

# РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351/ 354 –026.9

## ФІЗИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

**Делія О. В.,**

*к.і.н., доц.,*

*докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Подано теоретичний аналіз поняття фізичного середовища як складника середовища державної політики, розглянуто механізм впливу фізичних чинників на розроблення державної політики. Обґрунтовано використання синергетичної методології щодо розгляду фізичного середовища державної політики та його впливу на процес розроблення державної політики. Дослідження механізму взаємодії фізичних чинників і державної політики здійснено через використання категорій нелінійного розвитку, самоорганізації, випадковості.

**Ключові слова:** державна політика, фізичне середовище, синергетика, механізм, самоорганізація, нелінійний розвиток, зворотний зв'язок.

**Delia O.V.,**

*PhD in History, Associate Professor,*

*Doctoral Student of Social Development and Social-Power Relations Department, NAPA, Kyiv*

## THE PHYSICAL ENVIRONMENT OF PUBLIC POLICY: THEORETICAL ANALYSIS

A theoretical analysis of the concept of the physical environment as a component of the state policy development environment is presented, considered mechanism of the influence of physical factors on the formation of public policy. The use of a synergetic methodology for resolving the physical environment of public policy was actualized. Investigation of the mechanism of interaction of physical factors and public policy carried out through the use of categories of nonlinear, self-organization, to chance.

**Key words:** public policy, physical environment, synergetics, mechanism, self-organization, nonlinear development, feedback.

Сучасний феномен державної політики постає важливою частиною суспільного буття, котрий охоплює та організує різні сфери життя. Зафіксована поліваріантність модерного світосприйняття, міждисциплінарність дослідних підходів у сфері соціального знання зумовлює осмислення державно-політичного процесу в усій складності та багатогранності взаємодій, зокрема з урахуванням глобальних закономірностей та відповідно до природних процесів тощо. Здійснена інтерпретація середовища державної політики у просторових категоріях, зокрема, контекстуалізує зовнішні його параметри та зумовлює виокремлення фізичного середовища як складника середовища розроблення державної політики.

© Делія О. В., 2017

Тривалий час розуміння середовища розроблення державної політики перебувало у виключно соціальной площині, розглядаючись як наслідок людської взаємодії. Під впливом сучасного інвайронментального світогляду роль фізичного середовища як сукупності географічних, кліматичних чинників у процесі розроблення державної політики та політичних процесах загалом, хоча і визнавали суттєвою, але окремому розгляду її піддано не було. У цьому контексті прогнозованою є відсутність єдиної методологічної позиції щодо систематизації фізичних чинників розроблення державної політики, їхнього змістового наповнення, механізму впливу та місця у структурі середовища державно-політичного процесу.

Певні концептуальні уявлення про середовище розроблення державної політики, сформовані під впливом системного підходу, характеризуються обов'язковою наявністю природничої складової середовища. У працях нечисельної групи дослідників розрізнені елементи фізичного середовища, як-от: екологічне, біологічне середовище, постають одночасно включеними до екстрасоціетального та інтрасоціетального середовищ політичного процесу у вигляді екологічних, біологічних систем тощо, які, у свою чергу, поділяються на відповідні підсистеми [8]. Дж. Андерсон виокремлює біологічні характеристики, які разом із політичною і соціальною системами постають феноменами середовища державної політики [2]. А. Дегтярьов вирізняє природне (позасоціальне середовище) як складову зовнішнього середовища політичної системи [7]. В. Тертичка вводить до наукового обігу поняття “фізичне середовище державної політики”, дефінуючи його як сукупність географічних характеристик (клімат, природні ресурси тощо) та демографічних характеристик (чисельність і динаміку населення, процеси та специфіку розселення, вікові характеристики населення та інші фізичні характеристики, що впливають на спосіб життя), доповнюючи поняття окремими суспільними складовими [10, с. 5].

Попри здійснене обґрунтування проблематики фізичного середовища державної політики у працях зазначених авторитетних науковців та їхній вагомий внесок у сфері аналізу процесу розроблення державної політики, слід зауважити, що у вітчизняному публічно-управлінському науковому дискурсі відсутні окремі дослідження, присвячені вивченню фізичного середовища державної політики, механізму його впливу на процес розроблення державної політики.

