

О. С. Васильєв,
здобувач кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
магістр державного управління,
м. Полтава

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА»: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ

Досліджено генезис поняття «державна політика», наведено різні погляди щодо цього терміна, констатовано, що категорію «державна політика» слід чітко розмежовувати з категорією управління, в якій ключова роль (втім не завжди визначальна) належить державним інститутам.

Ключові слова: державне управління, державна політика, держава, управління, політика.

Сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень на всій території, а й взагалі на ситуацію в країні. Державна політика має стати чіткою й дієвою, а державно-управлінські рішення оперативними й максимально ефективними. Тому чітка концептуалізація самого терміна «державна політика» є актуальною й нагальною розробкою сучасної науки державне управління.

Проблема формування держаної політики, механізмів її впровадження є предметом дослідження багатьох науковців з держаного управління, серед яких Е. Афонін, В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, О. Крутій, О. Крюков, Ю. Куц, В. Наконечний, О. Радченко, В. Тертичка та ін. Проте зазначені вчені досліджували різні аспекти забезпечення та впровадження державної політики в різних сферах і не ставили собі за мету концептуалізацію самого поняття «державна політика».

Метою статті є аналіз та узагальнення результатів досліджень науковців, присвячених процесу формування та реалізації державної політики, концептуалізувавши сучасне її розуміння.

Держава – основна арена реалізації політики. Згідно з Аристотелем, будь-яка держава – це своєрідне спілкування (комунікація), яке організовується заради певного блага. Найбільш важливим видом комунікації в суспільстві виступає спілкування політичне, оскільки воно включає в себе всі інші типи комунікацій. Отже, «таке спілкування і називається державою або спілкуванням політичним» [3, 1252a (5)].

Людина – істота політична. Якщо ж в силу різних обставин людина не включена у спільноту, що існує в межах певної держави, таку особу Аристотель означає або як істоту, що недорозвинута в моральному сенсі, або як надлюдину. Тобто людина, яка існує поза державою та не відчуває потреби вступати в комунікацію всередині держави, є, згідно з Аристотелем, або твариною, або божеством. Отже, людина – це суспільна істота, яка не може повноцінно реалізуватися поза державою. Більше того, держава, у порівнянні з сім'єю, є більш первинною за своєю природою, оскільки ціле більш первинне, ніж його частини [Там само, 1253a (20)]. Прагнення людей до комунікації в рамках держави є природнім.

Влада державного правителя над людьми – це влада над вільними та рівними [Там само, 1255b (20)]. Правителем називають не за знання, а за природні властивості. Причому лише ті особистості, яким притаманна здатність до передбачення, можуть, на думку Аристотеля, допускатися до політичної влади [Там само, 1252a (30)]. У сучасних наукових розвідках (Дж. Нейсбіт) також наголошується, що у сфері політики передбачення майбутнього, вірніше – уміння здійснювати оптимальний прогноз політичного майбутнього, буде вважатися найціннішим товаром [11, с. 141].

Цікавими видаються розмірковування Аристотеля стосовно якостей законодавців, тобто осіб, які презентують представницьку форму влади. Законодавче мистецтво є частиною державного мистецтва [2, 1180b (30)]. Якщо в інших ремеслах знання та навички передаються із покоління в покоління (лікарі, художники), то у сфері державної політики така системна передача досвіду відсутня. Отже, можемо зробити висновок, що й у сфері державного

управління має існувати система передачі досвіду, заснована на глибоких методологічних управлінських традиціях.

Бажано, щоб громадяни по можливості брали участь у всіх справах, що стосуються держави, зокрема, в управлінській діяльності. Разом з тим варто прагнути до об'єднання мас шляхом їхнього виховання [3, 1252a (30)].

Цікавими є причини конфліктів у суспільстві. На думку Аристотеля, суспільні невдоволення викликаються найчастіше причинами двох типів. У юрбі (середовище малоосвічених людей) протиріччя обумовлюються майновою нерівністю. А освічені люди вступають у конфлікти переважно через нерівності в отримуваних ними почестях [Там само, 1266b (40)]. Причому зачинателями суспільних заворушень найчастіше виступають освічені люди. Це вимагає кардинально різних управлінських стратегій у сфері державної політики стосовно означених суспільних груп, зокрема, стосовно освіченого прошарку індивідів. Адже те, що «вважається цінним у наділених владою, обов'язково буде таким і в уявленнях всіх інших громадян» [Там само, 1273a (40)].

