

О. В. Делія

кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

СКЛАДНИКИ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СТРУКТУРІ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Поданий аналіз структури політичного середовища в контексті зовнішніх умов вироблення державної політики. Розглянуті стрижневі категорії зовнішнього середовища, такі як політична система, влада, політичні відносини з точки зору їх впливу на вироблення державної політики.

Ключові слова: державна політика, політичне середовище, механізм, влада, політична система, політичні відносини.

Постановка проблеми. Виокремлення середовища в соціальній реальності є поняттям відносним, оскільки дефініція, як вже неодноразово зазначалося, є складним багаторівневим феноменом, який поєднує в собі безліч явищ і процесів. Це поняття може набувати сенсу в контексті аналізу відносин суб'єкту і тих умов, в яких він діє. Висловлене може повною мірою реалізовуватись на макрорівні взаємодії суб'єктів та їх середовищ, дослідження яких є ключовою тематикою управлінських теорій та теорій систем. Базовий постулат теорії систем – все що поза системою є середовищем системи, дозволяє відзначити декілька важливих аспектів: зовнішнє середовище системи являє собою несистемну сукупність об'єктів; компоненти середовища можуть володіти системними властивостями, тобто містити інші соціальні системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певні концептуальні уявлення про середовище вироблення державної політики були сформовані під впливом системного підходу (Д. Істон). У монографії В. Лобанова політичне і соціальне середовище державної політики інтерпретується як незмінна складова частина системного аналізу державної політики [1]. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес постали предметом наукового аналізу в працях вітчизняних дослідників В. Тертички, В. Купрія [2], В. Кілієвича, В. Бакуменка та ін.

[3; 4], які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи і моделі взаємодії із державно-політичним процесом.

Попри наявні вагомні теоретичні здобутки в цій галузі та беззаперечний науковий авторитет зазначених дослідників, результати аналізу стану проблеми у публічно-управлінському науковому дискурсі засвідчили брак комплексного дослідження, присвяченого розгляду політичного середовища в структурі зовнішнього середовища, а також впливу зовнішніх умов на вироблення державної політики, що і постало метою даної публікації.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія системи із середовищем здійснює вплив на процес управління системою, тому проблематика середовища постає ключовою в науці управління через конструювання категорій: «середовище управління», «середовище організації». Управлінський підхід розглядає середовище як сукупність викликів, які здійснюють вплив на організацію. Відмінною особливістю підходу є чітка прикладна орієнтація досліджень середовища задля досягнення цілей організації через застосування сканування середовища, аналізу зацікавлених груп, визначення найбільш значущих елементів, «конфігураційного» підходу, SWOT-аналізу тощо [5]. У структуру середовища вводиться макро– і мікросередовище.

вище. Мікросередовище охоплює чинники, які мають безпосереднє відношення до економічного суб'єкта: кадрова структура, організаційна культура, цілепокладання організації. Макросередовище (зовнішнє середовище) уособлює сукупність чинників широкого соціального плану, серед яких особливе місце посідають політичні чинники. Ці чинники мають переважно об'єктивний характер та знаходяться поза зоною впливу державних структур.

Саме в зовнішніх середовищах знаходяться джерела змін у соціальних системах. Так чи інакше, політичний компонент постає стрижневим у структурі зовнішнього середовища. Під цим кутом зору політичне середовище можна інтерпретувати як сукупність умов, які виявляють зовнішній опосередкований (непрямий) вплив різної інтенсивності на вироблення державної політики.

Визначення політичного середовища державної політики як сукупності різнопланових умов нам видається виправданим, оскільки умови, представлені у вигляді складної системи суспільно-політичних відносин, зв'язків, процесів, систем, детермінують особливості, спрямованість, зміст і ефективність державної політики. Подібна інтерпретація політичного середовища державної політики також містить детерміністську та індетерміністську основу взаємодії політичного середовища і державної політики, оскільки середовище не тільки зумовлює, але й опосередковує державно-політичний процес, роблячи його відносно незалежним від середовища.

Відповідно, заявлений макрооб'єктивний рівень студіювання політичного середовища передбачає дослідження масштабних зовнішніх, об'єктивно діючих чинників середовища. Політична система національної держави є складним і динамічним феноменом, її будова спирається на різні структури держави, володіє значними можливостями щодо регулювання суспільних відносин, мобілізації ресурсів тощо.