Останнє актуалізує докладний теоретичний аналіз концепту “фізичне середовище” та дослідження механізму його впливу на формування державної політики, що є метою публікації.

Враховуючі вказані теоретичні узагальнення, фізичне середовище державної політики постає складною, не позбавленою внутрішніх суперечностей цілісністю, що поєднує в собі позасоціальний природно-географічний компонент як постійну складову та соціетальний компонент – як змінну складову (табл. 1).

Водночас застосування класичного системного інструментарію для розгляду фізичного середовища утруднює регламентацію механізму його впливу на державну політику, оскільки дефініція “фізичне середовище” постає складним феноменом, позбавленим універсальних причинно-наслідкових зв'язків та єдиних законів функціонування. У цьому сенсі синергетика відкриває нові концептуальні можливості в дослідженні цих процесів. Особливий тип причинності фізичного середовища розроблення державної

політики зумовлений синергетичною детермінацією та полягає в нелінійній залежності, обґрунтуванні провідної ролі випадковості в конструюванні подій, до того ж сферою дії фізичного середовища є відкрита реальність. Фізичне середовище розроблення державної політики характеризує наявність множинності супутніх непрогнозованих особливостей, невизначеностей реальності, що здатні стати визначально-випадковими чинниками впливу та спроможні докорінно змінити контекст, продукти та наслідки державно-політичного процесу.

Таблиця 1

Структурно-понятійний апарат фізичного середовища державної політики

<i>Природно-географічний компонент</i>	
Клімат	- метеорологічні умови, властиві даній місцевості
Природні ресурси	- елементи та сили природи, які можуть використовуватись у виробничій та невиробничій сферах для забезпечення потреб людей
Фізико-географічне положення	- відношення реального фізико-географічного простору до його оточення: природних зон, областей, розподілу суші та моря
Територія	- обмежена частина твердої земної поверхні з притаманними їй природними й антропогенними властивостями і ресурсами, яка визначається протяжністю як специфічним видом "просторового" ресурсу, площею, географічним розміщенням, господарською освоєністю тощо
Територія державна	- частина твердої поверхні Землі разом із внутрішніми і територіальними водами, надрами, аероторією, на яку поширюється влада даної держави
<i>Соціетальний компонент (демографічні характеристики)</i>	
Демографічні процеси	- процеси, пов'язані з відтворенням населення
Чисельність населення	- абсолютна моментна величина, що відображає кількісні розміри суспільства, яке проживає на певній території
Динаміка населення	- зміна чисельності населення
Природний рух населення	- зміна чисельності та складу населення в результаті народжуваності та смертності, без урахування;
Розселення	- розміщення населення на певній території, яке характеризується різними показниками густоти населення, сукупністю та величиною населених пунктів, співвідношенням чисельності міського та сільського населення
Статеві-вікова структура населення	- співвідношення чоловіків і жінок у складі населення та розподіл його за віковими групами

Складене автором за: [1; 9].

Слід відзначити, що синергетична методологія, на відміну від системної, не знайшла такого широкого застосування в науці публічного управління. Проте пізнавальна та прогностична сутність синергетики сьогодні вже не викликає сумнівів. Синергетика виходить з того, що лінійний характер розвитку процесів і стани рівноваги аж ніяк не завжди є домінуючими в реальності; істотно більшої уваги дослідників заслуговує складність і непередбачуваність поведінки досліджуваних систем у періоди їхнього нестійкого розвитку, у точках біфуркації, у яких малі причини можуть створити сильні впливи на траєкторію процесу (тоді як в умовах “рівноваги”, що зазвичай розглядаються традиційною наукою, навіть великі флуктуації можуть мало впливати на перебіг процесу). Хаос, що виникає поблизу точки біфуркації, не руйнує порядку. Це означає, що динаміка процесу стає внутрішньо (а не з зовнішніх причин) непередбачуваною [3].

