



УДК 351/ 354 –026.9  
doi: 10.15421/15201723

## Інституційна сфера політичного середовища державної політики: до формулювання поняття

О. В. Делія

*Національна академія державного управління при Президенті України,  
Київ, Україна*

Актуалізована проблематика державної політики як суспільного феномена, який функціонує та розвивається у середовищі, у тісному взаємозв'язку із іншими соціокультурними феноменами. Акцентований вплив чинників середовища на вироблення державної політики. В рамках процесуального аналізу серед чинників середовища державної політики виявлені зовнішні чинники – природні, соціально-економічні, політичні та внутрішні – організаційно-кадрова структура, усталені процедури і нормативи, особистісні характеристики тощо, які постають детермінантами державної політики. Зазначено, що політичні чинники середовища державної політики акумулюють у собі всі прояви впливів внутрішнього і зовнішнього середовища та визначають самостійний науковий концепт «політичне середовище державної політики». У рамках концепту виокремлено інституційну сферу політичного середовища як сукупність формальних (установи, організації) і комплексних інститутів (правила, традиції, усталені форми зв'язку між державою і суспільством). Визначена компонентна структура інституційного середовища державної політики, до складу якої входять: державні інститути; громадські інститути; потреби, інтереси суспільства і громадян; формальні і неформальні правила і норми.

**Ключові слова:** державні інститути; інститути громадянського суспільства; державно-політичний процес

## The institutional sphere of the political environment of public policy: the formulation of the concept

L. S. Soloduchina

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

Public policy is a phenomenon that exists in a historical context, social and economic system, in the context of social norms in relation to other social and cultural phenomena. Analysis of methodological approaches to the study of the concept of «public policy environment» allows us to formulate its categorical construction, which is realized in a number of attributive categories: time, place, conditions, environment, space. On the one hand, the environment is a set of circumstances, conditions, forms of social reality, in which the state policy unfolds, is interpreted as the place of permanent «stay» of state policy; on the other hand, the environment influences the formation of state policy, gives the state-political process a space-time dimension and social dynamics. The external factors - natural, socio-economic, political, and internal - organizational and personnel structure, established procedures and standards, personal characteristics, etc., which are the determinants of state policy. Political factors of the environment of public policy accumulate in themselves all manifestations of the external and internal environment and are an independent scientific concept «political environment of public policy». The accentuation of the institutional nature of the formation of public policy by a significant number of policy analysts actualizes the institutional component of the public policy environment, as the basic one in the structure of the political environment. Thus, the institutional sphere of the political environment is interpreted as a set of formal institutions (a system of institutions, organizations united by the function of forming state policy) and complex institutions (informal rules and norms, established forms of interrelation between the state, its institutions and civil society institutions). The constituent structure of the institutional environment includes: public institutions; public institutions; needs, interests of society and citizens; official and unofficial rules and regulations.

**Keywords:** public institutions; institutes of civil society; public-policy process

**Цитування даної статті:** Делія О. В. Інституційна сфера політичного середовища державної політики: до формулювання поняття / О. В. Делія // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 5-10. doi: 10.15421/15201723

**Citation of this article:** Delia, O. V. (2017). Instytutsiyna sfera politychnoho seredovyshecha derzhavnoyi polityky: do formulyuvannya ponyattya [The institutional sphere of the political environment of public policy: the formulation of the concept]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 5-10. doi: 10.15421/15201723 (in Ukrainian).

**Received:** 05.08.2017

**Accepted:** 06.09.2017

## Институциональная сфера политической среды государственной политики: к формулировке понятия

О. В. Делия

*Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина*

Актуализирована проблематика государственной политики как общественного феномена, который функционирует и развивается в среде, в тесной взаимосвязи с другими социокультурными феноменами. Акцентируется воздействие факторов среды на выработку государственной политики. В рамках процессуального анализа среди факторов среды государственной политики выявлены внешние факторы – природные, социально-экономические, политические и внутренние – организационно-кадровая структура, устоявшиеся процедуры и нормативы, личностные характеристики и т.д., которые являются детерминантами государственной политики. Отмечено, что политические факторы среды государственной политики аккумулируют в себе все проявления воздействий внешней и внутренней среды и определяют самостоятельный научный концепт «политическая среда государственной политики». В рамках концепта выделена институциональная сфера политической среды как совокупность формальных (учреждения, организации) и комплексных институтов (правила, традиции, устоявшиеся формы связи между государством и обществом). Определена компонентная структура институциональной среды государственной политики, в состав которой входят: государственные институты; общественные институты; потребности, интересы общества и граждан; формальные и неформальные правила и нормы.

