

УДК 332:330.3

## СУТНІСТЬ І ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ ДЕОКУПОВАНИХ ТА ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЙ

**КЕЛЕМБЕТ О.С.,**  
викладач кафедри фінансів, обліку і аудиту,  
Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)

*В статті проаналізовано поняття державної політики в вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Розглянуто підходи до визначення поняття «державна політика», а також поняття «державна цільова програма». Сформульовано поняття «державна політика з відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій».*

**Ключові слова:** політика; державна політика; державна цільова програма; концепція.

*В статье проанализировано понятие государственной политики в отечественной и зарубежной литературе. Рассмотрены подходы к определению понятия «государственная политика», а также понятие «государственная целевая программа». Сформулировано понятие «государственная политика по восстановлению и реинтеграции деокупированных и пострадавших от конфликта территорий».*

**Ключевые слова:** политика; государственная политика; государственная целевая программа; концепция.

*The article analyzes the concept of state policy in domestic and foreign literature. The approaches to definition of «public policy» and the concept of the state target program are considered in the research. The concept of the state policy of rehabilitation and reintegration of the deoccupied and conflict-affected areas is formulated.*

**Key words:** policy; state policy; state target program; conception.

*Постановка проблеми.* Сучасна українська державна політика формується та реалізується в надзвичайно складних внутрішніх і зовнішніх економічних та соціально-політичних умовах.

Але при цьому відбувається інтенсивний процес становлення нової європейської моделі української державної політики, що сприятиме побудові сучасної європейської країни.

Політика в традиційному розумінні інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державами, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя, «самотійний світ політичних цінностей» [1].

Політика означає здатність досягати цілей мирними засобами, а не шляхом

застосування сили. Це стосується як гармонізації відносин між великими державами, так і вирішення внутрішньо національних регіональних, локальних, конфліктів. Політика є збалансованою системою цілей, інтересів і пріоритетів. Це передусім боротьба інтелектів, державних умів, ідей, а також пошук згоди та паритету [1].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Необхідність аналізу та формування чіткого визначення поняття «державна політика відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій» обговорюються постійно та вже тривалий час залишається предметом наукових дискусій.

Серед наукових розробок зазначеного спрямування варто виокреслити праці Т. Брус, М. Долішнього, О. Валецького, Л. Палта, В. Романова, О. Рудік та інших [2, 3].

Проте безсумнівними і вкрай необхідними є подальші дослідження даної проблематики. Тому *метою статті* є вивчення концептуальних підходів до визначення державної політики та формування поняття «державна політика відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій».

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Сьогодні в українському суспільстві гостро відчувається необхідність у коректній, зваженій та науково обґрунтованій державній політиці, яка б дозволила впроваджувати стратегічні рішення, що мають скласти основу довгострокової державної політики, яка окреслила б цілі та завдання, визначила напрям розвитку нашої держави. Адже без стратегії її розвитку, без розробки основних принципів, визначення пріоритетів державної політики, без знання того, яку державу будемо та які відносини в суспільстві повинні домінувати, ми не зможемо рухатися до благополучного майбутнього.

В українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття (policy та politics). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

1) політика (politics) – це «сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб». Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи;

2) політика (policy) взагалі – це план, курс дій або «напрям дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо».

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.

На думку Долішнього М., політика – це стратегічна лінія поведінки держави в тих чи інших сферах суспільного життя [3].

О. Валецький, звертаючи увагу на визначення дефініції «політика», визначає її як дії щодо створення умов, які сприяють оптимальній реалізації інтересів суб'єктів політичної дії – особистості, об'єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо), держави [3].

У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні

принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади.

Досліджуючи визначення терміну «державна політика» слід звернути увагу на неоднозначність тлумачення поняття різними дослідниками. Ребкало В. і Тертичка В. зазначають, що державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [3].

Романов В., Рудік О., Брус Т. висловлюють думку, що державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [4].

Ващенко К.О., Ковбасюк Ю.В., Сурмін Ю.П. тлумачать державну політику як сукупність ціннісних цілей, державних та управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державних і політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [5].

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» [6]. Інші західні дослідники Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [7]. По-перше, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона (політика) є суттю послідовності рішень. По-друге, якщо рішення можуть приймати 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 іншої 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 вона називається передовсім завдяки своєму походженню. До речі, Л. Пал зауважує, що «законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики», «майже кожна політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями» [6].

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» [2].

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 здійснюється, а не лише з того, що має бути зроблене [7].

Ще однією цікавою особливістю державної політики, на якій акцентують увагу Б. Гогвуд і Л. Ган, є те, що її цілі можуть визначатися ретроспективно, з метою раціоналізації урядом своїх попередніх дій [7]. Тобто цілі державної політики зазвичай ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначатися 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, які реалізує владний орган, що 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 декілька 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 базується;

державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [8].

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 [9]. 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» [10]. Ще один учений Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [4]. Одже, 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 [3], 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 персоніфікованою. Сене 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 [4].