Процеси синергетики повсюдні, у реальності постійно відбуваються процеси самоорганізації в складних системах, зокрема соціальних. Безперервним є рух від хаосу до створення нового порядку, і навпаки. Державно-політичний процес як соціальна система також підпадає під дію синергетичних законів. Політична дійсність, стверджує А. Венгеров, є однією з благодатних сфер для нового синергетичного прочитання, оскільки у царині політики все буквально “кипить” від зіткнення необхідних і випадкових явищ. Задумане і сплановане настільки часто під час здійснення обертається прямо протилежним, починає розвиватися зовсім інакше, підкоряючись якимсь своїм, самоорганізаційним засадам. Синергетика дозволяє по-новому поглянути на суб’єктивне, випадкове в політико-правовій дійсності, зрозуміти, що випадковість – не побічна, другорядна, а, навпаки, цілком стійка, характерна властивість, умова існування й розвитку політичного життя [5]. У контексті цієї логіки розмірковують Ф. Фішер, Д. Форестер, Д. Стоун, які формують підхід “вирви випадковостей” до аналізу державної політики, та М. Говлет, М. Рамеш, підкреслюючи важливість змінних середовища державної політики, пов’язаних, поміж іншого, з існуванням випадкових подій, які можуть вплинути на формування порядку денного (проблеми) державної політики [6, с. 125–132]. Отже, синергетика дозволяє розглядати державну політику як відкриту динамічну систему, що функціонує за законами самоорганізації. Ключовим принципом життєдіяльності державної політики в цьому сенсі постає постійний функціональний, енергетичний, інформаційний взаємний обмін із світом природи, соціальною реальністю як складовими фізичного середовища.

Характеристика державно-політичної системи як динамічного утворення передбачає протиставлення станам відносної рівноваги та означає, що система перебуває під впливом зовнішнього середовища, у результаті дії якого вона змінюється в часі. Отже, формування і перебіг державної політики відбуваються у фізичному середовищі, під його постійним впливом. Сьогодні спостерігається тенденція до зростання впливу фізичного середовища на державну політику, зумовлена глобальними кліматичними змінами, сучасними демографічними характеристиками, постійною появою нових викликів та проблем. Високий рівень невизначеності фізичного середовища призводить до великих ризиків.

Взаємодія державно-політичного процесу з фізичним середовищем може отримувати різний характер: витрачання ресурсів; отримання нових ресурсів; інформаційний обмін; зміна зовнішнього середовища тощо. Одночасно фізичне середовище перебуває у процесах постійного розвитку, у стані безперервного руху – становлення, руйнування тощо – та потребує від державної

політики відповідних реакцій. Наприклад, глобальні кліматичні зміни зумовили формування політики протидії цим змінам та адаптації до них як ключового напрямку політики розвитку Європи і Євросоюзу. Відповідно європейська інтеграція України вносить до вітчизняного державно-політичного сценарію три ключових напрями: енергозбереження, розвиток відновлюваних джерел енергії та протидія змінам клімату. У цьому контексті процес реалізації державної політики потребує спектра організаційно-правових, соціально-економічних трансформацій: інституціалізації процесу управління політикою запобігання зміні клімату та адаптації до неї; концентрації державної політики на пріоритеті підвищення енергоефективності української економіки, інтенсифікації використання відновлюваних джерел енергії; удосконалення механізмів стимулювання скорочення викидів парникових газів; приведення у відповідність до міжнародних стандартів нормативно-правової бази; формування спеціалізованих програм навчання [12].

Попри беззаперечну наявність альтернативних варіантів розвитку державно-політичного процесу, прийняття політичних рішень, вибір оптимального шляху відбувається не завжди. Природна реальність, суспільство має власні особливості та ритми розвитку, зумовлені внутрішньою логікою. Державна політика може збігатися чи не збігатися із загальним розвитком суспільства, а може випереджати події. Це зумовлює її ефективність чи неефективність, впливає на використання усього спектра можливостей, інструментарію чи декотрої їх частини.