Тим самим політична система формує більш широкий контекст відносин, до яких включається держава, що логічно призводить до трансформації параметрів механізму вироблення державної політики. На наше глибоке переконання, дослідження політичної системи в структурі політичного середовища державної політики не може бути зведене до опису фрагментів чи компонентів останньої, оскільки навряд чи буде корисним для розуміння процесу взаємодії

політичного середовища та державної політики. Йдеться про пошук провідних категорій, які інтегрують середовищний матеріал у контексті дослідницьких завдань.

Поза сумнівом інтегративною якістю політичної системи, а відтак її сутністю є влада. Це актуалізує осмислення середовищних основ політичного режиму як способу реалізації влади. В основі сучасної типології політичних режимів перебуває певна система соціальних засад: принципи поділу влади, багатопартійності, наявність легальної опозиції, взаємовідносини громадянського суспільства й держави, народу та органів публічної влади тощо. У науці накопичено немало дослідницьких висновків щодо специфіки суспільних процесів в межах демократичних, авторитарних, змішаних, перехідних та інших типів політичних режимів. У контексті нашого дослідження йдеться про означальну середовищну характеристику політичного режиму щодо вироблення державної політики – регулювання суспільних відносин методом легітимного примусу через систему влади.

Політичний режим забезпечує внутрішню єдність політичної влади, попри її неоднорідний характер та альтернативний зміст. При цьому реалізація влади передбачає застосування різних способів управління з урахуванням специфіки об'єкту регулювання. Методи діяльності влади (державне регулювання, державне замовлення, державне підприємництво, державний контроль, програмно-цільовий підхід тощо), якість ресурсів та умови вироблення визначають форми реалізації державної політики – урядові, державні програми, програми антикризових дій, проекти, спільні акції політико-адміністративних органів. При цьому, як підкреслює В. Якунін, кожна форма політики буде мати власні показники відкритості, різні рівні конфліктності щодо сприйняття / несприйняття населенням, партнерами держави, особливо в частині розподілу ресурсів. Кожна форма політики буде мати диференційовані показники у сфері планування-контролю [6].

Практичне значення політичного режиму полягає в здатності через застосування управлінського впливу сформувати державну політику як управлінську структуру, системну сукупність формалізованих взаємодій. Це проявляється в різних аспектах державної політики: в організації ієрархії, розподілу владних повноважень щодо прийняття рішень, компетенції, відповідальності; статусно-рольовому розподілі, в

окресленні кола виробників, учасників вироблення державної політики на різних рівнях; у формуванні каналів комунікації; у формуванні системи контролю та ін.

Визнаючи беззаперечне значення принципу системності державно-політичного процесу, послідовності, чіткості прийняття державно-політичних рішень, визначення відповідальності, потрібно бачити наявність небезпечних для суспільства передумов їх застосування на практиці. Це стосується надмірної бюрократизації державно-політичного процесу та його закритості, уповільненням прийняття рішень, відчуженням апарату влади від суспільства, що породжує кризу довіри, нехтуванням правовими нормами задля доцільності.

Сутність політичної системи за Д. Істоном полягає в дотриманні балансу вхідних (вимоги, підтримка) та вихідних (політичні рішення) імпульсів. У цьому випадку тип політичного режиму визначає ставлення влади до вимог, які надходять від населення, як ознаку незадоволення владою (антидемократичні політичні режими) або як невід'ємний атрибут формування державної політики (демократичні політичні режими) зміст політичних рішень. Відповідно, політичні рішення пов'язані із підтримкою та постають відповіддю на вимоги [7].

Політичний режим означає ідеологічні пріоритети суспільного розвитку і відповідно чинить вплив на механізми вироблення державної політики задля зменшення або повної ліквідації відхилень від заявлених ідеологічних орієнтирів і цінностей політичного режиму [8]. Ідеологія в цьому випадку осмислюється як явище політичного середовища, яке визначає політичні рішення та дії по встановленню, утриманню та використанню влади. Підкреслимо, що сучасна державна політика в межах розвинутих демократичних політичних режимів ґрунтується не ідеологією в прямому сенсі, а ідейно-ціннісними орієнтаціями, проголошеними в Загальній декларації прав людини, що також визначає загальний зміст державних політик країн ЄС зокрема. Яскравими тому прикладами є ідеологічні основи сучасних авторитарних режимів, які постають обґрунтуванням державної політики, тим самим визначають її зміст та напрями, – ідеологія самобутності (чучхе) і військова доктрина «сонгун» в КНДР; редуковані комуністичні ідеології КНР, Куби тощо.

