

32:3 (75.8)

P69

Владислав Романов,
Олександр Рудік, Тетяна Брус

ВСТУП ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Навчальний посібник

71368

абонент.

Українська Академія
державного управління
при Президентові України

БІБЛІОТЕКА

ІНВ. № _____

Київ
Видавництво
Соломії Павличко
"ОСНОВИ"
2001

Ця книжка є першим оригінальним навчальним посібником з аналізу державної політики для підготовки магістрів з державного управління. У посібнику викладено теоретичні засади аналізу політики, етапи розвитку, проаналізовано його стан та перспективи в Україні, розглянуто складові процесу аналізу державної політики. Значну увагу приділено практичному компоненту здійснення аналізу політики, принципам та методам роботи аналітиків.

Посібник містить список рекомендованої літератури та анотований перелік англomовних видань з проблематики аналізу політики.

Для викладачів, слухачів та аспірантів зі спеціальності «Державне управління», а також експертів і консультантів.

Науковий рецензент *Олександр Кілієвич*

Рекомендовано

**Українською Академією державного управління
при Президентові України як навчальний посібник
для студентів та аспірантів
зі спеціальності «Державне управління»**

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Видання цієї книжки підтримане Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

З М І С Т

ВСТУП.	4
----------------	---

Частина I ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

<i>Тема 1.</i> Поняття аналізу державної політики	12
<i>Тема 2.</i> Генеза аналізу політики	34
<i>Тема 3.</i> Моделі та види державної політики	54
<i>Тема 4.</i> Аналіз політики в Україні: стан і перспективи	82

Частина II ПРОЦЕС АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

<i>Тема 5.</i> Навички, потрібні для аналізу політики	102
<i>Тема 6.</i> Постановка проблеми	118
<i>Тема 7.</i> Визначення критеріїв оцінки альтернатив політики	137
<i>Тема 8.</i> Вибір альтернатив політики	149
<i>Тема 9.</i> Вироблення рекомендацій	169
<i>Тема 10.</i> Презентація рекомендацій	186
<i>Тема 11.</i> Вплив політики, її оцінювання та зміна	198
Список рекомендованої літератури	216
Анотований список англomовних видань з аналізу державної політики	221
Про авторів	238

ВСТУП

Зазвичай студенти не вважають за потрібне витратити час на читання нудних вступів до підручників, а намагаються відразу перейти до головного змісту предмета. Проте в даному випадку варто відступити від цих правил, оскільки аналіз політики — нова для нас наука й тому важливо зрозуміти, чому ми збираємося її вивчати.

Що таке аналіз політики, навіщо він потрібен, хто і як його здійснює, чим відрізняється аналіз політики від інших дисциплін? Ці та інші запитання неминуче постають перед кожним, хто вперше зустрічається з цією наукою. Мета авторів посібника — не лише відповісти на них, але й надати поради щодо застосування методів аналізу політики у практичній діяльності державних службовців.

На думку авторів, актуальність вивчення аналізу державної політики лежить насамперед у політичній площині. Напередодні та відразу після проголошення незалежності більшість населення України сподівалася, що перед країною відкриваються чудові перспективи. Адже Україна має великий потенціал: багаті природні ресурси, вигідне географічне розташування, високий рівень освіти і професійної підготовки населення. Натомість Україна зазнала однієї з найтяжчих у новітній історії депресії, яка триває вже майже десять років. Її руйнівні наслідки вимірюються не тільки показниками падіння ВВП. Великих масштабів набули безробіття, зубожіння значної частини працездатного населення, корупція в органах влади.

Стагнаційний характер кризи одним із джерел має причини світоглядного походження, до яких належать: тривала невизначеність стратегічних національно-державних пріоритетів розвитку країни, відсутність формулювання невідкладних завдань побудови держави і суспільства, непослідовність у виборі стратегічних партне-

рів на міжнародній арені й, нарешті, брак політичної волі у здійсненні перетворень. Питання «що будувати?», яке поставало перед кожним новим урядом, можна вважати класичним для українського процесу державотворення. Мішанина ідеологічних поглядів щодо призначення та функцій держави ускладнювала формування законодавчої та нормативної бази, що гальмувало діяльність органів влади. А відтак друге, не менш важливе питання — «як будувати?» досі залишається без чіткої відповіді. Безумовно, сукупність усіх цих причин негативно впливала на процес вироблення і здійснення державної політики, яка відзначалася непослідовністю, невмінням прозирати у майбутнє і низькою результативністю. Україна загрузла в «пожежних» заходах і не тримає в полі зору основну мету, — вважають експерти Світового банку, — а тому з однієї кризи переходить в іншу. На такому тлі серед громадян поширюється соціальна апатія, втрачається надія на можливість кращого майбутнього, зростає недовіра до інституцій державної влади. Все це створює реальну небезпеку для основних засад української державності.

Проте ситуація не така вже й жахлива та безнадійна, бо кожна проблема має кілька альтернативних шляхів свого розв'язання. Потрібно лиш знати про них і вміти виробити найефективніше рішення. У всякому разі, так вчить аналіз політики.

Політичні події останнього часу сприятливі для здійснення реформ. Після перемоги на президентських виборах у листопаді 1999 р. Президент України Л. Кучма конкретизував головні пріоритети державного розвитку країни, окремо наголосивши, що наша державна політика мусить бути перш за все українською, єдиною, узгодженою та ефективною і відповідати особливостям часу¹. Крім того, вперше за роки свого існування парламентські фракції Верховної Ради об'єдналися у парламентську більшість і продемонстрували політичну мужність, розділивши з урядом відповідальність за Програму дій, яка має спрямованість на реформи. Отже,

¹ Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді 22 лютого 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 34. — 23 лютого.

завдання полягає в тому, аби знайти центральну ланку у цій низці проблем.

На думку багатьох аналітиків, першопричиною незадовільних економічних та соціальних показників в Україні є загальна інституційна слабкість та погане управління. Протягом останніх років в Україні майже щорічно змінювалися уряди, неодноразово виникали парламентські кризи, було застосовано кілька схем організації державної влади та управління. Система не мала стабільності, що призводило до погіршення кадрового складу державної служби, зростання бюрократизму, свавілля, корупції.

Про слабкість інституцій свідчить розрив між писаними правилами та регулюванням і фактичною поведінкою суб'єктів політичного процесу. Водночас інституційна слабкість є відображенням тривалого історичного періоду бездержавного існування України, що дуже ускладнює процес становлення громадянського суспільства, формулювання прийнятних для всього населення стандартів, на основі яких були б створені сприятливі умови для процвітання ринкової економіки.

Однак суспільне усвідомлення об'єктивного характеру змін, що відбуваються, розуміння безперспективності політики подальшого зволікання з розробкою і впровадженням стратегічних рішень, позитивні приклади державних реформ у посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи закладають необхідні підвалини для реформаторського руху в Україні. Отже, проблема полягає в необхідності зміни парадигми державного управління. Виходячи з цього, центральною ланкою у процесі сучасного українського державотворення було визнано проведення широкомасштабної адміністративної реформи.

Вона має на меті «поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, націо-

нальним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою. Побудованою на наукових принципах і ефективною»¹.

Прикладом практичного втілення теоретичних засад науки з державного управління є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Про затвердження тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» № 915 від 5 червня 2000 р. Цим документом визначається формат підготовки урядового рішення, зокрема порядок розробки концептуальних засад реалізації урядової політики, в якому нормативно-правовий акт розглядається як самостійний документ урядової політики, що містить всебічне обґрунтування вибору Кабінетом Міністрів оптимального варіанта розв'язання проблеми та визначає засади розроблення нормативно-правової бази реалізації урядової політики.

Важливим елементом здійснення нової адміністративної стратегії є оволодіння урядовцями новітніми знаннями. «Для реалізації завдань стратегії економічного і соціального розвитку потрібні люди, які вже витримали перші випробування ринком, довели не тільки свою сприйнятливість до цілком нових справ і завдань, а й здатність практично їх реалізувати», — наголосив Президент України². Одним із заходів цієї стратегії став проект «Створення Ресурсного центру та груп аналізу політики в уряді України», який є спільною ініціативою Міжнародного фонду «Відродження», Міжнародного центру перспективних досліджень, Інституту відкритого суспільства і здійснюється в межах угоди про співпрацю з Кабінетом Міністрів України.

Усе сказане свідчить на користь впровадження в теорію та практику державного управління України нової науки з аналізу державної політики. Своєчасність такого кроку підтверджується й тим, що останнім часом якісно зростає рівень політичних, філософських, економічних та соціологічних досліджень, які здійснюються на ґрунтовній методологічній основі. Потреба у розширенні кордонів окремих дисциплін, чому сприяє міждис-

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні.— К., 1998.— С. 7.

² Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді 22 лютого 2000 р. // Урядовий кур'єр.— 2000.— № 34.— 23 лютого.

циплінарний аналіз, зумовлена багатьма причинами, найважливішими з яких є: плюралізм наукових поглядів; розширення інформаційної та джерельної бази досліджень; процес пошуків інтегрального методологічного чинника об'єднання інструментальних можливостей різних суспільних наук заради ефективного державотворення. Отож, виходячи з актуальності проблеми, сформулюємо основні завдання лекційного та практичного курсу з аналізу політики.

Вони складаються з двох частин: теорія та вироблення практичних навичок. У сфері загальнотеоретичної підготовки слухачі Академії державного управління після навчання повинні:

- розуміти, що таке аналіз політики та чим він відрізняється від інших дисциплін у галузі соціальних наук;
- володіти понятійно-категоріальним апаратом аналізу політики;
- мати обсяг теоретичних знань, необхідний для вироблення ефективного, науково обґрунтованого управлінського рішення.

Водночас аналіз політики є сферою прикладної діяльності. Політичні експерти, які досліджують ті чи інші проблеми державної політики з метою вироблення порад щодо поліпшення її ефективності, мусять мати практичні навички такої роботи і добре розумітися у виборі методів та інструментарію дослідження. Й хоча програма підготовки магістрів державного управління поки що не передбачає спеціалізації в галузі аналізу політики, слухачам необхідно оволодіти основними практичними навичками роботи політичного експерта. З цією метою вони повинні навчитися:

- практичним навичкам здійснення процесу аналізу політики;
- головним методам досліджень, які застосовуються під час здійснення аналізу політики;
- складати аналітичні звіти, есе, доповідні записки за результатами досліджень та мати навички їх публічної презентації.

Однак засвоєння певного обсягу теоретичних знань та оволодіння практичними навичками з аналізу політики не гарантує того, що експерт добре впорається із завдан-

ням. На якість дослідження впливають не тільки особистий рівень кваліфікації, досвід та завзятість аналітика політики. Чи не найголовнішим у цій професії є те, наскільки експерт неупереджений у своїх оцінках, наскільки він у своїй роботі надихається суспільними цінностями та громадськими інтересами. Іншими словами, аналіз політики є знаряддям громадянського суспільства, тож його впровадження в теорію і практику державного управління не може відбуватися поза межами загального процесу демократизації.

Досвід історії України та інших країн свідчить про те, що демократію не можна встановити ніякими декретами. Суспільна модернізація поряд з реформуванням державно-адміністративного апарату, оновленням законодавчої бази мусить супроводжуватися відповідними змінами політичної свідомості громадян, які передбачають глибоке переосмислення понять свободи, права та обов'язку, поширення конституційної освіченості, набуття людьми навичок правовим чином задовольняти свої законні інтереси. Серед найважливіших завдань формування інституту громадянського суспільства є звільнення громадян від тотальної відданості панівній державно-політичній доктрині або, навпаки, від анархічного заперечення існуючого ладу; готовності дотримуватися існуючого порядку. Реалізації цих завдань може сприяти й наука з аналізу політики, яку слід також розглядати як елемент громадянської освіти.

Підсумуємо викладені вище аргументи на користь вивчення аналізу політики та його впровадження до практики державного управління.

По-перше, ситуація, що склалася в Україні, вимагає негайного прийняття стратегічних рішень щодо економічних та соціальних перетворень. За умов гострого браку часу, коштів, зниження до критичного мінімуму рівня підтримки влади з боку населення ці реформи повинні мати науково обґрунтований характер і враховувати різноманітність альтернативних рішень, очікувані та передбачені наслідки їх реалізації на практиці. Це є основним фундаментом для впровадження сучасних методологій розробки державної політики.

По-друге, інструментальні можливості окремих наук виявляються недостатніми для здійснення комплексних

досліджень проблем державної політики в умовах трансформаційних змін. Використання методів аналізу політики, які сприятимуть створенню міждисциплінарних зв'язків, дасть можливість усунути обмеження, притаманні вузькоспеціалізованим галузям наукового знання. Це дозволить гармонізувати їхні досягнення у загальному синтезі, що дасть змогу ефективніше використати принципи наукового пізнання для прискорення процесу становлення держави, оптимізації ходу реформаційних перетворень, до того ж з найменшими втратами для суспільства.

По-третє, аналіз політики має відігравати важливу роль у процесі підготовки та перепідготовки державних службовців не тільки як навчальна дисципліна, але й як тренінг для практичних навичок з аналізу ситуацій та вироблення ефективних рішень. Зрештою, аналіз політики сприятиме процесу трансформації світогляду урядовців, прищепленню принципів адміністративної культури, що притаманна розвинутому громадянському суспільству.

Цей навчальний посібник є одним з перших в Україні видань з аналізу державної політики, розробленим українськими науковцями. Тож авторський колектив усвідомлює свою відповідальність і запрошує всіх науковців, практичних працівників у галузі державного управління до обговорення запропонованого матеріалу. Автори будуть вдячні за висловлені оцінки, пропозиції та критичні зауваження щодо змісту навчального посібника.

Частина I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У цій частині викладені загальні теоретичні засади аналізу державної політики. Зокрема, розглядаються поняття державної політики та процесу її вироблення, визначення аналізу державної політики як окремого процесу. Вперше в українській науковій літературі подається стислий огляд історичного контексту походження та розвитку аналізу політики за кордоном і в нашій державі. Розглянуто моделі й види державної політики. Проаналізовано вихідні умови для впровадження теорії та практики аналізу політики в Україні.

ПОНЯТТЯ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

- 1. Державна політика: суть, інструменти та мотивація вивчення*
- 2. Основні етапи процесу вироблення державної політики*
- 3. Поняття аналізу державної політики*

1. Державна політика: суть, інструменти та мотивація вивчення.

Сучасний уряд як державна інституція пройшов еволюцію від такого собі «нічного сторожа», виконавця низки базових для суспільства функцій, до «командного пункту» велетенської кількості інститутів та установ, що впливають на повсякденне життя громадян. Розміри, складність та число функцій сучасного уряду роблять необхідним вивчення громадянами його політики, того, як вона виробляється, на кого впливає, як оцінити її ефективність та дієвість.

Традиційно дослідницький інтерес науковців-політологів був сконцентрований на таких питаннях, як політичні інститути, політичні процеси, елементи політичної системи, хоча не можна категорично стверджувати, що вони абсолютно індиферентні до державної політики. Скажімо, зовнішня політика та політика у сфері прав людини завжди були в полі зору політологів. Однак політичні дослідження переважно описували інститути, які формували державну політику. Зв'язок між інституційними структурами та змістом державної політики майже не досліджувався. «Поведінкова» революція в політичній науці (50-ті роки ХХ ст.) сприяла зосередженню уваги дослідників на соціологічних і психологічних основах індивідуальної та групової поведінки,

чинниках політичної участі й діяльності, функціонуванні політичних партій та груп інтересів, опису процесів та поведінки у гілках влади.

Проте в останні десятиріччя політологи стали спрямовувати більше зусиль на вивчення саме державної політики, тобто на розгляд і пояснення причин та наслідків урядової діяльності. Сьогодні в полі зору дослідників описання змісту державної політики, аналіз впливу соціально-економічних та політичних факторів на цей зміст, дослідження ефекту різних інституційних структур та політичних процесів на державну політику, оцінка очікуваних та неочікуваних наслідків державної політики для суспільства.

Що таке державна політика?

У науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення державної політики. Проте це не дуже перешкоджає її вивченню, бо в основному предметом дослідження у політиці є її галузі: економічна чи бюджетна, соціальна, аграрна, оборонна, імміграційна, природоохоронна та ін. Ці реальні галузі політики інституційно оформляються у вигляді міністерств, державних комітетів, відомств та інших адміністративних органів.

У широкому значенні слова державну політику можна визначити як взаємовідносини урядової установи з її оточенням. Проте така дефініція аж надто широка, оскільки містить в собі велику частку невизначеності щодо свого змісту. До того ж існує проблема тлумачення таких понять, як «державна політика» та «політика місцевих властей». За усталеною у вітчизняній науковій літературі традицією, ми використовуємо термін «державна політика», маючи на увазі не тільки політику центрального уряду, але й політику державних органів та місцевих властей, хоча в англомовних виданнях ці поняття відрізняються.

Наукова література подає цілу низку визначень державної політики, але в більшості з них наголошується на її цілях, намірах, завданнях та засобах. Канадський учений Леслі Пал (Lasly A. Pal), наприклад, визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних про-

блем» [3, с. 22]. Американський політолог Томас Дай (Thomas Dye) лаконічно визначає державну політику як те, що уряд вирішив робити або не робити [6, р. 4]. Британський дослідник Річард Роуз (Richard Rose) вважає, що державна політика може бути визначена як «довга низка більш-менш взаємопов'язаних дій», які не є лише абстрактним рішенням робити що-небудь, а мають певні наслідки для тих, кого вони стосуються (Цит. за [4, р. 9]). Політолог Карл Фрідріх (Carl Friedrich) розглядає державну політику як «обраний державними органами напрям дій, який спрямований на певне оточення і допомагає подолати перешкоди з метою досягти певних цілей або реалізувати завдання чи наміри» (Цит. за [4, р. 9]). Девід Істон (David Easton) під державною політикою розуміє «авторитарний розподіл цінностей для всього суспільства» (Цит. за [4, р. 10]). Гаролд Ласвел (Harold Lasswell) та Абрахам Каплан (Abraham Kaplan) визначають державну політику як «заплановану програму цілей, цінностей та дій» (Цит. по [6, р. 3]).

Зрозуміло, що всі ці визначення не претендують на універсальність, а для вивчення та систематичного аналізу державної політики потрібне точніше визначення або концепт. На нашу думку, найбільш вдалим визначенням державної політики є таке: **державна політика — це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства**¹. Розглянемо декілька важливих рис державної політики, що впливають з такої дефініції:

- державна політика є цілеспрямованою дією, а не випадковою, хаотичною поведінкою. Сучасна державна політика розробляється з метою досягнення встановлених цілей або певного результату, хоча й не завжди реалізується;
- політика охоплює напрямки або моделі дій урядовців, а не окремі, абстрактні рішення. Політика містить в

¹ Тут і далі автори вживають термін «уряд» в узагальненому сенсі, під яким розуміють центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за винятком випадків, коли йдеться про конкретні органи державної влади та управління.

- собі не тільки рішення з прийняття закону чи постанови, але й подальші рішення щодо їх втілення;
- не вся урядова політика може втілюватися в життя органами державного управління та державними службовцями. Сьогодні до виконання урядових програм та надання послуг населенню все частіше на конкурсній основі залучаються приватні організації та індивіди;
 - державна політика з'являється у відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності чи бездіяльності щодо певних питань, які надходять від акторів — громадян, представників груп інтересів, законодавців — до урядовців та урядових агентств. Ряд вимог закликають до дії, а інші ще й уточнюють, яка саме дія є бажаною;
 - політика — це те, що уряд дійсно робить, а не має намір чи тільки планує робити. Саме в такому контексті державна політика аналізується й оцінюється;
 - державна політика може бути або негативною (уряд може вирішити не вживати ніяких заходів щодо деяких проблем), або позитивною (дії уряду з розв'язання певної проблеми);
 - державна політика ґрунтується на законі і є легітимною. Члени сучасного демократичного суспільства сприймають фіскальні, регулятивні та контрольні дії уряду як легітимні, хоча легітимність — це необхідна, але недостатня умова ефективної державної політики. Інколи державна політика може масово порушуватись як, наприклад, у США за часів дії сухого закону, в Україні щодо митних та податкових правил або як це відбувається повсюдно при перевищенні швидкості на автострадах;
 - державна політика, на відміну від політики приватних організацій, ґрунтується на монополії держави на законний примус чи навіть насильство. Уряд має право ув'язнювати порушників, а приватні організації — ні.
 - існує різниця між просто рішеннями та політикою. Уряд щодня ухвалює безліч рішень, продиктованих як політикою, так і простими обставинами. Водночас багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але самі вони не є політикою. Наприклад, рішення уряду підвищити митні тарифи

не є свідченням політики протекціонізму. Скоріше його можна вважати реакцією на економічні умови, спрямованої на поповнення державного бюджету.

Таким чином, державна політика має складний та ін-терорганізаційний характер. Небагато рішень щодо тієї чи іншої державної політики приймаються і здійснюються однією організацією або навіть на одному урядовому рівні. Державна політика (в значенні її впливу на повсякденне життя суспільства) є підсумком великої кількості програм, законодавчих намірів та організаційних взаємодій.

Інструменти політики

Окрім безпосереднього примусу, уряд має у своєму розпорядженні низку інструментів, тобто засобів для впливу на економіку, суспільство та громадян задля досягнення конкретних цілей політики. Вибір конкретного інструмента залежить від його можливої ефективності, політичної прийнятності та традицій, що історично склалися в суспільстві. Деякі з інструментів політики ефективні в одних сферах, але неефективні в інших. До традиційного набору інструментів політики відносять:

Законодавчі та нормативні акти. Це унікальний ресурс уряду, оскільки до нього не мають доступу приватні актори. Використання закону як інструмента політики дає можливість: а) закріплювати в конституції та законодавстві найважливіший продукт діяльності уряду — права громадян; б) регулювати економічні та соціальні умови в державі; в) надавати вигоди та накладати тягар. Будь-яка акція уряду вимагає правового підґрунтя, оскільки один і той самий нормативний документ породжує як права, так і обов'язки.

Послуги. Сучасний уряд надає громадянам багато послуг, починаючи від оборони країни і закінчуючи сферою розваг та відпочинку. В умовах безпосереднього надання державних послуг неминуче виникають питання контролю за урядовими видатками, їх ефективністю та результативністю. Тому сучасна тенденція полягає в делегуванні на конкурсній основі права приватним організаціям та фірмам надавати громадянам низку урядових послуг.

Гроші. Уряд забезпечує виконання головного фінансового документа країни — державного бюджету. Хоча гроші не завжди дають змогу досягти встановлених цілей, до того ж часто їх просто не вистачає, державні трансферти громадянам та органам місцевого самоврядування мають тенденцію до щорічного зростання. Зростає й кількість урядових програм та проектів, які мають на меті вирішення різних проблем.

Податки та інші економічні важелі. Уряд отримує податки, він же їх і витрачає. Податки можуть прямо використовуватися для втілення в життя урядових рішень. Податки також є дієвим важелем для заохочення або незаохочення певної, перш за все економічної, діяльності. В ролі дієвих важелів уряд може використовувати кредити, страхування тощо.

Умовляння. Уряд може вдаватися до морального впливу або тиску на суспільство в цілому чи на окремих суб'єктів політики та економічної діяльності. Маючи право говорити і діяти в ім'я національних інтересів, уряд може звинувачувати опозиціонерів або порушників у непатріотизмі та егоїзмі.

Таким чином, за допомогою вказаних інструментів уряд розподіляє права, товари та послуги, вигоди й витрати.

Навіщо вивчати державну політику?

Досліджуючи та вивчаючи державну політику, науковці намагаються відповісти на ряд фундаментальних питань, суть і спрямованість яких безпосередньо впливає із змісту державної політики: в чому полягає справжній зміст тієї чи іншої державної політики? Яка роль різних груп, політичних сил та громадян у процесі її формування? Хто виграє, а хто програє від її здійснення? Які проблеми виникатимуть у процесі її реалізації? Які зовнішні (наприклад, глобалізація) та внутрішні (наприклад, урбанізація) процеси можуть на неї вплинути? Хоч не легко відповісти на ці питання точно й відразу, вони спрямовують нашу увагу на справжнє функціонування політичного процесу і його суспільні наслідки.

Отже, на питання: «Навіщо потрібно вивчати державну політику?» — можна відповісти таким чином: «Оскільки державна політика впливає на всіх нас з різних

82811

боків та різними шляхами, ми повинні дещо знати про неї, включаючи те, чому вона так складно приймається, фінансується та впроваджується» [4, р. 6]. Ґрунтовніша відповідь може базуватися на з'ясуванні наукових, професійних та політичних мотивів вивчення державної політики.

