

Методология анализа общественной политики в Республике Беларусь: политический функционализм.

Политический функционализм как методология политической науки основан на исследовании функциональных зависимостей элементов политической системы: институтов власти, соответствия их функционирования общественным потребностям; выявлении того, как реализуется потребность в приспособлении политической системы к изменяющейся среде [1].

В Республике Беларусь сформировалась устойчивая тенденция проведения научных исследований с использованием методологии функционального подхода к анализу общественной политики. Методологию политического функционализма в Республике Беларусь активно развивают Е.М. Бабосов, Ю.П. Бондарь, В.В. Буцик, В.Н. Ватыль, В.А. Мельник, Д.Г. Ротман, О.Г. Слука, С.В. Решетников, Я.С. Яскевич.

Политический функционализм имеет серьезную теоретико-концептуальную основу, обладает инструментальным потенциалом как методика анализа общественной политики. Политический функционализм в науке принимает форму методик, с помощью которых возможно исследование общественной политики, создание предпосылок формулирования и принятия эффективных политических решений. Определение политического функционализма содержит несколько существенных характеристик: политический функционализм - это прикладное направление, основанное на использовании инструментальных техник. Инструментализация является селекцией методов, направленных на достижение поставленных целей; политический функционализм применяется к решению задач, связанных с принятием значимых политических решений по разработке и реализации тех или иных видов общественной политики; начальной точкой политического функционализма являются публично заявленные намерения центров принятия политических решений; политический функционализм позволяет исследовать общественную политику с точки зрения выполнения либо невыполнения заявленных намерений.

Исходным пунктом политического функционализма служит утверждение «получить правильный ответ можно лишь в том случае, если правильно поставить вопрос по проблеме, которую необходимо решить».

В социально-политической литературе проблемы политического функционализма изучались белорусскими авторами Е.М. Бабосовым, Ю.П. Бондарем, В.В. Буциком, В.Н. Ватылем, А.Н. Даниловым, В.А. Мельником, Д.Г. Ротманом, О.Г. Слукой, Я.С. Яскевич, российскими авторами: К.М. Акуловым, М.А. Бойко, А.А. Дегтяревым, В.З. Демьянковым, А.Г. Здравомысловым, И.И. Кравченко, А.А. Медведевым, А.Л. Стризове, А.Н. Таубергергом, А.Ф. Филипповым, Э.Г. Юдиным, А.Ю. Шутовым,

которые внесли значительный вклад в изучение и применение функционального подхода к политическим процессам.

В белорусской политической науке предлагаются различные варианты функций политической системы. Академик Е.М. Бабосов отмечает такие функции политической системы как: целеполагание; артикуляция; выработка правил; политическая коммуникация, рекрутирование; политическое руководство и управление и др. [2].

Профессор И.В. Котляров считает, необходимо функционирование подсистемы регулирующей отношения власти в целом и в различных ее частях - такой подсистемой представляется политическая подсистема» [3].

Белорусский политолог В.В. Бущик считает, что призвание политики состоит в «предвидении трудностей, осуществлении изменений, создании перспективы движения» [4]. В.А. Зенченко считает, что необходимо изучать изменения, происходящие в белорусском обществе, глубоко их анализировать в контексте мировых тенденций, чтобы минимизировать возможные социально-экономические, политические издержки, в целях создания и развития эффективной общественной системы в Республике Беларусь [5].

Белорусское государство регулирует отношения между элементами политической системы, поддерживает общественный порядок и стабильность общества, использует имеющиеся возможности для демократизации власти, устойчивого экономического развития, тем самым играет ключевую роль в трансформации политической системы белорусского общества.

Функциональные концепции XX в. тяготеют к инструменталистскому подходу в интерпретации функций государства, реализующего определенную общественную политику. В современном мире функции государства претерпевают серьезную эволюцию в сторону их расширения. С. Рогов отмечает, что в современном мире «мощь государства определяется главным образом его эффективностью в социальной, экономической и научно-технической сферах, которые имеют решающее значение для обеспечения конкурентности в условиях глобализации». Современные функции государства стали играть определяющую роль по отношению к традиционным [6].

