

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Статтю присвячено правовій характеристиці понять «політика» і «державна політика». З'ясовано, що сьогодні в науковій літературі існує велика кількість визначень політики у різних смислових контекстах. Вказано, що без уточнення обставин розгляду, функціонального та цільового контексту неможливо дати однозначне визначення категорії «політика». Розглянуто основні атрибутивні властивості (ознаки) державної політики. Встановлено, що право у процесі формування та реалізації державної політики відіграє роль засобу формального закріплення на державному рівні певних політичних завдань і рішень. На цій основі запропоновано визначення державної політики з правового погляду.

Ключові слова: політика, державна політика, влада, держава, суспільство.

Статья посвящена правовой характеристике понятий «политика» и «государственная политика». Обосновано, что сегодня в научной литературе существует большое количество определений политики в разных смысловых контекстах. Указано, что без уточнения обстоятельств рассмотрения, функционального и целевого контекста невозможно дать однозначное определение категории «политика». Рассмотрены основные атрибутивные свойства (признаки) государственной политики. Установлено, что право в процессе формирования и реализации государственной политики играет роль средства формального закрепления на государственном уровне определенных политических заданий и решений. На этой основе предложено определение государственной политики с правовой точки зрения.

Ключевые слова: политика, государственная политика, власть, государство, общество.

The article deals with the legal description of «politics» and «public policy» concepts. It is grounded that there are plenty of determinations of politics in different semantic contexts in scientific literature today. It is indicated that giving synonymous determination to the category of «politics» without specification of circumstances of considering functional and objective context is impossible. The basic attributive characteristics (factors) of public policy are considered. It is determined that law is playing a part of instrument of the formal fixing of political tasks and decisions at the state level in the process of public policy forming and realization. On this basis the determination of public policy from the legal point of view is suggested.

Key words: politics, public policy, power, state, society.

Вступ. Розуміння та змістовна наповненість терміна «політика» змінювались із плином часу відповідно до генези людського суспільства, відносин між людиною та державою, людиною і суспільством.

Вивчення етимології поняття «політика», на наш погляд, є стрижневим для розв'язання комплексу проблем реалізації державної політики, пов'язаних з її правовим оформленням. Дослідження цього поняття також дасть змогу з'ясувати новітні тенденції та сучасні правові підходи до розуміння концепту «державна політика».

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу понять «політика» та «державна політика», а також встановлення основних ознак державної політики.

Результати дослідження. Вивчення доступних нам джерел показує, що процес формування поняття політики охоплює декілька тисячоліть в історії цивілізації. Власне поняття

«політика» (від грец. *πολιτική*) спочатку означало мистецтво управління державою (полісом) [1, с. 6]. Слово «поліс» у перекладі з грецької буквально означає «місце» та одночасно «численність», проте для давніх греків воно мало специфічний сенс, а саме – місце спільної життєдіяльності певного числа людей, об'єднаних єдиною владою. Кількість жителів кожного такого полісу була невеликою: у період розквіту Афін, наприклад, там нараховувалось приблизно 150 тисяч вільних громадян, 125 тисяч рабів і приблизно 40 тисяч особисто вільних, але не наділених громадянськими правами переселенців. Давньогрецькі поліси були містами і водночас державами, що містили у собі сільські території, які прилягали до міста. Отже, поліс для давніх греків був не просто місцем проживання, а й особливим чином (державно) організованим суспільством людей. Тому поліс зазвичай перекладається як «місто-держава» [2].

Виходячи із зазначеного, поліс – це форма суспільного устрою, що створилася у Давній Греції та стала прототипом сучасної держави, яку за аналогією називають політично організованим суспільством. Полісна організація спиралась на суверенітет союзу вільних власників і виробників – громадян полісу. Цей суверенітет передбачав для кожного громадянина можливість, а часто й обов'язок у тій чи іншій формі – насамперед голосуванням у народному зібранні – брати участь у вирішенні питань життєдіяльності полісної спільноти. Наявність особливої діяльності, пов'язаної з участю людей у вирішенні питань полісного життя, або, як прийнято говорити сьогодні, з державним управлінням, привела до необхідності позначення цієї діяльності коротким поняттям. Таким і став термін «політика». Він утвердився після написання Аристотелем трактату під такою ж назвою, що дослівно перекладається як «те, що має відношення до полісу» [2].