Окремий аспект розуміння механізму впливу фізичного середовища на державно-політичну систему пов'язано з процесами нелінійного розвитку. Хвилеподібний розвиток у контексті змін являє собою періодичні коливання та певні цикли. Ці зміни корелюють як зі зростанням певних властивостей системи, так зі зниженням їх. Якщо зміни відбуваються з певною періодичністю, то в розвитку системи утворюються ритми, що можуть бути пов'язані з чергуванням періодів зростання і зменшення, прискорення й уповільнення зокрема. У фізичному середовищі проявом нелінійного розвитку є феномен демографічних хвиль – чергування різних за чисельністю та соціально-демографічним складом поколінь. Потужні демографічні хвилі через екстремальні умови (війни, революції, соціально-економічні експерименти радянської влади, Голодомор 1932–1933 рр.), зокрема, характеризують процес формування статево-вікової структури населення України у ХХ ст. та впливають на формування національної економічної, соціально-демографічної політики держави на сучасному етапі.

Відеалі – державно-політичний процес має відповідати ступеню суспільного розвитку, бути адекватним нелінійній природі фізичного середовища. Інакше збільшується ступінь ентропійних процесів, деструктивних відхилень у роботі системи. Саме тому будь-яка зміна вектора розвитку державно-політичної системи завжди супроводжується діями щодо її впорядкування, створення нового порядку через реформування підсистем, скасування законів чи внесення змін до чинних нормативно-правових актів, ухвалення нових законодавчих актів зокрема. Слід зазначити, що державно-політичні системи демократичних країн автоматично створюють превентивні механізми протидії ентропійним процесам, що дозволяє утримувати систему в стабільному стані. Ентропія соціальних систем має безліч проявів. Ентропійні процеси можуть виявляється у збільшенні управлінських структур, зростанні бюрократизму, лавиноподібних документопотоках, чималих узгодженнях, нескінченних і малозмістовних зборах, засіданнях, перевірках, безгосподарності, стихійності тощо.

До виникнення синергетичної доктрини в науковому світі панувала концепція зовнішніх причин, що зумовлюють зміну поведінки системи. Синергетика розкриває низку так званих малих причин як детермінанти фізичного середовища, які за обставин збігу випадкового і необхідного справляють доленосний вплив, визначають характер сучасності. Сьогодні випадковість осмислюється як загальне правило у процесах самоорганізації відкритих систем. Подібні випадковості привносять чинник невизначеності до соціальної реальності, що існує, звільняючи її від жорстких причинно-наслідкових настанов, формуючи варіативність розвитку. А. Венгеров виокремлює два типи випадковостей. Перший тип – випадок, що проявляється в масових, аналогічних, типових явищах, коли кількісні та якісні характеристики процесу чи явища невідомі, але можуть бути обчислені чи прогнозовані на підставі теорії ймовірності. Сьогодні цей феномен широко застосовується в електоральній політиці, коли опитування виборців, різноманітні передвиборчі рейтинги дозволяють передбачити результати виборів. Другий тип – “випадок ворожіння”, події, які мають поодинокий характер, але сила їхнього впливу на державно-політичний процес є визначною і непередбачуваною.

Новітня вітчизняна політична історія знає чимало прикладів впливу випадкового на її перебіг. Одним із найбільш переконливих є масштабна техногенна катастрофа сучасності – вибух на Чорнобильській АЕС, яка, окрім опосередкованого впливу на прискорення процесів розпаду СРСР, суттєво трансформувала державну політику УРСР, незалежної України. Унаслідок аварії відбулась інституціалізація окремих напрямів та пріоритетів державної політики: екологічного напрямку, спрямованого на подолання екологічних наслідків аварії та подальше гарантування екологічної безпеки; нормативно-правового регулювання ліквідації наслідків аварії та статусу постраждалих осіб; встановлення ядерної безпеки беззаперечним пріоритетом національної внутрішньої та зовнішньої політики; у межах державної соціальної політики окремим напрямом постала соціально-правова підтримка осіб – ліквідаторів наслідків аварії та населення, яке постраждало внаслідок аварії на ЧАЕС, тощо. Катастрофа суттєво вплинула на інші складові фізичного середовища державної політики, зокрема спричинила підвищення міграційної активності населення, зумовила просторовий перерозподіл та зміни якісного складу, режиму відтворення населення, зміни в поселенській мережі, зміну традиційного способу життя тощо [12].

