

Делія О.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

МЕХАНІЗМ ВПЛИВУ СЕРЕДОВИЩА НА ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ

Обґрунтована актуальність проблематики середовища державної політики. Окреслені основні методологічні підходи щодо аналізу середовища державної політики. Подане авторське бачення механізму впливу складників середовища на процес вироблення державної політики. Здійснений контекстуальний аналіз поняття механізму.

Ключові слова: державна політика, середовище, механізм, складники середовища, макро-середовище, мікросередовище.

Постановка проблеми. Державна політика постає феноменом, який існує в історичному контексті, суспільній, економічній системі, в контексті соціальних норм, із прив'язкою до інших соціокультурних феноменів. В. Купрій, В. Тертичка підкреслюють, що «державна політика сьогодні – це не лише певна система координаційно-управлінської діяльності органів влади, але й об'єкт впливу» середовища [1, с. 66–70].

Уявлення про середовище вироблення державної політики дозволяє розглянути державну політику як масштабне поняття, визначити місце державної політики, дозволяє зіставити державно-політичний процес із іншими соціальними феноменами, проаналізувати його генезу та подальший поступ. Не підлягає сумніву, що розгляд державної політики поза її середовищем є обґрунтованим, коли виникає необхідність абстрактного дослідження конкретної проблеми державної політики в рамках галузевої спеціалізації. Водночас подібні дослідження не можуть претендувати на статус загальнотеоретичних.

Таким чином, дослідження середовища державної політики формулює онтологічний статус державної політики, надає останній глибоку змістовність та широкий контекст.

Категорія середовища державної політики відображає сукупну цілісність умов, чинників, детермінант, які в той чи інший спосіб, прямо чи опосередковано здійснюють вплив на вироблення державної політики, а також оточення, в якому здійснюється її перебіг. Концепція середовища державної політики дозволяє розкрити сутність останньої з точки зору репрезентації інтересів суспільства щодо регулювання процесів і відно-

син, які постали актуальними внаслідок викликів реальності, поточної політичної ситуації. В. Купрій, В. Тертичка під середовищем державної політики пропонують розуміти умови, обставини, чинники, контекст, усі явища, які здійснюють вплив на вироблення державної політики.

Підкреслимо, що державна політика не тільки є продуктом середовища, але здійснює перетворювальний вплив на зміст середовища. У середовищі державна політика відтворює себе, адаптується до середовища, одночасно формуючи його.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес стали предметом наукового аналізу у працях вітчизняних дослідників – В. Тертички, В. Кілієвича, які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи і моделі взаємодії із державно-політичним процесом [2]; А. Сельського, в ґрунтовній розвідці якого здійснений аналіз основних підходів до розуміння поняття «середовище», що отримали чільне місце у вітчизняному та зарубіжному публічно-управлінському науковому дискурсі, досліджена роль середовища в запровадженні механізмів державного управління в управлінську діяльність [3]. Проблематика середовища як категорії системного аналізу державної політики постають у центрі дослідницької оптики ряду зарубіжних науковців – Т. Дай, Дж. Андерсон, В. Лобанов [4; 5; 6].

Концептуалізація середовищної проблематики в міждисциплінарному контексті та генеза середовищного підходу були піддані детальному

дослідженню в наукових студіях Н. Барсукової, В. Шимко, В. Генисаретського тощо [7; 8; 9]. Теоретичний аналіз середовища як системи висвітлений С. Катліпом, А. Сентором та Г. Брумом у ґрунтовній монографії «Паблік рилейшенз. Теорія и практика» [10]. Дослідження середовища в рамках екологічного підходу постало предметом наукового розгляду Дж. Гібсона [11].

Проте наявний об'єм теоретико-методологічних знань про феномен «середовище державної політики» в науковому дискурсі має фрагментарний та несистематизований характер, відзначається відсутністю концептуалізації, і, як наслідок, не задовольняє практичні потреби державно-політичного процесу. Відповідно, потребує адекватного методологічного обґрунтування дослідження середовища державної політики та його складників.

У цьому контексті формулювання проблеми дослідження механізму впливу складників середовища на вироблення державної політики є метою даної публікації та одночасно початком вирішення комплексу за явлених наукових завдань.