Науковими мотивами вивчення державної політики є прагнення краще зрозуміти її витoki, технології, процедури розробки і втілення в життя, наслідки для суспільства. Це, своєю чергою, веде до поліпшення наших знань про політичні процеси та політичну поведінку. В процесі вивчення та аналізу державна політика може розглядатися і як залежна, і як незалежна змінна. Аналізуючи політику як залежну змінну, тобто як продукт дії різноманітних політичних сил, слід акцентувати увагу на впливах оточення та політичних акторів на її зміст і процес прийняття. Скажімо, як може вплинути громадська думка або групові інтереси на процес прийняття державної політики? Якщо державна політика розглядається як незалежна змінна, то увага аналітика має переміститися на вплив політики на структуру і функціонування політичної системи та її навколишнього середовища. Приміром, чи відрізняється процес вироблення державної політики залежно від виду політики, що приймається.

Професійні мотиви впливають безпосередньо з прагнення аналітиків-практиків, як в уряді, так і поза ним, застосувати теоретичні знання для вирішення практичних суспільних проблем. Аналіз державної політики має прикладну орієнтацію і націлений на визначення найефективнішої альтернативи щодо розв'язання поточних проблем. Різновидом аналізу політики є оцінювання, у процесі якого визначається якість впливу, що його справляє на суспільство певна державна політика. Оцінюючи результативність дій уряду, аналітик перш за все концентрує увагу на їхньому загальному впливі на суспільство, на його вигрaші або програші, а не на тому, яка група отримує вигоди, а яка втратить внаслідок дії певної державної політики.

Політичні мотиви. Деякі дослідники не впевнені в тому, що їхнім колегам слід бути максимально нейтральними при вивченні державної політики. Навпаки, вони

вважають, що вивчення державної політики має бути спрямоване на забезпечення прийняття державної політики, сприятливої для досягнення «правильних» цілей. Вони відкидають тезу про нейтральність вивчення державної політики, наголошуючи, що політична наука не повинна бути німою та бездіяльною стосовно шляхів найкращого вирішення поточних політичних і соціальних проблем. Дослідження, втягнуті у процес відстоювання політики, часто «псуються» бажанням сформулювати доказ на її підтримку.

Методологічні проблеми у вивченні державної політики

Методологічні проблеми існують у будь-яких дослідженнях, тож дослідження державної політики та процесу її вироблення не є винятком, особливо зважаючи на складність його предмета. Ці проблеми можуть перешкоджати дослідженню, обмежувати або й зірвати графік його проведення.

Як правило, дослідникам досить важко отримати надійні та переконливі докази, факти або дані щодо мотивів, цінностей та поведінки виробників політики, природи й масштабу суспільних проблем, впливу політик та інших аспектів політичного процесу (нерідко такі дані просто відсутні). Інколи певні виміри політичного феномена, такі, як впливи політики, використовуються без належної перевірки щодо їхньої придатності. Чи свідчить рівень зарплати державних службовців про реальний рівень їхнього професіоналізму? Тож здобуття надійних фактів про те, хто що зробив, чому це зроблено та які наслідки цих дій повинно стати метою будь-якого дослідження й аналізу державної політики.

Існують певні сфери та проблеми політики, які не дуже піддаються точному кількісному вимірюванню й аналізу. До цієї категорії належать багато аспектів соціальної та економічної політики. Як, скажімо, можна кількісно виміряти порівняльний вплив груп інтересів і мас-медіа на діяльність того чи іншого адміністративного органу? Такі та інші питання є реальною загадкою для дослідника. Отже, поширене уявлення про те, що аналіз політики дійсний лише при застосуванні аналізу

кількісних даних за допомогою статистичних методів, не витримує критики.

Численні перспективні та інформативні дослідження процесу вироблення державної політики мало, а то й зовсім не використовують статистичний аналіз. Якість аналізу та правильне використання надійних даних або інформації часто є важливішим від рівня застосування кількісного аналізу в дослідженні. Для того, щоб бути точним, аналіз не обов'язково має бути кількісним, до того ж не всі кількісні аналізи точні.

Нерідко дані, отримані шляхом інтерв'ювання або опитування державних службовців та інших «гравців» політичного процесу, є неоціненними для дослідників і не можуть бути отримані іншим чином. Однак потрібна деяка обережність у застосуванні таких методів отримання даних. Необхідно уникати запитань, які б підштовхували до певних відповідних або надто абстрактних запитань, щодо яких виникали б змістовні сумніви. До того ж респонденти (посадові особи, держслужбовці та інші) можуть не завжди повною мірою або відверто відповідати на запитання, не дуже добре пам'ятати якісь подробиці, нарешті, вони можуть просто перебільшувати власну роль у тих чи інших подіях. Дані, отримані з таких джерел, не слід розглядати як остаточні. Їх слід перевіряти на відповідність з іншими джерелами, застосовувати обачливо і розглядати як такі, що репрезентують окремі погляди на деякі події.

Чимало досліджень процесу вироблення державної політики набувають форми аналізу ситуативних прикладів, оскільки акцентують увагу на окремих програмах, законодавчих актах або сферах державного управління. Метод аналізу конкретного ситуативного прикладу, як правило, стає мішенню для критики через свою вузьку спрямованість, яка не дає змоги робити узагальнення. Хоча найкращими для узагальнень є дослідження, що містять у собі всі відомі випадки (наприклад, усі випадки або спроби державного регулювання в економіці), аналіз конкретних епізодів може бути використаний для перевірки або розробки нових теорій, проведення детального аналізу тієї чи іншої події, аналізу девіантних випадків, що суперечать загальній теорії.

2. Основні етапи процесу вироблення державної політики

Державна політика не виникає сама по собі. Вона є результатом складного процесу вироблення та прийняття державних рішень, спрямованих на розв'язання проблем у різних сферах суспільного життя. Вироблення державної політики відбувається на трьох рівнях: макрополітичному (загальнонаціональний рівень), субсистемному (рівень окремих функціональних сфер діяльності) та мікрополітичному (рівень окремих індивідів, громад, підприємств тощо). Учасниками цього процесу є президент, законодавці, представники виконавчої влади, судді, управлінці (офіційні учасники) та політичні партії, громадські організації, групи інтересів, дослідницькі організації, мас-медіа та окремі громадяни (неофіційні учасники). Якщо в зрілих демократіях процес вироблення державної політики є відносно прозорим та визначеним, то в перехідних суспільствах він ускладнюється самою природою демократичного транзиту: плинністю інституціональних структур, невизначеністю результатів, постійною появою нових учасників (політичних партій, груп інтересів тощо).

Процес вироблення державної політики можна розглядати як ряд взаємопов'язаних, протягнутих у часі етапів, кожен з яких можна дослідити окремо. Як правило, вирізняють такі етапи процесу вироблення державної політики:

- *ідентифікація проблем* — тобто потреба урядових дій з тих чи інших суспільних проблем;
- *встановлення порядку денного* — з'ясування того, на яких специфічних суспільних проблемах слід зосередити увагу уряду та хто повинен займатися їх розв'язанням;
- *формулювання пропозицій політики* — висунення альтернативних пропозицій щодо розв'язання наявних проблем;
- *ухвалення політики* — відбір однієї із запропонованих пропозицій, створення політичної підтримки для неї та впровадження її через закон;

- *впровадження політики* — організація адміністративних служб, забезпечення платежів та послуг, збирання податків;
- *оцінювання політики* — систематична оцінка якості діяльності і (або) результатів виконання програми або політики з метою вивчення її впливу, внесення пропозицій щодо змін та виправлень.

Змалювання процесу вироблення державної політики у такому вигляді корисне перш за все з навчальною та аналітичною метою, але в реальному житті він рідко відбувається у такій суворій послідовності. Це нелінійний процес, етапи якого часто проходять паралельно, скорочуючи один одного. Різні політичні актори та інститути можуть бути залученими одночасно в різні процеси, що відбуваються в одній галузі політики.

Перший етап процесу вироблення державної політики починається з визначення проблеми, або її ідентифікації. Визначення проблеми тісно пов'язане з цілями політики: чого ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямування [3, р. 31]. Цілі — це кінцевий стан або результати, котрих прагнуть досягти державні органи; політика охоплює стратегію і засоби такого досягнення. Існує багато способів оцінювання політики, та найголовнішим є її успіх у досягненні встановлених цілей. Запроектований кінцевий стан, що його має створити політика, стає опорною позначкою, від якої відмірюються успіх або невдача.

Встановлення порядку денного, тобто визначення тих суспільних проблем, які уряд збирається розглядати й вирішувати, є найважливішим етапом процесу вироблення державної політики. Серед тисяч вимог до уряду лише невелика їх частина буде серйозно розглянута виробниками політики. Іншими словами: для того щоб досягти статусу порядку денного, суспільна проблема мусть перетворитися у предмет, що потребує урядової уваги. Через обмеженість часу й ресурсів, наявних у законодавців та виконавчої влади, кожна проблема повинна виборювати їхню увагу, тож коли якась ситуація, що склалася в суспільстві, не визнана як проблема і для неї не запропоновано жодної альтернативи, вона навряд чи потрапить до порядку денного уряду. Отже, повноважен-

ня вирішувати, що буде проблемою політики, є центральними у процесі вироблення державної політики. Вимоги, які обрали виробники політики, становлять порядок денний політики, котрий таким чином відрізняється від вимог взагалі. Урядовий порядок денний не змінюється кожного дня. Змінюються його пріоритети, тобто класифіковані за критерієм нагальності питання порядку денного.

Формулювання державної політики — це процес розробки пропозицій або альтернатив політики, що стосуються проблем порядку денного. Формулювання політики відбувається в законодавчих та виконавчих структурах, групах інтересів, спеціальних комісіях, «мозкових центрах». Вибір однієї з кількох альтернатив або пропозицій є важливим етапом як у ході процесу вироблення політики, так і в ході аналізу політики. Він містить в собі декілька підетапів:

- 1) визначення найочевидніших альтернатив та виявлення існування прихованих, які необхідно визначити;
- 2) чітке формулювання альтернатив;
- 3) порівняння їх з використанням широкого спектра критеріїв (як політичних, так і технічних) та аналітичних технологій;
- 4) виявлення оптимальної альтернативи чи кількох можливих альтернатив для процесу прийняття рішень.

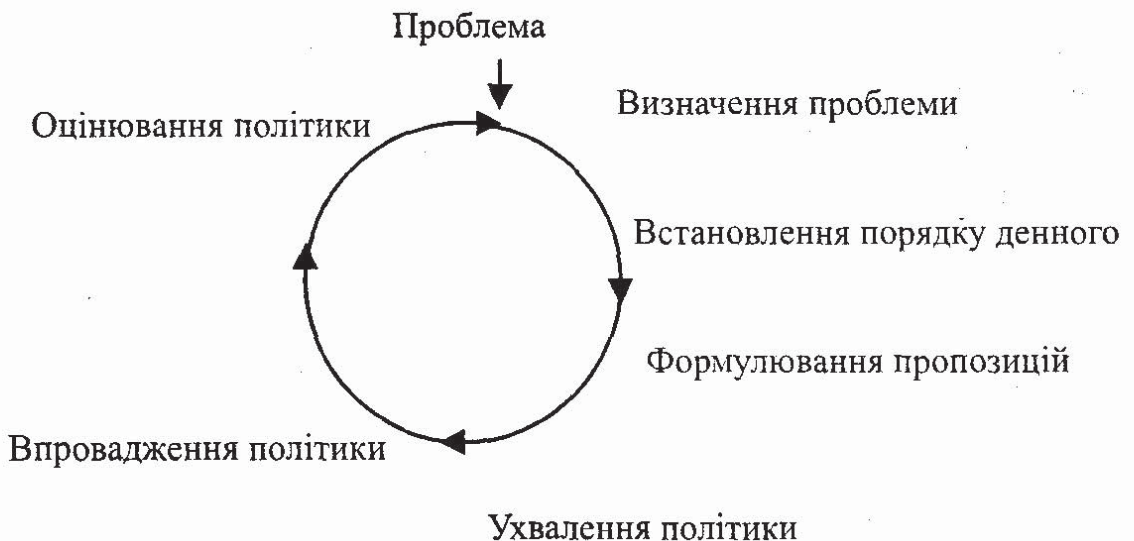
Здійснення політики — це її продовження іншими засобами. Процес вироблення державної політики не завершується після прийняття законів парламентом та підписання їх президентом. Цей процес лише переходить до виконавчої влади: міністерств, державних комітетів, відомств, які мають перекласти ці закони на мову постанов, наказів і розпоряджень. Для цього їм треба укомплектувати штати, підписати контракти, витратити гроші та виконати покладені на них завдання. На всіх етапах передбачається прийняття рішень бюрократами, роль яких у процесі вироблення державної політики зростає прямо пропорційно складності суспільного життя. Вдале здійснення політики означає втілення політики в дію, її конкретизацію і неминучий відхід від початкової концепції й задуму.

Оцінювання політики — це заключний етап процесу вироблення державної політики. Її виробники намага-

ються з'ясувати, чи досягла певна політика або програма встановлених перед нею цілей, якою ціною, хто виграв або програв у результаті її здійснення, які вона має очікувані та неочікувані наслідки для суспільства. Традиційно державна політика оцінюється зусиллями депутатів парламенту, груп інтересів, державних і приватних дослідницьких інститутів, мас-медіа, а іноді й окремими громадянами. Дієвість процесу оцінювання полягає у його систематичності, тобто в чіткому, об'єктивному, науково обґрунтованому дослідженні поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів, а також в оцінці співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигід, що були ідентифіковані. Отже, оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку, ідентифікуючи нові проблеми, що, власне, є початком нового кола процесу вироблення державної політики (див. мал. 1).

3. Поняття аналізу політики

У широкому розумінні «аналіз політики» — це форма прикладного дослідження, яке поводитьсь для повнішого розуміння соціотехнічних питань та для прийняття найкращого рішення. Застосовуючи досягнення сучасної науки й технології, аналіз політики підказує можливий



Мал. 1. Цикл процесу вироблення державної політики

напрямок дій, збирання інформації та обґрунтування доказів вигід та інших наслідків, які супроводжують прийняття рішень і їхнє втілення, щоб допомогти виробникам політики вибрати найоптимальнішу дію. Аналіз політики також враховує політичні й організаційні труднощі, з якими пов'язане прийняття рішень та їх впровадження.

В аналізі політики слово «аналіз» вжито в загальнішому сенсі: мається на увазі використання інтуїції, суджень та висновків при розкладенні політики на її складові, а також при проектуванні та синтезуванні нових альтернатив. Діяльність може змінюватися від дослідження та висвітлення проблеми до оцінки закінченої програми. Деякі види аналізу політики є неформальними, індивідуальними зусиллями, які не використовують нічого, крім логічних роздумів, тоді як інші потребують людських та фінансових ресурсів, збирання даних, розрахунків за допомогою математичних методів.

Як це й характерно для соціальних наук, у галузевій літературі існує дуже багато визначень аналізу політики. Аарон Вільдавскі (Aaron Wildavsky), наприклад, визначив аналіз політики як діяльність, «для якої не може бути фіксованої програми; синонімічною до аналізу політики є творчість, котра може стимулюватися теорією та загострюватися практикою; її можна вивчати, але навчити цьому не можна» [9, р. 3]. Д. Веймер і Е. Вайнінг визначають аналіз політики як пораду щодо державних рішень, орієнтовану на клієнта й базовану на суспільних цінностях [2, с. 11]. В. Вільямс розглядає його як «спосіб синтезу інформації разом з результатами досліджень з метою створення підґрунтя для політичних рішень (з'ясування можливих альтернатив) і визначення майбутніх потреб в інформації, що стосується політики» (цит. за [5, р. 49]). В. Дан вважає аналіз політики «діяльністю з накопичення знань про процес розробки політики і для нього» [5, р. ix]. Беручи до уваги ці та інші дефініції, для цілей нашого навчального посібника можна застосувати більш загальне та універсальне визначення: аналіз державної політики — це цілеспрямована інтелектуальна та практична діяльність з метою створення, критичного оцінювання та поширення знань стосовно процесу вироблення і здійснення державної політики.

Важливо розрізнати аналіз політики та обстоювання політики. Перший вид діяльності вимагає від науковців і спостерігачів критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних досліджень. Другий вимагає організаційних навичок, ораторського мистецтва, переконливості й наполегливості. Іншими словами, аналіз політики — це пояснення причин та наслідків урядової політики, тоді як обстоювання політики — це здійснення заходів з метою закріплення і збереження певної політики, яка вважається правильною. Тому розробка наукового знання про сили, які впливають на державну політику, та про її наслідки є необхідною умовою активного обстоювання політики.

Класифікація підходів до аналізу політики

Опрацювання світової наукової літератури з аналізу політики показує, що термін «аналіз політики» використовується різними авторами по-різному, часто з метою нав'язування якогось особливого значення. На нашу думку, буде корисним навести тут класифікацію підходів до аналізу державної політики, яка ще у 80-х роках була запропонована Б. Хогвудом та Л. Ганом [7, р. 26—29].

1) Вивчення змісту політики. Наголос робиться на витоках політики, її намірах та дії в таких специфічних сферах як: житлове будівництво, освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги. Такі дослідження можуть допомогти інформувати як виробників політики, так і науковців, але їхня мета первісно є описовою, хоча в деяких випадках аналіз може бути на високому абстрактному рівні.

2) Дослідження процесу політики. Цікавляться тим, як насправді розробляється політика, залежно від дій різних акторів на різних стадіях процесу. Це можуть бути дослідження індивідуальних випадків або спроби узагальнення й описових пропозицій щодо природи процесу вироблення державної політики.

3) Дослідження результатів політики. Як правило, націлені на встановлення детермінант моделей розподілу видатків або інших показників результатів політики. Такі дослідження часто містять комплексний статистичний аналіз із низкою змінних, що стосуються економіч-

них, соціальних та політичних характеристик місцевих органів влади.

4) Оцінювальні дослідження. Намагаються оцінити специфічні варіанти політики залежно від ступеня відповідності їх результатів завданням політики. Оцінювання сприяє кращому розумінню факторів, які формують політику, а також забезпечує інформацією, корисною для вироблення політики у майбутньому.

5) Інформація для процесу вироблення політики. Стосується збирання й аналізу даних з метою допомогти у виробленні політичних рішень та консультуванні з вибору альтернативи політики. Така робота може проводитися університетами, незалежними політичними установами, комісіями та комітетами з розслідувань або самими урядовими організаціями. Цей аналіз відрізняється від вивчення змісту політики тим, що націлений на сприяння виробленню політики.

6) Обстоювання процесу. Увага аналітиків зосереджена не тільки на розумінні процесу вироблення політики, але й на можливості його зміни, звичайно, з метою його поліпшення. Таке дослідження передбачає залучення великої кількості підходів, процесів та технологій.

7) Обстоювання політики. Означає вироблення аргументів на користь окремих напрямів політики. В цьому контексті слід відрізнити аналітика як політичного актора і політичного актора як аналітика. Обидві ролі є досить суперечливими. Якщо аналітик залучається до політичного процесу, він робить аналіз із позицій дослідницьких стандартів об'єктивності та неупередженості. Коли ж політичні актори, такі, як міністри або високоставлені державні службовці, виступають у ролі аналітиків (і одночасно споживачів аналізу), то якість такого аналізу дуже часто є спірною через їхню безпосередню зацікавленість у його результатах.

Хогвуд і Ган відзначають тенденцію до зростання критичних оцінок щодо припущень, методології та придатності аналізу політики. Дискусійною темою залишається також межа розділення у процесі аналізу фактів та цінностей. Існує також проблема розрізнення дескриптивного (описового) та проскриптивного (нормативного) аналізу політики. Хоч провести чітку лінію неможливо, все ж можна вищенаведені підходи класифікувати

як переважно описові (1—4) та переважно нормативні (5—7). Звичайно на практиці, у процесі конкретного дослідження, як правило, використовується декілька підходів, хоча аналітик може про це й не здогадуватись.

Характеристики аналізу політики

Аналіз державної політики має характерні риси, які можуть бути сформульовані таким чином:

- аналіз політики має переважно прикладний, проблемно-орієнтований характер;
- аналіз політики може бути як міждисциплінарним, так і мультидисциплінарним. Якщо йдеться про дійсно багатогранну проблему, аналіз повинен залучати інтегровані або міждисциплінарні підходи, що об'єднують елементи багатьох дисциплін;
- аналіз політики має характер планування, чутливого до конкретного політичного контексту. Підготовленим аналітикам необхідно не лише мати політичні навички, але й володіти технологіями та підходами політичного планування та розуміти складність природи політичного процесу;
- кожний аналіз орієнтований на клієнта. Щодо цього твердження існує два погляди: перший — аналітик політики має адресувати свою діяльність широкому колу виборців та діяти як агент соціальних змін з метою поліпшення суспільства; другий — аналітик політики не повинен відчувати ніяких зобов'язань перед урядовими та іншими установами, його діяльність має бути неупередженою.

Форми аналізу політики

Аналіз політики може здійснюватися на одному, кількох, або всіх етапах процесу розробки державної політики. Це залежить від проблеми, з якою зіткнувся клієнт. Аналіз політики націлений на створення, критичне оцінювання та поєднання між собою дотичної до політики інформації про один або кілька етапів процесу розробки політики.

Існують три основні форми аналізу державної політики — перспективний, ретроспективний та інтегративний, які розрізняються між собою залежно від часу здійснення аналізу.

Перспективний аналіз здійснюється перед будь-якими урядовими діями. Він є засобом синтезування інформації для вибору альтернативи політики та створює основу для прийняття політичного рішення. Однак перспективний аналіз часто призводить до великих прогалин між рішенням проблем, яким віддається перевага, та намаганнями уряду вирішити їх.

Ретроспективний аналіз здійснюється після дій уряду стосовно розв'язання тієї чи іншої проблеми. Він найбільш важливий у випадках визначення інтелектуальних пріоритетів та для розуміння політики, однак не є настільки ефективним у пропонуванні розв'язань специфічних проблем.

Інтегративний аналіз політики — це всеохоплююча форма аналізу, яка поєднує в собі виробництво та опрацювання інформації і до, і після політичних дій. Така форма аналізу вимагає від аналітика політики не лише вироблення зв'язку між ретроспективним та перспективним етапами дослідження, але й постійного виробництва та опрацювання інформації в ході процесу розробки політики. Це означає, що аналітик політики неодноразово залучається до цього процесу, доки не буде знайдене задовільне вирішення проблеми.

Інтегративний аналіз політики має всі методологічні переваги перспективного та ретроспективного аналізів і не має жодного з їхніх недоліків. Він забезпечує тривалий моніторинг та оцінку політики протягом усього процесу її розробки.

Основні етапи процесу аналізу політики

Аналіз політики є раціональним процесом, оскільки він складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. Цей систематичний характер аналізу політики можна зобразити у вигляді шести етапів:

- 1) формулювання проблеми;
- 2) визначення критеріїв оцінки;
- 3) вибір альтернативних варіантів;
- 4) оцінка альтернативних варіантів;
- 5) вироблення рекомендацій;
- 6) презентація рекомендацій.

Це основні етапи процесу аналізу політики, але кожен з них також складається з окремих підетапів та інших компонентів. Політичні аналітики можуть обирати різні шляхи здійснення процесу аналізу державної політики, оскільки різними є їхня підготовка, наявний для аналізу час, складність аналізованої проблеми, фінансові та людські ресурси. Карл Паттон (Carl Patton) і Девід Савіцкі (David Sawicki) вважають, що більшість аналітиків здійснюють перший підхід до проблеми, використовуючи методи та погляди своїх дисциплін. В економістів, наприклад, перше знайомство з проблемою часто відбувається крізь призму економічних вигід і витрат, увагу соціологів одразу ж привертають наслідки впливу на групи населення, аналітиків з правничою підготовкою — юридичні аспекти проблеми. Чим менше часу є в розпорядженні аналітика, тим більша вірогідність того, що деякі етапи процесу аналізу будуть випущені [8, р. 53].

Складні проблеми, як правило, вимагають делегування завдань та залучення спеціалістів, та якщо ресурси обмежені, аналіз може бути здійснено власними силами. Оскільки політичні аналітики великих організацій мають у своєму розпорядженні різного роду консультантів, експертів та спеціалізоване обладнання, вони часто займаються лише найважливішими питаннями проблеми. Вірогідність отримання такої допомоги для аналітиків, які працюють у невеликих організаціях, є незначною, тому вони вимушені здійснювати аналіз самотійно.

