

УДК 352.072.2

В. Б. Дзюндзюк,

д.держ.упр., проф.,

завідувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,

м. Харків

А. О. Лашко,

аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,

м. Харків

МІСЦЕ І РОЛЬ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано історію розвитку аналізу політики, визначено його особливості в контексті публічного управління.

Ключові слова: аналіз політики, публічне управління, деліберативна демократія, політичні мережі.

Дослідження державної політики, включаючи аналіз політики, протягом останніх декількох десятиліть стало однією зі сфер соціальних наук, що розвиваються найшвидше. Безпосередньо аналіз державної політики виник з тією метою, щоб краще пояснити процес ухвалення політичних рішень і надати особам, які приймають ці рішення, актуальні знання про насущні економічні й соціальні проблеми.

Дослідження щодо аналізу політики викладено в роботах таких вчених, як В. Данн, П. де Леон, Г. Лассвелл, Б. Радін, Дж. Фішкін, Х. Хекло та ін.

Ми маємо на меті проаналізувати місце і роль аналізу політики в сучасному публічному управлінні та визначити актуальні методологічні підходи такого аналізу.

Один із відомих фахівців у сфері аналізу політики В. Данн визначає його так: "...аналіз політики – це прикладна дисципліна соціальних наук, що займається виробництвом і перетворенням політично значущої інформації, яка може бути використана для вирішення проблем державної політики" [3].

Розвиток аналізу політики спочатку був американським феноменом. Згодом аналіз політики почав розвиватися в Канаді та в європейських країнах, особливо в Нідерландах і Великобританії. Щобільше, в Європі зростає кількість науковців, особливо молодих, які стали ідентифікувати свою діяльність саме з аналізом політики, і багато хто з них зробив важливий внесок у розвиток цієї галузі.

Хоча розроблення політичних порад так само старе, як і сама система публічного управління, усе більша складність сучасного суспільства значно посилює потребу осіб, які приймають рішення, в інформації. Державно-політичні рішення об'єднують комплексні технічні знання зі складними соціальними і політичним реаліями, але що саме називати державною політикою – усе ще є предметом дискусії. Деякі науковці розуміють державну політику як те, що уряд робить або не робить. Інші говорять про конкретні особливості державної політики. Лові і Гінзбург, наприклад, визначили державну політику як "намір, що має офіційний дозвіл, який є нагородою або покаранням", відзначаючи також, що в ході дії (чи бездіяльності) державна політика може набувати форми "закону, правила, статуту, указу, постанови або наказу" [11].

Початок детального вивчення питань розроблення й реалізації державної політики зазвичай пов'язують із працями Гарольда Лассвелла, якого багато хто вважає засновником політичних наук. Лассвелл припускав виникнення міждисциплінарної галузі знань, здатної забезпечувати керівництво процесами ухвалення політичних рішень в індустріальних суспільствах після закінчення Другої світової війни. Він закликав до вивчення ролі “знань у політичному процесі і знань про політичні процеси” [10]. На його думку, передбачувана нова галузь повинна належати до всеосяжних соціально-наукових дисциплін, спрямованих на “підгонку” демократичних практик до реалій техно-індустріального суспільства, що формується. Ця галузь повинна включати знання, отримані в політичній науці, соціології, антропології, психології, статистиці й математиці, навіть у деяких випадках у природничих науках; у ній повинні використовуватися як кількісні, так і якісні методи дослідження й аналізу.

Проте “проект” формування аналізу політики в тому вигляді, як його бачив Лассвелл, провалився, і розвиток дисципліни пішов вужчим шляхом. Аналіз політики, як відомо, в емпіричному плані пов'язано більше з управлінськими практиками, ніж із здатністю допомогти в демократичному управлінні. На відміну від міждисциплінарної галузі знань, сфера цієї дисципліни була сформована більш обмеженою методологічною базою, отриманою з неопозитивістських теорій пізнання, що домінували в соціальних науках того часу. Це привело до концентрації уваги на ретельному кількісному аналізі, об'єктивному розподілі фактів і цінностей, пошуку узагальнювальних даних, чия достовірність не залежала б від конкретного соціального контексту, у якому їх було отримано. Тобто нова дисципліна повинна була мати можливість генерувати узагальнювальні правила, застосовні до цілої низки проблем і контекстів. Неабиякою мірою це зумовлювалося впливом економіки та її позитивістських методологій на науку того часу взагалі.