Профессор Я.С. Яскевич выделяет такие значимые функции современного государства, как приоритетная поддержка науки и образования, создание системы социальных гарантий и социальной защиты, создание системы гражданского законодательного регулирования функций государства и др. [7]. Профессор О.Г. Слука в работе «Идеология белорусской государственности (методология формирования)» подчеркивает фундаментальную особенность социальных систем – постоянное стремление к равновесию – и отмечает, что если на протяжении некоторого периода наблюдается спад активности некоторых функций выбора, «то неизбежно через определенное время к такому

же уровню активности придут и другие функции». О.Г. Слуга делает вывод, что «в современных условиях государство приобретает особо важные системосозидающие плановые функции для устойчивого развития, которые необходимо научно разрабатывать на фундаментальных принципах функционирования постиндустриального общества» [8].

Как видим, политический функционализм представляет собой важнейшее методологическое направление в политологии, создает возможности формулирования гипотез, в отношении сохранения политических систем. Политический функционализм позволяет функциональные критерии эффективности политических систем. Основными свойствами политических систем являются: непрерывность функционирования и эволюции, структурность, иерархичность, взаимосвязи и взаимозависимости системы и внешней среды, целостность, множественность описания системы [9].

Политический функционализм с одной стороны содержит фундаментально-концептуальную основу. А с другой стороны имеет инструментальный потенциал как технологией анализа общественной политики. Функциональный подход в политической науке принимает форму технологий, с помощью которых возможно исследование конкретных видов общественной политики, создание моделей формулирования и принятия эффективных политических решений. Определение политического функционализма содержит ряд существенных характеристик:

1. Политический функционализм является прикладным направлением, основанным на использовании инструментальных техник. Инструментализация является средством прикладной селекции технологий, направленных на достижение поставленных целей.

2. Политический функционализм применяется к решению проблем, связанных с принятием значимых политических решений, связанных с выработкой и реализацией важнейших направлений общественной политики.

3. Исходной точкой политического функционализма являются публично выраженные и заявленные намерения органов государственной власти.

4. Политический функционализм позволяет исследовать действия, предпринимаемые для выполнения либо невыполнения заявленных намерений [10].

Иерархия функционально-аналитических технологий включает: структурирование проблем, описание (дескрипцию), объяснение (экспланацию) проблем, реализацию (имплементацию) решений, политические рекомендации и практические выводы. На основе данной иерархии можно выстраивать эмпирические, оценочные и предположительные теоретические модели анализа общественной политики.

Некоторые авторы (Н.А. Шматко, А.Ю. Сунгуров, Ю.А. Красин, Е.Ф. Гречнева) используют термин «публичная политика». К примеру, Н.А. Шматко считает, что «изучение публичной политики восходит к ставшему общепринятым различию между

policy (политикой как программой действий) и politics (политикой как системой взглядов)» [11]. А.Ю. Сунгуров под публичной политикой понимает программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп (страт) общества [12].

Е.Ф. Гречнева дает следующее определение публичной политики: это политика, которая «относится к общественному (публичному) сектору жизнедеятельности общества, и особая сфера политического исследования, особая отрасль политической науки».

Можно сказать, что категория «внутренняя политика» наиболее близка категории «общественная политика». Внутренняя политика – совокупность основных направлений деятельности государства и его институтов, нацеленных на сохранение или реформирование существующей общественной системы. Основными направлениями внутренней политики являются: экономическая политика, социальная политика, политика в области культуры. Главные принципы государственной политики определены Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко: планомерность, последовательность, постепенность и преемственность [13]. В 2005 г. был принят Закон Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», в котором определяются принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики государства [14].

В чем же заключается значение политического функционализма как методологии исследования общественной политики? Среди ученых, занимающихся теоретическими проблемами общественной политики, нет единства мнений по этому вопросу. Одни считают, что взаимодействие науки с текущим политическим процессом должно быть минимальным, и аргументируют свою позицию тем, что наука не может выдавать результаты, которые должны оперативно внедряться в политическую практику. Другие ученые утверждают, что все же лучше обеспечить политиков знаниями в области общественной политики. Для общества предпочтительнее, если бы политики были лучше осведомлены о сущности общественных проблем, их причинах и последствиях. Часто сами политики предпочитают иметь дело с готовым вариантом проектов политических решений [15].

