

Т. В. Кондратюк,
к. держ. упр., докторант кафедри філософії і методології державного управління,
Національна академія державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СИСТЕМИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розгорнуто концепцію державної управлінської політики. Відображено відмітні риси управлінсько-політичних наук: спрямованість на розв'язання практичних проблем, міждисциплінарність, ціннісно орієнтований підхід. Охарактеризовано становлення і розвиток наукової галузі та інституціалізації процесу застосування її результатів. Підкреслено взаємозв'язок різних рівнів і видів державної політики. Показано місце і роль управлінської політики в сфері сімейних відносин.

In the article the conception of public policy is developed. Specific features of policy sciences are reflected: their orientation onto the problems of practice resolution, multidisciplinary approach. Emergence and development of the academic discipline and institutionalization of its results implementation process are characterized. Interconnections between different levels and kinds of public policies are underlined. Place and role of family policy are shown.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, державна управлінська політика, управлінсько-політичні науки, державне адміністрування, ціннісно орієнтований підхід, загальний і секторальний рівні державної політики, сімейна політика.

Key words: government, machinery of government, public policy, policy sciences, public administration, value oriented approach, general and sectoral levels of public policies, family policy.

ВСТУП

Фундаментальною і водночас вельми актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин. Для розв'язання цієї проблеми вельми корисним є, зокрема, звернення до внеску фахівців, що представляють виниклу в другій половині минулого століття галузь управлінсько-політичних наук — потужну підгалузь системи наук державного управління і публічного адміністрування. Його врахування відкриє доступ до всієї сукупності фундаментальних і прикладних напрацювань цієї академічної дисципліни й надбань тамтешньої практики державного регулювання сфери сімейних відносин, що базуються на здобутках управлінсько-політичних наук, з метою їхнього творчого застосування в Україні.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є виявлення у працях фахівців галузі управлінсько-політичних наук елементів внеску до методології та теорії галузі наук державного управ-

ління і публічного адміністрування найбільш значущих із точки зору використання в якості елементів теоретико-методологічної бази під час удосконалення механізмів регулювання сфери сімейних відносин в Україні. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: розгорнути інтегральний підхід як основоположний для подальшого дослідження проблем державної політики; відобразити роль державної політики в процесах адміністрування та функціонування системи механізмів державного управління; показати відмітні риси виниклої в другій половині минулого століття галузі управлінсько-політичних наук, що в сукупності визначають її методологічно-предметну специфіку; розмежувати головні різновиди, або рівні, державної управлінської політики; продемонструвати місце та значення управлінської політики з регулювання сфери сімейних відносин як різновиду секторальної державної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

У науках державного управління та публічного адміністрування терміном "державна управлінська політи-

ка", або просто "державна політика" (англ. public policy), зазвичай позначають загальну мету структур державного управління та найкращі або такі, що їм віддається перевага, засоби її досягнення у нерозривній єдності, так би мовити, процесуальній цілісності згаданої мети й засобів. Базова категорія "управлінська політика" (англ. policy) може мати принаймні два відокремлюваних значення: стосуватися того, як треба щось робити (правил і процедур; цей варіант може бути названий адміністративною політикою), або ж того, що саме треба робити (змістовних програм діяльності) [3]. А втім, дослідження проблем державної політики нерідко зорієнтовані на одночасне, нероздільне використання обох наведених значень, і ми свої розвідки в цій царині вибудовуємо аналогічним чином.

Не буде перебільшенням сказати, що такий підхід до поняття "державна політика" надає процесові адміністрування, взагалі функціонуванню системи механізмів державного управління цілеспрямованого (у прямому розумінні) характеру. Також відповідним чином структурує державно-адміністративну діяльність, підпорядковуючи всі її елементи досягненню певної, задалегідь визначеної мети. Вважаємо, що цей наш висновок повністю підтверджується сукупністю матеріалів, які ввійшли до складу вельми ґрунтовного наукового "Оксфордського довідника з державної управлінської політики" [10].

Американський вчений П. Делеон вдало відобразив процес становлення галузі управлінсько-політичних наук (англ. policy sciences). Він послідовно розмежовує цю академічну дисципліну із галузями політичних наук (англ. political science) і державного адміністрування (англ. public administration). Водночас вона розглядається як органічна складова частина галузі наук державного управління. Управлінсько-політичні науки почали інтенсивно виокремлюватися в середині минулого століття. Хоча у процесі становлення вони багато чого почерпнули від суміжних дисциплін, осібність нової галузі надалі гранично чітко виявилася завдяки специфіці підходу, що характеризується поєднанням трьох наступних відмітних моментів [5, с. 40—41].