**Ключевые слова:** государственные институты; институты гражданского общества; государственно-политический процесс

**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 різноманітних спільнот людей, соціальних груп, громадських політичних об'єднань. В умовах сучасного демократичного суспільства ці елементи можна розглядати як базові для процесу вироблення державної політики» [6, с.5]

Мультидисциплінарний характер державної політики як галузі наукового знання (politics) відзначають представники вітчизняної публічно-управлінської школи: «Державна політика є синтезною дисципліною, яка акумулює знання у сферах економіки, політології права та державного управління» [5, с. 49] Відтак державна політика може отримати належне пояснення лише у сукупності із іншими сферами наукового знання.

Беззаперечно, що національні держави по-різному вирішують для себе проблему вироблення державної політики. Поряд із країнами, в яких політична активність державних органів управління відзначається відповідністю їх діяльності високим стандартам, система

державного управління в Україні попри, неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій.

Державна політика є суспільним явищем, яке функціонує у соціумі, часі, просторі, володіє ознаками територіальності, суб'єктного сприйняття тощо і водночас знаходиться під постійними впливом цих факторів. Аналіз методологічних підходів до вивчення концепту «середовище державної політики», здійснений у попередньому розділі, дозволив сформулювати його категоріальну конструкцію, яка реалізується через ряд атрибутивних категорій: час, місце, умови, оточення, простір. Це зайвий раз підкреслює неможливість адекватного аналізу державної політики без урахування середовища її вироблення.

Дослідження середовища державної політики формулює онтологічний статус державної політики, надає останній глибоку змістовність та широкий контекст. Дослідження середовища 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.

Отже, введення до наукового обігу концепту «середовище державної політики» постає результатом сучасного осмислення державної політики як складного соціального феномена, який у кожній країні має свої особливості, водночас йому властивий загальний, універсальний сенс. У цьому контексті середовище вироблення державної політики являє собою сукупність чинників і умов, які надають державній політиці характер соціальної реальності. Із 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, наділяє державно-політичний процес просторово-часовим виміром, певною соціальною динамікою.

Стрижневою особливістю державної політики є її реальний, практичний характер, який має акумулювати у собі інтереси десятків мільйонів людей у кожній країні. І хоча на сучасному етапі превалювання суспільної орієнтації державної політики зазнає суттєвого тиску із боку потреб різних групових спільнот та індивідуальних інтересів статусних, впливових громадян, більшість національних держав зберігає пріоритет загальнонаціональних інтересів та примат організаційних структур влади та управління. У контексті вироблення державної політики це засвідчує організаційну налаштованість державно-політичного процесу на забезпечення інтересів громадян. Отже, вирішення певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем є сенсом державної політики [1, с.35].

Колектив авторитетних вітчизняних дослідників у праці «Державна політика» формулює поняття вироблення державної політики, як сукупність 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) [4, с.23]. Загалом підтримуючи цю ідею, зазначимо, що вироблення державної політики має багаторівневу та складну логіку, одночасно спирається на визначені моделі, коригується

у відповідності із практичними реаліями та непередбачуваними обставинами. Вироблення державної політики піддається впливу в контексті зацікавленості чи незацікавленості окремих органів управління, існуючих в них політичних чи адміністративних союзів, домовленостей, позицій вищих посадових осіб чи впливових осіб без формального статусу.

Вироблення державної політики формується 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 у певному середовищі та під впливом останнього.

**Аналіз 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, В. Купрія, які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи взаємодії із державно-політичним процесом [6;9]. А. Сельський у своїй ґрунтовній розвідці здійснив аналіз основних підходів до розуміння поняття «середовище», що отримали чільне місце у вітчизняному та зарубіжному публічно-управлінському науковому дискурсі, дослідив роль середовища у запровадженні механізмів державного управління в управлінську діяльність [8].