Зауважимо, що реальний контекст вироблення державної політики в межах владно-

го режиму нівелює або «пом'якшує» «сувору» політологічну дихотомію демократичний/недемократичний політичний режим, оскільки визначається сукупністю різнопланових, диференційованих характеристик, логік, ситуацій. Для прикладу, затвердження офіційної мови ділового спілкування рядом країн західної демократії об'єктивно засвідчує привілейоване становище культури більшості, що суперечить стрижневим європейським цінностям, але це є необхідним для ефективного функціонування політичної системи [9].

Політичну систему формулює складна мережа соціальних відносин і зв'язків, до яких включається і державна політика. Політика як тип соціальних відносин відображає собою важливі характеристики сталих політичних зв'язків та функцій, які проявляються у вигляді політичних відносин. Відповідно, політичні відносини можна осмислити як наступну інтегративну категорію, яка дозволяє означити суть політичної системи в структурі політичного середовища державної політики.

Поліваріантність наукової інтерпретації політичних відносин, зафіксована у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, дозволяє окреслити ряд стійких характеристик у тлумаченні поняття. Насамперед, відзначаються можливі суб'єкти політичних відносин – спільноти, індивіди, суб'єкти політики тощо. По-друге, зазначається, що ці відносини складаються з приводу влади та інтересів. По-третє, політичні відносини осмислюються як взаємодія чи взаємозв'язок.

Стосовно першої характеристики політичних відносин. Інтерпретація політичних відносин у контексті умов середовища дозволяє стверджувати, що коло суб'єктів політичних відносин, його якісні характеристики та інтереси визначають процес вироблення державної політики. І зміст політичної діяльності є важливою підставою для встановлення політичних відносин. На нашу думку, суб'єкти політичних відносин не можуть відокремлюватись від суб'єктів політики – це одні й ті ж самі суб'єкти. Вітчизняні дослідники до суб'єктів державної політики відносять соціуми, а також створені ними установи, організації, активна практична діяльність яких спрямована на перетворення політичної та інших сфер життєдіяльності людини як відповідних об'єктів політики [10, с. 18].

Вважаємо, що коло суб'єктів політичних відносин, попри все різноманіття типологізацій останніх, визначається місцем і роллю суб'єкта у політичному процесі. Суттєва відмінність поля-

гає в характері політичних відносин. Політичні відносини – це суб'єкт-суб'єктні відносини між політичними суб'єктами, кожен із яких не має юридичного права керувати іншим.

При цьому, на думку О. Борисенкова, демократичний характер вироблення державної політики розкривають основні політичні відносини, які втілюються у відносинах політичного керівництва і опозиції. Поряд із ними можливі й інші політичні відносини, які надбудовуються над основними політичними відносинами їх наявність визначається історичними особливостями розвитку держав [11]. Так політичні відносини політичного керівництва та опозиції в Україні формуються в Верховній Раді. Парламент є відправною точкою щодо державно-політичного процесу. Окрім того, парламент репрезентує сукупність суспільних інтересів і основне розташування політичних сил. Водночас вироблення державної політики не обмежується рамками парламентського процесу. За Конституцією України до цих політичних відносин включається Президент України, який підписує законопроекти та інші суб'єкти політичних відносин, формуючі власні політичні відносини, виходячи із змісту їх політичної діяльності.

Разом із тим необхідно відзначити асиметричну природу політичних відносин та її вплив на державно-політичний курс, оскільки наявність силового ресурсу, впливу і компетентності у тих чи інших питаннях часто змінює диспозицію суб'єктів усередині політичних відносин.

Політичні відносини виникають у контексті окреслення і відстоювання групових інтересів, що забезпечує мультисуб'єктність, визначає активність суб'єкта політичних відносин та постає основним регулятором його поведінки. Отже, стабільність процесу вироблення державної політики зумовлює врахування стрижневих інтересів усіх або більшості суб'єктів політичних відносин, незалежно від того, хто здобув владу. Інакше процес вироблення державної політики може бути зруйновано або суттєво деформовано. Показовим у цьому сенсі є відомий історичний факт – перемога більшовиків у боротьбі за владу у 1917 р., замість подальшого формування державної політики, мала наслідком громадянську війну. Слід зауважити, що модерний поступ української держави рясніє подібними прикладами.

