

Т. І. МАРМАЗОВА

**УПРАВЛІНСЬКА ФУНКЦІЯ ПОЛІТИКИ ЯК ЧИННИК
КОНСТРУКТИВНИХ ЗМІН У ДЕРЖАВІ Й СУСПІЛЬСТВІ**

Розглядаються особливості розуміння політики як «policy» і «politics», відповідно до цього розмежування досліджується управлінська функція політики. Аналіз уп-

© МАРМАЗОВА Тетяна Іванівна – кандидат історичних наук, проректор Донецького національного університету

равлінської функції політики пропонується здійснювати у контексті вивчення реалізації державної політики, у тому числі у перехідних суспільствах. Визначаються базові вектори здійснення управлінської функції політики у сучасному світі.

Ключові слова: політика, державна політика, управлінська функція політики, політична система.

Рассматриваются особенности понимания политики как «policy» и «politics», в соответствии с этим разграничением исследуется управленческая функция политики. Анализ управленческой функции политики предлагается совершать в контексте изучения реализации государственной политики, в том числе в переходных обществах. Выделяются базовые векторы реализации управленческой функции политики в современном мире.

Ключевые слова: политика, государственная политика, управленческая функция политики, политическая система.

We consider the particular understanding of politics as a «policy» and «politics», in accordance with this distinction is investigated managerial policies. Analysis of policy management function is proposed to make in the context of studying the implementation of public policies, including those in transitional societies. Provision is basic vectors of the implementation of the policy management function in the modern world.

Key words: policy, politics, public policy, managerial policies, the policy management function, the political system.

Одними з центральних характеристик сучасної цивілізації є надзвичайний динамізм та неможливість точного вирахування можливих результатів тих чи інших суспільно значимих змін. Політика, політичне життя за таких умов перетворюються у царину, де спостерігаються постійні зрушення, а трансформаційні і модернізаційні перетворення стають їх необхідними складовими. Тому «політика» як категорія політичної науки все частіше аналізується не з позицій теорії, а через розгляд повсякденної політичної практики, зокрема – у вимірі вивчення державної політики. Подібна переорієнтація політологічних досліджень зумовлює актуалізацію зосередження уваги науковців на проблемах реалізації практично-перетворювальних функцій політики, особливо у ситуації розгортання системних перетворень, активізації процесів демократизації, які відбуваються у значній частині країн сучасного світу.

Виходячи з вищезазначеного, метою представленої статті є розгляд основних аспектів управлінської функції політики як однієї з найважливіших в умовах розгортання цивілізаційних перетворень у загальносвітовому та суто національному масштабах. Зрозуміло, що таке дослідження було б неповним без з'ясування пов'язаних з управлінською інших функцій політики. Отож, завданнями цієї статті є: розмежування понять «policy» і «politics» та, відповідно до цього, виокремлення найсуттєвіших практико-перетворювальних функцій політики; з'ясування специфіки здійснення державної політики та її функцій, особливо у перехідні періоди суспільного розвитку; розгляд деяких аспектів вияву економічної та комунікативної функцій політики, функції політичної соціалізації та функції вияву політичної культури у контексті трансформації управлінської функції.

Серед використаних у процесі підготовки представленої статті джерел, з огляду на зазначену мету і завдання дослідження, варто особливо відзначити праці авторитетних російських політологів К.С. Гаджієва «Вступ до політичної філософії» та В.Г. Ледяєва «Влада: концептуальний аналіз», відомого американського

дослідника В.Н. Данна «Державна політика: вступ до аналізу», а також колективну монографію знаних українських вчених В.В. Цветкова, І.О. Кресіної, А.А. Коваленка «Суспільна трансформація і державне управління: політико-правові детермінанти», у яких пропонується системний аналіз політики, влади, державної політики і суспільної трансформації як необхідних складових сучасних загальносвітових цивілізаційних змін.