Аналіз політики посідає видне місце в соціальних науках, а його практичне застосування зустрічається в органах влади, різних державних структурах і політичних організаціях. Тому, окрім наукових співтовариств, політичних аналітиків можна зустріти в державних органах і структурах на всіх рівнях, у дослідних інститутах, політичних партіях, консалтингових фірмах, неурядових організаціях. Усе частіше вони працюють у відділах із зв'язків з громадськістю великих компаній, займаючись моніторингом і дослідженнями в сфері економічної та регуляторної політики.

Водночас, розвиток аналізу політики не було позбавлено проблем. Його часто критикували за те, що йому не вдалося продукувати проблемно-орієнтовані знання, що мають стосунок безпосередньо до політичного процесу, або “корисні знання”. Наприкінці 1970-х і початку 1980-х рр. дослідження показали, що емпіричні політичні дослідження проводилися в набагато менших обсягах, ніж очікувалося. Крім того, дослідження, присвячені використанню результатів аналізу політики, показали, що тільки близько третини посадовців, які отримали таку інформацію, змогли знайти їй конкретне застосування.

Це не означає, що дослідження державної політики не мали якого-небудь впливу, вони просто не мали у своїй природі орієнтації на використання у вирішенні конкретної проблеми. Часто вони виконували повчальну функцію, тобто допомагали посадовцям, відповідальним за ухвалення рішень, політикам і громадськості роздумувати про наявні суспільні проблеми, але не допомагали саме вирішувати їх.

З часів формування поняття політичних наук Лассвеллом у 1951 р. еталоном затребуваності їх була їхня значущість у політичній і соціальній сферах. Здавалося б,

коли світові проблеми стають усе більш складними, орієнтації науки на вирішення проблем суспільства і держави повинно приділятися все більшої уваги. І дійсно, в останні декілька десятиліть практично в кожному державному органі, а також у багатьох некомерційних організаціях було створено свого роду аналітичні центри з метою підтримки ухвалення адміністративних рішень і щоденної роботи [13].

Низка авторів пише про це про мало не повсюдну відмову від раціонального, аналітичного мислення в політичних колах, а вчені, які займаються політичними питаннями, висловлюють думку про те, що результати їхньої роботи не використовуються. Наприклад, свою заклопотаність виразив Хайнеман: "...незважаючи на розвиток сучасних методів дослідження, аналіз політики не зробив серйозної дії на політиків. Політичні аналітики залишилися далеко від центрів ухвалення політичних рішень. ...У цьому середовищі цінність аналітичної логіки поступилася місцем політичним потребам" [9].

На наш погляд, хоча подібна ситуація і має місце, проте говорити про її повсюдність не варто. Аналіз державної політики успішно використовувався і використовується багатьма акторами, у тому числі й у публічному управлінні, чому сприяють особливості аналізу політики і використовуваної в ньому методології, серед яких можна виділити три основних.

1. Аналіз державної політики спочатку розвивався як проблемно-орієнтована дисципліна, спрямована на розроблення рішень із проблем державної політики; у ньому відкрито відкидається ідея вивчення явища заради самого явища. Крім того, політичні проблеми розглядаються як такі, що виникають у певному контексті, який має бути ретельно проаналізовано.

2. Аналіз державної політики є міждисциплінарним у своїх теоретичних і практичних підходах, оскільки майже будь-яка соціальна або політична проблема складається з декількох компонентів, тісно пов'язаних із різними науковими дисциплінами. Тому, щоб повністю оцінити досліджуване явище, необхідно використовувати знання декількох дисциплін.

3. Методологія аналізу державної політики є нормативно- або ціннісно-орієнтованою; у багатьох випадках в аналізі державної політики акцентується на питанні демократичних ідеалів і людської гідності.

Ціннісна орієнтація аналізу державної політики багато в чому виникла як реакція на біхевіоризм, або "об'єктивізм", у соціальних науках та внаслідок визнання того, що жодна соціальна проблема і жоден методологічний підхід не є вільними від цінностей і оцінних суджень. Зокрема, щоб розібратись у проблемі, треба визнати її ціннісні компоненти. Аналогічно, жоден дослідник не існує без певних особових цінностей, які він не може просто взяти й відкинути. Слід зазначити, що ця проблематика посіла центральне місце в русі соціальних наук до постпозитивістської орієнтації [4].