Проблематика середовища як категорії наукового аналізу, генеза середовищної парадигми постають у центрі дослідницької оптики ряду зарубіжних науковців. У монографії В. Лобанова політичне і соціальне середовище державної політики інтерпретується як незмінна складова системного аналізу державної політики [7]. Проблематику середовищного підходу, становлення та розвиток підходу у проектуванні докладно досліджено в наукових студіях Н. Барсукової [2]. Окремі аспекти становлення середовищної парадигми містяться у працях В. Шимко [10]. Наукове осмислення концепту «середовище», його структурно-компонентної характеристики, у розрізі ситуаційного підходу, аналізується у дослідженні В. Генисаретського [3].

Водночас попередній огляд стану пробле-

ми в науковій літературі, зокрема у публічно-управлінському науковому дискурсі, дозволяє стверджувати, не применшуючи наявні вагомі теоретичні здобутки, що вітчизняний науковий досвід хвибує на недостатність вивчення, узагальнення і систематизації існуючих вітчизняних та світових практик у галузі дослідження середовища державної політики. Відповідно потребує поглибленого аналізу змістове наповнення поняття середовища державної політики, визначення критеріїв його диференціації, механізму впливу середовища на вироблення державної політики.

У цьому контексті дослідження інституційної складової політичного середовища, здійснене у даній статті, є початком вирішення комплексу заявлених наукових завдань.

**Метою дослідження** є спроба дефінування поняття «інституційна сфера політичного середовища державної політики».

**Виклад основного матеріалу.** Чинники середовища, які прямо чи опосередковано здійснюють вплив на вироблення державної політики, традиційно виокремлюються у межах процесуального аналізу державної політики. Як правило? вирізняються зовнішні та внутрішні чинники. Зовнішнє середовище (загальний контекст) – природні, соціально-економічні, політичні чинники, 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.

Внутрішні чинники (внутрішнє середовище) також постають детермінантами державної політики та традиційно пов'язані із діяльністю органів державної влади, які беруть участь у процесі вироблення політики. До них відносять організаційно-кадрову структуру, усталені процедури і нормативи, особистісні характеристики суб'єктів, учасників вироблення політики.

На нашу думку політичні чинники середовища державної політики акумулюють у собі усі прояви впливів внутрішнього і зовнішнього середовища та визначають самостійний науковий концепт «політичне середовище державної політики».

Логіка наукового пошуку зумовлює уточ-

нення змістового наповнення поняття політичне середовище через систематизацію існуючих у науковому дискурсі поглядів, узагальнень, трактувань тощо. Усвідомлюючи, що вектор розвитку концептуальних підходів дослідження середовища державної політики в умовах сучасності тяжіє до набуття характеристик універсальності та конвергенції, ніж до диференціації, що, на нашу думку, зменшує актуальність традиційних територіально або дисциплінарно зумовлених теоретичних парадигм, для узагальнення концептуалізації було акцентовано увагу на інтегральних характеристиках методологічних підходів у міждисциплінарному контексті.

Відтак у поліваріантній концептуалізації поняття можна виокремити кілька ключових підходів до трактування політичного середовища, зміст яких здебільшого визначений науково-методологічними підходами щодо пізнання середовища державної політики: інституційно-організаційний, системно-процесуальний, ціннісно-ідеологічний та розуміння політичного середовища як механізму взаємодії.

Акцентування інституціонального характеру вироблення державної політики значною кількістю аналітиків політики, яка відносить до її змістових характеристик інституціалізовану практику державної бюрократії (А. Вілдавськи); діяльність уряду як ключового суб'єкта державної політики; цілеспрямовану та суспільноорієнтовану діяльність державних інститутів [7]; реалізацію органами державної і муніципальної влади із залученням громадянського суспільства у відповідності із державними програмами, в межах державної юрисдикції та державних інституцій тощо [5], дозволяє розглядати інституційну складову середовища державної політики як базову у структурі політичного середовища. У розрізі наукової інтерпретації політичного середовища як системи інститутів привертає дослідницьку увагу до проблематики феномена «інститут» як важливого елемента середовища творення державної політики.