Виклад основного матеріалу. Ведення до наукового обігу концепту «середовище державної політики» постає результатом сучасного осмислення державної політики як складного соціального феномену, який у кожній країні має свої особливості, водночас йому властивий загальний, універсальний сенс. Державна політика функціонує в соціальній сфері; таким чином, її вироблення зумовлено цілим рядом соціальних чинників, які характеризують різні сторони державно-політичного процесу.

Середовище державної політики являє собою сукупність чинників і умов, які надають державній політиці характер соціальної реальності. З одного боку, середовище постає сукупністю обставин, умов, форм соціальної реальності, в яких розгортається державна політика, інтерпретується як місце постійного «перебування» державної політики, з іншого боку, середовище здійснює вплив на вироблення державної політики. Зворотна результуюча такої взаємодії може бути спрямована і на зміну середовища, внаслідок цілеспрямованих дій, управлінського впливу чи стихійно.

Спираючись на раніше виділені наукові підходи та атрибутивні характеристики середовища, можна сформулювати загальне визначення поняття «середовище державної політики» [12].

Середовище державної політики є цілісною сукупністю об'єктивних та змінних умов, чинників, елементів реальності, з якою взаємодіє та в

якій розгортається державна політика, що проявляє себе як цінність для реалізації мети державної політики.

Колектив авторитетних вітчизняних дослідників формулює поняття вироблення державної політики як сукупності стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо) [13, с. 23].

Загалом підтримуючи таке бачення, зазначимо, що вироблення державної політики має багаторівневу та складну логіку, одночасно спирається на визначені моделі, коригується у відповідності із практичними реаліями та зовнішніми викликами. Вироблення державної політики піддається впливу в контексті зацікавленості чи незацікавленості окремих органів управління, існуючих у них політичних чи адміністративних союзів, домовленостей, позицій вищих посадовців осіб чи впливових осіб без формального статусу. Вироблення державної політики формується також із дій політичного режиму із його власною інтерпретацією проблеми державної політики та нагальних потреб суспільства, існуючих бюрократичних та управлінських підходів, інтересів та менталітету чиновницького апарату, в певному середовищі та під впливом останнього.

Подібна інтерпретація процесу вироблення державної політики дає підстави для виявлення механізму її формування та фіксації багаторівневої природи останнього. Не вдаючись до аналізу наукових підходів щодо розуміння поняття механізму, яке має загальнонауковий характер, а в теорії державного управління функціонує ряд визнаних науково-методологічних шкіл із цього питання, підкреслимо, що поняття «механізм» стосовно теми нашого дослідження розкриває особливий вид взаємодії в системі «середовище-державна політика».

Механізм у цьому контексті постає всією сукупністю природних і соціальних компонентів, чинників і проявів середовища, які знаходяться у взаємно детермінованому стані і здійснюють прямий та опосередкований вплив на процес вироблення державної політики, її зміст, результати і наслідки. Структурно-функціональний характер механізму зумовлює включення до його структури ресурсів, норм, звичаїв, технологій, принципів тощо, а також скеровує функціональну спрямованість елементів механізму – структурування впливів та проявів середовища та інтеграція до системи прийняття політичних рішень. Реалізація механізму передба-

чає взаємодію всіх складників середовища державної політики [14; 15].

На відміну від загально визначених властивостей механізму як послідовного, упорядкованого управлінського впливу суб'єкта на об'єкт, в механізмі впливу середовища державної політики втілюється одночасно організуючий вплив об'єкта (середовище) та його антропоморфних і природних (неантропогенних) властивостей на суб'єкт.

Складна та багаторівнева природа механізму впливу компонентів середовища на вироблення державної політики, яка іноді має суперечливий характер, ускладнює теоретичний аналіз. 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.

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.

У структуру середовища вводиться макро- і мікросередовище. Під макросередовищем розуміється зовнішнє середовище (загальний контекст) – природні, соціально-економічні, політичні чинники широкого контексту, які ґрунтуються на історичних, правових, моральних, природно-географічних основах політики та національних традиціях тощо. Зовнішнє середовище окреслює межі можливих дій та визначає ефективність політики. У сучасних умовах роль зовнішніх чинників суттєво підвищується у зв'язку із глобалізаційними процесами в усіх сферах життєдіяльності людства.

Саме в зовнішніх середовищах знаходяться джерела змін у соціальних системах [16].

Відтак макросередовище 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.