Світ політичного, власне політику можна розглядати по-різному. Передусім політика і політичне можуть досліджуватися з точки зору аналізу функціонування двох самостійних сфер – конкретної, повсякденної політичної практики (вона здійснюється на всіх рівнях діяльності державно-управлінського апарату, політичних партій, громадських організацій, корпорацій, світового політичного процесу тощо) та розробки політичних програм, ідеологій, курсів стратегічного характеру на всіх рівнях прийняття і реалізації політико-управлінських рішень. Такий поділ світу політичного одним з перших запропонував Макс Вебер, який розрізняв діяльність у політиці чиновника і політика. Якщо перші, на переконання вченого, є простими виконавцями і не несуть відповідальності за зміст та напрямки політики, то другі виступають провідними творцями політики, а значить – повністю відповідальні за її реалізацію. Пізніше австрійський соціолог і політолог А. Шеффле першу царину світу політичного назвав «повсякденним державним життям», а другу – «політикою». Як вважав дослідник, про політику ми можемо вести мову лише тоді, коли говоримо про легітимізацію нового стану речей, тобто певних важливих соціально-політичних зрушень у державі і суспільстві¹.

Безумовно, наведене розмежування у світі політичного є досить умовним, адже у конкретній ситуації багато чого залежить від розстановки політичних сил, специфіки процесів прийняття і реалізації політико-управлінських рішень, сутнісних характеристик провідних суб'єктів політики. Особливо це стосується періодів суспільно-політичних трансформацій, цивілізаційних змін, коли спостерігаються кардинальні зміни у структурі політики, що обумовлюють, у свою чергу переорієнтацію (повну або часткову) її функціональних складових. Тому, на нашу думку, розглядаючи функції політики та їх роль у процесах демократизації суспільства, необхідно звернути увагу на сутність (зміст), форму і механізми (процедури) політики.

Важливим, з огляду на вищезазначене, є розмежування наступних понять, які використовуються в англомовній політологічній літературі: «policy» та «politics», тлумачення якого пропонує авторитетний вчений Р. Арон. Він зазначає: «слово «політика» у першому значенні – це програма, метод дій або самі дії, які здійснюються людиною або групою людей по відношенню до якоїсь проблеми чи до сукупності проблем, що постають перед співтовариством». У другому значенні, як вважає Р. Арон, даний термін «належить до тієї царини суспільного життя, де конкурують або протистоять різні політичні (у сенсі «policy») напрямки..., що мають власну policy, тобто власні цілі, інтереси, ... власний світогляд»². Отож, світ політичного має багато вимірів, без комплексного аналізу яких є неможливим повноцінне пізнання функціональності політики.

Більшість вчених не обмежують політику сферою державного управління або владних відносин. Політика, особливо в останні десятиріччя, все частіше асоціюється з політичними проблемами, процесом формулювання, прийняття і реалізації політико-управлінських рішень. «Політика – це засіб вирішення суспільних проблем без застосування сили; вона являє собою механізм вибору

між альтернативами, що змагаються, який зберігає цілісність суспільства і «правила гри». Таке тлумачення дозволяє включити у сферу політики різні види недержавної діяльності, які мають вплив на вирішення найважливіших суспільних проблем, розширюючи тим самим простір політики і царину застосування поняття», – пише російський дослідник проблем влади і владних відносин В. Ледаєв³. Особливо важливими функції політики щодо вироблення «правил гри» і збереження цілісності суспільства постають у кризові та перехідні періоди розвитку тих чи інших країн. Скажімо, успішність процесів демократизації, як засвідчує досвід «другої» і «третьої хвилі» демократичного транзиту, залежить від того, наскільки оптимальною є державна політика реформ з позицій політичної стратегії і тактики.

Американський фахівець проблем формування державної політики В.Н. Данн сформулював наступний алгоритм процесу вироблення політики, що фактично відображає сутність визначення ієрархії стратегічних цілей: встановлення порядку денного, що вимагає ранжування проблем на першорядні та другорядні, а також на такі, що взагалі залишаються поза увагою посадовців; формулювання політики, яке пов'язане з визначенням альтернатив політики задля найоптимальнішого розв'язання проблеми, ці альтернативи мають форму виконавчих наказів, рішень суду і законодавчих актів; прийняття політики, яке передбачає, що одна з альтернатив політики приймається за наявності підтримки парламентом, консенсусу між керівниками організацій або рішення суду; впровадження політики – ухвалена політика впроваджується в життя адміністративними підрозділами, які мобілізують фінансові й людські ресурси з метою практичної реалізації політики; оцінювання політики – урядові органи аудиту й обліку визначають, чи діють виконавчі установи, законодавчі й судові органи у відповідності до встановлених законом вимог виконання політики й досягнення її цілей⁴.