Отже, до епохи Відродження, тобто до XVI ст., існувала традиція, закладена видатними давньогрецькими мислителями Аристотелем і Платоном, відповідно до якої політика фактично ототожнювалась із державою, що розумілась як найвища форма спілкування людей. У цьому знайшли відображення не лише сучасна філософам полісна система, де кожний громадянин, будучи «приватною особою», одночасно брав участь безпосередньо в управлінні, але й загальнофілософські настрої епохи з її космологічним осмисленням природи людини (людина – мікрокосмос і сама є частиною космосу) [3, с. 18].

Новий етап у формуванні сучасного значення поняття політики, на наш погляд, збігається з початком Нового часу – періодом розширення горизонтів політичної свідомості, звернення до проблеми індивідуальної людини, нарешті, перших революцій на Європейському континенті та епохи Просвітництва, що звернулася до дослідження природи стосунків між людьми. Історичні події, що ознаменували цей етап, маркували відхід від однозначної позиції ототожнення держави і політики та підготували перехід до уявлення про політику як про особливу сферу діяльності суспільства, що утвердилося наприкінці XIX – на початку XX ст. Концепція німецького філософа і соціолога М. Вебера визнала політику як особливу сферу життєдіяльності і як особливу професійну діяльність. Водночас В. Вільсон, американський теоретик і майбутній президент США, обґрунтував так звану дихотомічну модель, згідно з якою політика повинна була контролювати адміністративну діяльність [3, с. 18–19]. Отже, демократизація дещо зсунула акценти змісту поняття «політика» у бік боротьби за владу (її завоювання та утримання) [1, с. 6]. Іншими словами, боротьба за владу перетворила політику на один із найбільш ефективних інструментів захоплення влади.

Що ж до розуміння власне терміну «політика», то XX ст. видалося щедрим на концепції. На зміну концепції Вебера, який розумів політику як особливу сферу життєдіяльності і особливу професійну сферу, в 60-і рр., що увійшли до історії як час гносеологічного оптимізму, К. Дойч, Д. Пасторн і Д. Істон запровадили системне розуміння політики. Поява погляду на політику як на цілісну систему з притаманним їй складним павутинням взаємних зв'язків була пов'язана з успішним упровадженням у політичну науку загальної теорії систем. Згідно з цією теорією цілісна система складається з безлічі елементів, причому її якісні характеристики не можуть бути зведені до суми елементів, що входять до неї. При цьому Д. Парсонс, який привніс методологію біхевіоризму в розуміння політики, тобто спостереження за мікроструктурою – індивідом, пояснював політику як сукупний результат складання мікрополітичних життів індивідів [3, с. 20].

Структурно-функціональний підхід, тісно пов'язаний із системним підходом, у розумінні політики акцентує увагу на вивченні елементів політики, механізмів їх взаємодії між собою і з навколишнім середовищем, а також звертається до розгляду основних функцій політики. Б. Рассел вважає, що основна функція політичної системи полягає в постановці цілей і їх досягненні, тоді як А. Каплан виокремлює функцію контролю розподілу ресурсів. При цьому введена ще Ніколо Макіавелі, італійським мислителем епохи Відродження, теза про те, що провідна роль політики полягає у примиренні ворогуючих інтересів і знаходженні консенсусу, а також вису-

нений К. Марксом аргумент про те, що політика – це класова боротьба, було розвинено у рамках конфліктного підходу, що поділяється багатьма вченими, такими як Л. Козер, Р. Дарендорф, К. Шмітт [3, с. 20–21].

Зміни, які ми сьогодні можемо спостерігати, роль недержавних і неурядових суб'єктів, що зростає в умовах глобалізації, дають змогу говорити про настання новітнього етапу в осмисленні політики.

Сьогодні під політикою розуміється особливий вид соціальної взаємодії (діяльності) особливих суб'єктів (державних органів, політичних партій, суспільних організацій і рухів, великих соціальних груп, націй і народностей, а також їх лідерів), пов'язаний з отриманням, утриманням та використанням публічної (насамперед державної) влади. Ця влада потім і використовується для реалізації життєво важливих інтересів зазначених суб'єктів діяльності [1, с. 6–7].

Доктор філософських наук А.І. Поздняков зазначає, що політика як використання влади – це діяльність, спрямована на зміну, перетворення великих соціальних груп і відносин між ними. Об'єктами політики є класи, нації, маси людей, об'єднані в організовані соціальні системи (партії, рухи, релігійні конфесії, держави, їх коаліції, союзи), їх воєнна організація, збройні сили, силові структури і т. д. Іншими словами, об'єктно-предметна сфера політики – великі соціальні системи, що або належать до ієрархічного структурного рівня держави, або націлені на зміну цього рівня [1, с. 7].