Формуючи державну політику, слід пам'ятати, що підвладні «підклуються найбільше про те, що належить їм особисто» [Там само, 1263b (35)]. На цей факт вказував також А. Сміт (основоположник класичної політичної економії), зазначаючи, що люди в умовах конкуренції можуть створити ефективно збалансований суспільний лад лише дотримуючись власних інтересів. Саме тому держава не повинна втручатися в економічну діяльність індивідів. Адже слідування власній вигоді невідворотнім чином «приводить його до вибору того заняття, яке найбільше вигідне суспільству» [13, с. 441].

На думку В. Андріяша, «державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер» [1].

Таким чином, державна політика спрямовує весь політичний процес. У нашому розумінні під поняттям політичного процесу матимемо на увазі «розгортання політики в часі та просторі у вигляді упорядкованої послідовності дій і взаємодій» [8, с. 6].

Але й саму політику можна визначити як процес, «в ході якого група людей, чії погляди або інтереси на початковій стадії різняться, приймає колективне рішення щодо згуртування групи загалом, що запроваджується як спільна лінія поведінки» [9, с. 282]. У цьому визначенні виділимо для аналізу окремі компоненти політики.

Розмаїття поглядів. Політикою передбачається, що існують різноманітні погляди на певні ситуації, події, явища тощо. Ці точки зору найчастіше пов'язані або з формулюванням кінцевої мети, або з розглядом тих чи інших способів досягнення мети. Власне кажучи, в умовах добровільної згоди групи індивідів стосовно певного напрямку діяльності ніяка політика не потрібна (наприклад, ідеалом неполітичного консенсусу є гурт друзів, наукове співтовариство тощо). «Політика починається тоді, коли подібна одностайність спонтанно зародиться не в змозі, але конкретній групі людей вкрай необхідно діяти колективно» [9, с. 282].

Механізм вироблення рішень. Саме політикою визначаються шляхи досягнення згоди стосовно прийняття колективних рішень. Такі шляхи переважно включають три типи засобів: переконування, проведення переговорів, прийняття остаточного рішення. На етапі переконування слід довести противникам важливість певної лінії політичної поведінки, що вимагає володіння прийомами ораторської майстерності. Переговори – як наступний етап у прийнятті колективних рішень – передбачають формулювання взаємних поступок.

Після етапів переконування і переговорів відбувається процес прийняття колективного рішення, який має свою специфіку у різних ситуаціях. Так, для цього може існувати формальний механізм: демократичне голосування. А, приміром, у монархіях рішення може бути прийняте самодержавним монархом самовільно. Разом з тим політика виключає можливість дійти згоди за допомогою сили.

Процедура прийняття рішень. Політика передбачає, що прийняте рішення, на яких би закулісних інсинуаціях воно не ґрунтувалося, конкретна

спільнота людей вважатиме авторитетним. Це рішення стає політикою як лінією поведінки для означеної групи людей.

Механізм впровадження рішень. Політика невіддільна від влади, вони в принципі немислима без владних повноважень. Мається на увазі невіддільність від влади в сенсі нав'язування рішення всім членам спільноти (навіть найбільш норовливим). Тобто, береться до уваги примусовий аспект політики.

З огляду на ці характеристики не дивно, що основна арена політики – держава.

Поняття «державна політика» є одним із базових для науки державного управління, зокрема, у сфері формування представницьких органів влади. У цьому концепті відображається весь комплекс наукових уявлень стосовно вимірів політики, її структурних складових, ключових характеристик та ознак. Державна політика пронизує різноманітні суспільні сфери, виступаючи одним із визначальних регуляторів життя людини, соціальних відносин у суспільстві тощо.

Якщо проаналізувати базові визначення поняття «політика» [14], то можна виділити такі основні аспекти її осмислення:

а) політика – це мистецтво (наука чи практика) керування державою або різними політичними утвореннями [4, с. 344];

б) політика – це одна з найбільш вагомих сфер громадського життя (поряд з економічною, соціальною, духовною), яка пов'язана з відносинами між соціальними суб'єктами з приводу встановлення, організації, функціонування та зміни влади як у суспільстві, так і в державі [7];

в) політика – це певний тип стосунків, поглядів (концепцій) та дій у контексті певного державного устрою; сфера діяльності, що виникає в соціально-диференційованому суспільстві за наявності держави [6, с. 308].