Мікросередовище охоплює чинники, які мають безпосереднє відношення до економічного суб'єкта: кадрова структура, організаційна культура, цілепокладання організації. До мікросередовища включаються внутрішні чинники, які мають пряме, безпосереднє відношення до суб'єкта.

Внутрішнє середовище традиційно пов'язують із діяльністю органів державної влади, які беруть участь у процесі вироблення політики: організаційно-кадрова, бюрократична структура, установлені процедури і нормативи, особистісні характеристики суб'єктів, учасників вироблення політики [17].

В інших концептуалізаціях класифікацій виділяються чинники зовнішнього середовища прямої дії: (1) (ділове середовище, мікросередовище), які здійснюють безпосередній вплив на суб'єкт та на які можна справляти зустрічний вплив, управляти тощо, і чинники зовнішнього середовища опосередкованого впливу; (2) (загальне середовище, мікросередовище, фонове середовище), цілеспрямований вплив на які неможливий або утруднений.

На нашу думку, компонентний підхід до аналізу механізму впливу середовища на вироблення державної політики із виділенням масштабних, чітко окреслених складників, структурує сам механізм та дозволяє сформувати основні напрями аналізу впливу складників середовища на вироблення державної політики. У межах компонентного підходу доцільно виділити наступні складники середовища державної політики: політичне середовище, природне середовище, соціально-економічне середовище, інформаційно-комунікативне середовище.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проблематика механізму впливу середовища на вироблення державної політики постає наслідком осмислення онтологічних основ державної політики, інтерпретації її як складного соціального явища у взаємозв'язку з іншими феноменами. Складна, багаторівнева природа середовища державної політики актуалізує його компонентний аналіз.

Перспективою подальших розвідок у цьому напрямі є дослідження механізму вироблення державної політики в розрізі складників середовища.

Список літератури:

1. 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.
2. Соціально-політичне середовище державної політики / уклад. В.О. Купрій. Київ, 2009. 76 с.
3. Сельський А. Середовище застосування стратегічного управління: формування державної політики. Економіка і держава. 2013. № 6. С. 119–122.
4. Дай Т. Основи державної політики. Одеса. 2005. 468 с.
5. Anderson J. Public policymaking / Houghton Mifflin Company, 1997. 355 p.
6. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб: Питер, 2004. 447 с.
7. Барсукова Н.И. Дизайн среды в проектной культуре постмодернизма. Москва: ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева, 2007. 242 с.
8. Шимко В.Т. Основы дизайна и средовое проектирование / В.Т. Шимко. Москва: ИМДТ, 2005. 58 с.
9. Генисаретский О.И. Средовой подход в дизайне и архитектуре: содержание и основные моменты. URL: <http://prometa.ru/olegen/6/0>.
10. Катлип Скотт М. Паблик рилейншенз. Теория и практика, 8-е изд.: пер. с англ. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2003. 624 с.
11. Гибсон Дж. Экологический подход к зрительному восприятию. Москва: Прогресс, 1988. 464 с.
12. Делія О.В. Категорії концепту «середовище»: теоретичний аналіз. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 17. С. 92–95.
13. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
14. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування: Науковий вісник. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
15. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.
16. Аналіз політики для використання соціально-економічних переваг видобувних проектів в Україні / В.В. Тертичка, Г.Л. Рябцев, С.В. Сапегін, О.В. Берданова. К.: Псіхея, 2015. 84 с.
17. Енциклопедичний словник з державного управління / укл.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

МЕХАНИЗМ ВЛИЯНИЯ СРЕДЫ НА ВЫРАБОТКУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: К ФОРМУЛИРОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Обоснована актуальность проблематики среды государственной политики. Очерчены основные методологические подходы анализа среды государственной политики. Представлено авторское видение механизма воздействия составляющих среды на процесс выработки государственной политики. Проведен контекстуальный анализ понятия механизма.

Ключевые слова: государственная политика, среда, механизм, составляющие среды, макросреда, микросреда.

MECHANISM OF ENVIRONMENTAL INFLUENCE ON THE FORMATION OF PUBLIC POLICY: THE FORMULATION OF THE PROBLEM

The urgency of the problem of the public policy environment is substantiated. The main methodological approaches to the consideration of the public policy environment are outlined. The author's vision of the mechanism of the impact of the components of the environment on the process of elaborating public policy is presented. Conducted a contextual analysis of the concept of the mechanism.

Key words: public policy, environment, mechanism, components of the environment, macroenvironment, microenvironment.