Демократична політика та аналіз політики

Аналіз політики як набір методів і критеріїв оцінки варіантів державної політики набув поширення з 1960-х років як засіб для раціоналізації процесу вироблення та втілення державної політики. З одного боку, прихильники аналізу розглядають його як інструмент досягнення більшої ефективності та рівності в розміщенні суспільних ресурсів. Вважається, що демократична політика може бути значно поліпшена шляхом точнішого відображення переваг та уподобань громадян у державній політиці. З іншого боку, поширення аналізу державної політики розглядається його противниками як деструктивний процес для норм, інститутів і практики демократичної політики, оскільки вони вважають, що

аналіз призведе до фактичного переходу влади до нової, непередставницької та вузької технократичної еліти. Критики посилення впливу непередставницької еліти послалися на ліберально-демократичну концепцію дисперсії політичної влади в політичних системах, тому оптимальні з технічного погляду рішення вони цінили набагато менше, ніж легітимну політику демократичних або представницьких інститутів.

Справді, теоретично існує небезпека того, що важливіші політичні завдання з вирішення суспільних проблем та оцінки результатів державної політики перейдуть до рук представників технократичної еліти — аналітиків, експертів тощо, тоді як роль обраних публічних політиків буде зведена до функції «гумової печатки» для формального затвердження оптимального вибору технарів. Але в зрілих демократіях вироблення та здійснення політики проходить через декілька етапів, на яких надмірний вплив експертів та аналітиків буде достатньою мірою скориговано і пом'якшено завдяки впливу на цей процес різнонаправлених, конкуруючих між собою сил. До того ж процес вироблення державної політики в демократичних країнах — це досить прозорий для громадськості процес, що майже унеможлиблює його узурпацію вузьким колом еліти. Щодо непередставницького характеру процесу аналізу політики, то досвід демократичних суспільств свідчить, що аналітики не прагнуть застосовувати аналіз без погодження з їхніми політичними клієнтами.

Дифузія аналізу державної політики в політичний процес не призведе до фундаментальних, критичних або навіть небезпечних для демократичного суспільства змін. Погано це чи добре, але, незважаючи на сподівання прихильників та критику противників, результати аналізу державної політики настільки послаблюються і трансформуються у процесі її здійснення, що призводять лише до помірних, інкрементальних змін в існуючих моделях політики.

Резюме

- Державна політика — це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється

ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства. Уряд має у своєму розпорядженні ряд інструментів політики для впливу на економіку, суспільство і громадян. Вибір конкретного інструмента залежить від його можливої ефективності, політичної прийнятності та традицій, що історично склалися в суспільстві.

- Процес вироблення політики можна розглядати як ряд взаємопов'язаних етапів, протягнутих у часі. Дослідники вирізняють такі його складові частини: ідентифікація проблем, встановлення порядку денного, формулювання пропозицій політики, ухвалення політики, впровадження політики, оцінювання політики. Проте це нелінійний процес, етапи якого часто проходять паралельно, скорочуючи один одного. Різні політичні актори та інститути можуть бути залученими одночасно в різні процеси, що відбуваються в одній сфері політики.
- Використання політичних знань є основною ланкою у практиці та теорії аналізу політики. Тільки коли знання про процес розробки політики та знання, що використовуються для цього процесу, поєднані, виробники політики можуть застосувати ці знання для поліпшення державної політики в різних сферах.
- Процес аналізу політики складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. Як правило, це такі шість етапів: формулювання проблеми, визначення критеріїв оцінки, вибір альтернативних варіантів, оцінка альтернативних варіантів, вироблення рекомендацій, презентація рекомендацій. Кожен з них складається з окремих підетапів та інших компонентів. Політичні аналітики можуть обирати різні шляхи здійснення процесу аналізу державної політики, оскільки різними є їхня підготовка, наявний для аналізу час, складність аналізованої проблеми, наявні фінансові та людські ресурси. Чим менше часу є в розпорядженні аналітика, тим більша вірогідність того, що деякі етапи процесу аналізу будуть випущені.

Контрольні запитання та завдання

1. Виберіть з наведених у тексті визначень державної політики те, що найбільше відповідає українській реальності. Обґрунтуйте своє рішення.

2. Які інструменти політики ви вважаєте найвпливовішими і чому?

3. Які причини вивчення державної політики в Україні ви вважаєте головними?

4. Назвіть етапи процесу вироблення політики.

5. Як на вашу думку, чи відповідає процес вироблення державної політики в Україні вказаним етапам? Якщо ні, то які з них залишаються без уваги?

6. Які існують форми аналізу політики? Якому з них ви б віддали перевагу у своїй аналітичній діяльності і чому?

7. З якими труднощами на кожному етапі проведення аналізу політики ви б зіткнулися? Чи здатні ви передбачити можливі шляхи їх подолання?

8. Як ви вважаєте, чи існує реальна небезпека послаблення ролі представницьких органів влади внаслідок широкого застосування аналізу державної політики?

Література

1. Браун П. Посібник з аналізу державної політики.— К.: Основи, 2000.— 243 с.

2. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— 654 с.

3. Пал Л. Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

4. Anderson J. Public Policy Making: An Introduction. Third Edition.— Boston: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.

5. Dunn W. Public Policy Analysis — NY.: Prentice Hall, 1981.— 480 p.

6. Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— 342 p.

7. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World.— NY: Oxford University Press, 1984.— 289 p.

8. Patton C., Sawicki D. Basic Methods of Policy Analysis and Planning.— New Jersey: Prentice Hall, 1993.— 496 p.

9. Wildavsky A. Speaking Truth to Power.— New York: John Wiley, 1970.— 431 p.

Тема 2

ГЕНЕЗА АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

- 1. Зародження аналізу політики та його розвиток у середні віки і в період промислової революції*
- 2. Професіоналізація аналізу політики та становлення його як окремої галузі науки у ХХ ст.*
- 3. Аналіз державної політики на шляху до постіндустріального суспільства*

Незважаючи на те, що аналіз політики широко застосовується у практиці державного управління вже понад чверть століття, історія його розвитку ще не стала об'єктом уваги дослідників. Тож автори посібника визнали за необхідне подати в цьому розділі історичний контекст становлення аналізу політики, спираючись в основному на матеріали американського дослідника Вільяма Дана¹.

1. Зародження аналізу політики та його розвиток у середні віки і в період промислової революції

Аналіз політики сягає своїм корінням у глибину століть, хоча точно визначити час, коли вперше з'явилися знання про політику, видається неможливим. Проте загально визнано, що поява певних процедур для аналізу політики пов'язана із зародженням і становленням перших цивілізацій. Попри те, що в цей період знання суспільства про політичний процес тільки почали свідомо культивуватися, вони вже допомагали експліцитно дослідити зв'язок між

¹ Dunn W. Public Policy Analysis. An Introduction.— Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.— P. 33—60.

знанням та діяльністю. Як специфічна сфера діяльності, аналіз політики супроводжував усі зміни в організації суспільства, притаманні новим формам виробничих технологій та відносно стабільним людським поселенням.

Античні витоки аналізу політики

Найраніші приклади свідомих спроб проаналізувати державну політику знайдені в Месопотамії. У давньому місті Ур, на території сучасного Іраку, в ХХІ ст. до н. е. були написані перші законодавчі акти. Закони Хаммурапі, створені правителем Вавилону у ХVІІІ ст. до н. е., коли Вавилон із маленького міста-держави переростав у велике територіальне утворення, виражали необхідність введення єдиного, підкріпленого уніфікованим законодавством порядку і відбивали економічні й соціальні вимоги стабільного міського поселення, права та обов'язки якого були визначені відповідно до соціального стану. Ці закони охоплювали кримінальні процедури, права власності, ремесло й торгівлю, сімейні та шлюбні відносини, регулювали платню цілителям, а також встановлювали відповідальність публічних посадових осіб.

У ті ж часи усвідомлення взаємозв'язку між знанням і дією зумовило появу освіченої страти, яка спеціалізувалася на створенні знань, що стосуються політики. Її представники відповідали за прогнозування можливих наслідків політики, яка проводилась, наприклад, під час війни. За сьогоденніми стандартами, методи отримання політичних знань були ненауковими, оскільки спиралися на магію, містицизм та окультні ритуали. Але в кінцевому рахунку вироблені політичні рекомендації так само перевірялися в реальному житті.

Найкращою ілюстрацією свідомого розвитку зв'язку між знанням та практикою є праці Каутильї, Аристотеля та Платона, котрі були реально залучені до практичного процесу вироблення державної політики. Каутилья був впливовим радником і міністром індійського правителя Чандрагупти І. Його трактат «Артхашастра» — це одна з перших систематичних настанов з вироблення політики, мистецтва управління державою та урядового адміністрування. Платон також служив радником правителів Сицилії, а Аристотель був наставником у молодого Александра Македонського. І «Держава» Платона, і

«Політика» та «Етика» Аристотеля містять ряд порад практичного характеру, що свідчить про прикладну спрямованість перших спроб аналізу політики.

Однак усе це було результатом зусиль окремих творців спеціалізованих знань, а не цілого класу освічених осіб, знання та навички яких стали необхідними суспільству набагато пізніше — в середні віки.

Середньовічний етап

Поступове розширення та видозміна урбаністичної цивілізації в середні віки призвели до появи організованої професійної структури, яка, зрештою, повністю замінила собою індивідуальних та розрізнених виробників спеціалізованого знання. У Європі виникло професійне чиновництво — бюрократія, яка поступово «експропріювала» владу правителя у тих сферах політики, які вимагали спеціальних знань і не терпіли свавілля. Правителі та королі запрошували різних спеціалістів — чиновників, професійних військових, юристів — для надання порад і технічної допомоги в розробці ефективної політики у сфері фінансів, війни та законодавства. Історична еволюція підготовленого класу спеціалістів у різних сферах державної політики, або, як їх назвав М. Вебер, «професійних політиків», набувала різноманітних форм: освічене духовенство середньовічної Європи, Індії, Китаю, Монголії та Японії, яке набуло репутації безпристрасного, оскільки стояло вище пристрастей практичної політики; гуманістично освічені майстри слова, які мали обмежений, але важливий вплив на процес вироблення політики; дворянські суди, що поступово стали домінувати в політичній і дипломатичній сферах; правники з університетською освітою, котрі справили вирішальний вплив на процес вироблення політики в континентальній Європі [1, с. 657—658]. Саме озброєні римським правом правники підготували ґрунт для трансформації середньовічної держави в сучасну.

Розвиток емпіричних досліджень у період промислової революції

З початком промислової революції, в кінці XVIII ст., вироблення політичного знання стало відносно автономною діяльністю, яка керувалася власними спеціальними

процедурами і була ізольованою від інтересів та упереджень повсякденної політики. Період індустріальної революції був також часом Просвітництва, коли віра в загальний людський прогрес через науку та технологію стала домінуючою серед виробників політики та їхніх радників. У сфері аналізу державної політики це означало утвердження панування канонів емпіризму та наукових методів. У цей період розвиток аналізу політики відбувався в умовах раціоналізації держави та діяльності з розробки політики. Виникнення методів природничих наук забезпечило необхідне підґрунтя для тих наук про суспільство й управління, що з'явилися у XVIII й XIX ст.

Макс Вебер показав, що зростання індустріальної цивілізації призвело до пошуку раціональніших форм організації держави, торгівлі, промисловості. Внаслідок цього виникло розмежування процесу розробки політики як політичної функції та адміністрування як бюрократичної функції. У той же час бажання використовувати раціональніший підхід до соціальних та інших проблем виявлялося в здатності держави до збирання й накопичення інформації та в розвитку емпіричного типу досліджень, таких як соціологічні опитування.

У XIX ст. фахівці в галузі політики, що з'явилися в Європі, будують свою діяльність на збиранні емпіричних даних. До цього часу було зроблено багато спроб, аби запропонувати систематичне пояснення процесу розробки політики і його ролі в суспільстві. Хоча методи пізнання, що застосовувалися для розв'язання суспільних проблем, існували впродовж століть, лише у XIX ст. відбулися істотні зміни в процедурах розуміння суспільства і його проблем, що відбилися на емпіричних, кількісних і релевантних до політики дослідженнях. Знання про природу й суспільство не розглядалися більше у залежності від влади, культових і філософських принципів, а оцінювалися відповідно до їхньої наповненості емпіричними спостереженнями.

Вільям Дан (W. Dunn) говорить про характерне для цього періоду систематичне збирання даних [7, р. 38]. Наприклад, на рубежі століть у США (1790 р.) і Англії (1801 р.) були проведені перші переписи населення. Це були часи, коли статистика («державна арифметика») і

демографія почали розвиватися як самостійні наукові галузі. Манчестерське і Лондонське статистичні товариства, засновані в 1830-х роках, були інструментом, що формував нове ставлення до виробництва політичних знань. Ці товариства, створені банкірами, промисловцями і вченими, ставили перед собою мету замінити традиційні засоби розв'язання соціальних проблем на систематичний збір даних про вплив урбанізації і розвитку промисловості на життя робітників і їхніх родин.

У Манчестерському товаристві збір кількісних даних був підпорядкований вимогам соціальної реформи. Лондонське товариство під впливом таких науковців, як Томас Малтус (Т. Malthus), застосовувало більш нейтральні підходи до розв'язання соціальних проблем. Ці товариства у своїй діяльності використовували анкетування, що стало моделлю сучасного опитування суспільної думки, вони також залучали «оплачуваних агентів», чия функціональна роль дорівнювала сучасним фаховим інтерв'юерам. Такі ж процеси, хоч і в меншому масштабі, відбувалися у Франції, Німеччині, Голландії.

У ХІХ ст. внесок в емпіричні, кількісні й політичні дослідження зробила кожна частина Європи. Особливого розвитку набула статистика. Одне з перших конкретних виражень статистика одержала у праці Джона Сінклера (J. Sinclair) «Статистичний звіт про розвиток Шотландії» (1791—1799 рр.). Найвидатніший внесок у методологію статистики зробив Адольф Куотелет (А. Quetelet), бельгійський математик і астроном, який був головним науковим радником голандського і бельгійського урядів. Куотелет приділяв значну увагу методам збирання та підсумовування даних, формі та змісту анкет, формам презентації матеріалів, джерелам впливу на процес збирання даних.

У Франції одним з головних емпіричних досліджень ХІХ ст. була праця Фредерика Ле Пля (F. Le Play) «Європейські робітники», опублікована в 1855 р. і присвячена дослідженню доходів та витрат європейських робітників у кількох країнах. У Німеччині праці Ернста Енгела (Е. Engel) були спробою вивести з емпіричних даних, виражених у статистичній формі, закон «соціальної економіки». В Англії праці Генрі Мейх'ю (Н. Mayhew) «Робітничий клас та біднота Лондона» і

Чарлза Бута (С. Booth) «Життя та праця мешканців Лондона», автори яких безпосередньо спостерігали життя й умови роботи міської бідноти, дали безліч кількісних та емпіричних даних і стали значним внеском в емпіричне вивчення соціальних проблем. Праця Бута, наприклад, призвела до перегляду урядової політики щодо пенсіонерів, а в США вона стала моделлю проведення низки досліджень масштабу та рівня бідності в міських районах. Аналізуючи становище англійських робітників у праці «Становище робітничого класу в Англії», один з основоположників комуністичної доктрини Ф. Енгельс також широко використовував статистичні дані урядових комісій та результати емпіричних досліджень британських науковців [6].

У ХІХ ст. методи отримання знань у галузі політики зазнали значної трансформації: знання про політику вже не співвідносили з бажаннями властей, а оцінювали їх насамперед за критерієм відповідності емпіричним дослідженням. Істотно змінилася соціальна організація урбаністичної цивілізації, що існувала століттями: суспільство ставало дедалі складнішим, стрімко зростала мобільність населення, міста почали перетворюватися у промислові мегаполіси, змінювалась суспільна свідомість, з переходом від аграрного до індустріального суспільства зростає ступінь невизначеності подальшого розвитку. Парадокс ХІХ ст., на думку Дж. Пламба (J. Plumb), полягав у тому, що «політична нестабільність у Європі до промислової революції співіснувала з винятковою соціальною стабільністю. Більшості населення був відомий тільки незмінний світ, у якому взірці сподівань, роботи, сімейного життя і соціальних звичок змінювалися зі швидкістю танення айсберга» (Цит. за [7, р. 41]). Політичні конфлікти й нестабільність справляли незначний вплив на соціальні звички. Але розвиток промисловості потребував політичної стабільності.

Від середини ХVІІІ ст. в Європі, і особливо в Англії, стрімко зростає політична стабільність і контроль, що стало наслідком утворення однопартійного уряду, контролю виконавчої влади над законодавчою, а також встановленням ідентичності між тими, хто тримає владу в економічній, соціальній і політичній сферах. Примітно, що майже півсторіччя до промислової революції полі-

тична стабільність асоціювалася із соціальною нестабільністю. Врахування цього дисбалансу між політичною і соціальною сферами дуже важливе для розуміння росту емпіричних, кількісних і політичних досліджень. Сучасна наука і технологія не розділяє зростання нової централізованої системи політичного контролю і процесу розробки політики. Новий, емпіричний підхід до виробництва знань, які стосуються політики, меншою мірою був результатом усвідомленої конкуренції природничих наук, ніж відповіддю на потребу держави в інформації, на основі якої розроблювачі політики могли б формувати законодавство й державне управління.

У ХІХ ст. виробництво спеціалізованих знань було спрямоване на розв'язання повсякденних практичних проблем, що визначалися домінуючими соціальними групами. На цьому тлі зросла прикладна суспільна наука, спершу у формі статистики та демографії, а пізніше у формі новоутворених дисциплін із соціології, економіки, політології та державного управління, зросла як виклик практичним проблемам в управлінні складним суспільним організмом. Розвиток емпіричних, кількісних і політичних досліджень став насамперед відповіддю на проблеми індустріальної цивілізації. Але найбільше це було відображенням панівних культурних цінностей. Зростання нових методів пізнання було не стільки наслідком бажання досягти нової наукової правди чи об'єктивності, скільки спробою домінуючих груп використати результати наукових досліджень з метою політичного й адміністративного контролю. Скажімо, у сфері промислового виробництва політична організація праці передувала науковим та технологічним процесам, які згодом досягли кульмінації в складному державному апараті та спеціалізації завдань.

Індустріальна цивілізація породила новий клас промислового пролетаріату, а з ним і безмежний ланцюг суто практичних питань щодо прожиткового мінімуму, освіти та охорони здоров'я робітників, соціальних гарантій для них, розміру податків тощо. В 1910 р. у своєму зверненні до Американської асоціації політичних наук глава факультету науки управління Гарвардського університету Лоуренс Ловел (L. Lowell) закликав своїх колег до ширшого застосування емпіричних і практичних

підходів у вивченні політики. Звертаючись до політологів, він проголосив: «Головною лабораторією для справжньої роботи політичних інститутів є вже не бібліотека, а об'єктивна реальність суспільного життя. Саме там мають бути осмислені ці феномени. Саме там вони мають бути безпосередньо розглянуті. Саме від їх вивчення там ми повинні очікувати найбільшого внеску в науку» (Цит. за [7, р.43]).

2. Професіоналізація аналізу політики та становлення його як окремої галузі науки у ХХ ст.

Визначальною рисою ХХ ст., у порівнянні з ХІХ ст., є професіоналізація політичної науки, державного управління, соціології, економіки й інших дисциплін, що належать до суспільних наук. Виробники знань у галузі державної політики перетворилися з різноманітної групи банкірів, промисловців, журналістів та вчених, які керували першими статистичними спілками та іншими інститутами з дослідження політики, у прошарок високоосвічених та ерудованих університетських професіоналів, що дедалі більше залучалися урядом до надання практичних порад виробникам державної політики та державним установам.

У США фахівці з суспільних наук грали активну роль в адміністрації Вудро Вільсона, особливо під час першої світової війни; за часів адміністрації республіканця Герберта Гувера було проведено два значних соціальних дослідження — «Сучасні економічні тенденції» та «Сучасні соціальні тенденції». Проте найбільший вплив на урядову політику суспільствознавці мали в період реалізації нового курсу Ф. Рузвелта. У цей час були створені різноманітні установи, куди запрошували на роботу суспільствознавців, — наприклад, Національне управління з оздоровлення економіки (National Recovery Administration), Управління громадських робіт (Public Work Administration), Федеральне управління житлового будівництва (Federal Housing Administration).

Первинною функцією суспільствознавців у цей період було дослідження проблем політики і широкого набору

потенційних рішень, а не, як пізніше, перевірка альтернатив політики, побудова моделей політики і проведення соціальних експериментів.

Події другої світової війни і проблеми повоєнної перебудови життя дали змогу суспільствознавцям продемонструвати свою важливість у розв'язанні практичних проблем. Уперше аналіз політики використовувався для розробки економічної та оборонної політики. Політичні дослідження у воєнний час були спрямовані на вирішення досить широкого кола важливих проблем: орієнтація й бойовий дух солдатів; розвиток методів психологічного захисту; контроль над зростанням числа хворих на венеричні недуги; оцінювання вимог воєнного виробництва; регулювання цін тощо.

Серед праць, що забезпечили розвиток політичних досліджень цього періоду, три заслуговують на особливу увагу. «Американська дилема» (1944) Ґунара Мідрала (G. Myrdal) зробила основний внесок у вивчення расових взаємовідносин у США й інших країнах. «Авторитарна особистість», підготовлена Теодором Адорно (T. Adorno) і його колегами, заклала основи вивчення упереджень. Чотиритомне видання «Американський солдат», яке вийшло у 1949 і 1950 рр., було підготовлене багатьма відомими суспільствознавцями Америки під загальним керівництвом соціолога Семюела Стуффера (S. Stouffer).

Після другої світової війни однією з перших спроб у розвитку спеціальної політичної орієнтації в соціальних дисциплінах була праця політологів Даніеля Лернера (D. Lerner) і Гаролда Ласвелла (H. Lasswell) «Політичні науки: сучасний розвиток цілей і методу» (1951). Політичні науки, згідно з Ласвеллом, прагнуть не лише досягти теоретичних наукових цілей, але й мають фундаментальну практичну орієнтацію. Більше того, мета політичної науки не тільки зробити внесок у розробку якомога ефективніших розв'язків, але й забезпечити знання, необхідні для поліпшення практики демократії. Іншими словами, спеціальний наголос політичних наук робиться на демократії, де кінцевою метою є реалізація людської гідності в теорії та практиці.

У повоєнний час систематичне вивчення державного управління стало сферою політичної науки. Тоді у провідних університетах були прийняті програми з наголо-

сом на державній політиці. Наприклад, у Гарвардській вищій школі державного управління, заснованій в 1937 р., наприкінці 40-х років був організований міжуніверситетський комітет з розробки матеріалів навчального плану, головним продуктом роботи якого стала книга Гаролда Стейна (H. Stein) «Державне управління і розвиток політики: збірник ситуаційних прикладів» (1952 р.).

Однак найважливіший імпульс розвитку аналізу політики після другої світової війни був даний без участі суспільствознавців. Розширення сфери аналізу політики в розвинутих країнах Заходу відбулося внаслідок діяльності інженерів, системних аналітиків та прикладних математиків, які не мали базової підготовки з суспільних наук. Друга світова війна стала поштовхом для залучення фахівців, чия орієнтація на проблеми політики часто була аналітичною у вузькому значенні цього терміна. В. Дан зазначає, що ідея «аналізу» пов'язувалася із зусиллями розділити або розкласти проблеми на їхні ключові компоненти. Наприклад, розкласти проблему національної оборони на взаємовиключні альтернативи (ядерні боеголовки, стратегічні бомбардувальники, сухопутні війська), наслідки яких для встановлених цілей можна було б передбачити.

Для повоєнного періоду також характерна зміна цілей аналізу державної політики. Частково це знайшло відображення у зростанні впливу неурядових дослідницьких організацій, які значно прискорили поширення системного аналізу та пов'язаних з ним методів в уряді та академічному середовищі. У США розвиток так званої планово-програмно-бюджетної системи (PPBS) відбувся переважно завдяки зусиллям дослідників з *Rand Corporation*. Вперше PPBS була впроваджена в 1965 р. у Міністерстві оборони США з метою з'ясування найефективніших методів забезпечення національної безпеки країни.