Політику можна розглядати як сукупність трьох взаємопов'язаних аспектів: 1) сфера громадського життя; 2) один із видів активності суб'єктів у соціумі; 3) певний тип соціальних стосунків (між індивідами, невеликими групами тощо) [12, с. 267].

Отже, у формуванні державної політики набувають важливості інтереси окремих соціальних груп. Це передбачає врахування державними інститутами цих інтересів задля реалізації ефективної державної політики.

Таким чином, державну політику можна розглядати як результат діяльності окремих політичних інститутів, що покликані розробляти та реалізовувати основи політичного розвитку держави.

Звернемось до концептуалізації поняття «інститут» у суспільно-політичних науках. Найчастіше під цим поняттям розуміють:

а) певне політичне встановлення, тобто, сукупність формальних і неформальних принципів, норм, правил, що детермінують та регулюють діяльність індивіда у сфері політики;

б) своєрідне політичне утворення, якусь установу чи організацію (мається на увазі організоване об'єднання людей, якась політична структура);

в) доволі стійкий тип політичної поведінки, що виражається в певних процедурах, механізмах тощо [Там само, с. 217].

Слід зазначити, що у суспільно-політичному дискурсі доволі часто використовуються два терміни – «інститут» (юридично оформлена структура) та «інституція» (структура, становлення якої відбувається).

Як зазначає Ф. Фукуяма, сильні державні інститути – основа сильної держави. У сучасному світі слабкі держави, зіштовхуючись з проблемами бідності, наркотиків тощо, не витримують конкуренції [15, с. 5].

Тобто, у сфері державної політики одне з основних завдань полягає «у пом'якшенні державної влади, у спрямуванні її активності в сферу дотримання законності людьми, яким вона служить, та в регулюванні використання влади згідно з законом» [Там само, с. 13].

Але побудова сильної держави не означає обмеження її функцій. На думку Ф. Фукуяма, пріоритетні функції держави наступні [Там само, с. 22]:

– *мінімальні* функції (забезпечення дійсної суспільної користі; захист, закон і порядок; права власності; макроекономічне регулювання; суспільна охорона здоров'я; підвищення соціальної захищеності);

– *проміжні* функції (звернення до зовнішніх проявів; освіта, захист довкілля; регулювання монополій; боротьба з недостатнім рівнем освіченості; страхування, фінансове регулювання; соціальне страхування);

– *активні* функції (індустріальна політика; перерозподіл капіталу).

У формуванні державної політики вплив державних інститутів має посилюватися від мінімальних функцій через проміжні функції до активних функцій. Лише така державна політика буде ефективною.

Вплив державних інститутів на суспільство має бути обмеженим (тобто, мається на увазі обмеження вищеназваних функцій). Разом з тим, сильна держава – це держава, яка здатна ефективно втілювати в життя власні політичні стратегії, дотримуючись певного політичного курсу та діючи строго в рамках законів. Отже, базовим підґрунтям сильних держав є чітке підпорядкування законам, що врешті сприятиме політичній стабільності.

Відповідно, поняття сильної держави в контексті теорії Ф. Фукуями передбачає, з одного боку, обмеження сфери впливу держави, скорочення її функцій, а – з іншого – наявність сильних та ефективних державних інститутів, що чітко дотримуються законів.

Задля більш чіткого розуміння цієї концепції розглянемо матрицю, де представлено розмежування ступенів державності в різних країнах (див. рис. 1). На рисунку виділено чотири квадранти. Вісь Y означає силу державних інститутів, тоді як вісь X – сферу їхнього впливу. На думку Ф. Фукуями, до квадранту I можна віднести США, оскільки у цій країні спостерігається одночасно і високий рівень сили державних інститутів (чітке дотримання закону, слідування запланованому політичному курсу тощо), і обмеження сфери впливу державних інститутів (вісь X).

У квадранті II можна розмістити колишній СРСР, де спостерігався і високий рівень сили державних інститутів, і високий рівень сфери впливу державних інститутів на життя суспільства, коли під державне регулювання іноді підпадали навіть приватні справи людей.



Вісь *Y* – сила державних інститутів

Вісь *X* – вплив державних інститутів

Рис. 1. Державність та ефективність [15, с. 29]

Як зазначає в означеному контексті В. Наконечний, сьогодні Україну можна «розмістити у квадранті IV, коли інститути держави видаються слабкими (насамперед через недотримання законів та стабільного політичного курсу), а рівень втручання держави в суспільні сфери надто високий» [10, с. 269-270].