Щодо другої суттєвої характеристики політичних відносин. Політичні відносини формуються навколо владних домагань та розподілу

владних ресурсів. І часто ступінь диференціації чи концентрації влади постає системою відліку. Відтак політичний режим постає регламентованим методом визначення політичних відносин. Баланс, стандарт політичних відносин визначається політичним режимом. Ця концепція режиму включає методи призначення урядів, механізми формального і неформального представництва і моделі примусу. Наприклад, в умовах авторитарного режиму політичні відносини визначаються вертикаллю влади. Політичні відносини в межах демократичних політичних режимів регулюють множину політичних дій.

Політичні відносини повинні давати реальний доступ до влади, позаяк в основі політичних відносин перебуває діяльність, пов'язана із розподілом влади. На практиці більша частина суб'єктів політичних відносин такого доступу не отримує з різних об'єктивних і суб'єктивних причин. У контексті сказаного відмітимо лише одне, що наявність значної кількості суб'єктів або груп суб'єктів політичних відносин, які протягом тривалого часу не отримали доступу до влади, а відтак не відстояли / реалізували приватні чи групові інтереси може постати генератором ентропійних процесів в політичній системі. Таким чином, вироблення державної політики характеризують явища політичних відносин – процес зміни чи сталості політичної еліти, оновлення системи влади, політичних інститутів тощо.

Щодо третьої характеристики політичних відносин. Політичні відносини в контексті взаємозв'язку їх суб'єктів передбачають як позитивні (взаємозв'язок, кооперація), так і негативні (конкуренція) характеристики, які сприяють як об'єднанню, так і роз'єднанню суб'єктів. Однак суть таких взаємин полягає у встановленні зв'язку між суб'єктами, життям суб'єктів політичних відносин і суспільними інтересами. Відповідно, державно-політичний процес постає опосередкуванням взаємин суб'єктів політичних відносин, політичні відносини можна осмислити як необхідну і сталу умову розроблення та реалізації державної політики.

Таким чином, політичні відносини в структурі політичного середовища упорядковують багатоманітність політичних дій, надаючи їм функціональну спрямованість. Тим самим допомагають знайти «найбільш відповідні засоби» для досягнення цілей державної політики

Висновки і пропозиції. Аналіз політичного середовища під кутом зору зовнішніх умов

вироблення державної політики дозволив виокремити стрижневі категорії, такі як політична система, влада, політичні відносини, які інтегрують увесь середовищний матеріал, та розглянути їх сукупні означальні властивості з огляду вироблення державної політики.

Список використаної літератури:

1. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика : Учебное пособие. СПб: Питер, 2004. 447 с.
2. Купрій В., Тертичка В. Конспект лекцій «Соціально-політичне середовище державної політики» К., 2009. 43 с.
3. Соціополітичне середовище аналізу державної політики. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: збірка док. і матеріалів / уклад.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. К., 2004. С. 66–70. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. К., УАДУ, 2000. 328 с.
4. Орлов Д. Проблеми аналізу впливу зовнішнього середовища на функціонування організації. Економіка і менеджмент культури. 2013. С. 74–77.
5. Якунин В.И. Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики. Москва: РОСПЭН. 2006. 347 с.
6. Краснов Б. Политическая система Социально-политический журнал. 1995. № 5 С. 40–47
7. Мельников О.Ф. Структура цілепокладання при ухваленні державно-політичних рішень. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_10.
8. Гапоненко В. Демократія як універсальна модель політичного режиму: міф чи реальність? Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2011. № 4(54). С. 161–172.
9. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
10. Борисенков А. О политических отношениях и их видах. Социодинамика. 2013. № 7. С. 141–167.

Делия О. В. Составляющие среды государственной политики в структуре внешней среды

Представлен анализ структуры политической среды в контексте внешних условий выработки государственной политики. Рассмотрены стержневые категории внешней среды, такие как политическая система, власть, политические отношения с точки зрения их влияния на выработку государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика, политическая среда, механизм, власть, политическая система, политические отношения.

Delia O. V. Components of the environment of public policy in the structure of the external environment

The analysis of the structure of the political environment in the context of external conditions for the development of public policy. The core categories of the external environment are considered: the political system, power, political relations from the point of view of their influence on the development of public policy.

Key words: public policy, political environment, mechanism, power, political system, political relations.