Інституціоналізація аналізу політики

Початок розвитку державної політики як окремої сфери наукової діяльності можна датувати кінцем 60-х років, коли були видані матеріали двох конференцій, проведених під егідою Американської ради із соціально-науко-

вих досліджень. Сучасний термін «аналіз політики» у тих же 60-х роках почав широко використовувати Єгескель Дрор (Y. Dror), а вперше його вжив Чарлз Ліндблом (C. Lindblom) у 1958 р. Цей вид аналізу політики, який Вілдавскі назвав «повідомленням правди владі», викликав віру в соціальні науки як форму інженерії або медицини, оскільки знання про суспільство давало змогу знайти засіб зробити це суспільство кращим.

До середини 1970-х років заклик Ласвела про орієнтацію соціальних наук на дослідження державної політики набув виразного інституціонального оформлення. У межах кожної соціальної дисципліни були засновані спеціальні організації, призначені для проведення прикладних і орієнтованих на політику досліджень, зокрема Організація з вивчення політики (політична наука), Товариство вивчення соціальних проблем (соціологія), Товариство з психологічного вивчення соціальних проблем (психологія).

У 1980-х роках у процесі інституціоналізації було зроблено ще один крок. Ним стало створення у США фахових міждисциплінарних організацій, таких як Асоціація державної політики і менеджменту (економічна теорія та політична наука) та Соціально-економічне товариство (соціологія та економічна теорія). Обидві асоціації проводили регулярні щорічні наукові конференції, був також заснований науковий журнал *Journal of Public Analysis and Management*, який поповнив низку вже створених у кінці 70-х — на початку 80-х років політичних журналів: *Political Sciences*, *Journal of Policy Studies*, *Policy Studies Review*. Окрім цих журналів існували сотні інших, присвячених охороні здоров'я, освіті, юриспруденції, науці й технології та іншим конкретним сферам державної політики.

У 70-х роках у провідних університетах США, частково за фінансової підтримки програми Фонду Форда з державної політики і соціальної організації, були розроблені нові навчальні програми і з'явилися нові освітні та наукові ступені з аналізу політики. Основні дослідницькі університети створили центри або інститути політики, які посіли своє місце поряд із кількома тисячами неуніверситетських організацій з дослідження державної політики, більшість із яких (близько 70 %) було

засновано після 1950 р. У федеральному уряді, у багатьох штатах і великих муніципалітетах були створені спеціальні дослідницькі підрозділи з аналізу державної політики. Подібні підрозділи створили також Національна асоціація губернаторів і Національна ліга міст. Спеціальність «політичний експерт» набула офіційного визнання.

Головна відмінність досліджень політики у ХХ ст. від подібних досліджень у ХІХ ст. полягає не в методах отримання знань, а в соціальній організації та практичному використанні цих знань. Члени перших статистичних товариств та дослідницьких інститутів, як правило, не займалися безпосередньо науковими дисциплінами, а професіоналізація досліджень політики ще не набула хоч якихось помітних масштабів. У ХХ ст. науковці та інші фахівці почали брати безпосередню участь у процесі вироблення державної політики, хоча переважно в періоди політичних та соціально-економічних криз. І лише в останні роки роль цих спеціалістів та науковців набула інституціонального оформлення. Вперше уряди всіх рівнів почали запрошувати на постійну роботу фахівців, які отримали базову підготовку з відповідних дисциплін: аналізу політики, державного управління, соціальної роботи, планування тощо. Це було знаменням приходу нової ери «суспільства знань», де процес вироблення ефективної державної політики вирішальною мірою став залежати від спеціалізованих знань та методів фахівців з різних дисциплін.

Ще одним важливим елементом формування умов для розвитку аналізу політики є наявність мережі незалежних аналітичних центрів, дослідницьких інститутів, консалтингових фірм, неприбуткових організацій тощо, які виконують дослідження в галузі державної політики. Неупередженість, аналітична чесність у поєднанні з потужним інтелектуальним потенціалом робить їх активними і впливовими гравцями у виробленні державної політики. В зарубіжній літературі вони отримали загальну назву «think tanks», що у прямому перекладі звучить як «резервуари думок», тобто потужні інтелектуальні ресурсні центри, котрі здатні братися за вирішення будь-якої проблеми. В нашій літературі зустрічається назва «мозкові центри», яку ми й будемо вживати.

Мозкові центри — недержавні громадські інститути перспективних досліджень — можуть зміцнити демократичні інституції країни, підвищити якість процесу прийняття рішень, надаючи рекомендації в галузі політики і розробляючи альтернативні рішення, а також залучати громадян до процесу прийняття політичних рішень шляхом проведення відкритих обговорень урядової політики і поширення інформації. Мозкові центри є результатом і атрибутом громадянського суспільства, сприяють всебічному його розвитку.

У Європі дослідницькі інститути часто тісно співпрацюють з політичними партіями, бізнесовими асоціаціями, робітничими профспілками, міністерствами, які провадять активну роботу з розвитку або підтримки принципів інститутів політики. У США дослідницькі інститути мають велику інституційну незалежність. За видом діяльності мозкові центри в країнах Західної Європи та Америки можна розділити на три основні групи [4, с. 21]:

- Науково-дослідні центри. Ці приватні інститути проводять високоякісні технічні дослідження. Головною рисою, що відрізняє їх від звичайних університетів, є перспективна спрямованість досліджень. Вони аналізують первинні наслідки реалізації різних альтернатив політики, наприклад, результати змін податкового режиму без поточних пропозицій внесення змін до законодавства. Їхня продукція орієнтована на перспективу. У США мозкові центри, які належать до цієї групи, є найдавнішими і дуже впливовими. Наприклад, *Brookings Institution*, Інститут проблем міського розвитку та Національне бюро економічних досліджень. У Німеччині такою установою є Інститут економічних досліджень, у Великій Британії — Лондонський інститут міських досліджень.
- Контрактні дослідницькі організації. Головним джерелом фінансування для інститутів цієї групи є урядові контракти. Їхній основний продукт — це технічна робота і звіти для урядових організацій, але дуже часто їх використовують і для журнальних статей. Контрактна робота може бути збалансована й доповнена ресурсами з фондів, призначених для проведення

досліджень на інші теми, розширення проектів, що фінансуються урядовими організаціями, а також для розповсюдження результатів цих досліджень на ширшу аудиторію. Для здійснення дослідницьких робіт найчастіше застосовується залучення працівників за договором підряду. Це допомагає подолати проблему обмежених можливостей постійного штату, а також сприяє об'єктивному аналізу та гарантує якість робіт.

- Центри, що займаються лобіюванням. Ці інститути проводять свою політику, відрізняються схильністю до певних інтересів у поєднанні з наполегливим просуванням своїх ідей. Такі центри рідко проводять складні дослідження. Заради підтримання власного становища, вони аналізують та підводять підсумки роботи, здійсненої іншими. Їхнім основним завданням є надання інформації у чіткому, загальнодоступному форматі. Брак своїх знань, досвіду та відсутність об'єктивності лобістські центри компенсують доступом до вищих державних чиновників як у законодавчих, так і в урядових організаціях. У США найвідомішим лобістським центром є консервативний *Heritage Foundation*.

Для 80—90-х років характерною рисою сфери державної політики став перехід «мозкового центру» із США до інших країн. Оскільки на початку трансформаційних змін американські фонди активно діяли і в Центральній та Східній Європі та в країнах СНД, більшість мозкових центрів у регіоні залишились прихильними саме до американської моделі. Але американські фонди поступово згортають свою діяльність, і все більше незалежних дослідницьких центрів переходить до європейської моделі.

3. Аналіз державної політики на шляху до постіндустріального суспільства

Одним із методів дослідження аналізу політики є розгляд еволюції спеціалізованого знання як частини руху до постіндустріального суспільства, тобто до суспільства, в якому домінуюча роль належатиме інститутам, котрі займаються теоретичними дослідженнями, нові технології стануть основним джерелом соціальних нововведень та прийняття політичних рішень, а основою

«індустрії знань» стане клас освічених професіоналів. Постіндустріальне суспільство, яке є вдосконаленням зразків соціальної організації та моделей вироблення політики індустріального суспільства, можна охарактеризувати з погляду його безпосереднього відношення до оцінки історичного розвитку та значущості аналізу політики. В. Дан наводить такі характеристики:

1. Важливість теоретичного знання. Хоча й ранні цивілізації спирались на спеціалізоване знання, тільки в ХХ ст. з'явився поділ на «соціальні» та «матеріальні» технології, що прямо залежать від кодифікації теоретичного знання, яке виробляють соціальні, фізичні та біологічні науки.

2. Створення нових інтелектуальних технологій. Розвиток математичних та економетричних методів зробило можливим використання моделювання, імітації та різних форм системного аналізу для знаходження найефективнішого рішення державних проблем.

3. Зростання класу. Найбільша соціальна група в США, яка найшвидше зростає, складається з професійно підготовлених людей. Ця група, до якої належать професійні менеджери, складала в 1975 р. 25 % робочої сили. У ХХІ ст. вона може скласти найбільшу групу населення.

4. Перехід від виробництва товарів до виробництва послуг. Уже в 1975 р. понад 65 % працездатної робочої сили було зайнято у сфері виробництва та надання послуг, у 1990 р. ця цифра зросла до 70 %. Це переважно гуманітарні (такі, як охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення) та професійно-технічні послуги (скажімо, дослідження, оцінка, системний аналіз, комп'ютерне програмування).

5. Інструменталізація науки. Хоча природничі й соціальні науки впродовж декількох століть використовувалися як інструмент контролю за людським та матеріальним оточенням, вони були досить відкриті для внутрішньої критики й захищені нормами об'єктивності, нейтральності та незацікавленості. На сучасному етапі наука стала більш бюрократичною, підлеглою урядовим цілям, і її почали оцінювати з точки зору інструментального вкладу в суспільство.

6. Виробництво та використання інформації. Інформація стає одним з найдефіцитніших ресурсів суспільства. Інформація є колективним, а не приватним благом, тому для досягнення оптимальних результатів у процесі виробництва та використання інформації більше придатні стратегії співробітництва, аніж конкуренції [7, р. 52].

Таким чином, розвиток аналізу політики наприкінці ХХ ст. підтверджує ідею появи постіндустріального суспільства. У зв'язку з цим виникає безліч запитань. Яким чином виробники знань у галузі державної політики впливають на сучасне суспільство? Що означає для розподілу політичної влади в суспільстві центральна роль теоретичного знання? Чи призведе стрімке поширення нових інтелектуальних технологій до змін у структурі процесу вироблення державної політики? Якщо аналіз політики — це виробництво знань з практичною метою, то для чієї мети він слугує? Коротше кажучи, як ми можемо інтерпретувати історичну трансформацію аналізу державної політики від самого його початку до сьогоденного «суспільства знань»?

Існує дві протилежні ідеї у відповідях на ці запитання. Перша ідея, яка переважає у системних технологіях, полягає в тому, що професіоналізація аналізу політики означає зсув у розподілі влади від виробників політики у бік аналітиків політики. Ця ідея, що отримала назву «технократичне керівництво», тісно пов'язана з аналітикоцентричним твердженням, що найкращим шляхом поліпшення якості вибору державних рішень є збільшення кількості аналітиків, які проводять більше аналізу. Протилежна ідея — «технократичної ради» — стверджує, що професіоналізація аналізу політики та пов'язаних з ним дій означає нові, ефективніші засоби посилити владу виробників політики та інших домінуючих груп, соціальний стан яких продовжує спиратися на багатство і привілеї.

Власне кажучи, жодна з цих ідей не може претендувати на точність в інтерпретуванні подій, які супроводжують рух до постіндустріального суспільства. Кожна з них пропонує однобічний погляд на окремі характеристики сучасного суспільства, відкидаючи інші. «Першо-причиною сучасного буму в аналізі політики є гігантське

зростання американського уряду, а не інтелектуальний розвиток суспільних наук» (Цит. по [7, р. 53]). У ХХ ст. розширення урядової діяльності призвело до потреби подальшого розвитку політичних знань. Із зростанням уряду розширюється й ринок для аналізу політики.

Підвищення ролі аналізу політики є наслідком, а не причиною змін у структурі уряду, природі та сутності соціальних проблем. У зв'язку з ідеєю технократичного керівництва знання про політику є дефіцитним ресурсом, володіння яким неминуче посилює владу та вплив політичних аналітиків. Отже, ідею технократичного керівництва можна підсумувати у такому вигляді:

1. Зростання взаємної залежності, складність та темпи зміни сучасного суспільства роблять існуючі знання застарілими. Тому з'являється потреба в нових формах знання про політику.

2. Проблеми сучасного суспільства можна вирішити з допомогою спеціалізованого знання, яке виробляють професійні політичні аналітики.

3. Технічна складність політичного вибору породжує все вищі рівні прямого залучення професіональних аналітиків та експертів.

4. Вищі рівні прямого залучення професіональних аналітиків посилюють їх владу у процесі розробки ключових рішень щодо політики.

5. Зростання залежності політиків від професіональних аналітиків політики зменшує їхню політичну владу.

Протилежна ідея технократичної ради починається з твердження, що професіональні політичні аналітики діють в умовах, коли виробники політики, як споживачі спеціалізованого знання, визначають сферу діяльності виробників цього знання. В такому контексті первісна роль аналітика політики — це легітимізація політичних рішень, які приймають ті, хто має реальні владні повноваження. Ідея технократичної ради також може бути підсумована декількома ключовими тезами:

1. Головні політичні альтернативи віддзеркалюють конфлікти цінностей різних сегментів суспільства.

2. Конфлікти цінностей також відбиваються на невідповідності політичної влади в політичній системі.

3. Вибір певної політичної альтернативи символізує перемогу одного сегмента суспільства над іншим.

4. Виробники політики використовують наукові й технічні обґрунтування, вироблені політичними аналітиками, для того щоб легітимізувати вибір, який був зроблений на політичній основі.

5. Ефективне використання наукових і технічних обґрунтувань потребує підтримки іміджу аналізу політики як набору ціннісно нейтральних, неупереджених та аполітичних технологій.

6. Професійні політичні аналітики як джерело наукових і технічних обґрунтувань можуть бути зручним козлом відпущення в разі краху будь-якої політики.

Таким чином, професіоналізація та підвищення ролі аналізу політики в другій половині ХХ ст. віддзеркалюють фундаментальні зміни в природі сучасного суспільства та його проблемах, зміни, які сприяли розвиткові нових форм спеціалізованого знання. Історія аналізу політики демонструє, що завданням виробництва спеціалізованого знання є поліпшення державної політики в різних сферах. Це завдання не є суто науковим, за своєю природою воно фундаментально практичне.

Вся історія аналізу державної політики аж до сьогоднішнього дня свідчить: він тісно пов'язаний із політичними процесами, які відображають конфлікти цінностей різних сегментів суспільства, що крізь призму свого бачення домагаються поліпшення соціального становища.

Резюме

- Основним мотивом розвитку аналізу державної політики від античності до промислової революції була необхідність дослідження зв'язку між знанням та діяльністю. Історично головною метою аналізу політики стало забезпечення виробників політики інформацією для прийняття аргументованих рішень щодо проблем політики. Як специфічна сфера діяльності, аналіз політики супроводжував усі історичні зміни в організації суспільства. З'явившись у період перших цивілізацій як результат зусиль окремих виробників спеціалізованих знань, аналіз політики згодом перетворився

на інтелектуальний продукт цілого класу освічених осіб, знання та навички якого стали необхідними суспільству з початком промислової революції.

- Головна відмінність досліджень політики в ХХ ст. від подібних досліджень у ХІХ ст. полягає не в методах отримання знань, а в соціальній організації та практичному використанні цих знань. Для ХХ ст. стали характерними три процеси: 1) професіоналізація соціальної науки взагалі та аналізу державної політики, зокрема, що призвело до утворення прошарку високоосвічених та ерудованих університетських професіоналів, яких уряд почав залучати до надання практичних порад виробникам державної політики та державним установам; 2) інституціональне оформлення аналізу державної політики у вигляді розгалуженої мережі урядових, неурядових та приватних дослідницьких інститутів, організацій та центрів; 3) інституціоналізація ролі політичного експерта як фахівця, котрий постійно працює в урядових, неурядових чи приватних дослідницьких організаціях і бере безпосередню участь у процесі вироблення державної політики.
- Існує принаймні два варіанти пояснення історичного розвитку аналізу політики: 1) технократична рада — головна роль аналітиків політики полягає в легітимації політичних рішень, які приймаються реальними носіями влади, чий соціальний стан визначається владою, багатством та привілеями; 2) технократичне керівництво — знання про політику стає дедалі дефіцитнішим ресурсом, володіння яким зміцнює владу і вплив професійних аналітиків політики та експертів.

Контрольні запитання та завдання:

1. Відомо, що в середні віки методи отримання знань, які стосуються політики, були ненауковими, за сьогоднішніми вимірами. Що Ви ще знаєте про застосування окультних наук для вироблення політичних рішень?

2. Які наукові галузі стали основою появи та розвитку сучасного аналізу політики?

3. З яким історичним періодом пов'язане зростання емпіричних досліджень? Як це вплинуло на розвиток аналізу політики?

4. Коли вперше виник термін «аналіз політики»?

5. Відомо, що поява та розвиток прикладної соціальної науки стали відповіддю на зростання рівня невизначеності у процесі переходу від аграрного до індустріального суспільства. Про яку невизначеність ідеться?

6. Яким чином проходила інституціоналізація аналізу державної політики в західних країнах? Чи можливо це в Україні? Що б ви порадили зробити урядові України на цьому шляху?

7. Які характерні риси притаманні технократичному суспільству? На вашу думку, які позитивні чи негативні наслідки матиме перехід до технократичного суспільства в Україні?

8. Існує думка, що організації є «кошиками для сміття», які відкривають переваги в процесі діяльності, а не діють на підставі існуючих переваг. Як аналіз політики може поліпшити ситуацію в таких організаціях?

9. Чи правильною є ідея постіндустріального суспільства? Обґрунтуйте свою відповідь.

Література

1. Вебер М. Избранные произведения.— М.: Прогресс, 1990.— 808 с.

2. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика.— К.: Основи, 1998.— 534 с.

3. Малтус Т. Дослідження закону народонаселення.— К.: Основи, 1998.— 535 с.

4. Роль исследовательских центров в странах с переходной экономикой // Трансформация.— 1999.— № 5.— С. 19—22.

5. Себайн Дж., Торсон Т. Історія політичної думки.— К.: Основи, 1997.— 838 с.

6. Энгельс Ф. Положение рабочего класса в Англии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 2.— С. 231—517.

7. Dunn W. Public Policy Analysis. An Introduction.— Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.— 480 p.

МОДЕЛІ ТА ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1. Моделі політики

2. Види державної політики

1. Моделі політики

Для аналізу державної політики та його складової частини — процесу прийняття рішень — політологи розробили багато моделей, теорій, підходів, концепцій та схем. Ці теорії та концепції необхідні для спрямування вивчення державної політики, полегшення спілкування, а також для пропонування можливих пояснень дій стосовно політики. Для систематичного аналізу державної політики необхідні певні керівні принципи та критерії, які б допомогли запобігти сліпому блуканню серед величезного обсягу даних.

При розгляді теоретичних підходів до аналізу державної політики обов'язково слід розрізняти процес вироблення державної політики і процес прийняття рішень. Останній містить в собі дискретний вибір серед двох чи більше альтернатив. Теорії прийняття рішень оперують критеріями та процесами, які використовуються саме для такого вибору. Вироблення державної політики складається з потоків та моделей діяльності, які охоплюють багато як звичайних, або стандартних, так і не зовсім звичайних, а часом і нестандартних рішень. Дуже рідко за якоюсь державною політикою стоїть одне-єдине рішення.

Досліджувати та аналізувати державну політику можна за допомогою теоретичних моделей, які запропонував Т. Дай у своїй праці «Осягнення державної політики» [1]: 1) інституціональної; 2) процесуальної; 3) групової; 4) еліти; 5) раціональної; 6) інкрементальної; 7) ігрової; 8) системної; 9) суспільного вибору. Ці концептуальні

моделі допоможуть ідентифікувати найважливіші аспекти проблем політики; полегшать визначення суттєвих рис політичного життя; спрямують наші зусилля на краще розуміння державної політики, з'ясувавши, що в ній важливе, а що не варте уваги; запропонують пояснення державної політики та спрогнозують її наслідки.

Жодна із названих концептуальних моделей не застосовується лише при дослідженні державної політики, але кожна пропонує окремий шлях до розуміння політики. Моделі не конкурують між собою, оскільки забезпечують окремий погляд на політичне життя. У більшості випадків конкретна державна політика є комбінацією різних моделей.

Інституціональна модель

У рамках цієї моделі державною політикою вважається результат діяльності певних політичних інститутів. Урядові інститути давно перебувають у центрі уваги аналітиків, оскільки політичні процеси переважно обертаються навколо конкретних урядових інститутів (парламент, президент, суди, бюрократія, органи місцевої влади та місцевого самоврядування), які авторитарно детермінують, втілюють та нав'язують певну державну політику.

Тісні взаємовідносини між державною політикою та урядовими інститутами очевидні — політика не стане державною без її прийняття та впровадження певними інститутами. Урядові інститути надають державній політиці таких суттєвих ознак:

- легітимності — тільки урядова політика передбачає правові зобов'язання;
- універсальності — тільки урядова політика поширюється на все суспільство;
- монополії на насильство — тільки уряд може на законних підставах покарати порушників своєї політики.

Інституціональні дослідження зазвичай описують специфічні урядові інститути — їхні структури, організацію, обов'язки та функції — без систематичного дослідження впливу інституціональних ознак на результати політики. Детально описуються конституційні і правові порядки, а також безліч урядових агентств різ-

них рівнів. Проте інституціональний підхід дуже важливий, оскільки урядові структури є структурованими моделями індивідуальної та групової поведінки, яка так чи інакше впливає на зміст державної політики.

Важливо пам'ятати, що сама зміна структур не веде автоматично до змін у державній політиці. Тут потрібне глибоке дослідження істинних зв'язків між структурою і політикою. Оцінюючи вплив структури на політику, слід пам'ятати, що вони значною мірою детерміновані соціально-економічними силами.

Процесуальна модель

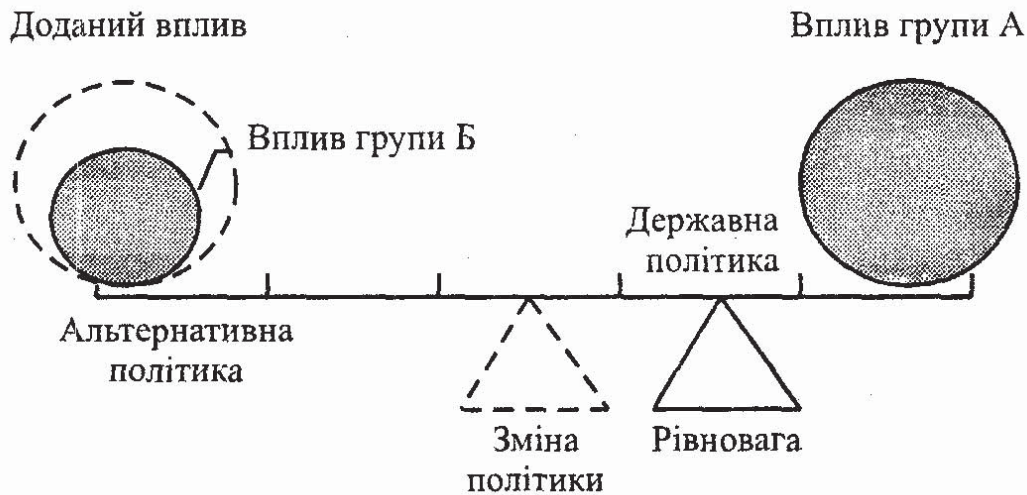
Ця модель розглядає державну політику як політичну діяльність. Політичні процеси і поведінка вивчалися політологією протягом кількох десятиліть. Сучасна політична наука вивчає діяльність виборців, груп інтересів, законодавців, президентів, бюрократів, суддів та інших політичних акторів. Одна з основних цілей такого підходу — виробити моделі діяльності, або «процеси». Аналітики намагаються згрупувати різноманітні види політичної діяльності відповідно до їхніх відносин з державною політикою. Внаслідок процес вироблення державної політики постає як набір або ланцюг політичних дій: ідентифікація проблеми, встановлення порядку денного, формулювання пропозицій політики, легітимація, втілення, оцінювання політики.