Внедрение научных знаний в практику общественной политики является серьезной проблемой. Подходы к науке политических деятелей и управленцев являются практико ориентированными. Ученые же политологи разрабатывают теоретические подходы к выявлению причин и последствий общественной политики. Их подходы являются теоретически ориентированными. Управленцы должны принимать политические решения здесь и сейчас. Они не могут ждать, пока ученые подготовят анализ политической проблемы с выходом на практические рекомендации. Поэтому если ученый-политолог

нацелен на объяснение причин и последствий общественной политики для получения наилучшего результата, то политический деятель заинтересован в получении таких рекомендаций, которые могут быть внедрены в практику немедленно.

Видные зарубежные политологи считают, что «функциональный подход к моделированию целого лучше всего проследить на примере исследований, направленных на объяснение политического цикла как замкнутой системы». Они отмечают, что «самые крупные достижения при изучении политического цикла связаны с анализом отдельных стадий политического процесса: постановки проблемы, принятия решений, их применения, оценки и завершения» [15].

Согласно концепции политического цикла, исследование общественной политики в ее процессуальном измерении состоит из пяти главных стадий: формирование проблем, выход проблем на политическую повестку, принятие политических решений, реализация политики и оценка политики. В целом рассмотрение этих стадий дает представление о том, как политические проблемы возникают и какие политические действия нужно предпринять, чтобы эти проблемы нашли свое решение [16].

Итак, процесс выработки общественной политики состоит из нескольких этапов: формирования или вызревания политической проблемы; выдвижения проблем на «повестку дня» политики; принятия политических решений; исполнения принятых решений; оценки исполнения, эффективности и значения принятых политических решений [16].

Первым этапом политического процесса является определение сущности проблем («выявление и формулирование политических проблем»). Политический функционализм помогает определить глубину проблемы, ведь выявление сущности проблемы, ее правильное определение и формулировка позволяют точнее обозначить сущность политического процесса.

Второй этап политического процесса – выдвижение политических проблем на «повестку дня» (или «авансцену») политики. В повседневной жизни каждый человек либо группа сталкиваются с проблемами, требующими вмешательства органов власти. Те требования, которые субъекты власти берут в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен «повестки дня» политики.

Третьим этапом политического процесса является принятие политических решений. Анализ структуры процесса принятия политических решений предполагает изучение круга субъектов-участников политического процесса. Субъектность в политике обусловлена соотношением между объективными возможностями деятельности, мотивацией и способностями субъекта, его знаниями и последовательностью в действиях. Субъектами политического процесса чаще всего выступают официальные должностные лица,

законодательные и исполнительные органы власти, административные службы, а также и неофициальные участники: политические партии, группы интересов, отдельные граждане.

Четвертый этап политического процесса – реализация (инструментализация) политических решений, связанная с управленческими технологиями. Управленческие технологии – это логическая последовательность (алгоритм) выполнения работ, определяемая функциональной структурой властных институтов. Различают следующие аспекты инструментализации управления: субъекты инструментализации, сущность административного процесса, согласие в управлении и влияние инструментализации на содержание управления.

В современных политических системах государственное управление проводится в жизнь, инструментируется посредством сложной системы административных служб. Особенностью литературы по общественно-государственному управлению является утверждение, что политика и администрирование – отдельные, различающиеся между собой сферы деятельности [17].

Пятым этапом политического процесса является оценка проводимой политики. Политики и администраторы руководствуются критериями выгоды, результативности при реализации конкретных программ [16].

Научное исследование всегда начинается с выяснения сущности проблемы, и это есть решающий детерминант прикладного политического функционализма. Политический функционализм как методология всегда начинается с диагностики ситуации и формулировки целей по решению возникшей проблемы. Затем следует разработка возможных альтернативных действий, которые могут привести к успешному решению проблемы. Используя различные техники, аналитик оценивает стоимость, затраты по каждой из альтернатив и решает, какая из них может привести к желаемому результату. Понимание сути общественной политики подводит аналитика к попыткам объяснения, почему и с какой целью осуществляется то или иное направление политики, а также – какие результаты и последствия оно будет иметь.

Итак, политический функционализм как методология анализа общественной политики базируется, во-первых, на диагностике и описании сути политических проблем, во-вторых, на политическом объяснении, в-третьих, на выявлении инструментов реализации общественной политики (политическая инструментализация) и, в-четвертых, на оценке результатов и последствий принимаемых политических решений, благодаря которым вырабатываются политические рекомендации.

