

**Олександр Валерійович ЛАВРУК,**

кандидат економічних наук,

докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом (м. Київ),

arhangelprime@gmail.com

УДК 338.22:330.1

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Вказано значення державної політики як важливої сфери суспільної життєдіяльності під час формування й оптимізації державно-політичних процесів та соціально-економічного розвитку України. Зазначено, що дослідження державної політики є особливо важливим процесом, оскільки виникає потреба проведення аналізу всіх можливих наслідків від неправильно прийнятих державних рішень, а тому необхідно таким чином організувати діяльність уряду, щоб її результатом призвів до стабілізації суспільно-політичного розвитку в усіх сферах суспільного життя країни. Актуальність дослідження державної політики полягає в тому, що в умовах глобалізації і європейської інтеграції необхідною є активізація теоретичних і практичних досліджень з метою вирішення найбільш важливих і пріоритетних проблем країни. Проводиться теоретичне обґрунтування та визначаються питання, котрі повинні враховуватися органами державної влади під час вироблення та реалізації державної політики. Необхідність освоєння процесу вироблення та здійснення державної політики потребує наукового теоретичного дослідження й практичного розв'язання, оскільки в науковій літературі відсутній єдиний підхід до її трактування, повного висвітлення змісту, мети й завдань. Наведено основні складові інституційної основи теоретичного підходу до обґрунтування дефініції державної політики та виокремлення основних позицій її конструктивного формування. Окреслено практичне значення вказаних підходів для розвитку соціально-



економічних і виробничих процесів у сферах суспільної діяльності. Здійснено дослідження теоретичних інтерпретацій наукових суперечностей у просторі політичних, економічних та соціальних взаємодій структурних складових державної політики. Вказано, що на етапі теоретичного обґрунтування поняття державної політики та з метою її ефективної реалізації варто визначитися із системою інструментів і методів, з допомогою яких будуть виконуватися передбачувані в її середовищі заходи. Запропоновано застосування органами державної влади гнучкої системи стимулюючих важелів та інструментів впливу на суб'єкти господарювання під час впровадження державної політики.

Ключові слова: суспільство, державна влада, державна політика, завдання державної політики, державно-управлінські рішення.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в період нестабільного розвитку ринкового середовища України та супроводжуються тяжкою економічною і соціальною кризою, характеризуються низкою негативних явищ, які впливають на рівень виробництва продукції суб'єктами господарювання. Сьогодні їхній вплив небажаний, оскільки Україна вибрала цільову орієнтацію на інноваційний шлях розвитку, що забезпечує значне прискорення соціально-економічного зростання його основних сфер діяльності, забезпечення конкурентоспроможності країни на внутрішньому і світовому продовольчому ринку. Особливо актуальними й гострими ці питання є для малих і середніх суб'єктів господарювання, які першочергово потребують розробки заходів державної політики й нових стратегічних моделей державного управління для активізації своєї бізнесової діяльності на основі пропонування ринків техніки, технологій та інноваційних ресурсів.

Наразі державі залишається своєчасно в заходах державної політики надати пріоритет створенню умов і запровадженню соціальних і економічних стимулів для активізації функціонування суб'єктів господарювання на інноваційній основі. Варто організувати діяльність органів державної влади таким чином, щоб сформована ними державна політика не тільки передбачала захист суспільних інтересів товаровиробників продукції, але й забезпечувала (при зважених і обґрунтованих державних рішеннях) стабільний розвиток суспільства. Актуальність цих проблем спонукає до необхідності поглибити дослідження теоретико-методологічних аспектів, пов'язаних з обґрунтуванням дефініції поняття державної політики.

Дослідження проблеми сутності, змісту державної політики, механізмів її впровадження та моделей державного управління знайшло своє відображення в наукових працях таких зарубіжних вчених: Дж. Андерсон, Т. Брус, М. Браун, Е. Вайнінг, М. Вебер, Д. Веймер, В. Вільсон, Т. Дай, В. Данн, П. Друкер, А. Пал та ін.



Теоретико-методологічному обґрунтуванню поняття державної політики, її аналізу, стратегії, механізмам формування і впровадження, використанню сучасних моделей державного управління присвячена низка праць українських науковців: О. Амосов, В. Бакуменко, Т. Брус, О. Валецький, З. Варналій, В. Гошовська, О. Кілієвич, В. Купрій, М. Латинін, М. Логунова, В. Мамонова, В. Ребало, Є. Романенко, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка та багато інших вчених.

