

Г.В. МУЗИЧЕНКО. КОНЦЕПТ «ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА» В СУЧАСНІЙ НАУЦІ

Розглядається концепт «державна політика» в межах сучасних суспільно-політичних досліджень, аналізується його зміст та міждисциплінарний підхід до аналізу. Визначається необхідність його наукового осмислення в межах науки про політику та доцільність розгляду як теорії середнього рівня, що поєднує теоретичні уявлення та емпіричні дослідження, що дає змогу політичній науці відповідати на виклики часу.

Ключові слова: державна політика, наука про політику, дедуктивні теорії, індуктивні теорії, серединний рівень науки

Рассматривается концепт «государственная политика» в рамках современных общественно-политических исследований, анализируется его содержание и междисциплинарный подход к его анализу. Определяется необходимость его научного осмысления в рамках науки о политике, а также целесообразность рассмотрения как теории среднего уровня, объединяющей теоретические представления и эмпирические исследования, которые дают возможность политической науке отвечать на вызовы современности.

Ключевые слова: государственная политика, наука о политике, дедуктивные теории, индуктивные теории, теория среднего уровня

The definition of "public policy" within the limits of modern political researches is considered in article, its maintenance and an interdisciplinary campaign to its analysis is analyzed. Necessity of its scientific judgement within the limits of a science about the politician, and also expediency of consideration as the theory of the average level uniting theoretical representations and empirical researches which will give the chance to a political science to answer present calls is defined.

Key words: public policy, policy science, deductive theories, inductive theories, the average level theory

Складність і суперечливість соціально-економічного й політичного розвитку нашої країни зумовлюють потребу в теоретичному осмисленні й розробці науково обґрунтованого інструментарію, за допомогою якого можна зробити ефективнішим процес державної розбудови. Без теоретичного знання, що безпосередньо слугує конкретній державотворчій практиці, неможливе виконання стратегічного завдання – побудови демократичної держави й громадянського суспільства на теренах України.

Нині відчувається гострий дефіцит узагальнюючих досліджень щодо концептуалізації організаційно-управлінських засад державної політики в реальному соціально-економічному та соціокультурному середовищі з високою динамікою соціальних процесів. Дотепер не створено розгорнутої теоретичної моделі державної політики, не повною мірою визначено її змістовні, структурні та функціональні особливості, не розроблено концептуальний механізм формування та здійснення ефективної державної політики в Україні. Це значно ускладнює проведення реформаційних суспільних перетворень, актуалізує проблему надання їм чіткішої соціальної спрямованості, динамізму й ефективності. Тому виникає необхідність більш детального аналізу існуючих моделей державно-управлінських структур – суб'єктів державної політики та вироблення концепції ефективної її

реалізації в умовах швидкоплинних соціально-економічних змін.

У формування цієї проблематики як напряму суспільно-політичного знання вагомий внесок був зроблений такими вченими, як М. Вебер, К. Маркс, Дж. Баченен, К. Ліндблом, Р. Сімеон, М. Аткинсон, Д. Істон, П. Джексон та інші. Серед вітчизняних праць з теоретичних питань формування державної політики треба зазначити публікації І.Г. Біласа, В.Д. Бондаренка, О.У. Валевського, Б.А. Гаєвського, А.С. Гальчинського, Р.М. Зварича, В.Г. Кременя, В.І. Лугового, М.І. Михальченка, В.А. Ребкало, І.В. Розпутенка, Ф.М. Рудича, В.А. Скуратівський, В.В. Тертички, Л.Є. Шкляра та інших.

Зазвичай під політикою (від грецького *politika* – державні або громадські справи) розуміють соціальну діяльність у політичній сфері суспільства, спрямовану головним чином, на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади.

Український дослідник В. Терличка¹ пропонує на початку всіх політичних досліджень визначитися з поняттями, адже на сьогоднішній день виникає багато проблем з лінгвістичними особливостями тлумачення слова «політика», яка в інших мовах, наприклад, в англійській, має по декілька термінів, які відображають різні за змістом поняття.

Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі: політика (*politics*) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб²; суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади³. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики; політика (*policy*) – це план, курс дій або «напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше»⁴; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо⁵. Саме в такому контексті розуміється термін «державна політика» загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни «програма» і «стратегія». Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики.

Як зазначає В. Терличка, чітке усвідомлення різниці та взаємозв'язку між поняттями *politics* і *policy* сприятиме утвердженню в українській науковій літературі термінологічної чистоти й коректному застосуванню політичного аналізу й аналізу політики до вирішення суспільних проблем. Для зручності й чіткості розуміння терміна «політика» як *policy* й умовного дистанціювання від *politics* є можливістю для своєрідного лінгвістичного тесту, тобто умовної заміни його словами «програма» чи «стратегія»: якщо зміст словосполучення суттєво не змінюється, то це є політика як *policy* (державна політика – державна програма; державна політика – державна стратегія тощо), в інших випадках йдеться про політику як *politics*⁶.

Щодо терміну *public*, то його докладно охарактеризовано в дослідженні «Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки»: для сфери аналізу політики ustalеним є вживання (із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна) «державна політика». Тобто, за контекстом і змістовими особливостями для поняття *public policy* адекватним є «державна політика», і зворотний переклад (в анотаціях до статей, в авторефератах тощо) англійською мовою як *state policy* не відповідає сфері вживання дефініції «державна політика» в українській практиці та не сприяє кристалізації аналізу дер-

жавної політики.

В сучасній суспільно-політичній думці досить часто паралельно вживаються терміни «державна влада» та «публічна влада», які в англomовній редакції мають однакове вираження як *public policy*.

Термін «публічна політика» є відносно новим. Він був введений в лексикон європейської адміністративної та політичної науки в 1970-х роках як буквальный переклад терміну *public policy*. Цей термін протиставляється терміну *politics*, який позначає діяльність і боротьбу традиційних політичних дійових осіб (зокрема, політичних партій, зацікавлених груп, синдикатів чи нових соціальних рухів), спрямованих на захоплення законодавчої чи урядової влади з дотриманням конституційних чи інституційних норм. Як зазначає група французьких дослідників, «поняття публічної політики відноситься до гри влади, в рамках інституційної окремої частини, між різними публічними особами, які, у співпраці чи в протистоянні з приватними чи напівдержавними дійовими особами намагаються конкретно розв'язати колективну проблему».

Концепція публічної політики пропонує розглядати державу і, більш широко, політико-адміністративну систему за силою її впливу на економіку та суспільство. Не заперечуючи чи приховуючи відносини сили, невід'ємні від всього політико-адміністративного процесу, аналіз публічної політики віддає перевагу існуючим адміністративним організаціям (державній владі та місцевому самоврядуванню), які виникають, та їхнім реальним витратам на кожного громадянина.

Акцент робиться на розуміння складних механізмів публічної діяльності. Політичні інституції, що колись були в епіцентрі науково-дослідних інтересів, тепер аналізуються під кутом зору проблем і переваг, які вони надають дійовим особам публічної політики. Мова йде про розуміння «держави в дії», починаючи з публічних та приватних осіб, втягнутих в окремих сектор, з їхніх ресурсів та інституцій, які керують їх діяльністю. Ці три основні елементи дозволяють зрозуміти індивідуальну та колективну поведінку, а також результати, які вони отримують, як в плані впливу на громадянське суспільство, так і в інституційному плані, тобто стосовно організації політико-адміністративної системи.

Такий підхід має за мету описати і зрозуміти логіку дій цих напівдержавних структур з точки зору їхнього внеску у розв'язання визначених колективних проблем. У цьому розумінні, даний підхід «відповідає» соціальній, політичній та економічній реальності: точкою відліку будь-якого емпіричного аналізу є щоденна діяльність державних органів і вивчення їх допомоги, що дозволяє розташувати публічних дійових осіб в просторі та часі, а також проаналізувати публічну діяльність «in situ». В дійсності, мова йде про встановлення інтерфейсу між державою, а в більш широкому розумінні, – між публічними дійовими особами та громадянським суспільством, тобто визначення поля примирення інтересів (медіації) публічних осіб, які, як вважається, захищають загальні інтереси і дбають про довгострокову перспективу, та приватними особами, які зазвичай захищають окремі інтереси, в короткостроковому контексті.