Політика як використання державної влади, на думку А.І. Позднякова, – це управлінська діяльність. Адже влада – це спроможність, право та можливість розпоряджатись, управляти, командувати, наказувати, панувати, чинити вирішальний вплив. Політика як управління державою є функціонуванням особливих суб'єктів управлінської діяльності – інститутів публічної влади, тобто інститутів держави, органів міждержавних (міжнародних) організацій, керівних структур правлячих партій тощо. Вони приймають соціально значущі рішення та організовують їх реалізацію. Народ, маси, громадяни беруть участь у політиці, як правило, в ролі об'єкта та засобів, а в ролі суб'єктів – періодично та в особливих формах (голосування на виборах, референдуми і таке ін.) [1, с. 7–8].

Розуміння політики як законодавчого процесу, згідно з В.В. Лобановим, зводиться до підготовки та прийняття законодавчих актів представницьких органів влади на основі узагальнення інтересів різних соціальних класів і верств, при цьому виконавча влада відповідає за реалізацію законів [4, с. 28–29].

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок про те, що сьогодні в науковій літературі існує велика кількість визначень політики у різних смислових контекстах. Вважається загально-визнаним, що без уточнення обставин розгляду, функціонального та цільового контексту неможливо дати їй однозначне визначення [5, с. 37].

Під державною політикою А.М. Гоголев пропонує розуміти сукупність цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних програм і планових заходів, що розробляються та реалізуються державними адміністраціями із залученням інститутів громадянського суспільства. Вона є засобом, що дає змогу державі досягти певної мети в конкретній сфері, використовуючи правові, економічні, адміністративні й інші методи та засоби впливу, спираючись на ресурси, наявні в її розпорядженні [6].

Водночас більш ґрунтовний, на нашу думку, підхід до інтерпретації поняття «державна політика» запропоновано В.А. Мельником. Зокрема, автор зауважує, що, з одного боку, державна політика тлумачиться широко, тобто як багатогранна діяльність держави, а з іншого – вузько, тобто як певна, відмінна від інших видів активність цього інституту [2].

Перший підхід, згідно з В.А. Мельником, пов'язується з розумінням держави як найважливішого, але при цьому суто політичного інституту, відповідна діяльність якого вичерпується всіма проявами його активності у суспільному житті. Інакше кажучи, за такого підходу практично всі дії держави незалежно від сфери їх застосування розглядаються як політичні, тобто такі, що мають на меті розв'язання суспільно значущих для політично організованого суспільства завдань. З огляду на це державна політика визнається єдиним засобом, що дає змогу державі досягти поставлених цілей за допомогою всіх доступних їй – правових, адміністративно-силових, економічних, соціально-психологічних, культурно-інформаційних та інших – засобів, ресурсів, методів і технологій [2].

Згідно із другим підходом, за твердженням В.А. Мельника, далеко не всі дії держави належать до політичної сфери життєдіяльності суспільства. Політика в цьому разі розглядається як одна зі сфер застосування активності держави поряд з економічною, соціальною та духовно-культурною сферами суспільного життя. Це, своєю чергою, дає змогу інтерпретувати державу

не лише як суто політичний, а й як соціальний інститут. На думку прихильників такого підходу, державна політика не належить до всіх без винятку дій держави та містить у собі всі прояви її активності як соціального інституту [2].

Очевидно, що обидва підходи до розуміння меж державної політики мають під собою певний ґрунт. Другий підхід, наприклад, пов'язує діяльність держави з більш широким спектром завдань, що виникають перед нею як соціальним інститутом. Однак перший підхід для повсякденного розуміння політики є звичнішим і поділяється більшістю дослідників. З нього будемо виходити і ми.

Однак, незважаючи на певні відмінності у розумінні науковцями меж і, відповідно, природи та сутності державної політики, більшість із них виділяє в ній низку спільних ознак або атрибутивних властивостей. До їх числа зазвичай відносять здійснення в конкретних історичних умовах і конкретному зовнішньому середовищі; публічність; цілеспрямованість; відповідність або невідповідність загальнонаціональним інтересам; комплексність або координаційний характер; універсальність та включеність (інклюзивність); безперервність або постійний характер; правову опосередкованість (наявність правового підґрунтя).

Розглянемо сутність кожної з перелічених ознак. Здійснення державної політики в конкретних історичних умовах означає, що в процесі вироблення та реалізації державної політики особливій увазі потребує врахування історичних особливостей розвитку українського суспільства та притаманної державі на всіх історичних етапах патерналістської спрямованості діяльності державного апарату. Необхідно зважати на ті характерні особливості стилю роботи системи органів державної влади в Україні та всієї системи цінностей, що сформувались протягом багатьох десятиліть і суттєво впливають на психологію та моделі поведінки як посадових, так і службових осіб суб'єктів владних повноважень, особливо під час вибору та реалізації стратегічних рішень.