Беріл Радін [13] і Пітер де Леон [1] описали інституціональну і політичну еволюцію аналізу державної політики. Хоча в їхніх хронологіях і немає помітних протиріч, акценти все ж відрізняються. Радін стверджує, що сучасні підходи до аналізу політики спираються на спадщину американської школи публічного управління. Вона припустила, що аналіз політики є продовженням "прогресивного руху" на початку ХХ ст. [4] в тому, що стосується наукового аналізу соціальних питань і демократичного устрою держави. Також вона акцентує увагу на інституціональному розвитку аналізу політики. Радін вказує на лінійний перехід від обмеженої кількості аналітичних центрів

(таких, наприклад, як Ренд Корпорейшн у Каліфорнії, США) до все більшої кількості державних установ, “мозкових центрів” і університетів, у яких здійснюється аналіз державної політики.

Отже, Радін розглядає розвиток аналізу політики як “зростання індустрії”, у якій обрані урядові установи першими використовують інноваційний аналітичний підхід, інші організації йдуть за ними, й індустрія розвивається, щоб обслуговувати перших. Проте вона звертає недостатньо уваги на три речі: проблемну орієнтацію діяльності, міждисциплінарну взаємодію, нормативну базу політичних проблем.

Варто відзначити, що тоді як плоди аналізу державної політики, можливо, виглядають не особливо багато крізь призму реальної політики, проте очевидно, що вони перебувають в одному й тому ж політичному просторі. Якщо результати аналізу політики відповідають цілям поліпшення державної політики, то невдачі в політичній діяльності мають бути, принаймні частково, пов’язані не з результатами аналізу, а з недосконалістю їхнього використання.

Важливо розуміти, що проблеми аналізу державної політики є передбачуваними і виникають в основному через його орієнтацію на нормативні цінності. Крім того, засновники політичних наук визнавали, що їхні підходи змінюватимуться, оскільки дилеми і проблеми, з якими стикаються політичні науки, теж мінятимуться. У зв’язку з цим розгляньмо дві сфери, у яких аналіз політики, радше за все, мінятиметься: взаємодія з політичною реальністю і власні теоретичні побудови.

Першою дилемою, що тут виникає, є те, що Дуглас Торгерсон описав так: “Причиною динамічного характеру феномена [політичних наук] є внутрішня напруга, діалектичне протистояння між знанням і політикою. Через взаємодію знань і політики, різні аспекти цього феномена стають помітнішими в різні моменти. Наявність діалектичної напруги означає, що явище має потенціал для розвитку, зміни своєї форми. Проте конкретна модель розвитку залишається невизначеною” [17].

К. Сноу ще у 1960-х рр. описав цей внутрішній конфлікт з точки зору “двох культур” – політики і науки [16]. А складність проблем державної політики, що наростає, зробила генеровані аналізом політики питання складнішими у вивченні. У зв’язку з цим підхід до аналізу державної політики, про який говорилося раніше, був значною мірою адаптований: у центрі уваги аналізу державної політики все частіше опинялися соціальні проблеми. Мало хто сперечатиметься нині, що соціально-політичні проблеми є не чим іншим, як основою для міждисциплінарних досліджень, і більшість також погодиться з тим, що не “об’єктивна наука”, а нормативна перебуває в центрі більшості соціально-політичних диспутів.

Отже, проблема більшою мірою полягає в узгодженні різних підходів до аналізу державної політики. Цьому заважають різні позиції, жодна з яких не припускає компромісу з іншими і кожна з яких підкріплюється при цьому своєю переконливою аргументацією. Це пояснюється, як уже відзначалося, великим значенням цінностей, що впливають на аналіз державної політики. Проте в чому сходяться всі підходи, так це в тому, що аналіз державної політики спрямовано на те, щоб давати органам публічної влади і посадовцям більше різноманітної інформації, але ніхто ніколи не говорив про те, що аналіз політики може зробити державну політику кращою та ефективнішою.

Гносеологічна спрямованість аналізу державної політики, що виникла протягом останнього десятиліття, відбилася на переході від емпіричної (часто званої

“позитивістською”) методології до більш контекстно-орієнтованої “постпозитивістської” методології та, разом із цим, на поверненні до демократичної орієнтації, яку раніше обстоював Лассвелл і його колеги. Це сталося завдяки трьом речам.