Однак досить багато науково-теоретичних питань щодо визначення сутності, завдань, особливостей, застосування методів та інструментів, програм розвитку й механізмів впровадження дієвих функцій державної політики та прийняття управлінських рішень щодо подальшого розвитку суспільних процесів досі залишаються недостатньо дослідженими. Це актуалізує необхідність більш поглибленого теоретичного та методологічного аналізу поняття державної політики на основі визначення конструктивних підходів до її розуміння.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні сутності дефініції державної політики, яка є предметом дискусійних трактувань науковців з цієї проблематики.

Євроінтеграційні процеси на сьогодні є тими чинниками, котрі зумовлюють трансформацію й формування модернізованої держави, що викликає необхідність переосмислення функцій держави, політики і влади, функціональна єдність яких поступово уніфікується, розширюється значення принципів цілеспрямованості, нестандартності, гібридності й різноманітності у політичному житті осучасненого суспільства. Відзначимо, що розвиток соціально-економічних процесів та формування сучасного демократичного суспільства в Україні спричиняють посилену увагу до генезису державної політики та її соціально-політичного середовища.

Дослідження ланцюжка зіставлення функцій держави й державної політики має як теоретичне, так і практичне значення, оскільки дає можливість вивчити наявні форми внутрішньої будови, змісту, характер та спрямованість їхньої діяльності. Це є основою для визначення пріоритетів під час формування державних рішень щодо організованості й ефективності здійснення державної політики в основних сферах її діяльності.

Нині досить важливу роль у дослідженні державної політики відіграє низка проблем, пов'язаних з розвитком суспільства: формування змісту державної політики, вивчення впливу політичних та соціально-економічних чинників на її зміст і функціональні можливості, встановлення ефекту впливу різних інституційних структур і політичних процесів на здійснення політики, впровадження й оцінювання суспільством наслідків державної політики.

Отже, основними складовими державної політики, заходи яких певним чином мають вплив на розвиток суспільних процесів, є такі блоки: інституційний (державна, органи державної влади, політичні партії), нормативний (норми, положення, державні програми) й мате-



ріальний (засоби для реалізації поставленої мети), а також рівні її здійснення — місцевий, регіональний, загальнодержавний, міжнародний.

Зважаючи на це, варто визначитися з основними етапами дослідження державної політики:

- функціонування в межах специфічних сфер її діяльності (зовнішня політика, аграрне виробництво, охорона здоров'я, транспорт) з метою перевірки важливих аспектів процесу політики на практиці;

- здійснення процесу політики (обґрунтування існуючих проблем, розроблення варіантів впровадження політики, оцінювання її результатів і урахування недоліків функціональних дій державних інституцій);

- ефективність застосування різних типів інструментів (правові, фінансові, організаційні, економічні, інформаційні) для вирішення соціально-економічних проблем під час впровадження політики.

З огляду на це, у державній політиці повинні знаходити своє місце не тільки існуючі проблеми розвитку суспільства, але й ті непередбачувані ситуації і явища, що потребують встановлення причин їхньої появи та виявлення шляхів своєчасного розв'язання. У цьому випадку важливими повинні бути відповідні державно-політичні рішення, що відповідають наявним проблемам, а також програми та інструменти їхньої реалізації в цій сфері діяльності.

Державна політика, як і будь-який соціальний процес, потребує постійного пояснення генезису її змісту і всебічного дослідження як об'єкта наукового пізнання. Особливої уваги потребує категоріальний апарат державної політики, оскільки він має широкий спектр наукової інтерпретації її змісту і фрагментарного обґрунтування в науковій літературі іноземних та вітчизняних науковців. Значний вклад у цю сферу дослідження зробили філософські теоретико-методологічні теорії античних дослідників (Геракліта, Платона й Аристотеля [1]) та класичної, неокласичної і посткласичної наукової школи (Дж. Делез і Ф. Гуаттарі [2], М. Хайдеггер [3]).

Цікаво, що К. Фрідріх дефініцію політики характеризував як «пропонований особою, групою або урядом напрям дій у межах середовища, що передбачає перешкоди та можливості, які конкретна політика має використати або подолати в прагненні досягти мети або виконати завдання чи намір ... Для концепції політики суттєвим є наявність мети, завдання чи наміру» [4, с. 79].