Випадковості можуть формувати “порядок денний” державної політики на різних рівнях її розроблення та впливу. Хакерські атаки на українські мережі та необхідність реагування через вироблення державно-політичного рішення формують проблему державної політики одного порядку, стихійне лихо в регіоні та необхідність подолання його наслідків – інших порядку, рівня впливу та відповідальності. Беззаперечно, у процесі розроблення державної політики існує, навіть превалює, низка об’єктів, ситуацій, проблем тощо, які мають чіткі, задалегідь відомі та визначені параметри. Водночас їхня поведінка стає непрогнозованою під впливом випадковостей як законімірних проявів фізичного середовища. Отже, модель державної політики, заснована на ймовірнісному мисленні, дозволяє запобігти подальшим випадковостям чи обмежити їхній деструктивний ефект.

Фізичне середовище здійснює суттєвий вплив на динаміку процесів самоорганізації державної політики. Державна політика як система складається з різнохарактерних, але взаємопов’язаних процесів самоорганізації. Державно-політичний процес характеризує внутрішня цілісність, що виявляється в наявності певної спрямованості розвитку та

чинної структурно-функціональної організації. При цьому системотворчими для державної політики постають механізми зворотного зв'язку. Зокрема, надмірне економічне зростання промислово розвинених країн та переважання приросту населення в країнах, що розвиваються, створили дисбаланс нестабільного економічного та екологічного розвитку. Конкретним механізмом реакції світової спільноти на ситуацію, що склалася, стала концепція сталого розвитку, в основу якої було закладено ідеї обмеження споживання, орієнтацію економічного і технологічного розвитку на вирішення соціальних проблем, контролювану взаємодію з навколишнім середовищем.

Позитивний зворотний зв'язок із фізичним середовищем розроблення державної політики дозволяє отримувати ресурси, соціальні конструкції для формування та реалізації державної політики, формулювання державно-політичної проблеми, продукувати ідеї, новації, удосконалювати наявні та створювати нові структури. У свою чергу, дисфункції негативного зворотного зв'язку, що прогресують, посилюють кризові тенденції в державно-політичному процесі. Ці протилежні тенденції функціонують у постійному взаємозв'язку, на практиці їхня боротьба отримує переконливу визначеність. Наприклад, відомо, що врахування особливостей фізичного середовища, як, наприклад, природно-кліматичний чинник, зумовлює успішний розвиток туристичної політики. Позитивний економічний та соціальний ефект розвиненої туристичної індустрії є прописним і визнаним фактом. Водночас нехтування чинниками ємності території, критеріями граничної густоти та специфікою розселення мешканців, урбаністичними умовами тощо призводить до протилежних наслідків. За даними організації Frontur, що відстежує потік іноземців, у 2016 р. Іспанію відвідали 75,6 млн зарубіжних туристів, що на 10,3 % перевищує показники 2015 р. Проте в серпні 2017 р. у низці міст Іспанії пройшли масові акції протесту проти туристів. На думку протестувальників, така кількість туристів заважає відпочивати місцевим жителям, а також спричинює підвищення цін на продукти харчування й оренду нерухомості для мешканців країни [4].

Включення механізму зворотного зв'язку є необхідною умовою, принципом функціонування державно-політичної системи. Водночас це вимагає врахування законів синергетики у процесі розроблення та реалізації державної політики, що полягає у знаходженні пропорційного поєднання позитивного і негативного зворотних зв'язків. Тоді державно-політична система здатна забезпечити стабільність та самоорганізацію.