Здійснення в конкретному зовнішньому середовищі як одна з атрибутивних властивостей державної політики передбачає аналіз зовнішнього середовища (контекст політики), під яким розуміють ті численні чинники зовнішнього середовища, що з різним ступенем інтенсивності впливають на її формування, зміст і реалізацію. У зв'язку з цим для того, щоб планувати та успішно керувати, необхідно виокремити, оцінити та проаналізувати основні чинники зовнішнього середовища, що впливають на органи державної влади, а після цього визначити стратегію та тактику з урахуванням довготривалих тенденцій і сприятливих можливостей, уникаючи надмірних ризиків [4, с. 64–65].

Публічність (прозорість, транспарентність) політики держави полягає у відкритості обговорення та вирішення державою проблем, що є найбільш важливими для суспільства. Публічність передбачає залучення до процесу розроблення завдань державної політики та пошуку шляхів їх реалізації не лише владних суб'єктів, які займаються цією діяльністю на професійній основі, а й різних категорій громадян та їх представників, що виявляють зацікавленість у розв'язанні обговорюваних проблем. Зокрема, у процесі формування своєї політики держава так чи інакше взаємодіє з найбільшими бізнес-корпораціями, політичними партіями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями, експертно-академічними колами та засобами масової інформації. Кожний із цих партнерів держави зазвичай має власні канали впливу на процес вироблення державної політики та використовує специфічні способи взаємодії з центрами підготовки та прийняття державних рішень. Публічність державної політики нерозривно пов'язана з існуванням різних форм громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

Цілеспрямованість державної політики означає зорієнтованість органів державної влади, відповідальних за її формування та реалізацію, на досягнення певної мети, конкретного кінцевого результату. Тобто можна сказати, що цілеспрямованість державної політики передбачає наявність у ній певної генеральної лінії, загального плану дій органів державної влади, спрямованих на реалізацію єдиного суперзавдання – суспільного розвитку.

Відповідність або невідповідність загальнонаціональним інтересам як ознака державної політики виражає ступінь узгодження останньої із загальнонаціональними інтересами. Зокрема, преамбулою Закону України «Про основи національної безпеки України» [7, с. 38] визначено, що основні засади державної політики спрямовано на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Також відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» першим із принципів, на яких ґрунтується внутрішня політика нашої держави, виокремлено пріоритетність захисту національних інтересів [8, с. 17].

Комплексність або координаційний характер державної політики означає, що її пріоритети носять суміжно-галузевий характер і, відповідно, зусилля та ресурси держави не можуть бути

сконцентровані на якійсь одній сфері суспільної діяльності. Ця ознака державної політики передбачає, що зміни в одній сфері тягнуть за собою необхідність корекції в регулюванні процесів, що відбуваються в інших сферах. Зауважимо, що комплексний характер державної політики може приводити до так званих синтетичних форм здійснення урядового курсу, серед яких особливе місце займає реформа.

Звідси випливає, що в аналізі та розробці державної політики необхідним є мультидисциплінарний підхід із використанням сучасних досягнень права, економіки, державного управління, політології, соціології, менеджменту, психології, а також передового досвіду і практики різних держав.

Тісно пов'язаною з попередньою ознакою є універсальність та включеність (інклюзивність) державної політики – здатність пронизувати всі сфери суспільного життя. Причому спектр напрямів внутрішньої та зовнішньої політики сучасної держави розширюється надзвичайно швидкими темпами. За оцінками дослідників, зараз уже можна налічити більше двохсот сфер суспільного життя, що є об'єктом впливу з боку держави [2].

Безперервність або перманентний характер виявляється в тому, що формування державної політики передбачає ще й поточну її корекцію. Здійснювана практично постійно поточна корекція змінює зміст політики, роблячи її рефлексивною до стану об'єкта управління, щодо цілей, засобів, строків і, що не менш важливо, виконавців [3, с. 74].

І ще одна ознака державної політики – це її правова опосередкованість. У зв'язку із цим необхідно зазначити, що в наш час праву відведено особливу роль у реалізації цілей і завдань державної політики, оскільки правове регулювання є одним із ефективних засобів державного управлінського впливу на суспільні відносини. Зокрема, автори колективної монографії «Державна економічна політика та Економічна доктрина Росії» (2008 р.) стверджують, що державну політику не може бути побудовано без нормативно-правового забезпечення [5, с. 30].