Особливого значення процес вироблення політики на рівні розробки стратегічних цілей та реалізації тактичних завдань набуває в умовах кардинальних суспільних перетворень, коли саме від якості і продуманості політико-управлінських рішень залежить результат тих чи інших реформ, соціальних трансформацій, їх сприйняття суспільством. На переконання вітчизняних науковців В. Цветкова, І. Кресіної, А. Коваленка, перехідний стан суспільно-державного розвитку вимагає формування принципово нової системи державного управління, вироблення нею якісно іншої політичної стратегії і тактики. Українські дослідники зазначають, що нова система державного управління має бути заснована на таких принципах. По-перше, підкреслюють вчені, перехід від прямого до непрямого (побічного) управлінського впливу на економіку, що передбачає заміну прямого управління об'єктами економіки управлінням процесами у галузі економіки. Змінюються і функції державного управління в економіці – питома вага надається стимулюванню, визначенню пріоритетів, прогнозуванню, фінансово-кредитним способам регулювання економічних процесів, методичній допомозі, інформаційному обслуговуванню, кадровому забезпеченню⁵.

Варто зауважити, що найтісніший взаємозв'язок політики й економіки виявляється не лише через реалізацію функцій державного управління. Так, як у політиці, та й в економіці спостерігається субординація функціональних зв'язків і відносин. Субординаційність як характеристика, притаманна політиці й економіці, має обов'язково враховуватись при розгляді специфіки реалізації функцій політики у контексті здійснення суспільних трансформацій, адже вона виявляє

одну з найважливіших закономірностей існування й функціонування політичної та економічної систем. Названа закономірність полягає у тому, що необхідно умовою ефективного функціонування як політики, так й економіки є здатність цих обох сфер життєдіяльності суспільства до саморегуляції і самопідпорядкування усіх своїх елементів існуючим суспільним і правовим нормам.

Іншими словами, забезпечення ефективної реалізації управлінської функції політики (у рівній мірі й економіки) обумовлюється суттєвим чином тим, наскільки злагодженими і скоординованими є відносини субординації та саморегуляції у політичних й економічних підсистемах суспільства. Таким чином, відносини субординації та саморегуляції політики й економіки є індикатором функціонального розвитку системи державного управління тієї чи іншої країни. Представлене твердження можна підкріпити наступним загальнофілософським розумінням феномену управління: «Управління у найбільш загальному сенсі є впорядкування, регулювання системи за умов внутрішнього і зовнішнього середовища, яке постійно змінюється, приведення системи у відповідність з вимогами властивих їй об'єктивних закономірностей»⁶. І хоча запропоноване визначення сутності управління було сформульовано ще декілька десятиріч тому, проте, на нашу думку, саме системне розуміння феномену управління якнайкраще дозволяє розглянути управлінську функцію політики.

По-друге, як пишуть В. Цветков, І. Кресіна, А. Коваленко, спостерігається звуження кола об'єктів, якими управляють безпосередньо. Це зумовлено тим, що непрямі методи управління економікою сприяють обмеженню адміністративно-регуляторних і контролюючих функцій держави. По-третє, застосування загальнонормативного методу державного управління замість оперативного-розпорядничого дає більший ефект, адже головним регулятором суспільно-економічних відносин стає закон, а не підзаконні акти. По-четверте, суттєво змінюється співвідношення централізації і децентралізації в управлінні у зв'язку з перерозподілом більшого обсягу повноважень від центру до середніх і нижніх рівнів управління⁷. Як бачимо, необхідність створення принципово нової системи державного управління в умовах розгортання трансформаційних процесів у суспільстві пояснюється тим, що саме якісно новий характер відносин між особистістю і суспільством, між громадянином і державою на основі формування зовсім іншої системи соціокультурних та політичних цінностей сприятиме успіху тих цивілізаційних змін, що відбуваються у країнах перехідного типу.

Як у країнах перехідного типу, так і в державах, соціально-економічний та політичний розвиток яких характеризується стабільністю і сталістю, осереддям політики, політичного життя є насамперед діяльність провідних інституцій державної влади, політичних і громадських організацій та рухів, соціально-політична активність громадян. Тому важливою проблемою з огляду на з'ясування специфіки функцій політики за умов здійснення демократичних перетворень є дослідження місця і ролі особи у політиці. Політика – це сфера діяльності людей, вона є однією з найбільш суб'єктизованих царин життя суспільства. Сучасна, демократична політика – це царина діяльності більшості (або активної і мотивованої меншості, яка заручилася підтримкою більшості). Зростання ролі і значення особистості у політиці є безперечним фактом політичного життя сьогодення. Не дивно, що однією з найбільш впливових концепцій демократії є сьогодні концепція демократії участі. Отож, однією з центральних функцій політики постає функція політичної соціалізації.