Деякі політологи вважають, що дослідження державної політики треба обмежувати вивченням процесів, уникаючи аналізу змісту політики. Американський політолог Чарлз Джонс (С. Jones), наприклад, гадає, що своєрідними «ліками» для оздоровлення соціальних систем є модифікація всіляких політичних процесів: полегшення доступу різних інтересів до процесу вироблення державної політики, забезпечення критики та опозиції, оприлюднення рішень і процесу їх прийняття (Цит. за [2, р. 22]). Процесуальний підхід дозволяє аналітикам вивчати те, як приймаються рішення або як вони повинні прийматися, але не дає їм можливості коментувати зміст державної політики. Проте такий підхід корисний для кращого розуміння діяльності, пов'язаної з процесом вироблення державної політики, оскільки шляхи та способи прийняття політики впливають на її зміст, і навпаки.

Аналітикам важливо пам'ятати, що зміни в процесі вироблення державної політики не завжди призводять до змін змісту політики, оскільки цей процес наражається на соціальні, економічні, технологічні обмеження, які роблять його відкритим або закритим, конкурентним або неконкурентним, плюралістичним або елітарним. Те, що ми віддаємо перевагу відкритій, демократичній, плюралістичній політичній системі, не означає, що вона обов'язково продукуватиме досконалу політику в галузях національної оборони, освіти, добробуту тощо. Зв'язок між процесом і змістом ще має бути з'ясований.

Модель груп

В основі цієї моделі лежить теорія груп, яка вважає взаємодію між групами центральним фактом політики. В рамках моделі груп державна політика постає як результат рівноваги груп (див. мал. 2).



Мал. 2. Модель груп

Джерело: Dye T. *Understanding Public Policy*.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— P. 25.

В сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, які мають спільні інтереси, формально або неформально об'єднуються і виставляють свої вимоги уряду. Індивіди мають вагу в політиці лише в тому випадку, коли вони діють як частина групових інтересів або від їх імені. Групи стають своєрідними містками між індивідами та урядом. Політика — це боротьба між групами за вплив на державну політику.

Завдання політичної системи — управління груповими конфліктами за допомогою: 1) встановлення правил гри у боротьбі груп; 2) пошук компромісів і балансування інтересів; 3) узаконення компромісів у формі державної політики; 4) нав'язування цих компромісів. Прихильники теорії груп доводять, що політика — це завжди рівновага, встановлена у боротьбі груп. Вплив груп детермінується їх кількістю, багатством, організаційною силою, лідерством, доступом до тих, хто приймає рішення, внутрішнім примусом.

Теорія груп описує всю важливу політичну активність у термінах групової боротьби. Виробники політики розглядаються як такі, хто постійно відповідає на тиск конкуруючих між собою груп шляхом договорів, компромісів, угод. Політики намагаються сформуванати з груп коаліційну більшість. Виконавчі агентства також розглядаються в термінах їхньої групової належності. Політичні партії розглядаються як коаліції груп.

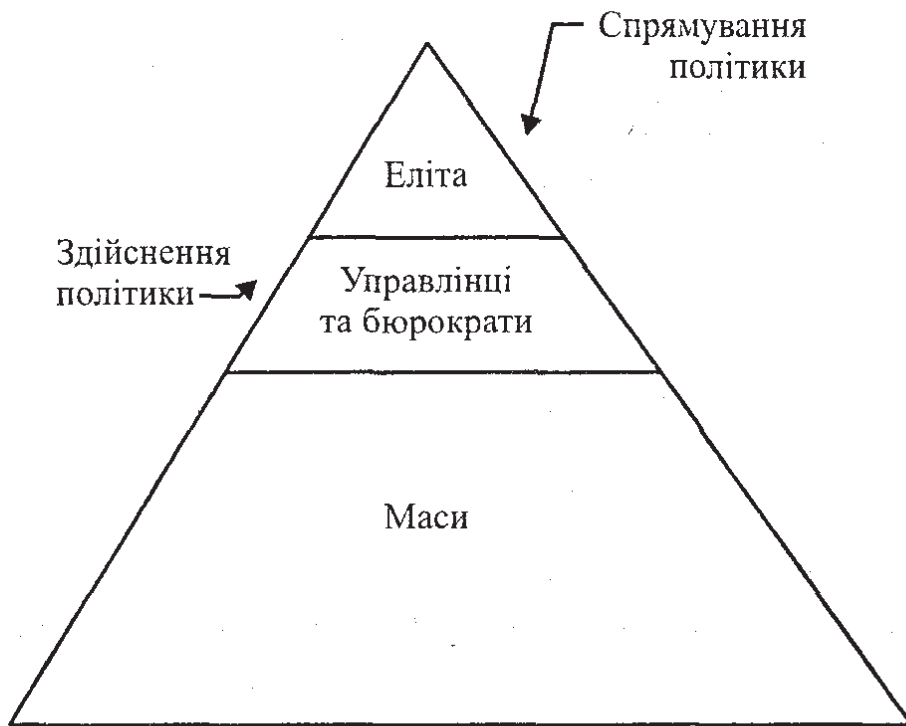
Головний інтерес системи груп — політична система як така, що зберігає рівновагу як єдине ціле завдяки дії кількох факторів: по-перше, наявності латентних груп (лобі, груп тиску, груп інтересів), діяльність яких на політичній арені не завжди помітна, але є важливою для підтримання рівноваги системи; по-друге, сумісницького принципу членства в групах, що пом'якшує вимоги окремих груп і не дає їм суттєво віддалятися від домінуючих цінностей; по-третє, наявності системи стримувань і противаг як наслідку конкуренції груп, що також сприяє підтриманню рівноваги системи.

Модель еліт

У межах моделі еліт державна політика розглядається як уподобання та цінності правлячих еліт. Згідно з цією моделлю, лише «еліти» реально формують думку мас щодо політичних питань, «маси» ж — апатичні й слабо інформовані про державну політику. Політика йде зверху, від еліт до мас, а не навпаки (див. мал. 3).

Основні положення теорії еліт:

- Суспільство поділене на небагатьох, хто має владу, і багатьох, котрі її не мають. Лише невелика група людей розміщує суспільні цінності; маси не приймають рішень щодо державної політики.



Мал. 3. Модель еліт

Джерело: Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— P. 26

- Меншість, яка править, відрізняється від мас, якими правлять. Еліти непропорційно рекрутуються із вищих соціально-економічних суспільних страт.
- Рух до еліти має бути повільним і поступовим, для того щоб зберегти стабільність і запобігти революції. Лише ті не-еліти, які поділяють основні цінності еліт, можуть бути допущені до правлячих кіл.
- Еліти приходять до консенсусу в ім'я збереження фундаментальних цінностей соціальної системи.
- Державна політика відображає домінуючі цінності еліти, а не вимоги мас. Зміни в державній політиці мають інкрементальний, а не революційний характер.
- Діяльні й активні еліти зазнають відносно невеликого прямого впливу з боку апатичних мас. Еліти більше впливають на маси, ніж маси на еліти.

З якими критеріями теорія еліт підходить до розуміння та аналізу державної політики?

1) Зміни та інновації в державній політиці є наслідком переоцінки елітами власних цінностей. Через традиційну консервативність еліт ці зміни не революційні. Елі-

тизм зовсім не означає, що державна політика спрямована проти добробуту мас, навпаки — відповідальність за добробут мас лежить на елітах.

2) Маси нічого не вирішують. Демократичні інститути — вибори, політичні партії — важливі лише як символічні цінності. Вони зв'язують маси з політичною системою шляхом надання їм можливості опосередковано впливати на процес прийняття політичних рішень.

3) Стабільність політичної системи та її виживання залежать від консенсусу еліт в ім'я фундаментальних цінностей системи. Елітизм не означає, що члени еліт не конкурують між собою або доходять згоди в усіх питаннях. Це нереальна ситуація. Але конкуренція зосереджена навколо досить вузького кола питань, щодо яких еліти частіше погоджуються, ніж не погоджуються. У зрілих демократіях, наприклад, існує консенсус еліт щодо: конституційного правління, свободи слова, свободи опозиційних партій, рівності можливостей у всіх сегментах суспільного життя, священності приватної власності, важливості індивідуальної ініціативи та винагороди, легітимності приватного підприємництва, капіталістичної економічної системи.

Раціональна модель

Державна політика тут означає процес досягнення максимальної соціальної вигоди. Тобто урядові слід дотримуватися такої політики, яка б давала найкращий результат для суспільства, і уникати політики, яка не дає такого результату. Ця дефініція максимальної соціальної мети містить в собі два важливих моменти: 1) не може бути прийнята політика, витрати від якої перевищували б вигоди; 2) серед наявних альтернатив особи, які приймають рішення, повинні вибирати таку, що дає максимальне перевищення вигід над витратами.

Іншими словами, політика найраціональніша там, де різниця між досягнутими і втраченими цінностями є позитивною і найбільшою серед інших альтернатив. Ідеться не про вузькі грошові рамки, в яких фундаментальними соціальними цінностями жертвують в ім'я заощадження певної кількості грошових одиниць, а про врахування усіх соціальних, політичних та економічних цінностей, які втратили або яких досягли. Для того щоб

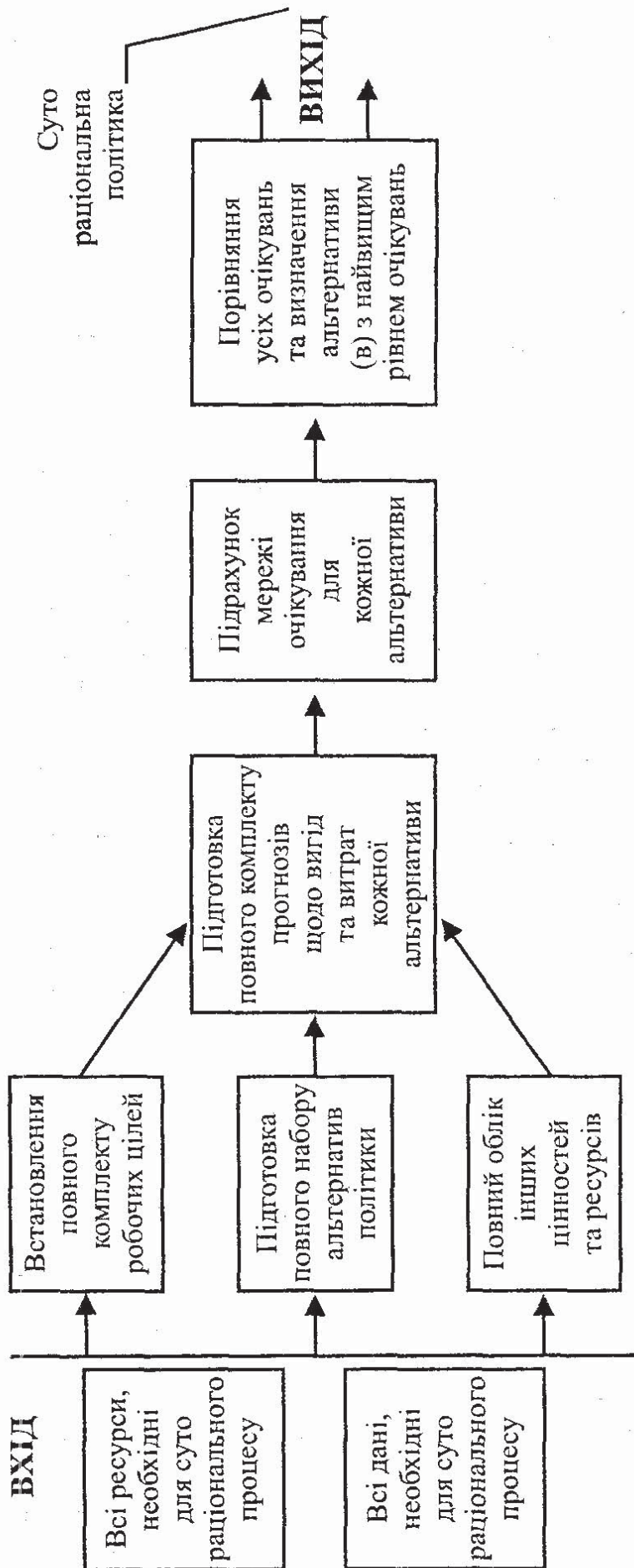
вибрати раціональну політику, виробникові рішення обов'язково слід:

- знати всі ціннісні переваги суспільства та їх відносну вагу;
- знати всі наявні альтернативи політики;
- знати всі наслідки кожної з альтернатив;
- точно підрахувати співвідношення витрат і вигід для кожної альтернативи;
- вибрати найефективнішу альтернативу;
- мати систему прийняття рішень, яка б сприяла раціоналізмові у формуванні політики (див. мал. 4).

Модель максимальної соціальної вигоди може бути використана для оптимізації розміру урядових програм: бюджет фінансується тільки до порога досягнення максимальної мети або певних цілей. Вперше її застосував у 1930-х роках Корпус інженерів США (U.S. Corps of Engineers) у програмі розвитку дамб і басейнів річок. Сьогодні ця модель застосовується до всіх урядових політик і програм. Це принципові аналітичні рамки для оцінки рішень стосовно державних витрат.

Проте існує так багато бар'єрів на шляху раціонального прийняття рішень, що модель в цілому рідко застосовується в урядовій практиці. Ось деякі із серйозних перешкод:

- як правило, приходять до згоди не щодо суспільних вигід, а вигід окремих груп чи індивідів, багато з яких конфліктують;
- часто вигоди й витрати неможливо порівняти між собою через їхню суперечливість;
- виробники політики не мають мотивів приймати рішення на користь соціальних цілей, навпаки, вони намагаються максимізувати власні вигоди: владу, статус, переобрання, гроші тощо;
- виробники політики не прагнуть до максимізації соціальної мети, а вдовольняються альтернативою, оптимальною за даних умов;
- значні інвестиції в існуючі програми перешкоджають розглядові альтернатив, які не враховують попередні рішення;
- існує чимало проблем з отриманням потрібної інформації щодо всіх можливих альтернатив та їхніх на-



Мал. 4. Раціональна модель

Джерело: Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— Р. 29.

слідків, зокрема вартість збирання інформації, її наявність, потрібний на це час;

- сучасна наука поки що неспроможна надати виробникам політики повну картину вигід і витрат кожної альтернативи політики;
- виробники політики, навіть озброєні передовою аналітичною технологією, не здатні до точного підрахунку витрат і вигід у контексті численних політичних, соціальних, економічних та культурних цінностей;
- невизначеність щодо наслідків альтернатив політики змушує її виробників максимально дотримуватись попередньої політики;
- сегментна природа вироблення політики у великих бюрократичних системах ускладнює координацію процесу прийняття рішень.

Однак раціональна модель є важливою для аналітичних цілей, оскільки допомагає аналітикам ідентифікувати бар'єри раціональності.

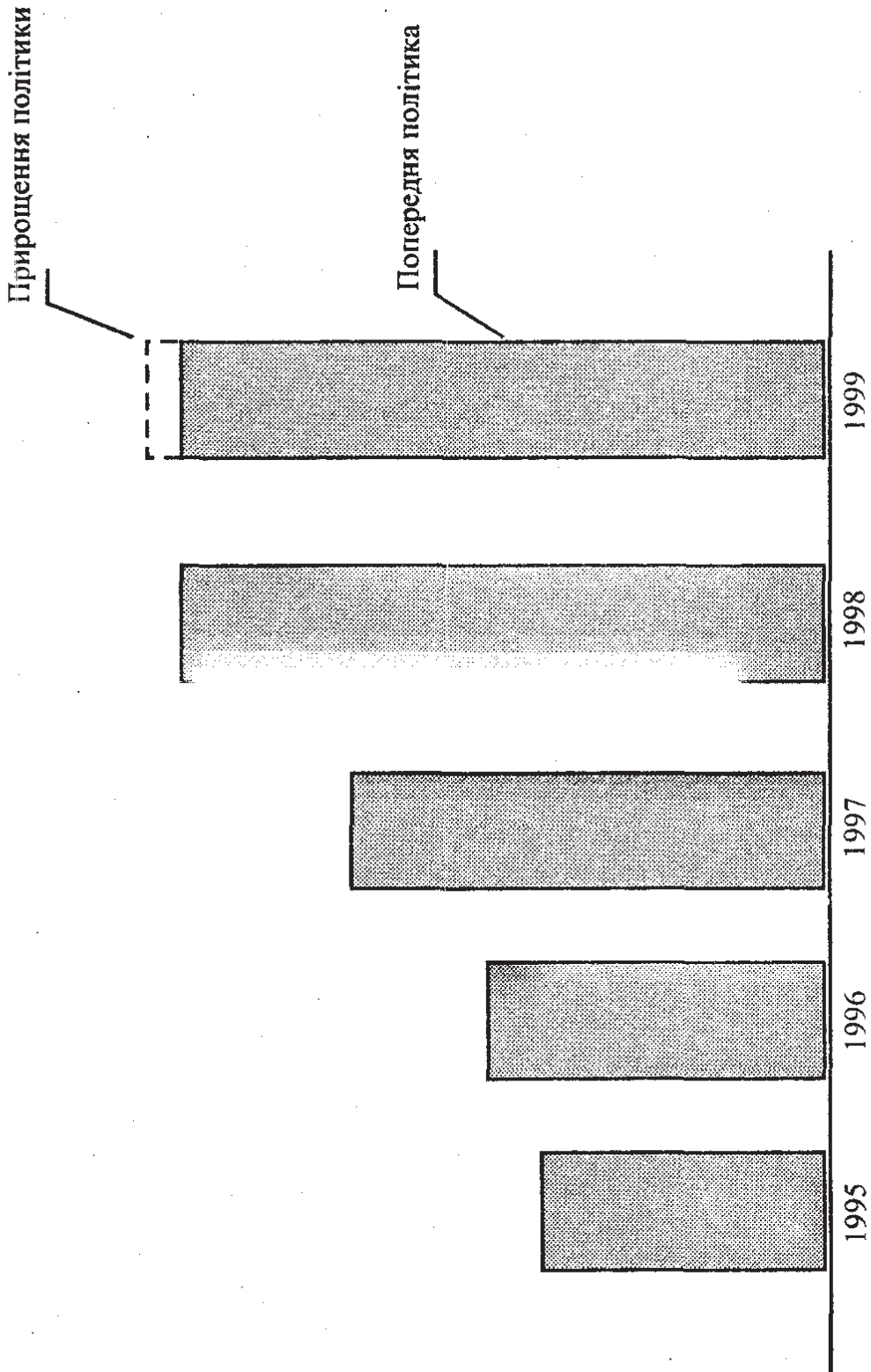
Інкрементальна (прирісна) модель

Інкрементальна модель подає державну політику як продовження попередньої урядової діяльності, але з певними додатковими модифікаціями (див. мал. 5).

Першим продемонстрував цю модель американський політолог Чарлз Ліндблом (С. Lindblom), котрий піддав критиці традиційну модель прийняття рішень. У рамках інкрементальної моделі було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення політики і запропоновано консервативніший процес прийняття рішень.

Консервативність інкременталізму полягає в тому, що він розглядає існуючі програми, політики та витрати як базові, зосереджуючи увагу на нових програмах чи політиках, які лише доповнюють або модифікують поточні. Виробники політики в цілому визнають легітимність діючих програм і погоджуються продовжувати попередню політику з причин:

- браку часу, інформації та грошей для дослідження всіх існуючих альтернатив поточної політики;
- визнання легітимності попередньої політики (безвідносно до її ефективності) через невизначеність наслідків цілком нової політики;



Мал. 5. Інкрементальна (прирісна) модель

Джерело: Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— P. 31.

- існування серйозних незворотних витрат у рамках діючої програми, що перешкоджає будь-яким радикальним змінам;
- політичної доцільності, оскільки до згоди приходять швидше в разі, коли йдеться лише про модифікацію існуючих програм, а не про суттєві зміни політики;
- прагматичного підходу, оскільки людина рідко прагне досягти максимального результату і вдовольняється виконанням окремих вимог;
- дій уряду в умовах плюралістичного суспільства, де набагато легше продовжувати існуючі програми, ніж втягуватись у тотальне узгодження політики під тиском специфічних суспільних інтересів.

Ігрова модель

Ця модель дає змогу розглядати державну політику як результат раціонального вибору в конкурентних ситуаціях. В основі моделі — теорія ігор, яка передбачає вивчення раціональних рішень у ситуаціях, коли два чи більше учасників мусять зробити вибір, результат якого залежатиме від вибору кожного з них. Ця теорія застосовується у сферах процесу вироблення політики, де немає «незалежного» найкращого вибору, а найкращий результат залежить від того, що роблять інші.

Ідея гри: люди, які приймають рішення, залучені до взаємозалежного процесу вибору. «Гравці» мають пристосувати свою поведінку не тільки до власних бажань і здібностей, а ще й до очікувань того, як будуть діяти інші. Теорія ігор застосовується до вирішення досить важливих політичних питань та конфліктних ситуацій (війна, мир, міжнародна дипломатія тощо). «Гравцями» можуть бути окремі індивіди, групи, національні уряди — всі, хто має чітко окреслені цілі та здатен мислити раціонально.

Правила гри описують альтернативи, наявні для всіх учасників. Можливі варіанти альтернатив, як правило, відображаються у вигляді матричної діаграми, яка показує альтернативи кожного гравця і можливі результати гри. Ключовий концепт теорії ігор — стратегія, що передбачає раціональне прийняття рішень з метою досягнення оптимального результату шляхом здійснення певного набору ходів після розгляду всіх можливих кроків

опонентів. Теоретики ігор використовують термін «міні-макс», який означає мінімізацію максимальних витрат або максимізацію мінімальних цілей.

Як приклад розглянемо гру «Боягуз» (див. табл. 1). Дві машини їдуть назустріч одна одній на великій швидкості. Якщо жоден з водіїв не зверне, то аварія неминуча. Але той, хто зверне, буде «боягузом». Водії прагнуть уникнути смертельного зіткнення, але вони також не бажають «безчестя», тобто стати «боягузом». Якщо водії не змінять напрямку руху, то результат буде оцінено як «-10», оскільки гравці неминуче розіб'ють свої машини. Та якщо водій А не змінить курсу, а водій Б зверне, то перший отримає «+5» («хорообрість»), а другий — «-5» («безчестя»). Якщо ж водій А зверне, а водій Б — ні, то результат буде зворотним. В разі якщо звернуть обоє, вони отримають по «-1», що набагато менше порівняно з ситуацією продовження руху будь-ким з них. Отже, результат залежатиме від дій водіїв, і кожен з них мусить спрогнозувати можливу поведінку іншого. Така форма «балансування на грані війни» є досить поширеною у міжнародних відносинах [2, р. 33].

Оцінка запропонованих схемою результатів показує, що найкращим вибором для обох водіїв була б зміна напрямку руху для мінімізації можливості катастрофи. Але це надто просто. Гравці можуть наповнити можливі результати різними цінностями. Наприклад, один із гравців може надати перевагу смерті перед безчестям. Кожен гравець повинен спробувати визначити цінності іншого, але жоден не матиме повної інформації щодо цінностей опонента. Більше того, можливе блефування

Таблиця 1. Матрична таблиця для гри «Боягуз»

		Водій А	
		Рух	Поворот
Водій Б	Рух	А:-10	А:-5
		Б:-10	Б:+5
	Поворот	А:+5	А:-1
		Б:-5	Б:-1

Джерело: Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— Р. 34.

відносно цінностей і ресурсів гравців. Наприклад, один із гравців може показати (або недвозначно натякнути) опонентові свою зневагу до життя «у цьому обридлому світі», демонстративно випити значну кількість алкоголю перед виїздом тощо. Така поведінка може упевнити опонента в тому, що інший гравець має намір ні в якому разі не звертати. Тож він зверне сам, і гравець, що блефував, виграє.