Такий аналіз дає змогу спростувати підхід, за яким держава, її інституції та її публічна політика є категоріями, які постійно змінюються і які слід інтерпретувати залежно від суто утилітарних цілей. Реконструюючи аналітичні роздуми про «державу в конкретних умовах», аналіз публічної політики намагається також окреслити деякі процеси, що періодично повторюються при взаємодії публічних та приватних дійових осіб.

Розбіжність в поняттях «державна політика» та «публічна політика», яка виникла в наслідок перекладу англomовного терміну *public policy*, породжує плутанину в наукових дослідженнях, однак, на нашу думку, це лише лінгвістична різниця, на яку наголошував В. Тертичка, тому в подальшому будемо вважати їх словами-синонімами. Це, доречі, підтверджується й самими дослідниками державної політики (М. Говлет, М. Рамен, В. Тертичка та ін.) та публічної політики (П. Кньопфель, К. Ларю Ф. Варон, Н. Малишева та ін.).

Для української політичної науки більш характерним є вживання саме терміну «державна політика», який і раніше широко використовувався в політичній теорії та практиці, коли за часів радянської влади всі сфери суспільного життя контролювала влада, отже термін «державна політика» вмщував майже всі аспекти управління країною. Пострадянський простір, який зазнав демократичних перетворень, додав до системи політичної влади інших акторів – інститут місцевого самоврядування, громадянське суспільство, політичні партії тощо, однак центральним актором політичного життя залишається держава, тому для таких країн термін «державна політика» не обмежується лише діями одного актора в особі держави, а вмщує дії всіх акторів політичної системи, які мають відношення до предмету справи і можуть посприяти розв'язанню конкретної проблеми чи пропозиції.

Існує багато визначень поняття «державна політика». У своїй передмові до аналізу публічної політики Теніг у 1980-х рр. відзначає їх щонайменше сорок. Серед багатьох конкуруючих визначень деякі з них є дуже складними, інші є зовсім простими. Не перераховуючи всі, нагадаємо декілька з них: 1) Державна політика є все те, що влада вибирає, робити це чи не робити (Т. Дай); 2) Державна політика – це набір взаємопов'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів (В. Дженкінс); 3) Державна політика – це цілеспрямований курс дій, що виконується суб'єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням (Дж. Андерсон); 4) Державна політика є продуктом діяльності органу, наділеного публічною владою та урядовою легітимністю (Мені, Теніг); 5) Державна політика складається з діяльності, спрямованої на вирішення публічної проблеми в певному середовищі, і саме через політичних дійових осіб, постійно змінюючись в часі, вибудовуються відносини (Лем'ї).

Незважаючи на їхні різновиди, всі вони узгоджуються в певних ключових аспектах. Вони згодні, що державна політика випливає з рішень влади і що рішення нічого не робити є такою ж політикою, як і рішення щось робити.

Цілком природно може виникнути питання про відповідність такого тлумачення державної політики предмету дослідження політичної науки, адже конкретні дії держави та інших публічних акторів, та ще й у конкретно взятій галузі чи сфері дій, можуть розцінюватися і як предмет дослідження такої науки як державне управління, а юридичні науки будуть претендувати на спільний предмет дослідження, оскільки важливою складовою такого аналізу є законність та легітимність дій публічних акторів в даній сфері. Теза про аналіз публічної політики на предмет реальних витрат публічних акторів на кожного громадянина взагалі є предметом дослідження економічної науки, а саме теорії фінансів.

Відповідь на дане запитання лежить в площині еволюції політичної науки. Розвивається політична наука, а отже, розвивається, деталізується та еволюціонує

й предмет її дослідження.