Розгляд політики крізь призму інтересів людини, соціальних груп, їх свідомість і поведінку дозволяє досліднику більш детально проаналізувати механізми і процедури зворотного зв'язку у процесах взаємодії політичних структур (політичної системи) і громадян (громадянського суспільства). Такий підхід є надзвичайно важливим, бо в останні десятиріччя, передусім у країнах розвинутої демократії, все більшої ваги набуває залучення людей до світу політики на локальному рівні з метою синхронізації інтересів, установок і настроїв пересічних громадян та органів державної влади. Фактично, в ситуації кардинальних цивілізаційних змін, становлення інформаційного або постіндустріального суспільства формується нова якість політики, постає оновлена світова політична система.

Англійський дослідник С. Амін одним з перших почав використовувати термін «світова політична система» для позначення і характеристики тих глобальних змін, які спостерігаються в останні десятиріччя у світі у політиці, економіці, міжнародних і соціокультурних відносинах і спричинені розгортанням процесів демократизації та глобалізації. На думку вченого, «світова політична система» має реалізувати 4 найважливіші функції. 1. Організацію глобально розроблення на прийнятному для всіх учасників світового політичного процесу рівні. 2. Забезпечення рівноправного для усіх членів світової політичної системи доступу до ресурсного потенціалу планети і створення належної новим обставинам світової системи прийняття політико-управлінських рішень. 3. Поступову і неухильну демонополізацію міжнародних фінансових і технологічних потоків, що передбачає серйозну трансформацію тих інституцій, які їх переміщують (МВФ, СОТ, Світовий банк). 4. Заснування політичних інститутів забезпечення соціальних інтересів на глобальному рівні – свого роду «світового парламенту», здатного стати дієвим субститутотом чинних міждержавних інститутів задля узгодження національних і загальносвітових інтересів у сферах комунікації, культури, політики⁸.

На наш погляд, запропоновані С. Аміном пропозиції щодо модифікації світової політичної системи доречно розглядати і в контексті необхідності перегляду функцій політики. Це має безпосереднє відношення до таких функцій, як: функція раціоналізації протиріч і конфліктів, які виникають у суспільстві; управлінська функція; інтеграційна функція; функція забезпечення інноваційності соціального розвитку суспільства в цілому та особи зокрема, розширення сфери відносин між народами, людиною й природою; функція забезпечення цілісності і порядку у суспільстві. Така ситуація вкотре засвідчує, що однією з найбільших особливостей сучасної політики є надзвичайно тісне переплетіння усіх її рівнів функціонування – індивідуального, регіонального, державного і глобально світового.

Сучасна політика пронизана надскладною мережею різноманітних соціальних зв'язків, вона пов'язана з функціонуванням і взаємодією реальних соціальних груп – груп, у яких люди об'єднані спільними життєвими інтересами. За цих умов функція політичної соціалізації виконує подвійне завдання. З одного боку, політика в цілому та конкретні соціальні спільноти висувають до людини певні вимоги, спрямовуючи і регулюючи її політично та соціально значиму поведінку у відповідності з інтересами співтовариства (соціуму). З іншого боку, політика завдяки таким вимогам і настановам надає своєрідний захист і допомогу людині, адаптуючи її до умов, які постійно змінюються. Саме на основі соціальної

взаємодії виникають явища і процеси політичного життя. Однак, на переконання групи російських вчених на чолі з авторитетним соціологом Ж. Тоценко, не варто спрощувати взаємозв'язок між політичним і соціальним життям суспільства. Адже межа, яка показує, коли соціальне стає політичним, є досить умовною⁹.

Взаємвідносини соціальних суб'єктів у царині політики недоречно зводити виключно до сфери боротьби за владу, вони є більш складними і різноплановими. Мотиви політичної поведінки людей, особливо у складних, неоднозначних ситуаціях, залежать від багатьох факторів. Враховуючи те, що політика має ризиковий (венчурний) характер, мотиви політичної поведінки людей часто обумовлені їх бажанням або небажанням ризикувати. Зрозуміло, що політичні ризики зростають у тих країнах, де ситуація є нестабільною і не прогнозованою – у суспільствах, які перебувають у стані переходу, трансформації. Таким чином, функція політичної соціалізації має розглядатися комплексно. Як зазначає російський вчений В. Ледаєв: «Інтереси людей неможна виводити з їхньої поведінки та розглядати у відриві від можливостей вибору і ресурсів, якими вони володіють, оскільки багато преференцій нерідко фактично блокуються структурними факторами»¹⁰. Отже, можна прослідкувати пряму взаємозалежність між реалізацією функції політичної соціалізації та типом політичного режиму тієї чи іншої країни.