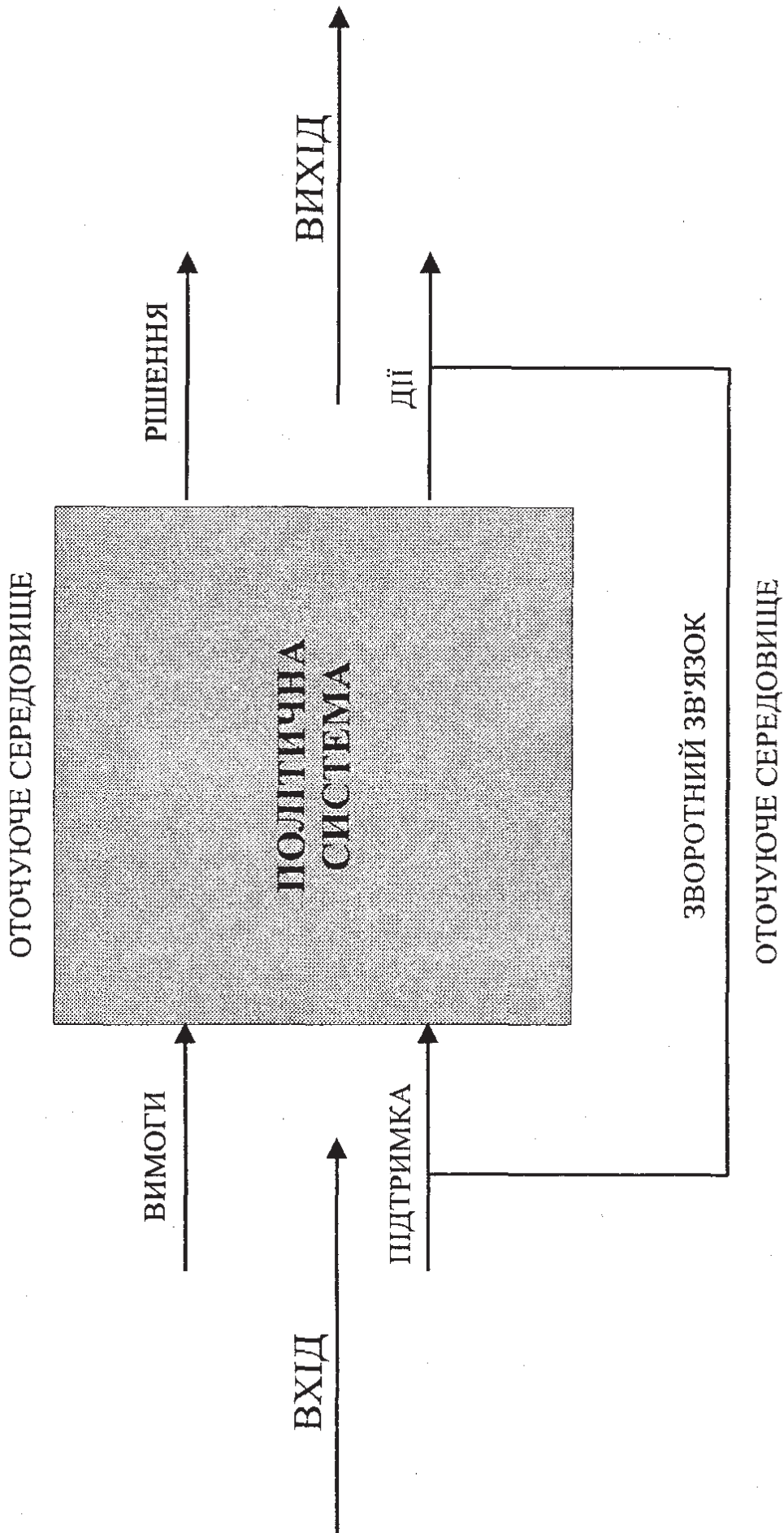
Стратегія мінімаксу розроблена для захисту гравця від кращої гри опонента. Вона може бути розглянута як консервативна стратегія, тобто націлена на зменшення втрат і забезпечення мінімального результату, а не на ризик задля максимізації цілей. Але більшість теоретиків гри розцінюють мінімакс як найкращу раціональну стратегію (раціональний гравець у грі «Боягуз» зверне, оскільки саме цей вибір допоможе мінімізувати максимальні втрати гравця).

Значення теорії ігор для аналізу державної політики полягає в забезпеченні аналітиків підходами та засобами вироблення політики в умовах конфліктних ситуацій.

Системна модель

У рамках цієї моделі державну політику розглядають як відповідь політичної системи на сили, що впливають на неї зовні, тобто як *вихід* системи (див. мал. 6).

Сили, що породжуються оточенням, розглядаються як *вхід* системи. *Оточуючим середовищем* є будь-які умови або обставини, що визначаються як зовнішні відносно кордонів системи. *Політична система* — це сукупність взаємопов'язаних структур та процесів, які авторитарно розміщують цінності в суспільстві. *Виходом* політичної системи є авторитарний розподіл цінностей та забезпечення прийняття їх населенням, що конститує власне державну політику. *Зворотний зв'язок* — це процес, за якого інформація про оточуюче середовище і стан політичної системи коригує або змінює її поведінку, наближаючи тим самим до наміченої мети та до встановленої ефективності. Передбачається також, що елементи системи взаємопов'язані, що система може відповісти силам оточуючого середовища і що вона буде це робити за власного самозбереження.



Мал. 6. Системна модель

Системна теорія зображує державну політику як вихід політичної системи. Концепція системи (схема була запропонована в 1957 р. американським політологом Девідом Істоном (D. Easton) у статті «Підхід до аналізу політичних систем») передбачає набір інститутів і процесів у суспільстві, чії дії трансформують вимоги в авторитарні рішення, що потребують підтримки всього суспільства. На вхід політичної системи надходять вимоги та підтримка. Вимоги з'являються у відповідь на реальні або очікувані умови оточуючого середовища, за яких індивіди чи групи намагаються вплинути на державну політику. Підтримка надається в разі, коли індивіди чи групи сприймають результати виборів, підкоряються законам, сплачують податки і взагалі ставляться лояльно до рішень щодо державної політики. Будь-яка система вбирає в себе різноманітні вимоги, які конфліктують між собою. Для того щоб трансформувати ці вимоги у вихід (державну політику), система мусить укласти певні угоди та нав'язати їх зацікавленим сторонам. Загальноновизнано, що вихід системи може мати модифікаційний ефект на власне оточуюче середовище та вимоги, які ним породжуються, і що державна політика також може впливати на характер політичної системи. Система зберігає себе шляхом: 1) вироблення виваженої та задовільної державної політики; 2) сподівання на глибоко вкорінені прив'язаності до системи як такої; 3) застосування або погрози застосування сили.

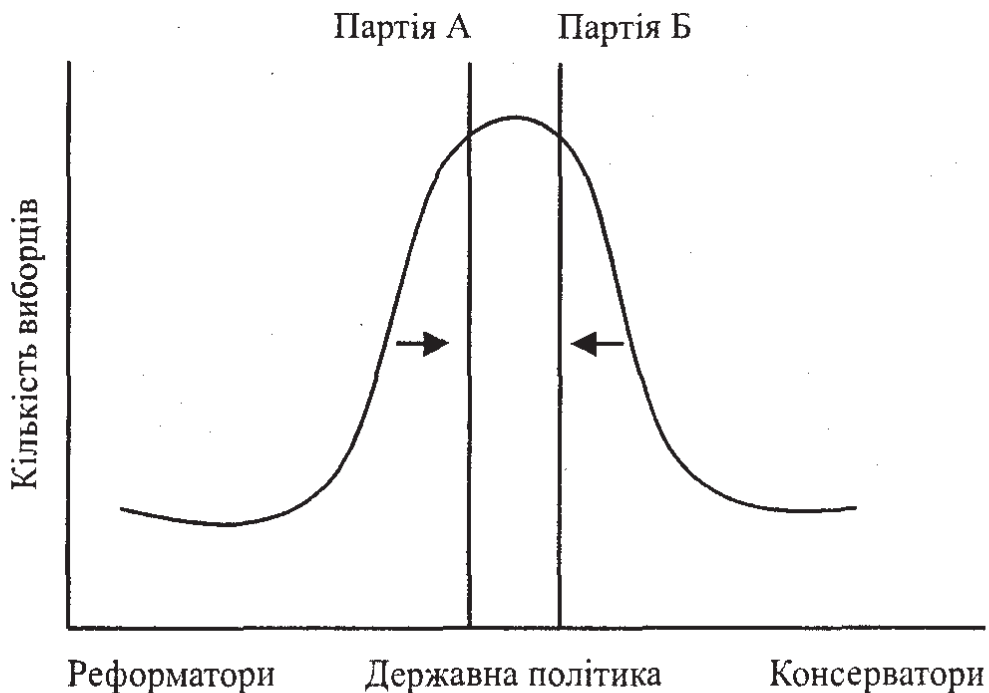
Цінність системної моделі для аналізу політики полягає у можливості постановки низки питань щодо: факторів навколишнього середовища, які генерують вимоги до політичної системи; важливих характеристик політичної системи, що дають їй можливість трансформувати вимоги у державну політику і самозберігатися; впливу навколишнього середовища на характер політичної системи; характеристик політичної системи, які впливають на зміст державної політики; зворотного впливу державної політики на навколишнє середовище та характер політичної системи тощо.

Модель суспільного вибору

Ця модель пояснює державну політику як результат колективного прийняття рішень зацікавленими індивідами (див. мал. 7).

В основі цієї моделі лежить теорія суспільного вибору, яка виходить з того, що всі дійові особи політичного процесу — виборці, платники податків, кандидати на виборні посади, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії, представники урядових структур — прагнуть здобути максимальну особисту вигоду як у політичній, так і в економічній сферах. Провідний вчений у теорії суспільного вибору, лауреат Нобелівської премії з економіки Джеймс Бьюкенен (J. Buchanan) вважає, що, хоча люди й прагнуть мати власний інтерес у політиці та економіці, вони здатні прийти до взаємної вигоди шляхом колективного прийняття рішень.

Модель суспільного вибору є основою для розуміння політичної діяльності, так само як економічна раціональність є основою економічної діяльності. Ця модель допомагає зрозуміти, чому політики або партії, що йдуть



Мал. 7. Модель суспільного вибору

Джерело: Dye T. *Understanding Public Policy*.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— P. 36.

на вибори, переважно не зацікавлені у пропонуванні чітких альтернатив політики. Справа в тому, що ті, хто бере участь у виборах, формулюють свої політичні позиції для того, аби їх виграти, а не навпаки — прагнуть виграти вибори для формулювання політики. Оскільки групи громадян віддають голоси за свої інтереси так само, як споживач віддає гроші, аби задовольнити свої потреби, то кожен зацікавлений кандидат чи політична партія намагаються зібрати максимальний відсоток голосів на свою користь. Отже, для того щоб зібрати максимум голосів виборців, політики й партії змушені рухатися в напрямку до уявного політичного «центру». Звичайно, з цієї схеми випадають радикальні або заідеологізовані політичні сили, які об'єктивно ігнорують центристську стратегію.

Теорію суспільного вибору справедливо критикують за її суперечливість: визнаючи відмінність між інтересами політиків і бюрократів та інтересами виборців, вона не враховує того, що правила прийняття урядових рішень далеко не завжди забезпечують збіг цих інтересів в уявному «центрі». До того ж урядовці не мають постійної та надійної інформації щодо уподобань виборців. Навіть після виборів виборні посадові особи дуже приблизно уявляють, чого хочуть їхні виборці, а чого ні. В умовах відсутності достовірної інформації «природна тенденція» політиків та бюрократів до розширення своєї влади в суспільстві стає неконтрольованою.

2. Види державної політики

Наприкінці ХХ ст. органи державного управління займаються всім. Їхня діяльність проникає в усі сфери економіки та суспільного життя. На всіх рівнях урядової діяльності — національному, регіональному, місцевому — спостерігається зростаюча активність у розробці державної політики. Щороку національні законодавчі органи продукують безліч законів та постанов, більшість з яких стосується великої кількості людей і значно впливає на всі сфери суспільного життя. Таким прикладом є законотворча діяльність Верховної Ради України (див. табл. 2).

**Таблиця 2. Законотворча діяльність
Верховної Ради України в 1990—2000 рр.
(станом на 31.12.2000)**

<i>Тип документа</i>	<i>За всі роки (з 1990 р.)</i>	<i>Останнє скликання</i>	<i>Остання сесія скликання</i>
Закони	1773	663	81
Постанови	4098	1330	151
Інші документи	47	23	9

Джерело: <http://www.rada.kiev.ua>

Деякі з законів стосуються змін поточної політики, інші є новими в царині державної політики. Не відстають від парламентів регіональні та місцеві органи управління, а також численні адміністративні органи. Активізація державної політики відбувається не тільки в традиційних сферах урядової діяльності (зовнішня політика, транспорт, освіта, суспільний добробут, регулювання бізнесу та праці, контроль за виконанням законів, міжнародна торгівля), а й у тих, котрим ще 20—30 років тому приділялося мало уваги: економічна стабільність, захист довкілля, рівність можливостей, медична допомога, ядерна енергетика, захист споживачів. Будь-яка державна політика певною мірою сприяє одним і не сприяє іншим групам, що є внутрішньо притаманною їй рисою. Навряд чи існує політика, яка б задовольняла всіх.

Є декілька традиційних, поширених серед політологів, типологій державної політики: за критерієм сфери суспільного життя (економічна, соціальна, культурна), за критерієм галузі застосування (екологічна, аграрна, промислова, освітня, охорони здоров'я тощо), за критерієм інститутів (політика законодавчих і судових органів, політика міністерств і відомств); за критерієм часу (довоєнна або післявоєнна політика, політика часів незалежності тощо). Хоча вказані типи державної політики досить зручні для обговорення, вони все ж мало придатні для аналізу, оскільки не відображають основних характеристик та змісту конкретної політики.

Для аналізу політики доцільно застосувати типологію, побудовану за критерієм масштабу, різноманіття та цілей державної політики [1, р. 12—36].

Субстантивна і процедурна політики

До субстантивної політики входить усе, що уряд збирається робити: будувати дороги, виплачувати компенсації та встановлювати пільги, забороняти тіньове виробництво алкогольних напоїв тощо. Така політика прямо розподіляє серед людей вигоди й витрати. Процедурна політика, навпаки, стосується того, як щось має бути зроблено або хто повинен це зробити. Інакше кажучи, така політика містить закони щодо створення адміністративних органів, визначення їхньої юрисдикції, уточнення процесів та методів, які вони можуть застосовувати для реалізації своїх програм, забезпечення відповідного контролю за діяльністю агентств. Наприклад, Законом України 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України» визначено його завдання, принципи діяльності, компетенцію, повноваження, встановлені гарантії його діяльності з дотримання антимонопольного законодавства, захисту інтересів підприємців та споживачів від його порушень.

Ще один приклад процедурної політики: федеральний Закон США 1946 р. про адміністративну процедуру (Administrative Procedure Act), який став відповіддю на тенденцію зростання свободи дії адміністративних органів у ХХ ст. Закон передбачав процедури, які мали застосовувати адміністративні органи у процесі вироблення нормативних документів або правил. Це: надання можливості зацікавленим особам брати участь у судових розглядах шляхом подавання усних або письмових доказів, вимога публікації запропонованого правила, принаймні за 30 днів до його введення в дію, надання можливості подавати петиції щодо поправок до правил або їх анулювання.

Проте процедурна політика може мати важливі субстанційні наслідки. Часто для затримання або запобігання прийняттю субстанційних рішень використовують саме процедурні питання. Багато адвокатів стали дуже вправними в маніпулюванні процедурними правилами для затримання діяльності агентств. Так, Федеральній

торговельній комісії США (Federal Trade Commission) знадобилося близько тринадцяти років для того, аби завершити справу щодо переконання виробника вилучити слово «печінка» з назви продукту «Маленькі таблетки Картера для печінки» («Carter's Little Liver Pills»), оскільки цей продукт ніякого впливу на печінку не мав.

Розподільча, регулятивна, саморегулятивна та перерозподільча політики.

Дана типологія розрізняє політики залежно від їхнього впливу на суспільство та відносин між тими, хто бере участь у формуванні політики.

Розподільча політика означає розподіл послуг або вигід між певними сегментами суспільства: індивідами, групами, корпораціями, громадами. Як правило, така політика залучає державні кошти для допомоги одному чи кільком бенефіціаріям (наприклад, субсидування діяльності торгового флоту США) або досить широкому колу осіб (наприклад, надання житлових субсидій певним категоріям громадян в Україні).

Ті, хто претендує на отримання вигід, зазвичай не конкурують безпосередньо один з одним (хоча інколи й таке буває), переможець виявляється після відбіркової процедури. Таким чином, розподільча політика визначає тільки переможців і прямо не вказує на тих, хто конкретно програв, хоча зрозуміло, що фінансові кошти хтось має надавати.

Регулятивна політика накладає обмеження на поведінку індивідів і груп. Вона зменшує свободу дії тих, на кого спрямований її регулюючий вплив: банкірів, власників розважальних закладів (казино, більярдні, нічні клуби тощо). В цьому сенсі регулятивна політика чітко відрізняється від розподільчої, яка збільшує свободу дії особи чи групи.

Найчастіше під регулятивною політикою ми розуміємо політику регулювання бізнесу, частиною якої є рух за дерегуляцію підприємницької діяльності. Серед найпоширеніших регулятивних дій — політика щодо регулювання кримінальної поведінки проти особистості та власності. Соціальна регулятивна політика стосується таких питань, як: забезпечення рівного доступу громадян до певних суспільних благ, контроль за продажем

вогнепальної зброї, регулювання обігу порнографічної продукції, заборона чи дозвіл абортів та ін.

Характерною рисою формування регулятивної політики є конфлікт між двома групами, одна з яких намагається встановити певний контроль над іншою. Остання зазвичай чинить опір, доводячи, що або контроль зовсім не потрібен, або це поганий вид контролю. Регулятивне рішення чітко визначає переможців та тих, хто втратив, хоча перші одержують менше, ніж розраховували на початку. Якщо переможцем стає група інтересів, яка відстоює громадські цінності, то вона може й не отримати прямої матеріальної вигоди. Часто дуже важко виявити всі цілі та наслідки регулятивної політики.

Існують певні умови регулятивної політики:

- Встановлення загальних правил поведінки, що прямо вказують, які дії є бажаними, а які — ні. Антимонопольне законодавство, наприклад, обмежує монополізм та забороняє недобросовісну конкуренцію у підприємницькій діяльності. Порушення заборони карається в судовому порядку. Регулятивні дії місцевих органів влади можуть містити суворий контроль за входженням у бізнес, стандартами сервісу, фінансовою практикою, тарифами на електроенергію, воду, комунальні послуги, зв'язок тощо.
- Захист прав споживачів шляхом законодавчого встановлення стандартів якості продовольчих товарів, ліків, послуг. Наприклад, Закон України 1991 р. «Про захист прав споживачів» регулює відносини між споживачами товарів, робіт чи послуг і виробниками, продавцями, виконавцями в умовах різних форм власності.
- Надання вигід одним і відмова в них іншим. Скажімо, стримування появи нових підприємств на ринку телемовлення або постачання електроенергії шляхом ліцензування цієї діяльності. З декількох претендентів на отримання ліцензії на телемовлення у місті лише одному може бути надане це право відповідним адміністративним органом.

Таким чином, «регулятивна політика відрізняється від розподільчої тим, що містить в собі прямі рішення

щодо того, кому будуть надані вигоди і кому буде в них відмовлено» (Цит. за [1, р. 17]).

Саморегулятивна політика подібна до регулятивної, оскільки також передбачає стримування чи контроль певних питань або груп. Але саморегулятивна політика зазвичай підтримується самими регульованими групами як засіб захисту або просування інтересів своїх членів. У багатьох країнах ліцензується діяльність сотень професійних груп, починаючи з аукціоністів і закінчуючи адвокатами. Проте залишається відкритим питання, наскільки ліцензування поліпшує якість послуг, що надаються населенню.

Перерозподільча політика означає спеціальні урядові зусилля щодо розміщення багатства, доходу, власності або прав серед широких верств населення. У деяких суспільствах (скажімо, у США) така політика перерозподілу є джерелом постійної незгоди та конфлікту між лібералами й консерваторами.

Як правило, політика перерозподілу переміщує ресурси від заможних до незаможних. Однак можливий і зворотний напрямок. Наприклад, програма підтримки сільськогосподарських цін може надавати субсидії великим виробникам сільгосппродукції, не даючи ніяких вигід дрібним господарствам, хоч вони теж фінансують цю програму як платники податків. Прийняття рішень у рамках політики перерозподілу відбувається досить ускладнено, оскільки передбачає переміщення грошей, прав або влади, розлучатися з якими завжди мало бажаючих. Прикладом перерозподільчих зусиль сучасних урядів є численні програми боротьби з бідністю. Найвідоміша з них — Війна з бідністю — програма, започаткована у 60-х роках адміністрацією президента США Джонсона, яка мала на меті переміщення багатства та інших ресурсів до злидарів та афроамериканців. Програма наštовхнулась на шалений опір консерваторів і, не маючи міцної президентської підтримки, поступово припинила існування.

Матеріальна та символічна політики

Залежно від того, якого роду вигоди розміщуються, державна політика може бути або матеріальною, або символічною. Матеріальна політика здатна реально наділяти

бенефіціаріїв матеріальними ресурсами чи владою, а може й примусити до додаткових витрат тих, на кого вона впливає несприятливо. Законодавство, яке вимагає від працедавців платити робітникам зарплату не нижче встановленого мінімуму, є матеріальним і за змістом, і за ефектом.

Символічна політика, навпаки, має невеликий матеріальний вплив на людей. Вона не розподіляє матеріальні вигоди або витрати. Ця політика апелює до таких загальнолюдських цінностей, як мир, патріотизм, соціальна справедливість, збереження довкілля тощо. Прикладом такої політики є законодавство, спрямоване на захист національної символіки від фізичного паплюження. Наприклад, Закон США 1989 р. про захист прапора встановив кримінальну відповідальність за фізичне знищення прапора США у будь-якій формі. Невдовзі Верховний суд США визнав закон неконституційним, тобто таким, що порушує свободу висловлення, передбачену першою поправкою до конституції країни, але в 1995 р. з ініціативи нової республіканської більшості палата представників прийняла поправку, яка уповноважувала федеральний уряд і уряди штатів заборонити «фізичне паплюження прапора Сполучених Штатів».

Іноді політика, яка спочатку здається символічною, може мати важливі наслідки. Природоохоронне законодавство, яке має на меті охорону та захист довкілля, а також забезпечення виживання рідкісних видів тварин і рослин, спочатку більше схоже на заяву про добрі наміри, котра не передбачає значних фінансових витрат. Подібні закони майже не мають противників при їх прийнятті. Але впровадження такого законодавства у життя може мати значні матеріальні наслідки: блокування будь-якого будівництва, лісозаготівель та інших дій, які могли б загрожувати довкіллю.

У більшості випадків політика не буває однозначно символічною або матеріальною. Можна говорити про існування певного континууму, полюсами якого є матеріальна і символічна політики. Місце конкретної політики в цьому континуумі остаточно визначається її практичним втіленням. Закон Шермана як інструмент руйнування великих монополістичних компаній є досить символічним, оскільки, за винятком AT&T, з часів «про-

гресивної ери» (*Progressive Era*) не було зруйновано жодного тресту [1, р. 20].

З іншого боку, саме цей закон в руках адміністрацій Картера і Клінтона став серйозною зброєю у боротьбі з діями на ринку за змовою: встановлення цін, різного роду підтасування тощо (наприклад, антимонопольна справа щодо компанії *Microsoft*). У цьому випадку закон виявляв справжню матеріальну дію. До того ж американське антимонопольне регулювання мало вирішальний вплив на практику інших країн у переслідуванні антиконкурентної поведінки фірм на ринку.

З одного боку, політика, яку на стадії законотворення можна визначити як матеріальну, здатна перетворитися на символічну через відсутність рішень з її адекватного фінансування. З іншого боку, політика може пройти і зворотний шлях — від суто символічної до матеріальної категорії. Наприклад, у період 1947—1966 рр. законодавство США з контролю щодо забруднення нафтопродуктами було переважно символічним. Мало хто дотримувався його вимог. Після 1966 р., внаслідок зростання екологічної свідомості населення, посилення нагляду за виконанням законодавства та прийняття нових законів (Закон 1986 р. про забруднення нафтопродуктами), контроль щодо забруднення нафтопродуктами став набагато ефективнішим.

Вищеописана типологія «матеріальна — символічна» особливо корисна при аналізі впливу політики, оскільки вона (типологія) допомагає розгледіти щось окрім формальних політичних заяв. Вона також акцентує увагу на важливій ролі символів у політичній поведінці.

Політика, що містить колективні або приватні блага

Державна політика може також забезпечувати або колективні (неподільні), або приватні (подільні) блага. Природа колективних благ така, що вони не можуть бути надані лише одній особі, тобто якщо їх отримує один, то обов'язково отримують усі. Наприклад: оборона країни, чисте повітря, громадська безпека, контроль за рухом, боротьба з епідеміями тощо.