Зауважимо, що політика є важливою сферою успішної діяльності суспільства і держави. Вважається, що політика відображає «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади» [5, с. 646], тобто політику розуміють як інструмент для здобуття й утримання влади відповідними політичними силами. А тому процес реалізації державної політики органами державної влади буде залежати від конституційно визнаної моделі організації державної влади та її відносин із суспільством.

Стверджується, що на можливості політики та обмеження політичної діяльності впливає сукупність соціально-економічних умов [6;



7]. У зазначеному прикладному трактуванні актуалізація можливостей формування політики відбувається за рахунок інструментів прогнозування та стратегічного планування в контексті управлінської діяльності, де чітко розмежовуються політичні, управлінські функції і пріоритети, що ґрунтуються на економічності, ефективності та раціональності [8].

Поряд із важливістю наукових теоретичних поглядів іноземних вчених теоретико-методологічна основа досліджуваної проблематики знайшла своє відображення в низці фундаментальних праць вітчизняних науковців [9; 10].

Загальновідомо, що термін «політика» походить від давньогрецького слова *polis* (місто-держава) та пов'язаних з ним *politike* (містечтво управління), *politicas* (державний діяч), означає діяльність з керівництва й управління суспільством на основі публічної влади. Отже, політика має вплив не тільки на суспільство, але й на окремі суспільні групи людей, котрі знаходяться у межах здійснення її управлінських функцій. А тому вона здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства. Важливим видом політики є державна (політика уряду, президента, парламенту, різних міністерств), котра під впливом змін у її політичній і функціональній сферах кожен раз видозмінюється і виступає об'єктом теоретико-методологічних наукових досліджень (проблемних і дискусійних).

Державною вважається політика не тільки з тієї причини, що вона впливає на суспільство, але й тому, що її стартовим етапом формування є уряд або ж інші державні органи. Зазвичай використання науковцями різних термінів, недосконало і двояко перекладених з іноземної мови, посіяло плутанину у трактуванні дефініцій термінів «політика» (*policy* і *politics*), «державна політика» (*public policy* і *state policy*) та «вивчення (дослідження) державної політики» (*public policy study* і *state policy study*). Здійснення поглибленого аналізу державної політики (формування, корегування, реалізація, оцінювання) значною мірою залежить від конструктивності й чіткості тлумачення понятійного апарату.

Водночас українські вчені по-різному характеризують поняття політики, як сфери професійної діяльності органів державної влади. Зокрема, стверджується, що політика (*politics*) — це «сфера відносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб» [11, с. 370], в іншому випадку — «суспільна наука, що вивчає політичні інституції, принципи та поведінку влади» [12, с. 272].

Ці ж самі науковці розуміють політику (*policy*) відповідно як «напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше» та «певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності» [11; 12], що потребує розмежування поняття політики (*policy*), її рішень і дій. Слід констатувати той факт, що між поняттями *politics* і



policy існують відмінності перекладу, які потребують термінологічного ствердження під час вирішення суспільних проблем. Отже, розмежування поняття, конкретних рішень, дій і їхнього напрямку та програми притаманні політиці (*policy*). Зазвичай у політиці мають місце і спеціальні дії, спрямовані на досягнення мети або реалізацію інтересів.

Існує визначення, де автори вважають, що «державна політика — це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [13, с. 12].

Більш насичене трактування проблеми спостерігається в дослідженнях інших вчених, згідно з яким «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» [14, с. 6]. Ця точка зору є прийнятною, оскільки державна політика та її спрямованість, попри все інше, пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів.

У дослідженнях державна політика трактується як «сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства». Автор вказує на наявність взаємозалежності між економічними, політичними й культурними детермінантами та державною політикою [9, с. 133–135]. Однак у реальній дійсності у складному суспільстві існують соціальні відмінності й соціальна нерівність, для яких необхідно постійно знаходити прийнятне зіставлення, а тому у визначенні поняття державної політики бажано було б вказати на соціальну диференціацію.

Зазвичай автори стверджують, що «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» [15, с. 63], а також забезпечує визначення проблеми, мети та інструментів розв'язання проблеми [11, с. 44].