Отже, державна політика – це певна цілеспрямована діяльність органів державної влади, що формується та здійснюється державними інститутами та спрямована на збалансування інтересів різних суспільних груп у державі.

Таким чином, формулюючи адекватне сучасним суспільно-політичним умовам визначення державної політики слід зважати на певні застороги [5]. Насамперед зазначимо, що політику не варто ототожнювати з політичними рішеннями. Крім того, категорію державної політики слід чітко розмежовувати з категорією управління. Поняття політики включає як політичну поведінку, так і політичні наміри. Політика вона означає не лише дію, але й бездіяльність. Вона дає результати, які можна передбачити, але й можна не передбачити. Політика – певна цілеспрямована дія, цілі якої можна визначати ретроспективно, вона є результатом тривалого процесу. Державною політикою передбачається, що ключова роль (втім, не завжди визначальна) належить державним інститутам.

Усе зазначене уможливило подальші дослідження державної політики щодо формування представницьких органів влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. *Андріяш В. І.* Державна політика: концептуальні аспекти визначення [Електронний ресурс] / В. І. Андріяш // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626>.
2. *Аристотель.* Никомахова етика / Аристотель // Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – С. 53–293.
3. *Аристотель.* Политика / Аристотель // Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – С. 375–644.
4. Большая актуальная политическая энциклопедия [под общ. ред. А. Беякова и О. Матвейчева]. – М. : Эксмо, 2009. – 412 с.
5. *Браєн Г.* Визначення державної політики // Аналіз політики для реального світу / Браєн Гогвуд, Луїс Ган ; [пер. з англ. А. Олійник]. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – С. 34–41.
6. *Бутенко А. П.* Сравнительная политология в терминах и понятиях : [учеб. пособ.] / А. П. Бутенко, А. В. Миронов. – М. : НОУ, 1998. – 411 с.
7. Краткий словарь-гlossарий по политологии [Електронний ресурс] / А. Болдонов, Т. Башинова, Е. Тармаханов. – Режим доступу : <http://www.politike.ru/dictionary/437/word/politika#a1>.
8. *Мелешкина Е. Ю.* Политический процесс / Е. Ю. Мелешкина // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа : сб. учеб. матер. / [под ред. Е. Ю. Мелешкиной]. – М. : Изд. Дом «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир», 2001. – С. 5–19. – (Высшее образование).
9. *Міллер Д.* Політика / Девід Міллер // Енциклопедія політичної думки ; [пер. з англ. Н. Лисюк, С. Альошкіної, І. Підлуської / редкол. : К. Сігов, В. Скуратівський, Л. Фінберг]. – К. : Дух і Літера, 2000. – С. 282–283.
10. *Наконечний В. В.* Теоретико-методологічні засади управління містом в умовах самоврядності : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.04 / Володимир Васильович Наконечний. – Х., 2013. – 419 с.
11. *Нейсбит Дж.* Мегатренды / Джон Нейсбит ; [пер. с англ. М. Б. Левина]. – М. : ООО «Издательство АСТ» : ЗАО НПП «Ермак», 2003. – 380 с.
12. Политология. Словарь-справочник / [М. А. Василик, М. С. Вершинин и др.]. – М. : Гардарики, 2001. – 328 с.
13. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов / Адам Смит ; [пер. с англ. ; предисл. В. С. Афанасьева]. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с. – (Антология экономической мысли).
14. *Трутенко А. О.* Зовнішньополітичний механізм України: структурно-функціональний вимір міжінституційної взаємодії : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Андрій Олександрович Трутенко. — Дніпропетровськ, 2014. – 208 с.
15. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Фрэнсис Фукуяма ; [пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой и др. ; под общ. ред. О. Э. Колесникова]. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА : ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220, [4] с.

Vasyliiev O. S. Conceptualization of the notion of «public policy»: the current understanding.

Investigated the genesis of the concept of «public policy», given the different opinions about this term, it is determined that the category of public policy it is necessary to clearly distinguish between the categories management, in which the key role (but not always defined) owned by public institutions.

Key words: public administration, public policy, government, management, and politics.

***Васильев О. С.* Концептуализация понятия «государственная политика»: современное понимание.**

Исследован генезис понятия «государственная политика», приведены различные мнения об этом термине, констатировано, что категорию государственная политика необходимо четко разграничивать с категорией управление, в которой ключевая роль (однако не всегда определяющая) принадлежит государственным институтам.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, государство, управление, политика.