В науковій літературі історично склалися дві основні конотації поняття «інститут»: інститут як нормативна система та інститут як сукупність правил і звичаїв. Перше твердження детерміноване теоретичними установками інституціональної доктрини, в межах якої ак-

центується увага на суб'єктивному характері інституту як формальної організації, органу управління, який є продуктом волі та організованості дій людей.

Розуміння інституту як сукупності правил і механізмів належить новій інституціональній теорії, яка орієнтує дослідників державної політики на розгляд інститутів як сталого набору правил і організованих практик, який володіє відносною незалежністю щодо зміни обставин та персоналій.

Інститути структурують людську взаємодію, створюючи конструкцію спонукальних мотивів соціальної взаємодії в усіх сферах життя. Тим самим інститут постає більш широким поняттям, ніж організація. Оскільки інститут визначає правила поведінки для організації, перетворюючи останню на продукт своєї діяльності, соціальну форму реалізації і закріплення інститутів. Організації одночасно підтримують інститут та сприяють його стійкості.

Інститут, залежно від тривалості його існування, є, у певному сенсі, ядром, навколо якого утворюються інші інститути, безліч норм, правил, звичаїв, які в свою чергу підвищують ефективність даного інституту. Така система інституційних ядер утворює інституційне середовище. В нашому аналізі можна стверджувати, що і в першому, і в другому випадку в основі архітектури інститутів перебуває наявність норм і принципів, процедур і правил спільної людської діяльності.

Із огляду на зазначене, компонентна структура інституційного середовища містить у собі: державні інститути (інститути влади – парламент, президент, суд, уряд тощо); громадські інститути (інститути участі – партії, ЗМІ, суспільна думка тощо); потреби, інтереси суспільства і громадян (довгострокові, стратегічні та оперативні); формальні і неформальні правила і норми (традиції, звичаї, стереотипи мислення і поведінки).

Формалізоване представлення структури інституційного компонента політичного середовища державної політики подано на рис 1. Із огляду на зазначене, інституційна сфера політичного середовища інтерпрету-

ється як сукупність формальних інститутів (система установ, організацій, об'єднаних функцією вироблення державної політики) і комплексних інститутів (неформальні правила і норми, які утворюють межі людської взаємодії, котрі через систему позитивних і негативних стимулів спрямовують поведінку людей у певному напрямі; усталені форми взаємозв'язку держави, її інститутів та інституцій громадянського суспільства).

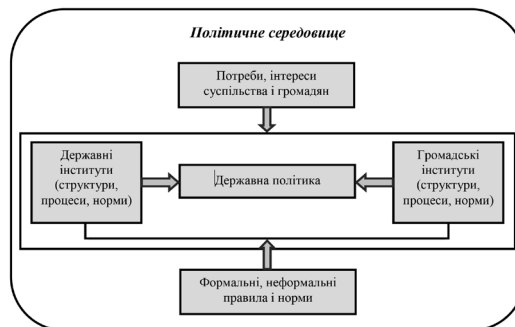


Рис. 1. Інституційний компонент політичного середовища державної політики

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз теорій, концепцій, підходів, формульованих щодо визначення політичного середовища дозволив виокремити декілька підходів до трактування поняття: інституційно-організаційний, ціннісно-ідеологічний та системно-процесуальний. Із огляду на сутнісні характеристики вироблення державної політики: інституційний характер вироблення, реалізація органами влади тощо, інституційний компонент політичного середовища постає базовим у структурі поняття «політичне середовище вироблення державної політики». Останній інтерпретується як сукупність формально-організаційних та комплексних інститутів до компонентної структури якого.