Приватні блага, навпаки, можуть бути поділені на частини і придбані окремими особами на ринку або на-

дані певним бенефіціаріям урядом. Інші можуть бути вилученими із користувачів цими благами. Характерні риси приватних благ мають різноманітні соціальні блага, що надаються урядом: збирання сміття, поштова служба, охорона здоров'я, музеї, державне житло, національні парки. Інколи, але не завжди, з користувачів стягується плата.

Існує думка, що предметом державної політики можуть бути лише колективні блага. Проте сучасна тенденція полягає у невпинному перетворенні, шляхом урядових дій, приватних благ у суспільні, за які мусить платити суспільство в цілому. Проблеми, які впливають на все суспільство, — безробіття, забруднення довкілля, техногенні катастрофи та викликані ними захворювання — вже не розглядаються як приватні, тож ми все більше платимо за утримання національних парків, освіту, утримання інженерних споруд, охорону здоров'я тощо.

Тенденціям розширення колективних благ протистоїть приватизація. Основана на теорії вільного ринку, приватизація підтримує і заохочує переміщення багатьох урядових програм у приватний сектор, де приватні фірми за контрактом надають державні послуги. Наслідки приватизації є суперечливими в багатьох країнах.

Резюме

- Модель державної політики — це концептуальний підхід до опису та аналізу державної політики, який спрощує та робить зрозумілим процес вироблення державної політики, допомагає у визначенні суттєвих рис політичного життя, спрямовує зусилля дослідників на краще розуміння важливих і неважливих аспектів державної політики, пропонує роз'яснення державної політики та передбачає її наслідки.
- Жодна із розглянутих теоретичних моделей політики не застосовується лише при дослідженні державної політики, але кожна з них пропонує окремий шлях до її розуміння. Моделі не конкурують між собою, оскільки забезпечують окремий погляд на політичне життя.

У більшості випадків конкретна державна політика є комбінацією різних моделей.

- Існує декілька традиційних типологізацій державної політики: за критерієм сфери застосування (трудова відносина, суспільний добробут, громадянські права, зовнішня політика тощо); за критерієм інститутів (політика законодавчих і судових органів, міністерська політика); за критерієм часу (довоєнна або післявоєнна політика, політика часів незалежності тощо). З метою вивчення та аналізу процесу вироблення державної політики застосовують типологію за критерієм масштабу, різноманітності та різних цілей державної політики.

Контрольні запитання та завдання

1. Як ви вважаєте, наскільки боротьба груп впливає на процес вироблення державної політики в Україні?

2. Чи погоджуєтесь ви з твердженням, що лише еліти реально впливають на процес вироблення державної політики?

3. Порівняйте раціональну та інкрементальну моделі державної політики. В чому полягає консерватизм останньої?

4. Чи може модель суспільного вибору стати основою для розуміння політичного процесу в Україні?

5. В чому полягає значення процедурної політики? Наведіть приклади.

6. В чому принципова різниця між розподільчою та регулятивною політиками?

7. Як ви гадаєте, наскільки може бути ефективною перерозподільча політика в сучасному суспільстві?

8. За яких умов символічна політика може перетворитися на матеріальну? В чому значення символічної політики?

9. Що являють собою колективні блага? В чому їхня відмінність від приватних?

Література

1. *Anderson J.* Public Policymaking. An Introduction.— New York: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.

2. *Dye T.* Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— 342 p.

3. *Mitchel J., Mitchel W.* Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science.— Chicago: Rand McNally and Company, 1969.— 685 p.

4. *Peters B. Guy.* The Politics of Bureaucracy.— New York: Longman, 1989.— 303 p.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

- 1. Аналіз політики в Україні: перші кроки*
- 2. Основні проблеми та перешкоди на шляху впровадження аналізу політики*
- 3. Аналіз політики — знаряддя сучасного державного управління та суспільного розвитку*

1. Аналіз політики в Україні: перші кроки

У вступній частині та в перших темах посібника вже йшлося про те, що аналіз політики належить до числа молодих міждисциплінарних наук. Його поява у 70-х роках в умовах постіндустріального суспільства була викликана зростанням суспільних вимог до ефективності державної політики. Процес світової глобалізації вимагав пошуку універсальних засобів регуляції та управління, які були б здатні оптимізувати бурхливий процес змін та врівноважити конфлікти різних груп інтересів.

Складовими частинами аналізу політики стали природничі й суспільні науки, які на той час мали значний досвід та високі результати в дослідженні новітніх явищ економічного і соціального життя у країнах Заходу. Кожна з них зробила свій внесок у формування понятійно-категоріального апарату, методів та інструментарію досліджень.

Що можна сказати про аналіз політики в Україні в сучасних умовах?

Проблема, на наш погляд, має два аспекти: процес ознайомлення, поширення та впровадження аналізу політики як навчальної дисципліни та галузі прикладних досліджень і його якісне наповнення відповідним теоретико-методологічним змістом.

Зараз складно пригадати, хто й коли уперше вжив термін «аналіз політики» в Україні. Починаючи з середини 90-х років викладачі та студенти вузів мали змогу знайомитися з аналізом політики в межах окремих проєктів, які були здійснені в Україні американськими, англійськими та канадськими університетами. Вони керувалися бажанням ознайомити своїх українських колег із сучасними методами аналізу політики, щоб ті, у свою чергу, були здатні допомогти урядовцям поліпшити державну політику.

Протягом 1996 р. курс «Аналіз політики» викладався в Одеському університеті професорами Мерилендського університету (США) для студентів юридичного факультету та групи викладачів-стажерів з різних університетів України. З 1998 р. за підтримки Фонду Дж. Сороса при Центрально-Європейському університеті (Будапешт, Угорщина) почала працювати літня школа з аналізу політики (Public Policy Process and Analysis). Її першими слухачами стали державні службовці, політичні менеджери, незалежні експерти, викладачі суспільних дисциплін університетів країн Центральної та Східної Європи, у тому числі й України. Програма літньої школи передбачала ознайомлення з теоретичними засадами аналізу політики, вивчення емпіричних методів досліджень політичного процесу, аналізу вигід-витрат, оцінки процесу розвитку державної політики та критеріїв визначення її ефективності. До викладання цих курсів були залучені вчені переважно зі Сполучених Штатів. Тоді ж до кола відомих у Європі аналітиків політики входять науковці з Угорщини та Чехії, де аналіз політики встиг розвинутись у самостійну науково-прикладну галузь.

В Україні головним центром, де була зосереджена робота з розвитку нової навчальної дисципліни, стала Українська Академія державного управління при Президентові України та її регіональні філіали. Головним напрямом діяльності Академії було визначено підготовку нової генерації державних службовців за світовими стандартами. З цією метою була запроваджена магістерська програма з державного управління, яка сертифікована Університетом Північного Лондону (Велика Британія), що свідчить про її відповідність західним стандар-

там підготовки фахівців в галузі державного управління (Public Administration).

Важливим елементом підготовки державних службовців є також здійснення теоретичних та прикладних досліджень. Цей перспективний напрям у діяльності Академії тісно пов'язаний із завданнями впровадження адміністративної реформи та її наукового супроводження. Зокрема, реформою передбачається створити в центральному апараті уряду, у міністерствах та інших відомствах підрозділи з розробки напрямів державної політики, що потребуватимуть державних службовців, які оволоділи необхідними теоретичними знаннями та практичними навичками.

Інститут державного управління та самоврядування (ІДУС), заснований у 1993 р., призначався для викладання українським державним службовцям загальних принципів і теорій державного управління. Другий пункт президентського указу про заснування інституту наголошував на вивченні та виробленні рекомендацій щодо напрямів політики з метою вдосконалення державного управління. Це було підтверджено і в Указі Президента 1995 р. про створення на базі ІДУС Української Академії державного управління (УАДУ) при Президентові України. За підтримки канадського уряду та урядів інших країн Академія вже здійснила перші кроки у запровадженні досліджень напрямів державної політики в Україні.

З цією метою, починаючи з 1997 р. для викладачів та співробітників Академії проводяться семінари за участю фахівців з Канади, Великої Британії, Угорщини. Зокрема, семінар «Вступ до аналізу політики», який проводив професор Будапештського університету економіки Ласло Вараді, започаткував викладання цього курсу слухачам Академії. В лекціях професора факультету економіки Університету Манітоба (Вініпег, Канада) Юрія Чучмана з економічного аналізу викладалися фундаментальні методи аналізу суспільної користі і витрат інвестиційних проектів. Проводяться регулярні семінари з аналізу політики за участю канадських фахівців: професора державної політики та управління Л. Пала (Школа державного управління Карлтонського університету, Отава) та професора державної політики П. Брауна (Далхауз-

кий університет, Галіфакс, Нова Скотія). Протягом цих років наукові працівники проходили стажування в університетах Канади, США та Великої Британії.

У жовтні 1998 р. в Академії був заснований Центр досліджень адміністративної реформи, на базі якого започаткували проект «Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямів державної політики», який очолив один з фундаторів ІДУС доктор філософії (PhD) Богдан Кравченко. Проект має на меті сприяти українському урядові в його зусиллях щодо розробки та впровадження аналізу державної політики на підтримку адміністративної реформи. Планується, що це буде здійснено шляхом розвитку урядового експертного центру, вироблення конкретних рекомендацій щодо напрямів політики для урядових відомств, цілеспрямованого стажування в Канаді та Польщі слухачів Академії, введення спеціалізації з питань напрямів політики у навчальну програму Академії та вироблення у її випускників необхідних навичок.

Адміністративна реформа відкрила шляхи для вдосконалення механізмів функціонування органів виконавчої влади, що підвищило б якість, ефективність та прозорість процесу вироблення державної політики, як то характерно для демократичного суспільства. Впровадження змін змушує уряд реформувати систему підготовки та прийняття рішень, яка має забезпечувати ефективність політичного процесу. Уряд також ставить своїм завданням підготовку державних службовців, здатних працювати за новими процедурами та готувати якісні аналітичні документи і урядові рішення. З метою сприяння реформаторським зусиллям уряду почав здійснюватися перший проект створення чотирьох груп аналізу політики і стратегічного планування в секретаріаті Кабінету Міністрів, у Міністерстві економіки й Міністерстві фінансів, а також Ресурсного центру в секретаріаті КМУ.

В межах українсько-канадського проекту з аналізу політики у видавництві «Основи» проводиться робота з перекладу українською мовою та видання найвідоміших наукових праць таких авторів, як Д. Веймер та Е. Вайнінг [7], Л. Пал [10], П. Браун [7], К. Вайс [6]. Вперше видано практичний посібник з аналізу вигід і витрат [1]. За підтримки Шведської агенції розвитку міжнародної

співпраці було здійснено переклад українською мовою і видано підручник з аудиту адміністративної діяльності [2]. Праць з аналізу політики видано в Україні більше, ніж у будь-якій країні СНД чи навіть Центрально-Східної Європи. Таким чином, закладено необхідні підвалини для розвитку національних досліджень у цій галузі. В 1999 р. побачив світ перший збірник ситуативних прикладів [15], у наукових виданнях стали друкуватися статті [4; 5; 13; 14], починається робота над кандидатськими та докторськими дисертаціями, присвяченими аналізу державної політики.

Все це дало змогу зробити перші кроки на шляху опанування теорії та методології нової дисципліни, закласти основи її методичного забезпечення. З 1998/99 навчального року курс «Державна політика: аналіз та механізм впровадження» введено до навчальної програми Академії. Аналогічні лекційні курси почали з'являтися також у програмах інших вищих навчальних закладів України. З проблематики аналізу політики розпочато підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації через докторантуру та аспірантуру.

2. Основні проблеми та перешкоди на шляху впровадження аналізу політики

Процес становлення нової науки потребує чимало часу і супроводжується багатьма проблемами. У випадку з аналізом політики їх варто розділити, так би мовити, на проблеми загальнометодологічного та організаційно-практичного характеру.

Перш за все зауважимо, що саме поняття «аналіз політики» поки що не знайшло адекватного тлумачення і вживання у професійному середовищі науковців та управлінців. Абсолютна більшість сприймає аналіз політики як щось таке, де ведуться спостереження за розвитком політичного процесу, вивчають співвідношення сил його головних учасників, на підставі чого роблять різні прогнози. При цьому «політикою» за звичкою вважається загальнодержавний процес, що спрямовується і керується вищими органами державної влади, посадовими особами тощо. З великими труднощами відбувається де-

централізація та демонополізація цього поняття. Лише останнім часом в українському термінологічному словнику з'являються поняття «регіональна політика», «політика місцевих влад», «політична посада».

Запитайте, наприклад, ким є міський голова: політиком чи господарником? Амплітуда відповідей засвідчить, що в громадській думці не існує чіткого розуміння понять політики та політиків. Члени територіальної громади зазвичай вимагають від місцевих урядовців рішень господарського характеру і скептично ставляться до можливості вироблення та здійснення місцевою владою якоїсь політики.

Характерним прикладом такої поведінки може бути ситуація, що склалась у сфері міських комунальних господарств. Зростання цін на комунальні послуги викликає масове обурення населення, яке вимагає від міської влади скасування нових тарифів. Під тиском цих вимог влада часто йде на поступки. З усіх боків така політика виявляється безперспективною, оскільки зупинити зростання цін на енергоносії, підняти розміри пенсій та заробітної платні місцева влада не в змозі, а для збереження системи пільг та субсидій у бюджеті не вистачає коштів. Вихід із цього складного становища полягає в розробці політики реструктуризації ринку комунальних послуг, створенні конкурентного середовища і, як наслідок, у зменшенні вартості послуг для споживачів. Однак поки що ідея здійснення впливу на процес ухвалення державних рішень з метою поліпшення життєвих стандартів громадян не набула достатнього поширення у практиці державного управління і не вкорінена у громадську свідомість.

Певним чином це є проявом «інституційної пам'яті» — адміністративної спадщини старих часів та підсвідомого бажання відновити її практику в нових умовах. Доказом цього може бути наявна нормативна база, яка тяжіє до визначення пріоритетного становища органів державного управління замість розвитку правового поля для партнерських стосунків державного управління, місцевого самоврядування, громадських та політичних організацій, незалежних наукових центрів та інших гравців.

Ще однією проблемою є термінологічна. Понятійно-категоріальний апарат з аналізу державної політики сформувався в англomовних країнах. Тому виникла подвійна проблема — адекватного перекладу та введення нової термінології у вітчизняну науку. Наприклад, в англійській мові існує три досить різних значення терміна «політика»: як форма (polity), як зміст (policy) та як діяльність (politics). Отже, процес входження аналізу політики до наукового середовища та практики управління обіцяє бути непростим і тривалим. І ви мусите бути готовими до того, що кожного разу доведеться пояснювати, чим саме ви займаєтесь.

Проте цим перелік перешкод не вичерпується. Найскладнішу його частину утворюють проблеми теоретичного та методологічного наповнення нової дисципліни. Як вам уже відомо, аналіз політики має своїми витокami економічні науки, соціологію, філософію, історію, правознавство, політологію, які перехрещуються в межах науки з державного управління. Кожна з них спирається на певний рівень теоретико-методологічного усвідомлення проблеми та керується власними інструментальними можливостями в її дослідженні. Для того щоб реально оцінити стартові можливості та перспективи розвитку аналізу політики в Україні, нам необхідно провести ретроспективну оцінку ресурсних можливостей її складових частин.

Командно-адміністративна система, яка панувала в державному управлінні за радянських часів, залишила тяжку спадщину в економічних та політичних науках. Їхній розвиток відбувався в умовах жорсткого ідеологічного тиску панівної політичної доктрини — здійснення диктатури пролетаріату заради побудови соціалістичного, а згодом і комуністичного суспільства. Класовий характер, партійність, ідеологічна спрямованість визначалися як основні засади наукових досліджень. Зрозуміло, що ці обмеження завдавали значних деформацій процесові наукового пізнання. Особливих втрат радянське суспільствознавство зазнало за сталінських часів.

Однак й часткова лібералізація командно-адміністративної системи, яка відбувалася за часів «відлиги» М. Хрущова у 50-х — на початку 60-х років, не принесла принципових змін у стані суспільних наук. Якщо

потреби військових змагань СРСР та США вимагали вироблення нових, усе досконаліших видів озброєння, то це стимулювало розвиток оборонних галузей науки і техніки, але ніяк не наукових досліджень у галузі суспільних наук. У країні запанував технократичний тип мислення, шаблонний процес вироблення рішень, директивний стиль управління. Суспільні науки опинилися на узбіччі державної політики, а їхні функції все більше обмежувалися завданнями ідеологічного, пропагандистського забезпечення партійного курсу.

Прикладом може бути проголошення у 1961 р. XXII з'їздом КПРС програми будівництва комунізму в СРСР. Комуністичне суспільство планувалося побудувати до 1981 р. Для цього були визначені три головні завдання: створення матеріально-технічної бази комунізму, перетворення суспільних відносин із соціалістичних у комуністичні, виховання нової людини. В основу програми закладався принцип екстенсивного розвитку економіки, зростання в геометричній прогресії валових показників випуску продукції промисловості та сільського господарства, на тлі яких будуть усунуті залишки старого світогляду, зникнуть «родимі плями» капіталізму, суспільні взаємовідносини зможуть набути нового змісту, а в суспільстві запанують братерство, рівність та свобода. Проте реальне життя швидко довело всю утопічність таких проектів, і вже на початку 70-х років замість «першої фази комунізму» Радянський Союз почав відчувати поступ системної кризи.

За таких умов ідеологічний тиск на корпус суспільствознавців посилювався. Була розроблена система наскрізного контролю за процесом наукових досліджень в галузі суспільних наук. Вона складалася із процедур затвердження тем досліджень на кількох рівнях ієрархії навчальних та наукових закладів, суворого обмеження доступу до інформації, цензури наукових видань, численних бюрократичних вимог до оформлення результатів досліджень, порядку захисту дисертації в спеціалізованих наукових радах тощо. Політична система перешкождала розвитку суспільних наук, які були б здатні об'єктивно оцінити стан держави та суспільства. Так, соціологічні дослідження в СРСР починають застосовувати при вивченні тих чи інших соціальних проблем ли-

ше у другій половині 70-х років. Тільки наприкінці 80-х — на початку 90-х років набуває розвитку політологія.

В той же час проблеми, які стали з'являтися в соціальному житті країни, — погіршення екологічного стану, поширення алкоголізму, наркоманії, правопорушень, деформації в міжнаціональних стосунках та інші, — залишалися без належного наукового аналізу і, відповідно, політичного реагування. Декларована вищим партійно-державним керівництвом країни безконфліктність радянського суспільства штовхала розвиток суспільних наук у напрямі досліджень на кшталт «боротьби доброго з кращим». Наприклад, хронічний дефіцит продовольства й товарів народного вжитку суспільствознавцям належало пояснювати населенню як наслідок підвищення купівельної спроможності радянських людей, зростання їхнього добробуту, але в жодному разі не як результат стратегічних прорахунків у формулюванні та здійсненні державної політики, директивний характер планової соціалістичної економіки, відчуження виробника від результатів його праці та інше. З логіки такої пропаганди виходило — товари зникають тому, що люди стали краще жити.

За таких умов місце об'єктивності, аналітичної чесності, корпоративної етики в науковому середовищі дедалі більше посідали подвійні моральні стандарти, ідеологічна упередженість, самоцензура, підлабузництво до влади. Для тих учених, хто не хотів поступатися своїми громадянськими та професійними принципами, політична система мала великий діапазон засобів приборкання непокірних, починаючи від морально-психологічного тиску до застосування репресій.

Така державна політика нікому не пішла на користь. Вона мала негативні наслідки не тільки для розвитку суспільних наук, але й позбавила державні інститути можливості теоретичного передбачення, адекватної оцінки ситуації, гнучкого реагування на її зміни. Образно кажучи, влада завзято пиляла гілку, на якій сама ж і сиділа.

У перші роки незалежності України ситуацію в суспільних науках можна було визнати як некеровану. Відбувалися зміни навчальних планів і програм суспіль-

них наук у вузах країни, що вимагало значних зусиль для перекваліфікації викладачів, методичного забезпечення нових предметів; проходив суперечливий та болісний процес руйнації старих ідеологем і поступового усвідомлення нових світоглядних засад державної політики; під тиском економічної кризи скорочувалось бюджетне фінансування науки та освіти, що спричинило «вимивання» з науки до різних бізнесових структур, неурядових організацій, за кордон тощо значної частини кваліфікованих кадрів суспільствознавців, перш за все сучасно освіченої молоді. Однак головною причиною кризи було те, що тривалий час процес вироблення та здійснення державної політики відбувався за відсутності стратегічної концепції розвитку країни.

Останнім часом ситуація дещо стабілізувалася і має тенденцію до поліпшення. В Україні зросла загальна кількість вузів та студентів, з'явилася мережа недержавних вищих навчальних закладів, відкрито десятки нових спеціальностей у галузі економічних та гуманітарних наук, які мають високий рейтинг на ринку освітніх послуг. Активізувалось наукове життя: утворилася система нових періодичних наукових видань, розбудовується підготовка науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, складається практика підтримки наукових досліджень з допомогою недержавних організацій, грантів міжнародних фондів, стипендій. Особливе значення має те, що протягом останніх десяти років величезна кількість українських науковців отримала можливість стажуватись за кордоном або ж відвідувати різні міжнародні семінари, конференції, друкувати результати своїх досліджень в зарубіжних наукових виданнях. Все це дає підстави для обережного оптимізму щодо перспектив розвитку аналізу державної політики в Україні.

Важливим елементом впровадження аналізу політики є наявність розгалуженої мережі незалежних дослідницьких центрів. У країнах з перехідною економікою вони здійснюють свою діяльність завдяки зовнішнім донорам, а не внутрішнім спонсорам. Уряди цього регіону укладають набагато менше контрактів на проведення досліджень політики, ніж західні уряди. Однак лобістські мозкові центри тут значно чисельніші, ніж на Заході. Загальна кількість мозкових центрів в 11-ти країнах

Центральної та Східної Європи у 1997 р. дорівнювала 106, з яких майже половину було засновано в 1991 р. Найбільша кількість дослідницьких інститутів була в Угорщині (21), найменше їх було в Македонії (3). В основному вони перебувають на першій стадії свого розвитку, для якої характерно: наявність лише двох-трьох дослідників у постійному штаті, невеликий адміністративний штат, значна нестабільність на рівні діяльності. На другому етапі розвитку дослідницькі інститути розширюють свою діяльність: вони збільшують штат дослідників, мають більше проектів, більше можливостей розробляти стратегії та інформувати громадськість про хід реалізації політики [12].

Для сучасної України проблема створення і розвитку мозкових центрів дуже актуальна. В Радянському Союзі існувала певна система мозкових центрів, які були державними установами закритого типу. До них належали: партійні — Академія суспільних наук при ЦК КПРС, експертні структури при ЦК, мережа інститутів історії КПРС при ЦК компартій союзних республік; оборонні — секретні дослідницькі інститути, що були пов'язані із спецслужбами; академічні — установи Академії наук; університетські; відомчі — в межах окремих міністерств; технологічні, виробничі — науково-дослідні інститути та конструкторські бюро на великих підприємствах. Оскільки радянські мозкові центри працювали над урядовими замовленнями і під суворим державним контролем, то вони мали слабкий вихід до широкої громадськості. Їхніми основними публічними функціями були: регулятивна, ідеологічна та пропагандистська.

Після того як Радянський Союз припинив своє існування, система мозкових центрів в Україні зазнала істотної трансформації. По-перше, сталися зміни в ієрархії аналітичних центрів. Академічні, військові та оборонні мозкові центри змушені були поступитися групі тих, хто безпосередньо працював на президентські та урядові структури. Серед них — Інститут міжнародної економіки та міжнародних відносин, Національний інститут стратегічних досліджень при Раді національної безпеки України. По-друге, новим явищем стає виникнення аналітичних структур у сфері бізнесу, а також в неурядових організаціях. Обмежений фінансовий та

кадровий ресурс, як правило, не дає їм змоги здійснювати постійні комплексні дослідження, забезпечувати постійну присутність у засобах масової інформації. Тому їхнє завдання полягає в тому, щоб здійснювати моніторинг проблем, які перебувають у площині інтересів клієнта, готувати необхідну експертну та довідкову інформацію. При цьому найвпливовішими та високопродуктивними серед мозкових центрів є ті організації, які отримують фінансову, технічну й кадрову допомогу від західних донорських організацій. Наприклад, Інститут політики, Інститут демократії ім. Пилипа Орлика. Однак їхній вплив на вироблення та втілення в життя державної політики незначний.