По-перше, управлінсько-політичні науки відверто проблемно орієнтовані, цілком свідомо спрямовані на розв'язання проблем державної політики за допомогою надання рекомендацій, водночас відкрито відмовляючись від "дослідження феноменів заради самого дослідження". Передаючи за допомогою вітчизняних зворотів сутність характеристики дисципліни в цій частині, можна сказати: питання "що робити?" завжди було серцевиною підходу, притаманного управлінсько-політичним наукам. Політичні проблеми розглядаються як такі, що виникають в особливому контексті — контексті, що потребує дослідження під кутом зору як аналізу, так і надання рекомендацій за його результатами.

По-друге, з цих причин управлінсько-політичні науки вочевидь міждисциплінарні з позицій їх дослідного та практичного підходу. Пояснення лежить на поверхні: майже кожна соціальна чи політична проблема має множинні компоненти, що відносяться до різних наукових галузей, не входячи прямо до виключної предметної царини жодної з академічних дисциплін. Через це для отримання повної оцінки феномена вчені повинні зас-

тосовувати й інтегрувати багато відповідних дослідних засобів.

Нарешті, по-третє, підхід управлінсько-політичних наук свідомо й відкрито ціннісно орієнтований. У багатьох випадках дослідження, здійснювані в межах цієї галузі, присвячуються питанням демократичного етосу та людської гідності. Основоположник дисципліни Гарольд Д. Лассвелл (Lasswell) і його співавтор Абрахам Каплан (Kaplan) ще 1950 року писали, що управлінсько-політичні науки покликані забезпечувати "розумність, що стосується поєднання цінностей, реалізованих за допомогою та втілюваних у міжособових відносинах", яка "винагороджує не славетні діяння знеособленої держави чи ефективність соціального механізму, а людську гідність і реалізацію людських здібностей" [5, с. 41].

Ця ціннісна орієнтація (на якій, до речі, вперше було наголошено американськими вченими ще в період панування в соціальних науках США біхевіоралізму, тобто "об'єктивізму") визнає, що жодні соціальна проблема та жоден методологічний підхід не є вільними від цінностей. Отже, для адекватного розуміння проблеми потрібно брати до уваги її ціннісні складники. Так само жоден дослідник у галузі управлінсько-політичних наук не позбавлений власних цінностей, проблему впливу яких він також повинен принаймні визнавати, якщо не вирішувати [2]. Надалі визнання цього протиріччя перебувало в центрі "постпозитивістської" орієнтації в управлінсько-політичних науках.

Залучення напрацювань і працівників галузі управлінсько-політичних наук до сфери державного управління в США на федеральному рівні інтенсивно відбувалося з 1960-х років. У результаті вже на початку 80-х практично кожен федеральний офіс мав власне відділення політичного аналізу й оцінки. З того часу в подібному напрямі просунулися багато штатів країни (включаючи ті, що стали членами міжштатних консорціумів на зразок Національної конференції законодавчих зібрань штатів), причому "єдиним видом обмежень були фінансові". На додаток майже всюди швидко поширювалося професійне консультування, в тому числі на місцевому рівні, незалежно від політичної — у вузькому розумінні — приналежності тих, хто знаходився при владі.

У відповідь практично всі американські університети розробили програми післябакалаврського — магістерського й докторського рівнів — навчання з державно-управлінської діяльності (англ. public affairs). Нагадаємо: у впливовій "Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування" як дві сторони цієї діяльності представлені державна політика, що концентрується на опрацюванні та прийнятті рішень, й адміністрування, що має на меті реалізацію рішень, упровадження політики. До переліку підгалузей, які, на думку керівництва авторського колективу видання, складають у сукупності галузь науки державного управління, тобто державної політики та адміністрування, входять — за українським алфавітом — бюджетні проблеми, галузева політика, державна політика, державне адміністрування, державний менеджмент, державні фінанси, індустріальна та організаційна психологія, менеджмент, міжнародна торгівля, політична економія, політичний аналіз, політологія, порівняльне

державне управління, прикладна поведінська наука (у США до поведінських наук зараховують такі дисципліни, як соціологія, антропологія чи психологія, у межах яких дії та реакції людей і тварин вивчаються за допомогою спостереження й експериментальних методів [1, с. 163]), проблеми оподаткування, публічне право, теорія організацій та організаційна поведінка, трудові відносини, управління некомерційною діяльністю, управління персоналом державного сектора, управління розвитком [11]. Або ж було відповідним чином перероблено програми з державного адміністрування, що вже існували, з метою задовольнити зростаючий попит на професійних, підготовлених аналітиків у царині управлінської політики. І все ж таки вчені, що спеціалізуються в галузі управлінсько-політичних наук, на початку нового століття, як і раніше, вважають, що здобуті ними дослідні результати належною мірою не використовуються [5, с. 41].