Синтезуючи згадані вище підходи, спробуймо надати 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.

Спираючись на вищевказані трактування поняття державної політики, вважаємо, що під державною політикою з відновлення деокупованих та постраждалих від конфлікту територій слід розуміти засновану на чинних нормативно-правових актах, узгоджену за цілями систему державно-управлінських заходів з боку органів державної влади, спрямовану на реалізацію функцій держави стосовно відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій Донецької та Луганської областей з метою надання допомоги цим територіям, їх інтеграції в український економічний і суспільний простір для забезпечення інтересів осіб, які проживають на даних територіях і держави в цілому.

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. Отже, 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 [11].

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.

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 [11].

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 упровадження програми [1].

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, слабого 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.

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* Державна політика є важливим компонентом життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, вона формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління, тому що спрямована на поліпшення якості життя громадян та гарантування соціальної стабільності.

Здійснений аналіз підходів до визначення державної політики у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі свідчить про наявність широкого спектру визначень державної політики і варіантів її розуміння, проте кожна точка зору заснована на відповідному критерії, або висвітлює певний концептуальний аспект. Все це дає змогу констатувати, що питання поняття та змісту державної політики постійно перебувають в центрі уваги науковців, які намагаються охопити всі аспекти державної політики: процес, виконавців, інститути, інструменти, моделі, розглянути сильні та слабкі сторони наявних підходів до

вивчення державної політики. Тим не менш, питання застосування державної політики з урахуванням специфіки галузі та суспільних відносин потребує детальнішого вивчення, що задає напрям для подальших досліджень.

*Список використаних джерел:*

1. Данн В.Н. Державна політика: вступ до аналізу / В.Н. Данн; пер. з англ. Г.Є. Краснокутського; наук. ред. М.О. Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 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. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні / О.І. Валецький, В.А. Ребкало, М.М. Логунова та ін.; заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.
5. Государственное и муниципальное управление / под ред. Н.И. Глазуновой, Ю.М. Забродина, А.Г. Поршнева. – М.: Магистр, 1997. – 496 с.
6. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
7. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. А. Олійник. – К.: Основи, 2004. – 396 с.
8. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: практ. 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.
9. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление / В. А. Холопов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 364 с.
10. Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
11. Лобанов В.В. Государственная политика: разработка и реализация / В.В. Лобанов – М.: ГУУ, 2000. – 114 с.

---

Today in the Ukrainian society there is a large need in the correct, balanced and scientifically sound state policy that would allow us to implement strategic decisions, which should form the basis of long-term state policy, which would define goals and objectives, determined the direction of development of our state. After all, without its development strategy to formulate the main principles and priorities of state policy, without the knowledge of the government, that we are building, and what kind of relationship the society has to dominate, we will not be able to move to a more prosperous future.

Exploring the definition of “public policy” should pay attention to the ambiguity of the concept by different researchers. It is no coincidence, as already noted, the researchers note that public policy is not always an action; it is also refraining from action. Not everyone, of course, not all periods of historical development in all spheres of public life requires the active intervention of the state. Sometimes it is necessary

sophisticated and – at times – neatbalsta «mistakes». Including on the basis of fundamental scientific research, particularly monitoring and evaluation in any sphere of public life. That is, the policy can consist of a list of things not done, not only, what must be done.

Synthesizing the above mentioned approaches try to give a comprehensive definition of «public policy». This is an activity of public authorities on management and leadership of the society on the basis of common objectives, principles and methods, which includes the development, legislation and implementation of state target programs in various spheres of public life to address immediate problems or meet societal needs.

With regard to target state programs, it is one of the main ways of implementation of government decisions in life. They are designed to provide the necessary concentration of economic, financial and production resources on the priority directions of development of the state. Therefore, the establishment of state programs enables first, to concentrate resources to solve a specific problem; second, to unite efforts of all interested organizations; third, to identify long-term goals and develop a strategy for a long period.

Unfortunately, in Ukraine the effectiveness of many state programs is very low due to lack of funding, weak monitoring, inefficient implementation, lack of mechanisms and monitoring, assessing and analyzing social effect of their implementation, weak scientific and methodological support. However, the essence of state policy lies precisely in the fact that the latter is the activity of the public authorities to achieve certain goals and solving social problems.

**УДК 351**

## **ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЦИРКУЛЯРНОЇ ЕКОНОМІКИ**

**СЕРГІЄНКО Л.В.,  
аспірантка кафедри обліку і аудиту,  
Житомирський державний  
технологічний університет**

*У статті обґрунтовано необхідність розвитку державно-приватного партнерства в напрямі реалізації проектів щодо модернізації та розбудови реального сектору економіки, зокрема в частині реалізації проектів циркулярної економіки. Побудовано систему державно-приватного партнерства щодо забезпечення реалізації державної політики циркулярної економіки*

**Ключові слова:** *циркулярна економіка; державна політика; державне управління; державно-приватне партнерство.*

*В статтє обоснована необходимость развития государственно-*