Список использованных источников

1. Решетникова, Т.С. Функциональные модели политического развития / Т.С. Решетникова // Научные труды Республиканского института высшей школы. Философско-гуманитарные науки: сб. науч. ст. / под ред. В.Ф. Беркова. – Минск, 2009. – Вып. 7. – С. 164–170.
2. Бабосов Е.М. Взаимодействие устойчивости и инновационности в развитии белорусского общества : сборник научных трудов / Национальная академия наук Беларуси, Институт социологии; [редколлегия: Е. М. Бабосов (научный редактор) и др.]. - Мн: Белорусская наука, 2009. - 459 с.
3. Котляров, И.В. Политическая система Беларуси в социологическом изменении / И.В. Котляров // Политическая система Беларуси: достижения, проблемы, возможности совершенствования: материалы междунар. науч.-практ. конф., 27 марта 2001 г. / Белорус. гос. пед. ун-т; науч. ред. И.В. Котляров. – Минск, 2001. – С. 8–14.
4. Бущик, В.В. Социальные и политические преобразования в Беларуси в постсоветский период: социол.-политол. анализ: автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / В.В. Бущик; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2000. – 32 с.
5. Зенченко, В.А. Актуальные проблемы системной трансформации современного белорусского общества: политологический аспект / В.А. Зенченко // Политическая и социокультурная трансформация в белорусском обществе: материалы Респ. науч.-практ. конф., Минск, 17 нояб. 2006 г. / отв. ред.: В.А. Божанов, А.В. Горелик. – Минск, 2006. – С. 7–9.
6. Рогов, С. Функции современного государства: вызовы для России / С. Рогов // Свобод. мысль-XXI. – 2005. – № 7. – С. 50–63; № 8. – С. 82–94; № 9. – С. 45–52.
7. Яскевич, Я.С. Время кризиса – время надежды и диалога / Я.С. Яскевич. – Минск : Право и экономика, 2009. – 188 с.
8. Слука, А.Г. Ідэалогія беларускай дзяржаўнасці : (метадалогія фарміравання) / А.Г. Слука. – Мінск: Рэсп. ін-т выш. шк., 2007. – 333 с
9. Ватыль, В.Н. Регионализация: общетеоретические и геополитические аспекты / В.Н. Ватыль // Регионалистика: сб. науч. тр. / Гродн. гос. ун-т ; науч. ред. В.Н. Ватыль. – Гродно, 2009. – [Вып. 2]. – С. 24–27.
10. Решетникова, Т.С. Функциональный анализ общественной политики как проблемное поле политической науки / Т.С. Решетникова // Белорусская политология: многообразие в единстве. Республика Беларусь в глобализирующемся мире: тез. докл. IV междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 13–14 мая 2010 г.: в 2 ч. / Гродн. гос. ун-т; редкол.: В.Н. Ватыль (отв. ред.) [и др.]. – Гродно, 2010. – Ч. 2. – С. 77–79.

11. Шматко, Н.А. Феномен публичной политики / Н.А. Шматко // Социол. исслед. – 2001. – № 7. – С. 106–112.
12. Сунгуров, А. Публичная политика и экспертиза / А. Сунгуров // Пчела [Электронный ресурс]. – 2004. – № 45. – Режим доступа: <http://www.pchela.ru/podshiv/45/public.htm>. – Дата доступа: 26.05.2011.
13. Герменчук, В.В. Пространство власти и управления / В.В. Герменчук. – Минск: Право и экономика, 2010. – 320 с.
14. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 нояб. 2005 г., № 60-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
15. Нельсон, Б.Дж. Социальная политика и управление: общие проблемы / Б.Дж. Нельсон // Политическая наука: новые направления = A new handbook of political science / Е.Б. Шестопап [и др.]; под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. – М., 1999. – С. 527–569.
16. Решетников, С.В. Особенности методологии анализа политических процессов / С.В. Решетников, Т.С. Решетникова // Весн. Брэсц. ун-та. Сер. гуманітар. і грамад. навук. – 2009. – № 1. – С. 95–105.
17. Решетников, С.В. Теория процесса принятия управленческих решений / С.В. Решетников. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003. – 150 с.