До 50-х рр. ХХ ст. дослідження політичного життя зосереджувалися на нормативних чи моральних аспектах дії влади або на роботі певних політичних інститутів. У повоєнну еру деколонізації, відбудови зруйнованих війною країн і встановлення нових інститутів міжнародного керівництва дослідники політики шукали підхід, який поєднав би їхні дослідження з питаннями правосуддя, справедливості, а також соціального, економічного та політичного розвитку. У такому контексті змін та переоцінок з'явилося декілька нових підходів у дослідженні явищ політики. Одні вчені зосереджувалися на мікро-рівнях людської поведінки і психології громадян, виборців, керівників та керованих. Інші концентрували увагу на характеристиках національних суспільств і культур; ще інші спрямовували дослідження на природу національних і глобальних політичних систем.

Проте один із таких розроблених підходів існує і досі. Він зосереджується не стільки на структурі інститутів влади чи поведінці суб'єктів політики, не на тому, що влада має чи повинна робити, а на тому, що вона насправді робить. Таким підходом, що базується на державній політиці чи на її розробці, є, як це назвали засновники, наука про політику (policy science).

Заснована Геролдом Ласвелом та іншими дослідниками зі США та Великобританії, наука про політику, як очікувалось, «... мала б витіснити традиційну політологію (political science), інтегруючи дослідження політичної теорії та практики без впадання у стерильність формальних правових досліджень»⁷. Ласвел пропонував, щоб наука про політику мала три виразні характеристики, які б відрізняли її від раніше розроблених підходів: багатогалузевість, здатність вирішувати проблеми та чітка нормативність науки. Під багатогалузевістю Ласвел розумів те, що наука про політику мала б відійти від вузького дослідження політичних інститутів і структур та охопити у собі досягнення таких наук як соціологія й економіка, право та політика. Під вирішенням проблем він мав на увазі, що наука про політику мала б чітко дотримуватися канонів релевантності, орієнтуючи себе на вирішення реальних проблем, а не займатися чисто академічними та часто безрезультатними дебатами, якими, наприклад, славиться тлумачення класичних, іноді розмитих, політичних текстів. Чітка нормативність, згідно з Ласвелом, означає, що наука про політику не мала б ховатися під маскою «наукової об'єктивності», а повинна була визнавати неможливість розділення цілей та засобів або цінностей та методів у дослідженнях дій влади.

М. Говлет та М. Рамеш зазначають, що біг часу вніс певні корективи у три визначені Ласвелом компоненти політичного орієнтування. По-перше, хоча акцент на багатогалузевості зберігається, зараз існує велика кількість літератури, що зосереджується на науці про політику взагалі. В наш час ця наука великою мірою є окресленою «дисципліною» з унікальним набором концепцій, сфер інтересів, із власним лексиконом та термінологією. Хоча багато з цих концепцій запозичені з інших дисциплін, їх використання в контексті досліджень державної політики надало їм дещо особливого звучання. По-друге, за останні 40 років зацікавлення багатьох дослідників політики виключно у конкретному вирішенні проблем фактично зійшло нанівець. У реальному світі державної політики реальна перевага аналізу часто підпорядковується політичній необхідності. По-третє, заклик до науки про політику залишатися чітко нормативною також змінився з плином часу, проте меншою мірою, ніж інші основоположні терміни. Здебільшо-

го, дослідники політики відмовилися виключати величини із свого аналізу і наполягали на оцінюванні як цілей, так і засобів політики, а також самого процесу творення політики.

Нині наука про політику як окрема дисципліна, що має свій унікальний предмет дослідження, окремий від політичної науки та інших суспільних наук, є дуже дискусійним. Є група дослідників, які відстоюють самостійність науки в межах кола суспільних наук, є й група прихильників невиокремлення науки про політику в окрему дисципліну, а визначення такої лише як напрямку досліджень в межах політичної науки, однак, підкреслюють на міждисциплінарності даного предмету дослідження. Головним аргументом останніх є те, що сучасність взагалі характеризується зростаючою популярністю міждисциплінарних досліджень, оскільки жодна наука не в змозі дати повну відповідь на питання сьогодення, окрім як поєднавши зусилля багатьох наук та відмовившись від лінійного аналізу буття. Майже всі суспільні процеси зараз мають ознаки складноорганізованих систем, тому наука, перш за все, група суспільних наук, має йти шляхом не виокремлення нових дисциплін, а навпаки, поєднання зусиль всіх наук в межах одного предмету дослідження.

