі компоненти й аспекти функціонування та розвитку економіки, соціальної сфери й інших підсистем суспільства шляхом розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів» [5, с. 67]. Ще один учений Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [1, с. 57]. Тож, з огляду на це, можна дійти висновку, що державну політику слід розглядати і як один із видів державно-управлінської діяльності.

Державна політика розробляється з урахуванням багатьох обставин та умов найвищими органами державної влади за участю інших суб'єктів політики – партій, громадських організацій, університетів і дослідницьких центрів, впливових діячів бізнесу, культури і науки. А виходячи із суті державної політики, що визначається як цілеспрямована діяльність органів державної влади з розв'язання суспільних проблем, досягнення і реалізації суспільно значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер [7, с. 4], її всеосяжного характеру та визначального впливу на життя громадян, украй важливе значення має наукове забезпечення цієї політики. Воно полягає у проведенні фундаментальних і прикладних досліджень, формуванні наукових центрів, дослідницьких груп, спеціальних фондів, що займаються вивченням актуальних суспільних проблем і виробленням рекомендацій для органів державної влади.

До речі, вже згадуваний російський дослідник Г. Атаманчук зазначає, що зміст державної політики – це не що інше, як оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку та суб'єктивних суджень людей про свої інтереси в ньому. В кожній державі політика формується під впливом багатьох обставин, є збігом певних чинників, буває доволі кон'юнктурною та персоналізованою. Сенс державної політики він зводить до модернізації матеріального та духовного виробництва й соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу, розвитку людини та взаємовигідного розподілу праці з іншими державами [1, с. 57–59].

Синтезуючи згадані вище підходи, спробуємо дати комплексне визначення поняття «державна політика».

Це – діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний гаразд.

Можна виокремити п'ять етапів вироблення державної політики.

Перший етап (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.

Другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення.

Третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм.

Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм.

П'ятий етап (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 упроваджуваної політики [5; 6; 7; 8].

Слід зауважити: поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми» або «державні цільові програми», тому варто формулювати на відтворити пояснення В. Лобанова, який зазначає, що цільові програми – це пов'язаний ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку держави [8, с. 73].

Що стосується цільових державних програм, то це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалій період.

З огляду на зазначене робимо висновок, що **державна цільова програма** – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації.

Можна виокремити низку принципів, дотримання яких забезпечить успішність державних цільових програм, а саме:

- орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань;
- побудова програми у вигляді окремих блоків, пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що складають програмну структуру;

• розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності елементів, що її складають;

• системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації;

• забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами.

Виокремлюють також і різновиди державних цільових програм:

за державним статусом: міждержавні, загальнонаціональні, регіональні, місцеві;

за функціональною орієнтацією: соціальні, економічні, науково-технічні та ін.;

за строками реалізації: короткострокові, середньострокові, довгострокові.

Важливим є поєднання загальнонаціональних цільових програм із регіональними та місцевими, налагодження співпраці між центральними, місцевими органами управління та місцевим самоврядуванням. Це, у свою чергу, передбачає: визначення управлінських структур, що відповідають за зв'язок із регіональними; планування державної політики на регіональному рівні; формування управлінських структур на регіональному та місцевому рівнях; створення ефективної комунікації з регіонами.

Варто зазначити, що будь-яка державна програма лише виграє, якщо до її розробки та реалізації буде залучено громадські організації та рухи, а також приватні структури, які мають кваліфікований персонал і фінансові ресурси. Але при цьому слід пам'ятати про загрозу використання державних засобів у вузькогрупових інтересах. Як і про те, зокрема, що етапи розробки та впровадження державних цільових програм теж мають свої особливості й порядок реалізації – від виявлення проблеми до моніторингу та оцінки результатів впровадження програми.

На жаль, в Україні ефективність багатьох державних програм є дуже низькою через недостатнє їх фінансування, слабкий контроль, невмілу реалізацію, відсутність механізмів моніторингу, оцінки та аналізу соціального ефекту від їх реалізації, слабкого науково-методичного забезпечення. Але сутність державної політики полягає якраз у тому, що остання є діяльністю органів державної влади для досягнення певних цілей і розв'язання суспільних проблем.

Держава прагне впливати чи безпосередньо управління різними сферами суспільного життя шляхом використання правових, адміністративних, економічних чи політичних інструментів. І саме в державній політиці в концентрованому вигляді виражаються інтереси соціальних класів і груп, які захищає державна влада [4, с. 115]. А під виробленням державної політики можна розуміти сукупність стадій, чинників, умов діяльності суб'єктів політики і груп впливу в ході вибору стратегічних цілей та їх закріплення у відповідних документах [5, с. 80].

Українські вчені зазначають, що дослідження державної політики – це аналіз розвитку, управління, впровадження й оцінювання політичних ініціатив, рішень і дій, процес обґрунтованого навчання або вдосконалення на підставі врахування і вивчення помилок та недоліків. Дослідження державної політики зосереджене на повсякденному політичному житті та його змісті з удосконаленням цілей [7, с. 4]. Тим-то важливим є момент загального інтересу й волі більшості громадян. Безперечно, кожна особа може мати власну думку щодо державних рішень, від негативною до позитивною, але державна політика, спрямована на благо людей, на досягнення стратегічних орієнтирів розвитку країни, повинна закріплюватися державними органами, бути відомою і зрозумілою суспільству.

Найважливішу роль у здійсненні державної політики відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання та організації. Отже, створюється «залізний трикутник», 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 в 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.

Результативність державної політики багато в чому залежить як від того, якою мірою органи державного управління дотримуються основоположних адміністративних цінностей, притаманних демократичним устроєм (до них насамперед відносять надійність, прозорість, підзвітність, відповідальність, адаптивність, ефективність державних структур), так і від якості аналізу проблеми і розроблених альтернатив. Можливості державного апарату в об'єктивному та ефективному аналізі суспільних проблем і розробці якісних альтернатив, що їх покликана розв'язувати державна політика, багато в чому є обмеженими політичною кон'юнктурою, партійною належністю тих чи інших державних діячів, лобістським впливом тощо. Тому цілком логічним і виправданим є залучення «фабрик думок» до процесу вироблення державної політики. Особливо це стосується використання наукового потенціалу вищих навчальних закладів і дослідних інститутів.

Державна політика потребує свого подальшого дослідження. Важливим є зосередження уваги на її експертно-аналітичному забезпеченні, розробленні методології її аналізу, виробленні механізму моніторингу її впровадження та критеріїв оцінки ефективності її реалізації.

Джерела

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Учебник / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.
2. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг; пер. І. Дзюба, А. Олійник. – 2-ге вид. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. – 654 с.
3. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. А. Олійник. – К.: Основи, 2004. – 396 с.
4. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. – М.: Магистр, 1997. – 496 с.
5. Государственная политика и управление: Учебник: В 2-х ч. – Ч. 1. / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
6. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу: Підручник для ВНЗ / В. Н. Данн; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред. М. О. Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 с.
7. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навчальний посібник / О. І. Валєвський, В. А. Ребкала, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
8. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация: Учебное пособие / В. В. Лобанов – М.: ГУУ, 2000. – 114 с.
9. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
10. Холопов В. А. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / В. А. Холопов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 364 с.
11. 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.