В окремих випадках державну політику визначають як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємопов'язаних проблем» [16, с. 22], тобто має на увазі цілеспрямована діяльність державної влади та уповноважених органів державної влади (правові, політичні і фінансові) для вирішення сукупності суспільних проблем. Окрім цього, пропонується під «державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку» [17, с. 21]. Однак, незважаючи на те, що суспільному розвитку відводиться важлива роль під час формування державної політики, це не виключає можливість більш поглибленого її трактування.

Дослідження проблем державного управління спонукало науковців до визначення державної політики як «напрямку діяльності держа-



ви щодо визначення та досягнення соціально значущої мети розвитку суспільства чи його окремих сфер» [18, с. 35], тоді як за іншим визначенням «державна політика — це сукупність мети і завдань, що практично реалізується державою, і засобів, які використовуються при цьому» [19, с. 157], тобто в цьому висловлюванні напрям реалізації мети і завдань не береться до уваги.

Вважається, що «державна політика — це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущої мети розвитку суспільства або його окремих сфер» [20]. У цьому концепті державна політика спрямовує до дії цілий політичний процес (упорядкована послідовність дій і взаємодій) у різних суспільних сферах, регулює життєдіяльність людей та соціальні відносини у суспільстві.

Слід зазначити, що діяльність держави спрямовується на покращення суспільно-політичного життя країни та задоволення суспільних потреб громадян, а її державна політика — на прийняття і реалізацію обов'язкових для суспільства державно-політичних рішень за визначеною проблемою, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади [21, с. 10].

Необхідно брати до уваги той факт, що до розуміння сутності й визначення дефініції державної політики та структурування її функціональних дій використовуються різні наукові підходи, оскільки політика вважається специфічним різновидом суспільної діяльності. А тому в дослідженнях науковців акцентується увага на функціональних напрямках діяльності політики, тобто на сутності її основних функцій, та на елементах вживання терміна «політика». Зокрема вважається, що політика ґрунтується на повноваженнях відповідного органу; є процесом посилення організації знань щодо врегулювання проблеми відповідної сфери діяльності; передбачає наявність порядку в системі, узгодженості та встановлення обмежень на поведінку посадових осіб [22, с. 20, 26].

Інколи державна політика «сприймається як взаємовідносини урядової установи та її оточення» [23, с. 13]. В іншому випадку під державною політикою розуміється «... відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій (органів державної влади), здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [24, с. 6]. Узагальнення різних варіантів і підходів вказує на можливість визначати формування (владними структурами) державної політики як безперервний циклічний процес, котрий включає сукупність послідовних дій, взаємодію різних взаємопов'язаних елементів і інституцій з притаманними їм функціями й засобами досягнення кінцевих результатів (схвалення політики).

Враховуючи те, що політика є особливою сферою для функціонування суспільства, основою здійснення державної влади й управління з прийняття й реалізації державно-політичних рішень, то її проблематика завжди виступатиме центром уваги вчених — фахівців з держав-



ного управління та політичної аналітики. Політика є тим універсальним механізмом, котрий регулює людські взаємовідносини, пов'язані із здійсненням державної влади. У середовищі політики функціонують також процеси, що забезпечують формування органів державної влади, здійснення державного управління, прийняття та реалізацію моделі інкрементального процесу прийняття державно-управлінських рішень.

Викладене дає підстави до висновку, що державна політика є одним із важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовуються на поліпшення рівня проживання громадян та гарантування соціальної стабільності країни і її регіонів. Усе це спонукає вітчизняних науковців постійно розглядати теоретико-методологічні аспекти (державний процес, інститути, інструменти, моделі, формування і аналіз здійснення державної політики, її зміст і концептуальні критерії) цієї проблематики та висловлювати своє бачення щодо розуміння й визначення державної політики. Однак у наукових дослідженнях державної політики не варто надавати пріоритети лише методам і важелям її управлінського впливу на соціально-економічні й політичні процеси, але й акцентувати увагу на планування, організацію і моніторинг функцій кожного її елементу.

Таким чином, державна політика повинна мати комплексний характер щодо функціонального спрямування на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем, своєчасно реагувати на трансформаційні зміни, котрі відбуваються в державі й суспільстві, завжди бути ефективною (оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, структурована якість державно-управлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів), результативною і сприйнятливою населення.