По-перше, як уже відзначалося раніше, “історичні успіхи” аналізу державної політики не виглядають вражаюче. Багато вчених припускали, що його недоліки були викликані використанням позитивістських методологій, одна з яких ґрунтувалася на принципах економіки добробуту (наприклад, аналіз витрат і вигод), що було принципово неправильним, отже, і результати аналізу теж виявлялися неправильними. Джон Драйзек у своїх роботах гостро критикує позитивізм, особливо за те, що він та інші вчені називають “інструментальною раціональністю”, яка, як він стверджує, “руйнує найбільш сприятливі, спонтанні, зрівняльні та значущі аспекти людського співтовариства, пригнічує індивідів, є неефективною при зіткненні зі складними соціальними проблемами, робить неможливим проведення ефективного аналізу політики і [що найбільш важливо] є антидемократичною” [2].

По-друге, постпозитивістська гносеологічна орієнтація передбачає використання альтернативних підходів, один з яких має ознаки різних варіантів розширення участі громадян (на противагу участі еліт) і часто називається “політичний аналіз участі” [1; 2; 4] або “деліберативна демократія” [6]. У межах цього підходу Джеймс Фішкін, наприклад, залучив громадян-виборців до низки громадських обговорень, покликаних сприяти громадській освіті, інформуванню й організації дискусій із питання розроблення політики [5]. Утім, такі громадські обговорення відомі ще з часів Давньої Греції (форуми) і використовувалися упродовж історії людства.

По-третє, науковці почали розуміти, що соціально-політичні проблеми занадто складні, щоб розглядати їх у рамках обмежених підходів, і що відмінності в їхніх контекстах часто вимагають протилежних точок зору, тобто об’єктивізм є неадекватним завданням державної політики. Крім того, багато з передбачуваних умов суб’єктивно приписувались ситуації та її учасникам. Якщо соціально-політичний контекст та індивіди в його рамках є функцією соціального конструювання, то модель деліберативної демократії стає ще важливішою, оскільки різні політичні актори намагаються домовитися, а проведення аналізу витрат і вигоди (як приклад історичного політичного аналізу) стає ще проблематичнішим.

Деліберативна демократія або політичний аналіз участі виглядали багатообіцяюче для багатьох науковців, але вони також піддалися різкій критиці за “зайву громіздкість”, оскільки вимагали надто багато часу і надто багато учасників для вирішення проблем державної політики, особливо в сучасних умовах [1]. Крім того, як переконливо доводив Ларрі Лінн, багато сильних (а в деяких випадках і несподіваних) ідей у соціальних науках було почерпнуто з позитивістських напрацювань за останні 50 років, отже немає підстав вважати, що в майбутньому аналітики позбавляться від позитивістських підходів або істотно їх переглянуть [12].

Рівлін ще на початку 1970-х рр. писала, що попри те, що часто політичні дослідження проводилися повільно і тому не були спроможні допомогти у вирішенні соціальних проблем, але, принаймні, у них ставилися правильні питання [15]. Це важлива якість аналізу державної політики, оскільки постановка правильних питань, безумовно, є необхідною умовою для отримання правильних відповідей. Питання стають одним з елементів розуміння проблеми і показують, коли і де використовувати методики, запропоновані самою проблемою.

Наприкінці 1970-х рр. Хью Хекло запропонував концепцію “мереж проблем”, зазначивши, що “саме через мережі людей, які вважають одне одного добре поінформованими в питаннях політики, відбувається пошук і вироблення різних рішень політичних проблем та їхнє обговорення” [8]. Ці горизонтальні стосунки можуть включати індивідів, організації, лобістів, законодавців або кого завгодно, хто бере ту чи іншу участь у розробленні політики.

Напрацювання Хекло надалі було розвинено в концепцію “аналізу соціальних мереж”, зокрема, в умовах демократії і партисипативних політичних режимів [7]. Ця концепція характеризується використанням мереж як одиниць аналізу. Тобто окремі проблеми державної політики більше не є винятковою прерогативою аналізу окремих органів влади, радше, вони утворюють мережі проблем, вирішувати які повинні спільно органи влади центрального, регіонального і місцевого рівня; при цьому вони повинні також постійно взаємодіяти з впливовими некомерційними організаціями (як на центральному, так і на місцевому рівні), а також з різними представниками приватного сектора. Усі ці актори стають, таким чином, залученими в те, що було названо “політичним дискурсом” [Там само].