З позицій науки державного управління також цілком коректно вживати базовий термін у множині, тобто вести мову про різновиди державної політики (англ. public policies). У цьому переконують, зокрема, назва та зміст написаної редакторами вступної статті до "Оксфордського довідника з державної управлінської політики" [8]. До речі, ці високоповажні науковці представляють три різні частини англосаксонського світу: у порядку подання прізвищ авторів — Австралію, США, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (конкретніше — Англію). Також показово, які саме наукові галузі вони репрезентували. Роберт Е. Гудін на момент публікації довідника був професором соціальної та політичної теорії й філософії Дослідницької школи соціальних наук Австралійського національного університету, Мартін Рейн — професором соціології Массачусетського технологічного інституту, Майкл Моран — професором державного управління (англ. Government) Манчестерського університету. Це в черговий раз підкреслює, що міждисциплінарний підхід є ключовою іманентною рисою галузі управлінсько-політичних наук.

Конкретизувати уявлення про різновиди державної політики дозволяє звернення до такого авторитетного видання, як "Канадська енциклопедія". Для узгодження дій за різними напрямками державно-управлінської структури зазвичай формують систему пріоритетів, що утворюють підґрунтя для так званих "загальних політик" (англ. general policies), наприклад, соціальної, економічної й зовнішньої. Характерно, що в країнах, де створено "державу добробуту" (англ. welfare state), першою в переліку "загальних" згадується саме соціальна політика. Загальні політики своєю чергою скеровують більш конкретні "секторальні політики" (англ. sectoral policies) [3]. Наприклад, у Канаді в межах соціальної політики традиційно виокремлюють політику культурну, освітню, мовну, житлову, в галузі охорони здоров'я, у сфері праці тощо. Отже, йдеться, з одного боку, про вертикальний, ієрархічний поділ, з іншого — про горизонтальний, однорівневий. Це розмежування і водночас розуміння взаємозв'язків основних різновидів управлінської політики має велике значення для системи

наукових державно-управлінських знань у цілому та дослідження механізмів державного управління зокрема.

Частина вчених, що спеціалізуються в галузі державного управління, піднімали й досі подеколи піднімають питання, чи існує окрема управлінська політика у сфері сімейних відносин, або ж сімейна політика (англ. family policy). Стверджується, що найнайбільш така підсистема механізмів державного управління існує далеко не в усіх країнах. Багато з-поміж індустріально розвинутих країн у сучасному світі, дійсно, мають спеціальні агентства, які займаються питаннями сімейного добробуту, і стосовно них таке питання не виникає. Проте деякі фахівці вважають, що, наприклад, у США сімейної політики насправді не існує, оскільки жодна з груп законів або інших нормативно-правових документів не позначається як "сімейна політика" та оскільки жоден з офісів високого рівня у системі федеральних органів влади чи в системах управління штатів не несе прямої відповідальності за державну політику, яка впливає на сім'ї. І взагалі, мовляв, органи державного управління США провадили офіційну політику невтручання в родинні справи. Але їх опоненти слушно підкреслюють, що ця ситуація вочевидь змінюється, оскільки останні кроки в галузі державної політики США від реформи соціального забезпечення до заохочення практики шлюбних угод являли собою намагання визначити окремі цілі стосовно сфери сімейних відносин.

Провідний американський фахівець Скотт Колтрейн (який, між іншим, приєднується до тих дослідників і практиків, що вбачають основний зміст сімейної політики в забезпеченні добробуту дітей) справедливо підкреслює наступні обставини. Коли законодавчі або виконавчі органи державної влади визначають мінімальну заробітну плату, обмежують імміграцію, субсидують певні галузі сільського господарства, будують швидкісні автомагістралі, встановлюють норму процента, впроваджують торгові ембарго, регулюють систему охорони здоров'я, змінюють правила кримінальної відповідальності, маніпулюють податками чи оголошують війну, вони впливають на спосіб, у який сім'ї спроможні існувати, функціонувати в суспільстві. Роблячи це, державні інституції також непрямо чином визначають, як батьки поводитимуться зі своїми дітьми та в стосунках між собою. На те, як саме люди встановлюють і підтримують сексуальні та подружні відносини, безпосередньо діють законодавство і політика щодо згвалтувань, проституції, порнографії, гомосексуалізму, абортів, контролю за народжуваністю чи всиновлення. І навіть ще сильніше на сімейні відносини впливають процедурні зміни судочинства у частині, що стосується шлюбних процесів, розлучень, опіки, допомоги дітям або громадського добробуту. Всі ці елементи системи механізмів державного управління у США вельми розвинені. Отже, доходить висновку вчений, сімейна політика в цій країні насправді не просто існує, а й відзначається високим ступенем чіткості формулювань, відпрацьованості, розгалуженості [4, с. 459].