Зазначене зумовлює подальше дослідження структури політичного середовища державної політики та його впливу на державну політику в рамках окреслених підходів: системно-процесуального та ціннісно-ідеологічного.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Аналіз політики для використання соціально–економічних переваг видобувних проєктів в Україні : практич. посіб. / В. В. Тертичка, Г. Л. Рябцев, С. В. Сапегін, О. В. Берданова. – К.: Псіхея, 2015. – 84 с.
2. Барсукова Н. И. Дизайн среды в проектной культуре постмодернизма / Н. И. Барсукова. – М. : ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К. А. Тимирязева, 2007. – 242 с.
3. Генисаретский О. И. Средовой подход в дизайне и архитектуре: содержание и основные моменты [Электронный ресурс] / О. И. Генисаретский. – Режим доступа : <http://prometa.ru/olegen/6/0>
4. 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.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Купрій В., Тертичка В. Конспект лекцій «Соціально–політичне середовище державної політики» / В. Купрій, В. Тертичка – К., 2009. – 43 с.
7. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика : Учебное пособие / В. В. Лобанов. – СПб: Питер, 2004. – 447с.
8. Сельський А. Середовище застосування стратегічного управління: формування державної політики / А. Сельський // Економіка і держава. – 2013. – № 6. – С. 119–122.
9. 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. – № 10. – С. 66–70.
10. Шимко В. Т. Основы дизайна и средовое проектирование / В. Т. Шимко. – М. : ИМДТ, 2005. – 58 с.

## REFERENCES:

1. Tertychka, V. V., & Ryabtsev, H. L., & Sapyehin, S. V., & Berdanova, O. V. (2015). *Analiz polityky dlja vykorystannja social'no-ekonomichnyh perevag vydobuvnyh proektiv v Ukraini* [Policy analysis to use the socio-economic benefits of mining projects in Ukraine]. Kiev, Psihea (in Ukrainian)
2. Barsukova, N. I. (2007). *Dyzajn sredy v proektnoy kul'ture postmodernyzma* [Design of the environment in the project culture of postmodernism]. F, Moscow, HOU VPO RHAU – MSKhA im. K. A. Tummyazeva (in Russian)
3. Henysaretsky, O. I. Sredovoy podkhod v dyzayne y arkhitekture: sodержanye y osnovnye moment [Environmental approach to design and architecture: the content and highlights]. Access mode: <http://prometa.ru/olegen/6/0>
4. *Derzhavna polityka* [Public policy]. (2014). Kyiv, NADU (in Ukrainian)
5. *Encyklopedychnyj slovnyk z derzhavnogo upravlinnja* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. (2010). Kyiv, NADU (in Ukrainian)
6. Kuprij, V., & Tertychka, V. (2009). *Konspekt lekcij «Social'no-polityчне seredovyshe derzhavnoi' polityky»* [Lecture «The socio-political environment of public policy». Kyiv, NADU (in Ukrainian)
7. Lobanov, V. V. (2004). *Gosudarstvennoe upravlenye y obshchestvennaja polityka* [Public administration and public policy]. SPb., Piter (in Russian)
8. Sel's'kyj, A. (2013). Seredovyshe zastosuvannja strategichnogo upravlinnja: formuvannja derzhavnoi' polityky [The environment application of strategic management: public policy formation]. *Ekonomika i derzhava*, 6, 119–123.
9. Kiliievych, O. I., & Tertychka, V. V. (2004). Sociopolityчне seredovyshe analizu derzhavnoi' polityky [Sociopolitical environment of policy analysis]: *Analiz derzhavnoi polityky v Ukraini: navchal'na dystsyplyna, sfera profesijnoi diial'nosti, haluz' prykladnykh doslidzhen' : zbirka dokumentiv i materialiv*, 10, 66–70.
10. Shymko, V. T. (2005). *Osnovy dyzajna y sredovoe proektyrovanye* [The basics of design and environmental design]. Moscow, IMDT (in Russian)

**Делія Оксана Вікторівна** – кандидат історичних наук, докторант кафедри суспільно-го розвитку та суспільно-владних відносин  
 Національна академія державного управління при Президентові України  
 Адреса: 03057, м. Київ, вул. Єжена Потьє, 20  
 E-mail: [oksanadelia@gmail.com](mailto:oksanadelia@gmail.com)

**Delia Oksana V.** – doctoral candidate of the department of social development and social-power relations  
 National Academy of Public Administration under the President of Ukraine  
 Address: 20, Eugene Potie Str., Kyiv, 03057, Ukraine  
 E-mail: [oksanadelia@gmail.com](mailto:oksanadelia@gmail.com)  
 ORCID 0000-0001-9806-5328