Інші автори розглядали мережевий підхід як інструмент для оцінювання великої кількості державних і приватних акторів з різних рівнів і функціональних сфер держави і суспільства. Водночас, як більш “традиційні” підходи аналізу державної політики зазвичай зосереджені на ієрархічному політичному процесі, у мережевому підході політичний процес розглядається з точки зору горизонтальних відносин, що визначають розвиток державної політики. Зокрема, Роудс визначив політичні мережі як “кластери або комплекси організацій, що пов’язані один з одним залежністю від ресурсів і що відрізняються від інших кластерів або комплексів розривами в структурі ресурсних залежностей” [14].

Хоча й існують певні недоліки, у багатьох відношеннях аналіз соціальних мереж забезпечує сучасний аналіз державної політики методологічним підходом, який є більш узгодженим із широким діапазоном інституціональних акторів, що беруть участь у політичному процесі, аніж ті методологічні підходи, які було створено на базі позитивізму. Крім того, це узгоджується з тенденцією до більш децентралізованого управління, характерною для більшості промислово розвинених країн в останні декілька десятиліть і пов’язаною з упровадженням моделей нового публічного менеджменту.

Аналіз політики посідає видне місце в соціальних науках, а його практичне застосування зустрічається в органах влади, різних державних структурах і політичних організаціях. Окрім наукових співтовариств, політичних аналітиків можна зустріти в державних органах і структурах на всіх рівнях, у дослідних інститутах, політичних партіях, консалтингових фірмах, неурядових організаціях. Основними особливостями аналізу політики є його проблемна орієнтованість, міждисциплінарність у теоретичних і практичних підходах, нормативно- та ціннісно-орієнтована методологія. Аналіз політики постійно розвивається, особливо в тому, що стосується взаємодії з політичною реальністю та його власними теоретичними побудовами. Актуальними є політичний аналіз участі, пов’язаний з деліберативною демократією, та аналіз соціальних мереж, особливо в умовах партисипативних політичних режимів.

Подальших наукових досліджень вимагають тенденції розвитку аналізу соціальних мереж.

Література:

1. *De Leon P.* The Altered Strategic Environment. – Cambridge : Ballinger Press, 1987.
2. *Dryzek J. S.* Discursive Democracy : Politics, Policy, and Political Science. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – P. 4–6.
3. *Dunn W. N.* Public Policy Analysis. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1981. – P. 35.
4. *Fischer F.* Reframing Public Policy. – Oxford : Oxford University Press, 2003.
5. *Fishkin J. S.* The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. – New Haven, CT : Yale University Press, 1995.
6. *Gutmann A., Thompson D.* Why Deliberative Democracy? – Princeton : Princeton University Press, 2004.
7. *Hajer M., Wagenaar H.* Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. – Cambridge, 2003.
8. *Heclo H.* Issue networks and the executive establishment. – Washington, D.C. : American Enterprise Institute, 1978. – P. 37.
9. *Heineman R. A., Bluhm T. W.* The World of the Policy Analyst [Текст]. – Chatham, NJ : Chatham House Publishers, 2002. – P. 9.
10. *Lasswell H. D.* The Policy Sciences. – Palo Alto, CA : Stanford University Press, 1951. – P. 38.
11. *Lowi T. J., Ginsberg B.* American Government: Freedom and Power [Текст]. – N.-Y. : Norton, 1996. – P. 607.
12. *Lynn L. E.* A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositivist Critics, and the Future of Practice // Journal of Policy Analysis and Management. – 1999. – Vol. 18. – P. 411–424.
13. *Radin B. A.* Beyond Machiavelli: Policy analysis comes of age. – Washington DC : Georgetown University Press, 2000.
14. *Rhodes R. A. W.* Policy Networks: A British Perspective // Journal of Theoretical Politics. – 1999. – Vol. 2. – P. 304.
15. *Rivlin A. M.* Systematic Thinking for Social Action. – Washington DC : The Brookings Institution, 1970.
16. *Snow C. P.* The Two Cultures. – N.-Y. : Cambridge University Press, 1964.
17. *Torgerson D.* Origins of the policy orientation: the aesthetic dimension in Lasswell's political vision // History of Political Thought. – 1990. – Vol. 11. – P. 52–53.

***Dziundziuk V. B., Lashko A. O.* The Role of Policy Analysis in Public Administration.**

The history of policy analysis is reviewed; the features of policy analysis in the context of public administration are analyzed.

Key words: policy analysis, public administration, deliberative democracy, policy networks.

Надійшла до редколегії 16.09.2015 р.