Отже, державна політика є предметом дослідження багатьох наук (політичної науки, державного управління, права, економіки, соціології, тощо), однак комплексне її дослідження можливо лише за умов поєднання їх зусиль. Сучасні уявлення про державну політику мають солідну наукову спадщину, де кожна з теорій та кожне з проведених досліджень зробили свій внесок в загальне уявлення про державну політику. Всі ці знання можна умовно поділити на дві групи теорій, як це пропонують зробити М. Говлет та М. Рамеш: група дедуктивних теорій та група індуктивних теорій. На нашу думку, така класифікація є спробою розмістити всі міжгалузеві дослідження за відповідними групами.

Дедуктивний метод має багато послідовників та слабо відмінних версій його застосування до конкретних політичних явищ. Проте в аналізі творення державної політики помітні три його загальні підтипи, що різняться базовою одиницею аналізу – суспільний вибір, класовий аналіз та неоінституціоналізм. Індуктивні теорії намагаються застосувати універсальні принципи до дослідження політичних явищ та побудовані не «згори вниз», як дедуктивні, а навпаки – «знизу вгору». Тобто, вони залежать від накопичення великої кількості емпіричних досліджень будь-яких явищ для своїх вихідних даних, з яких вони намагаються синтезувати узагальнюючі судження. За самою своєю природою ці теорії менш елегантні та згруповані, ніж дедуктивні теорії, часто вони не мають цілком об'єднаного чи уніфікованого набору теоретичних суджень, які можна застосовувати до випадку, що розглядається, проте вони, за визначенням, завжди «розбудовуються». Подібно до дедуктивних теорій, існує декілька підтипів індуктивних політичних теорій, які можна розрізнити за тим, чи вони фокусуються на окремих особах, групах або інститутах у своїх спробах пояснити політичний світ та творення державної політики. До таких теорій відносять теорії економіки достатку, теорію плюралізму та корпоративізму та державництва (статизм) як наукову теорію.

Проте, як зазначають самі автори, наука про політику не може розвиватися простим використанням однієї з існуючих загальнотеоретичних конструкцій, дедуктивних чи індуктивних. Розвиток теорії в науці про політику має вкорінюватися на «середньому рівні». Тобто теорія політики не може і не має бути чимось

більшим, ніж частина розвитку більш загальної теорії політичних явищ, чії контури стануть зрозумілими в певний момент у майбутньому.

Підсумовуючи зазначимо, що державна політика сьогодні є складним явищем, дослідити який можливо лише за умов комплексного міждисциплінарного підходу, яких поєднував би в собі всебічні знання про державну політику в межах науки про політику.

Визначаючи доцільність групування всіх підходів в межах дедуктивних та індуктивних теорій, на сьогоднішній день виникає потреба в спеціальній науковій конструкції, моделі державної політики, яка б відповідала серединному рівню, тобто поєднувала б в собі кращі теоретичні узагальнення та емпіричні дослідження, а отже, спроможна була б відповідати на виклики сучасного політичного процесу, пропонуючи конкретні дії та програми з урахуванням доцільності та відповідності цілям всіх груп, що складають населення сучасних країн світу.

Таке бачення державної політики відкриває нові горизонти наукового пошуку для країн пострадянського простору, які звикли до тлумачення державної політики як дій виключно держави щодо урегулювання всіх сфер життя. Однак сучасність спонукає до розширення кола учасників політичного процесу, а отже, розширює коло суб'єктів державної політики та виокремлюючи «державну політику» та «політику держави» як окремі дефініції політичного аналізу.

1. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3-22. **2.** *Економічний* розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 370. **3.** *Економічний* розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 272. **4.** Там само. – С. 370. **5.** Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – С. 262. **6.** Тертичка В. Цит. праця. **7.** Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / Перекл. з англ. О. Рядова. – Львів: Кальварія, 2004. – С. 11.