З метою зіставлення зазначимо, що, наприклад, у Канаді питання державної сімейної політики зазвичай

розглядаються на рівні суб'єктів федерації. Це зумовлено тією обставиною, що, згідно з конституцією країни, державне управління послугами в галузі охорони здоров'я та добробуту здійснюється органами влади провінцій. І там точаться суперечки, слід формулювати та впроваджувати саме сімейну державну політику. Зокрема, багато громадських діячів у провінції Квебек вважають, що більш актуально розробляти й застосовувати політику боротьби з бідністю. Однак показово, що офіційно в цій провінції реалізується саме управлінська політика у сфері сімейних відносин [7].

Припускаємо, що точніше вести мову не про "сімейну політику", а, наприклад, про управлінську політику і практику, в центрі уваги якої перебуває сім'я [6] або ж про соціальну політику в інтересах дітей і сімей [12]. Але найголовніше — цю політику чітко виокремлювати, водночас забезпечуючи її всебічний зв'язок з іншими секторальними різновидами соціальної та економічної політики, державною політикою в цілому. Також ми поділяємо висновок британського вченого К.Хей про те, що розгортання глобалізаційних процесів аж ніяк не зменшує значущості національної управлінської політики [9, с. 601—602]. Вважаємо, що вимоги до якості розробки та послідовності втілення управлінської політики національних держав, навпаки, суттєво зростають. Це повною мірою стосується, зокрема, й сімейної політики.

ВИСНОВКИ

Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

— розгорнуто інтегральний підхід, зорієнтований на синтез різних значень терміна "державна управлінська політика", що використовується як основоположний для дослідження проблем державної політики;

— доведено, що державна політика надає процесові адміністрування, функціонуванню системи механізмів державного управління цілеспрямованого характеру, відповідним чином структурує державно-адміністративну діяльність, підпорядковуючи всі її елементи досягненню певної, заздалегідь визначеної мети;

— показано, що відмітними рисами виниклої в другій половині минулого століття галузі управлінсько-політичних наук, які в сукупності визначають її методологічно-предметну специфіку, є проблемна зорієнтованість, міждисциплінарний характер і ціннісно орієнтований дослідний підхід;

— у науці державного управління потрібно розмежовувати такі різновиди, або рівні, державної управлінської політики, як "загальні політики" (соціальна, економічна, зовнішня) та "секторальні політики" (наприклад, у межах соціальної політики виокремлювати політику сімейну, культурну, освітню, мовну, житлову, в галузі охорони здоров'я, у сфері праці тощо);

— наголошено на самостійній ролі сімейної політики як різновиду секторальної державної політики та на необхідності її спеціального дослідження.

Теоретичне значення відповідних положень зумовлюється тим, що вони являють собою важливий елемент теоретико-методологічної бази створення наукової концепції вдосконалення механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин в

Україні на сучасному етапі суспільного розвитку. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування одержаних результатів із метою покращення якості та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління у відповідній частині. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із спеціальним дослідженням системи механізмів управлінської політики держави у сфері сімейних відносин.

Література:

1. The American Heritage dictionary of the English language. — 4th ed. — Boston; New York: Houghton Mifflin Company, 2000. — 2074 p.

2. Amy D.J. Why policy analysis and ethics are incompatible / D.J. Amy // Journal of Policy Analysis and Management. — 1984. — Vol. 3. — No. 4: Summer. — P. 573—591.

3. Bernard A. Public policy [Електронний ресурс] / A. Bernard // The Canadian Encyclopedia / Historical Foundation of Canada. — 2011. — Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006550>.

4. Coltrane S. Families and society: Classic and contemporary readings / S. Coltrane. — Belmont (CA): Wadsworth/Thomson Learning, 2004. — 517 p.

5. DeLeon P. The historical roots of the field / P. deLeon // The Oxford handbook of public policy / [edited by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin]. — New York: Oxford University, 2008. — P. 39—57.

6. Family-centered policies and practices: international implications / K. Briar-Lawson, H.A. Lawson, and C.B. Hennon, with A.R. Jones. — New York: Columbia University, 2001. — 462 p.

7. Gaudel M. Quebec family policy [Електронний ресурс] / M. Gaudel // The Canadian Encyclopedia / Historical Foundation of Canada. — 2011. — Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0009487>.

8. Goodin R.E. The public and its policies / R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran // The Oxford handbook of public policy / [edited by M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin]. — New York: Oxford University, 2008. — P. 3—35.

9. Hay C. Globalization and public policy / C. Hay // The Oxford handbook of public policy / [edited by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin]. — New York: Oxford University, 2008. — P. 587—604.

10. The Oxford handbook of public policy / [edited by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin]. — New York: Oxford University, 2008. — 983 p.

11. Preface // International encyclopedia of public policy and administration / [editor in chief J. M. Shafritz]. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 1. — P. XXXI—XXXII.

12. Social policy for children and families: a risk and resilience perspective / [editors J.M. Jenson and M.W. Fraser]. — 2nd ed. — Thousand Oaks (California): SAGE, 2011. — 400 p.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2011 р.