Висновки. Отже, у політичному контексті право є результатом узгодження публічних і приватних інтересів за допомогою механізму державної влади і найважливішою соціальною цінністю суспільства. Іншими словами, право у процесі формування та реалізації державної політики відіграє роль засобу формального закріплення на державному рівні певних політичних завдань і рішень.

Правові норми є одним із основних інструментів формального закріплення, зовнішнього вираження цілей державної політики, засобом, за допомогою якого суб'єкти, наділені згідно із законом владними повноваженнями у сфері формування та реалізації державної політики, виконують завдання та функції держави. Виходячи з цього, стає зрозумілим, що державна політика завжди ґрунтується на системі законодавства, що є у широкому сенсі правовою основою життєдіяльності суспільства.

Проаналізувавши чинне законодавство та науково-теоретичні підходи, можна дійти висновку, що державна політика з правового погляду – це система основних напрямів діяльності держави в особі її уповноважених органів, орієнтована на розв'язання важливих суспільних завдань та узгодження публічних і приватних інтересів, що втілена у правових нормах, результатом якої є юридично значущі наслідки для тих суб'єктів, на яких вона спрямована.

Список використаних джерел:

1. Поздняков А.И. Конфликт справедливости и эффективности в государственном управлении (философско-методологический аспект проблемы) / А.И. Поздняков // Конфликт справедливости и эффективности в государственном управлении : материалы науч. семинара. – Вып. 6. – М. : Научный эксперт, 2011. – 144 с.
2. Мельник В. А. Введение в политическую теорию : учеб. пособ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://books.google.com.ua/books?id=XjA2DAAAQXjA2DAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=uk#v=onepage&q&f=false>.
3. Сулакшин С. С. Современная государственная политика и управление. Курс лекций. – М. : Директ-Медиа, 2013. – 386 с.
4. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика : учеб. пособ. / Лобанов В.В. – СПб. : Питер, 2004. – 448 с.
5. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. / [Абрамова М.А., Агеев А.И., Аникеева А.С. и др.]; под ред. С.С. Сулакшина. – М. : Научный эксперт, 2008. – Т. 1. – 840 с.
6. Гоголев А.М. Налоговая политика как основополагающий элемент организационно-правового механизма концепции государственного администрирования в области налогов и

сборов / А.М. Гоголев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn-p1ai/article/18774>.

7. Про основи національної безпеки України : Закон України : станом на 7 серпня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 38.

8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : станом на 1 січня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – С. 17.

УДК 351.746.2(477)

ЯКОВЛЄВ Р.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено розгляду особливостей організаційного підпорядкування слідчих органів досудового розслідування. Досліджено особливості участі слідчих та представників інших правоохоронних професій у процесах розкриття і розслідування злочинів. Зроблено висновок про доцільність об'єднання функцій працівників правоохоронних органів, задіяних у розкритті і розслідуванні злочинів, і сформульовано пропозиції щодо змін в організаційній структурі органів досудового розслідування.

Ключові слова: органи досудового розслідування, слідчі, організаційна структура, реформування правоохоронної системи, розкриття злочинів, розслідування злочинів.

Статья посвящена рассмотрению особенностей организационного подчинения следственных органов досудебного расследования. Исследованы особенности участия следователей и представителей других правоохранительных профессий в процессах раскрытия и расследования преступлений. Сделан вывод о целесообразности объединения функций сотрудников правоохранительных органов, задействованных в раскрытии и расследовании преступлений, и сформулированы предложения по изменениям в организационной структуре органов досудебного расследования.

Ключевые слова: органы досудебного расследования, следователи, организационная структура, реформирование правоохранительной системы, раскрытие преступлений, расследование преступлений.

The article considers the peculiarities of organizational submission to the investigating authorities of pre-trial investigation. The features of the participation of investigators and representatives of other law enforcement professionals in the process of disclosure and investigation of crimes. It was concluded that the feasibility of combining the functions of law enforcement personnel involved in the detection and investigation of crimes, and proposals for changes in the organizational structure of the pre-trial investigation authorities.

Key words: pre-trial investigation bodies, investigators, organizational structure, reform of law enforcement, crime detection, investigation of crimes.

Вступ. Одним із напрямів реформування органів досудового розслідування в Україні є вибір оптимальної організаційної структури правоохоронних органів, а саме тих із них, що згідно з чинним законодавством беруть участь у проведенні досудового розслідування. Незважаючи на

© ЯКОВЛЄВ Р.М. – аспірант (Міжрегіональна академія управління персоналом)