Вважаємо, що в перспективі перевагу слід надати основним науковим напрямками теоретико-методологічних досліджень державної політики щодо вивчення супроводжуваних її інституцій, процедур, норм, моделей і мотивів поведінки учасників цих процесів та можливостям становлення їхньої соціальної взаємодії у формуванні державно-політичних процесів.

Список використаних джерел

1. Грицанов А. А., Абушенко В. Л. История философии. Энциклопедия. Минск, 2002. 1376 с.
2. Делез Ж., Гваттари Ф. Ризома. Философия эпохи постмодерна. Минск, 1996. 274 с.
3. Хайдеггер М. Бытие и время ; [пер. В. В. Библихина]. М. : Ad Marginem, 1997. 452 с.
4. Friedrich C. Man and His Government. New York : McGraw-Hill, 1963. 737 p.
5. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М. : Прогресс, 1990. 808 с.



6. *Anderson J.* Public policymaking. NY : Houghton Mifflin Company, 1997. 355 p.
7. *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1994. 400 p.
8. *Wilson W.* The Study of Administration. Shafritz J. M., Hyde A. C. *Classics of Public Administration*. Brooks: Cole Publishing Company Pacific Grove, 1992. P. 11–24.
9. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К. : Основи, 2002. 750 с.
10. *Купрій В. О., Тертичка В. В.* Соціально-політичне середовище державної політики. *Інститут аналізу політики та стратегій*. URL : <https://goo.gl/P9mqR9>.
11. Економічний розвиток і державна політика / за заг. ред. *Ю. Єханурова, І. Розпутенка*. К. : Вид-во УАДУ, 2001. 480 с.
12. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К. : Основи, 2003. 510 с.
13. *Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М.* Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.
14. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за заг. ред. *В. Ребкала, В. Тертички*. К. : Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.
15. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. *В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка*. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
16. *Пал Л. А.* Аналіз державної політики ; [пер. з англ. *І. Дзюби*]. К. : Основи, 1999. 422 с.
17. *Валєвський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження. К. : НІСД, 2001. 242 с.
18. *Бакуменко В. Д., Надолішній П. І.* Теоретичні та організаційні засади державного управління. К. : Міленіум, 2003. 256 с.
19. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / за заг. ред. *Н. Р. Нижник*. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
20. *Андріяш В. І.* Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL : <https://goo.gl/aLu3RG>.
21. Концептуальні засади взаємодії політики й управління / за заг. ред. *В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова*. К. : НАДУ, 2010. 300 с.
22. *Колбеч Г. К.* Політика: Основні концепції в суспільних науках ; [пер. з англ.]. К. : КМ Академія, 2004. 127 с.
23. *Романов В., Рудік О., Брус Т.* Вступ до аналізу державної політики. К. : Основи, 2001. 238 с.
24. *Ребкало В. А., Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та впровадження в Україні. К. : УАДУ, 2002. 80 с.

Надійшла до редакції 01.12.2018

**Lavruk, O. V. The Essence of the Concept of State Policy**

The article reveals the importance of state policy as an important sphere of public life in the formation and optimization of state-political processes and socio-economic development of Ukraine. It is pointed out that the study of public policy is a particularly important process, since there is a need to analyse all the possible consequences of wrongly made public decisions, and therefore it is necessary to organize the activities of the government so that its result leads to the stabilization of socio-political development in all spheres of public life. The relevance of the research of public policy is that in the context of globalization and European integration it is necessary to intensify theoretical and practical research in order to solve the most important and prior problems of the country. The theoretical substantiation is carried out and the issues that should be taken into account by public authorities as for the development and implementation of public policy are determined. The need to master the process of development and implementation of public policy requires scientific theoretical research and practical solutions, as in the scientific literature there is no single approach to its interpretation, full coverage of the content, goals and objectives. The main components of the institutional basis of the theoretical approach to the substantiation of the definition of state policy are outlined and the main positions of its constructive formation are singled out. The practical significance of these approaches for the development of socio-economic and production processes in the spheres of social activity is outlined. The research of theoretical interpretations of scientific contradictions in the sphere of political, economic and social interactions of structural components of state policy is carried out. It is indicated that at the stage of theoretical substantiation of the concept of public policy and for its effective implementation, it is necessary to determine the system of tools and methods by which the proposed measures will be implemented in its environment. The application of a flexible system of stimulating levers and tools of influence on business entities in the implementation of public policy is proposed by public authorities.

Keywords: society, government, public policy, public policy objectives, public-managerial decisions.