Специфіка політичного життя полягає у тому, що одним з найважливіших його елементів в останні десятиріччя стає політична культура, необхідною складовою якої виступає політичний комунікативний процес. Політична культура як своєрідний «синтез» політики й культури може досліджуватися через розгляд діяльнісних, нормативних, гносеологічних й інституціональних форм політичного буття, через виявлення функціональної спрямованості політики, акумулюючи сутнісне розуміння політики¹¹. Як бачимо, політичну культуру можна аналізувати не лише як складову політичної системи будь-якого суспільства, але й в якості необхідної умови розвитку й функціонування політики, політичного життя. Тому, на нашу думку, вияви політичної культури цілком доречно вивчати у контексті дослідження функцій політики, а також крізь призму функціонального виміру державної політики та управління. Іншими словами, такі дві функції політики, як функція державного управління та функція політичної культури і комунікації є нерозривно пов'язаними одна з одною, вони висвітлюють організаційно-діяльнісні і нормативно-ціннісні царини політики.

Скажімо, сутність функції державного управління багато в чому виявляється у соціальному спрямуванні політики держави (державної політики), яке в політичній організації суспільства виокремлюється в самостійний вид політики. У свою чергу, політична культура, «що належить до сфери здійснення та впливу державної політики, спирається на програми, концепції та суспільну систему узгодження духовних інтересів особи, спільноти й суспільства щодо науки й освіти, літератури й мистецтва, соціальних і моральних цінностей, інтелектуального й культурного потенціалу суспільства, а також організаційно-правового забезпечення відносин із приводу виробництва й споживання духовних продуктів, причому як усередині країни, так і у відносинах з іншими країнами, народами», – вважає авторитетний вітчизняний фахівець у царині державної політики В. Тертичка¹².

На наше переконання, подальші дослідження трансформації функцій політики за умов розгортання цивілізаційних змін й активізації процесів демократизації бажано спрямувати у напрямку з'ясування взаємозв'язків і взаємообумовленості організаційно-діяльнісних і нормативно-ціннісних аспектів реалізації практико-

перетворювальних функцій політики. Наприклад, функціональний вимір політичного життя можна досліджувати за наступною схемою: політика – політичне життя – політична система – політична культура – політична соціалізація. Це дозволить забезпечити всебічний аналіз політики на всіх рівнях її функціонування – мега-, макро-, мезо- та мікрорівні.

1. *Гаджиев К.С.* Введение в политическую философию: Учеб. пособие. – М.: «Логос», 2004. – С. 42. 2. Там само. – С. 43. 3. *Ледяев В.Г.* Власть: концептуальный анализ.—М.: «РОССПЭН», 2001. – С. 332. 4. *Дани В.Н.* Державна політика: вступ до аналізу: Підручник / Пер. з англ. — Одеса: АО БАХВА, 2005.—С. 37. 5. *Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* Суспільна трансформація і державне управління: політико-правові детермінанти: Монографія.—К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 198–199. 6. Политика как общественное явление: Сб. статей. – М.: Московский государственный педагогический институт, 1972. – С. 23. 7. *Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* Цит. праця. – С. 199. 8. *Володин А.Г.* Современные теории модернизации: кризис парадигмы // Политическая наука. Политическое развитие и модернизация: Современные исследования: Сборник научных трудов / Отв. ред. и сост. А.Г. Володин. – М.: РАН ИНИОН, 2003. – С. 24. 9. *Политическая социология: Учебник для вузов / Под ред. Ж.Т. Тощенко.* – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 83. 10. *Ледяев В.Г.* Социология власти: исследование М. Кренсона // Политическая социология / Отв. ред. В.Л. Римский. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – С. 75. 11. *Трошихин В.В., Теплов В.М.* Культура политического процесса: Учеб. пособие. – М.: Издательство РДЛ, 2001. – С. 66–67. 12. *Тертичка В.В.* Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеню доктора наук з державного управління: 25.00.01. – К., 2004. – С. 14–15.