Фізичне середовище розроблення державної політики постає складною, не позбавленою внутрішніх суперечностей цілісністю, що поєднує в собі позасоціальний та соціетальний компоненти. Синергетична детермінація механізму впливу фізичного середовища на державно-політичний процес полягає в нелінійній природі фізичного середовища, обґрунтуванні провідної ролі випадковості в конструюванні подій, до того ж сферою дії фізичного середовища є відкрита реальність. Синергетика дозволяє інтерпретувати державну політику як відкриту динамічну систему, основою функціонування якої є постійний енергетичний, ресурсний та інформаційний обмін із зовнішнім середовищем. Виникла тенденція посилення впливу фізичного середовища на розроблення державної політики актуалізує відповідність державно-політичного процесу до критерію випередження потенційних загроз та потребує створення системи управління ризиками і змінами на основі контролю характеристик та особливостей фізичного середовища, його викликів тощо; розвитку інформаційно-аналітичної системи, здатної відстежувати зміни у фізичному середовищі, системи моніторингу за джерелами невизначеностей.

**Список використаних джерел**

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно терминолог. слов. М.: Мысль, 1983. 358 с.
2. Anderson J. Public policymaking. N.-Y.: Houghton Mifflin Company, 1997. 123 с.
3. Бородин Л. И. Синергетика в изучении неустойчивых историко-политических процессов: от "равновесия ужаса" к "ужасу неравновесия" // Крыніцазнаўства і спецыяльныя гістарычныя дысцыпліны: навук. зб. / рэдкал.: У. Н. Сідарцоў, С. М. Ходзін (адк. рэдактары) і ін. Мінск: БДУ, 2007. Вып. 3. С. 118–128.
4. Бджоли проти меду. В Іспанії протестували проти туризму. – URL: <https://www.unian.ua/world/2074339-bdjoli-proti-medu-v-ispaniji-protestuvali-proti-turizmu.html>. (Дата останнього звернення 10.09.2017).
5. Венгеров А. Синергетика и политика // Общественные науки и современность. 1993. № 4. С. 55–69.
6. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / пер. з англ. Олександра Рябова. Львів: Кальварія, 2004. 264 с.
7. Дегтярев А. А. Основы политической теории. М.: Высш. шк., 1998. 239 с.
8. Исаев Б. А. Введение в политическую теорию: учеб. пособие. СПб.: Питер, 2012. 432 с.
9. Купрій В., Тертичка В. Соціально-політичне середовище державної політики: конспект лекц. Київ, 2009. 43 с.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи, 2002. С. 5.
11. Тридцять років Чорнобильської катастрофи: радіологічні та медичні наслідки: Нац. доп. України. Київ, 2016. 177 с.
12. Україна і політика протидії зміні клімату: економічний аспект: аналіт. доп. / за заг. ред. В. Р. Сіденка та О. О. Веклич. Київ: Заповіт, 2016. 208 с.

*Надійшла до редколегії 02.10.2017 р.*

УДК 351.851:005.332.3

## **ВИБІР УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПРОЦЕСІ УПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНІХ ЗМІН**

**Семенець-Орлова І. А.,**  
*к.політ.н., докторант кафедри управління освітою,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Проаналізовано методологічні підходи до вивчення освітніх змін як об'єкта державного управління, розглянуто можливості вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін. Відповідно до основних теорій освітніх змін окреслено можливості застосування їх у системі державного управління освітніми змінами. Дано оцінку впливу теорій освітніх змін на альтернативи прийняття управлінських рішень щодо упровадження нововведень в освіті.

**Ключові слова:** державне управління освітніми змінами, освітня зміна, вибір управлінських рішень, якісний аналіз освітніх змін, супротив освітнім змінам.

**Semenets-Orlova I. A.,**  
*PhD in Politics, Doctoral Student of Education Management Department, NAPA, Kyiv*

## **CHOOSING THE MANAGEMENT SOLUTIONS FOR EDUCATIONAL CHANGES PROCESS**

Methodological approaches to the study of educational changes as an object of management are analyzed. Possibilities of choosing management solutions in the process of introducing educational changes are rethought. In accordance with the basic theories of educational change, the possibilities of their application in the system of state management of educational changes are indicated.

**Key words:** state management of educational changes, educational change, choice of managerial decisions, qualitative analysis of educational changes, resistance to educational changes.

© Семенець-Орлова І. А., 2017