На думку експертів, основними факторами низької ефективності мозкових центрів в Україні є такі:

— непрозорість системи прийняття рішень на рівні державної влади, а звідси — неготовність політичної влади співпрацювати із зовнішніми джерелами інформації та проектів;

— слабка фінансова й матеріально-технічна база мозкових центрів та відсутність статті витрат у бюджеті, котра мала б цільове призначення «оплата зовнішніх консультацій державних структур за контрактом»;

— неготовність бізнесових структур працювати в режимі прикладних політичних досліджень, нових ділових і політичних стратегій, нестандартних організаційних рішень;

— практична відсутність системи професійної підготовки аналітика політики, брак спеціальних знань та навичок, низька кваліфікація кадрів;

— нерозвиненість комунікацій між мозковими центрами [8].

Отже, в Україні поки що потужнішими та найактивнішими суб'єктами, які здатні здійснювати аналіз політики, залишаються центральні й місцеві органи законодавчої та виконавчої влади.

Навряд чи такий стан справ можна визнати нормальним. Як відомо, результатом аналізу політики є рекомендація, а клієнтами аналітиків політики є ті, хто бере участь в ухваленні державних рішень. Якщо аналітик і клієнт — одна особа, то поради, які будуть вироблені

внаслідок такого «сумісництва», навряд чи зможуть задовольнити запити решти суб'єктів політичного процесу, а це означає, що вони не підуть на користь суспільству загалом. Таким чином, наведені вище причини, які об'єктивно перешкоджають впровадженню аналізу політики в теорію та практику державного управління, водночас є аргументами на користь того, що аналіз політики нам потрібен.

3. Аналіз політики — знаряддя сучасного державного управління та суспільного розвитку

«А навіщо? Кому потрібні ці теорії? Жили ж ми якось і без цього», — такі та подібні аргументи нам доведеться почути не раз. Проблема в тому, що в процесі адміністративної реформи доведеться здійснити не тільки зміни урядових повноважень, структур і процедур, але й перебороти той тип державного службовця, стиль його роботи, порядок думок, які історично склалися в Україні.

У Остапа Вишні є гострий памфлет «Чухраїнці», який з відомих причин не був надрукований за життя письменника, а побачив світ лише зараз. У ньому сатирик наводить «цілих аж п'ять глибоко національних рис, які звалися так: 1. Якби ж знаття. 2. Забув. 3. Спізнився. 4. Якось-то воно буде! 5. Я так і знав». Чи не такою філософією керуємося ми й зараз?

Які асоціації найчастіше виникають у пересічних громадян при згадці про державне управління? Численні опитування громадської думки малюють сувору картину. Бюрократизм, корупція, марне витрачання часу та коштів, безсилля, перешкоди на кожному кроці, безглуздя та ворожість. Ситуація, що склалася, не влаштовує нікого: громадяни вкрай незадоволені якістю та способом надання державних послуг; державні службовці незадоволені умовами роботи та ставленням до них підприємців і пересічних громадян. Якщо не змінити ситуацію кардинально, не підвищити статус державного службовця в суспільстві, авторитет держави та її інституцій серед громадян ставатиме дедалі нижчим.

За таких умов державне управління може перетворитися на свій антипод і стати фактором політичної дестабілізації в державі. Ось чому в Концепції адміністративної реформи в Україні визначено, що «важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась» [9].

Необхідність зміни парадигми державного управління диктується не лише логікою антикризової політики. Це, так би мовити, зовнішній бік адміністративної реформи. Сьогодні вирішується складне завдання створення системи державного управління, яка має бути близькою до потреб та сподівань людей, спроможною відповісти викликам ХХІ ст. Головним пріоритетом її діяльності мусить стати служіння кожному громадянину та національним інтересам держави. Її новою філософією повинно стати надання управлінських послуг населенню за високими стандартами, а її ґрунтовними засадами верховенство права, пріоритет прав та свобод людини і громадянина, створення умов для проведення державою ефективної соціальної політики, розвиток громадянського суспільства.

Остання теза надзвичайно важлива. Процес демократичних перетворень в Україні відбувається складно й суперечливо. Умовно його можна поділити на дві частини: кінець 80-х — середина 90-х років та з другої половини 90-х років дотепер. Якщо на першому етапі відбувався досить жвавий процес екстенсивного розвитку демократичних інституцій, опанування ними політичного простору України, ознайомлення громадськості з новими політичними процедурами, то другий характеризується уповільненням перетворень, загостренням інституційних конфліктів у суспільстві, зменшенням ресурсу моральної підтримки реформ з боку громадян.

З одного боку, за останні десять років створені головні політичні та економічні атрибути демократичного суспільства у вигляді вільних виборів, розподілу влад, автономії місцевого самоврядування, свободи слова, віросповідання, утворення та діяльності політичних пар-

тій, профспілок, приватизації та лібералізації ринків тощо. Всі ці інституції відіграють ту чи іншу роль у політичному процесі. З другого боку, вони заслуговують на префікс «квазі». Серед багатьох причин, які спотворюють ситуацію, однією з головних є закритий характер влади, її анонімність та невідзвітність перед суспільством за наслідки здійснення своїх повноважень. Таким чином, демократичний розвиток безпосередньо пов'язаний із впровадженням та нормативно-процедурним забезпеченням прозорості процесів підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень.

На жаль, твердження про неспроможність демократії в Україні, які дедалі частіше й відвертіше висловлюються в політичному середовищі країни, виглядають не позбавленими сенсу. Проте всі активні гравці політичного процесу, незалежно від їхнього ставлення до демократичних цінностей, добре розуміють неможливість повернення України в минуле, що було б рівноцінно катастрофі. Склалася ситуація своєрідної рівноваги, коли для руху вперед бракує політичної волі, а повернення назад неможливе з багатьох причин. За таких умов група прихильників збереження українського статус-кво залишається найчисельнішою і найвпливовішою.

Однак співіснування недобудованої, швидше формальної демократії та цілком не демонтованої, але реальної командно-адміністративної системи старих часів містить велику кількість конфліктів діаметрально протилежних інтересів, а тому ситуація не може бути стабільною тривалий час. Це є ще одним аргументом на користь аналізу політики як інструменту запобігання виникненню небезпечної конфліктогенності політичного процесу, засобу врівноваження інтересів усіх його учасників, вироблення узгоджених рішень, корисних для всього суспільства.

У контексті завдань розбудови громадянського суспільства аналіз політики відіграє важливу роль ще й як елемент громадянської освіти. Розвиток мережі незалежних мозкових центрів сприятиме не тільки досягненню більшої відкритості й прозорості політичного процесу, але також підвищить якість громадської експертизи державної політики, служитиме кращій обізнаності неурядових організацій у процедурних процесах вироблення, прийняття та здійснення державної політики.

Особливий наголос треба зробити на інноваційному характері аналізу політики. Методологічні засади аналізу вимагають дотримання не лише конкретної процедури вивчення проблеми та вироблення рекомендацій, але й постійного підживлення теорії практикою. Принцип ситуативного навчання, що доповнює та поєднує теоретичний курс, є надійним запобіжником проти різних теоретичних «збочень», до яких часто схильна академічна наука, та водночас заохочує практику державного управління до впровадження новітніх ідей у реальне життя.

Не менш важливою перевагою аналізу політики є її комунікативні можливості. Розроблена та запроваджена в країнах сталої демократії наукова термінологія, вироблені технології та процедури здійснення аналізу є до певної міри універсальними, що відкриває системам державного управління цих країн широкі можливості для обміну досвідом, уніфікації законодавчої бази та розпорядчих рішень національних урядів заради поглиблення європейських та світових інтеграційних процесів. Міждисциплінарний характер аналізу політики ефективно поєднує інструментальні можливості різних наук, що дає аналітикові в руки потужну зброю для вироблення науково об'єктивної, суспільно вагомої і політично зваженої рекомендації. Це сприятиме стабільності державної політики, зростанню авторитету влади в очах громадян, поліпшенню послуг, що надаються державою.

Резюме

- Протягом останніх років в Україні склались мінімально необхідні умови для впровадження методології аналізу політики у практику державного управління: аналіз політики почав розвиватися як навчальна дисципліна у програмах підготовки та перепідготовки державних службовців, студентів вузів; розробляється вітчизняне методичне забезпечення нової дисципліни; в урядових структурах створюються перші групи з аналізу політики; поширюється міжнародне співробітництво в цій галузі.
- Проте на шляху розвитку аналізу політики в Україні існує чимало явних та прихованих перешкод. На су-

часному етапі гостро бракує фахівців як у галузі теорії аналізу політики, так і практичних дослідників. Поки що невелика мережа мозкових центрів, а її ресурсні можливості замалі порівняно із масштабами та складністю проблем, які існують у державній політиці. Однак найбільші складнощі пов'язані з ментальним несприйняттям державними службовцями самої ідеї участі незалежного, неурядового аналітика в розробці управлінських рішень. Не сприяє тому й збереження системи анонімності, непрозорості і невідповідності перед громадськістю державної влади.

- Не слід ставитись до аналізу політики з крайніх позицій: повного його заперечення або ж, навпаки, сприймання як чудодійних ліків проти всіх хвороб державного організму. Аналіз може те, що він може, і не більше. За допомогою аналізу політики можна виробити оптимальне в існуючих умовах управлінське рішення та мінімізувати його очікувані й непередбачені наслідки, що позитивно вплине на якість державних послуг. Методологія аналізу політики ефективно поєднує можливості різних наук, завдяки чому його вважають універсальною наукою. Поширення в суспільстві знань про аналіз політики та практичних навичок його використання можна розглядати як фактор підвищення стабільності політичної системи країни, запобігання конфліктів, зміцнення громадянської злагоди.

Контрольні запитання та завдання

1. Назвіть суміжні науки та професії, споріднені з аналізом політики. Охарактеризуйте стан кожної з них в Україні.

2. Якими суспільними цінностями має надихатися аналіз політики?

3. Які з наведених у розділі перешкод на шляху впровадження аналізу політики ви вважаєте найнебезпечнішими? Обґрунтуйте свою думку.

4. Що таке «мозкові центри»? Які мозкові центри в Україні вам відомі і що ви можете сказати про їхню діяльність?

5. Кому, на вашу думку, варто віддати перевагу у праві здійснювати аналіз політики в Україні — державним органам влади та управління, громадським організаціям, незалежним дослідницьким центрам, запрошеним іноземним експертам, ЗМІ, іншим? Чому?

6. Підготуйте приклади з практики вашої роботи, коли для підготовки та прийняття рішення залучалися сторонні експерти. Які питання тоді обговорювалися, які альтернативи розглядалися, як була побудована робота аналітиків та урядовців?

7. Проаналізуйте аргументи, що були наведені на користь впровадження аналізу політики до теорії та практики державного управління в Україні, і спробуйте обґрунтовано спростувати їх.

8. Наведіть приклади з вашої практики, коли варто було б застосувати методологію аналізу політики для прийняття управлінського рішення. Обґрунтуйте, чому?

Література

1. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади.— К.: Основи, 1999.— 175 с.

2. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика.— К.: Основи, 2000.— 190 с.

3. Браун П. Посібник з аналізу політики.— К.: Основи, 2000.— 243с.

4. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України.— 2000.— № 1.— С.83—91.

5. Брус Т. Аналіз політики і стратегічне планування // Там само.— 2000.— № 2.— С.167—173.

6. Вайс К. Оцінювання.— К.: Основи, 2000.— 672 с.

7. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— 654 с.

8. Грановский В., Дацюк С., Хариманга Т. Аналитический доклад «Современные фабрики мысли», 1999 год.— К.: Агентство гуманитарных технологий, 1999.— 86 с.

9. Концепція адміністративної реформи в Україні.— К., 1998.— 61 с.

10. Пал Л. Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

11. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження.— 1999.— № 9.— С. 36—64.

12. Роль исследовательских центров в странах с переходной экономикой // Трансформация.— 1999.— № 5.— С. 19—20.

13. Романов В. Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентіві України.— 2000.— № 2.— С. 101—110.

14. Романов В. Реформи в Україні: питання методології та історіографії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Одеського філіалу Української Академії державного управління при Президентіві України.— 2000.— № 4.— С. 26—34.

15. Рудік О. Збірник ситуаційних прикладів до курсу «Процес вироблення державної політики та його аналіз».— Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 1999.— 88 с.

16. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», 22 липня 1998 року, № 810/98.

17. Чучман Ю. Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проектів.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 104 с.

Частина II

ПРОЦЕС АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Ця частина містить теми, в яких розглядаються основні етапи здійснення процесу аналізу державної політики. Значну увагу приділено висвітленню питань щодо базових моделей, типів, критеріїв та теорій, покладених в основу процедур аналізу політики. Окремі теми присвячені ознайомленню читачів з практичними навичками, які потрібні для роботи аналітика політики.

Тема 5

НАВИЧКИ, ПОТРІБНІ ДЛЯ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

- 1. Аналітик політики: основні якості та вимоги*
- 2. Вимоги щодо особистих якостей аналітиків політики та їхньої роботи*
- 3. Деякі поради аналітикам політики.*

1. Аналітик політики: основні якості та вимоги

У першій частині навчального посібника ми розглядали питання структуризації аналізу політики і визначили, що головними суб'єктами процесу є:

- законодавчі та виконавчі органи влади, на замовлення яких можуть здійснюватися аналітичні дослідження, або вони ж є експертними центрами;
- мозкові центри — недержавні дослідницькі організації, що виконують на замовлення інституційних клієнтів дослідження проблем;
- наукові установи — академічні інститути, університети, галузеві науково-дослідні інститути, урядові дослідницькі організації, які працюють над виконанням замовлень бюджетних та приватних організацій або ж здійснюють дослідження з власної ініціативи;
- мас-медіа, які проводять короткотермінові або триваліші медіа-проекти щодо вивчення, аналізу та оприлюднення громадської думки, позицій урядів, експертів стосовно тих чи інших актуальних проблем суспільно-політичного й економічного життя.

Зазначалося також, що в Україні гостро бракує професійно підготовлених фахівців у галузі теорії та практики аналізу політики. Система їхньої підготовки та розвиток мережі мозкових центрів перебувають у процесі становлення.

Проте кожен, хто приймає урядові рішення, залучається до аналітичного процесу, який певною мірою нагадує процес аналізу політики. Та в більшості випадків виробникам рішень бракує часу, а інколи й здібностей займатися процесом аналізу політики з тією ретельністю, якої вимагає ця проблема. Як правило, ті, хто приймає рішення, покладаються на інших людей у виконанні цієї складної та трудомісткої роботи.

На перший погляд може здатися, що брак знань та навичок з аналізу політики можна компенсувати інтуїтивним відчуттям проблеми та пошуку шляхів її розв'язання, яке ґрунтується на досвіді практичної роботи урядовця та його уявленнях про політику «здорового глузду». Не піддаючи сумніву доцільність цього принципу, варто зауважити, що теорія раціонального вибору не є абсолютною істиною. Існує багато прикладів з практики державної політики в Україні, коли ми з двох зол обирали третє, і мали результат на кшталт «хотіли як краще, а вийшло як завжди».

Більшість аналітиків політики у світі походить із кола людей, які ще не так давно займали посади економістів, експертів з питань бюджету, статистиків тощо. Професія «аналітик політики» лише протягом 90-х років закріпилася в урядових установах, приватних підприємствах, неурядових організаціях. Урядові інституції, як правило, мають штатних аналітиків політики, котрі є експертами з усіх аспектів діяльності відповідних департаментів або відділів.

Досить складним питанням уявляється проблема зіставлення аналізу політики із спорідненими процесами. Порівняння аналізу політики з п'ятьма іншими видами діяльності — теоретичними дослідженнями в галузі суспільних наук, дослідженнями політики, класичним плануванням, журналістикою та державним управлінням — представлено в книзі Д. Веймера та Е. Вайнінґа окремим розділом, з яким вам необхідно ознайомитись [3, с. 11—52]. Автори зосередили свою увагу на тому, що схоже, а що відмінне серед таких основних понять, як:

- найголовніші цілі;
- орієнтація на клієнта;
- загальний стиль;

- обмеження в часі;
- загальні слабкості.

На підставі зробленого порівняння вони дійшли висновку про інтегративний характер аналізу політики, тому що він органічно поєднує споріднені професії, залучаючи від кожної з них найбільш ефективні й розвинені якості.

Оскільки кожен з цих суб'єктів аналізу політики здійснює свою діяльність, насамперед керуючись своїми інституційними інтересами, постає проблема вимог до професійних та особистих якостей аналітиків політики, вироблення норм корпоративної поведінки та етики. Зрозуміло, що уникнути певного конфлікту цінностей, які сповідує той чи інший суб'єкт аналізу політики, складно.

Д. Веймер та Е. Вайнінг вирізняють три цінності, пов'язані із загальною поведінкою аналітиків політики: аналітична чесність, відповідальність перед клієнтом, вірність власному уявленню про досконале суспільство. Саме конфлікти між названими цінностями детермінують основні етичні проблеми та колізії аналізу політики. Для ілюстрації цього твердження наведемо таблицю відповідності ролей аналітика політики цінностям, яких він дотримується.

За певних обставин кожна з цих трьох ролей етично прийнятна. Однак загалом експерт не повинен погоджуватися на будь-яку з цих ролей у їхніх крайніх формах. Замість того щоб вибрати одну цінність як основну, а двома іншими пожертвувати, як того вимагають обставини, експерт має спробувати зважити на всі три. Тоді етична проблема зведеться до рішення, якою частиною кожної цінності можна пожертвувати в разі конфлікту.

Вважається, що найгостріші конфлікти для політичного експерта виникають тоді, коли відповідальність перед клієнтом вступає у суперечність з іншими цінностями. До джерел таких цінностей теорія аналізу політики незаперечно відносить особисту мораль політичного експерта, конституцію і закони, які часто вступають у конфлікт з відповідальністю перед клієнтом. Який спосіб дії мусять вибрати експерти, коли вимоги їхніх клієнтів вступають у конфлікт з притаманними їм розумінням

Таблиця 3.
Три погляди на роль політичного експерта

	<i>Аналітична чесність</i>	<i>Відповідальність перед клієнтом</i>	<i>Вірність власному уявленню про досконале суспільство</i>
Об'єктив- ний фахівець	Нехай аналіз говорить сам за себе. Основну увагу слід приділити передбаченню наслідків альтернативних політик.	Клієнти — неминуче зло; їхня політична воля має стояти на другому плані. Триматися на певній відстані від клієнта; вибирати інституційних клієнтів за кожної можливості.	Відповідні цінності слід визначати, але вибір між ними залишати клієнтові.
Прибічник клієнта	Аналіз рідко приводить до остаточного висновку. Скористатися його неоднозначністю на користь клієнта.	Клієнти наділяють експертів законним правом на діяльність. Треба відповідати лояльністю за доступ до політичного процесу.	Вибирати клієнтів із співмірними системами цінностей; використовувати довготривалі стосунки для зміни уявлення клієнтів про добро.
Прибіч- ник проблеми	Аналіз рідко коли приводить до остаточного висновку. Підкреслити неоднозначність і невраховані цінності, якщо аналіз не підтверджує бажаного результату.	Клієнт надає можливість захищати його. Вибирати клієнта з вигодою для себе; змінювати їх заради власних політичних цілей.	Аналіз має бути засобом прогресу для власного уявлення про досконале суспільство.

Джерело: Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— С. 35.

аналітичної чесності або уявленням про досконале суспільство? Існує три способи розв'язання цієї проблеми.

1. Висловлення думки. Йдеться про експерта, який працює в державному органі та якому доручили розробляти стратегією здійснення політики, але він з нею не згоден. Оскільки він вважає стратегію запропонованої політики невдалою, то намагається привернути увагу свого керівництва до цієї проблеми шляхом неофіційного обговорення своїх зауважень, подання офіційної доповідної записки, відкритого висловлення думки на виробничих нарадах чи зборах. Однак на якомусь етапі експерт використовує всі свої законні можливості протесту в межах державного органу. Якщо експертові вдалося вплинути на зміну або певне коригування політики, то немає сумніву, що, позбувшись етичної проблеми, він зіткнеться з іншими. Навряд чи принциповість експерта буде всім до душі, і це може позначитись на його подальшій професійній кар'єрі. З другого боку, якщо його спіткала невдача і його поради залишили без уваги, то постає не менш складна проблема морального вибору, яку спрощено можна викласти таким чином: вірність принципам або відставка.

2. Вихід з гри. Відставка є цілком виправданою, якщо участь в реалізації такої політики для експерта етично небажана. Однак знову виникає питання вибору: які етичні наслідки такої поведінки? Якщо кваліфікація експерта суттєво важлива для здійснення політики, то його вихід з гри стане на перешкоді негативній політиці. Якщо ж політика й далі втілюватиметься в життя, етична цінність відставки буде сумнівною.

3. Нелояльність. Одна з найгостріших етичних ситуацій. Свою незгоду щодо планів клієнта, політику якого він не підтримує і вважає негативною, експерт висловлює шляхом організації просочування інформації до журналістів, депутатів, керівників груп інтересів та інших. При цьому може бути два варіанти такої поведінки: коли «ослушенець» діє таємно або ж коли він виступає відкрито. В першому випадку експерт сподівається зупинити негативну політику, не зазнавши неприємних особистих наслідків свого опору, крім моральної шкоди, яку він собі заподіяв, зрадивши довірі клієнта й діючи не-

чесно. При цьому порушення конфіденційності часто сприяє ефективності організаційної структури, оскільки спонукає осіб, які ухвалюють рішення, брати до уваги потенційно бажані альтернативи. Відкрите обговорення цих альтернатив збільшує коло залучених до вироблення рішення людей, приваблює політичну опозицію, робить рішення менш уразливим для її критики. У другому випадку експерт, який діє відкрито, подає у відставку і розкриває плани свого клієнта потенційним опонентам. У цьому разі він недовго зберігає можливість протестувати далі всередині своєї установи, оскільки його змусять замовкнути. Перше, що зробить установа, — позбавить такого експерта доступу до інформації, розголос якої може завдати їй політичної шкоди.

Стикаючись із конфліктами, експерти можуть використовувати різні комбінації «висловлення думки», «виходу з гри» і «нелояльності». Можливі реакції на конфлікт цінностей добре піддаються схематичному зображенню, яке наведене в книзі Д. Веймера та Е. Вайнінга на мал. 2.2 і до якого вам слід звернутися при розгляді цього питання.

Треба зауважити, що політична практика України дає приклади всіх трьох способів розв'язання проблеми, але з різним ступенем їхнього розвитку. Якщо висловлення думки має певні процедури у вигляді проведення нарад, зборів, конференцій, комісій з підготовки різних аналітичних матеріалів та проектів рішень, де можлива дискусія, а процедура відставки у разі незгоди з політикою установи прописана в законодавстві про державну службу, то випадки нелояльної поведінки експертів залишаються найбільш нерегульованими. Непрозорість та закритість влади дає можливість використовувати витік інформації в інтересах боротьби різних груп за вплив на державну політику, кадрові призначення та для інших кланових цілей, але ж ні в якому разі не в інтересах громадської політики, громадських та державних інтересів, від імені яких нібито це здійснюється. За таких умов громадянам важко орієнтуватися в ситуації і вони втрачають довіру до всіх учасників політичного процесу.

2. Вимоги щодо особистих якостей аналітиків політики та їхньої роботи

Політичні аналітики проходять підготовку з цілого ряду самостійних галузей: юриспруденції, фінансів, політології, державного управління тощо. Але політичними аналітиками цих осіб робить не формальна освіта, а характер роботи, яку вони виконують. У багатьох країнах аналіз політики став професією і офіційно занесений до переліку державної класифікації зайнятості.

Безперечно, що, окрім відповідної підготовки, для проведення ефективного аналізу політики аналітик політики мусить мати певні особисті навички та якості. Що це за навички та якості? На нашу думку, це:

- Позитивне критичне мислення, пов'язане з переконаністю в тому, що будь-яка проблема може бути розв'язана. Ці якості важко викласти у зведеному, систематичному вигляді і тим більше розробити критерії їх оцінки в особистості аналітика політики, тому можна скласти лише загальну характеристику. Політичний експерт перш за все мусить бути налаштований на те, що підсумком його роботи стане рішення, яке поліпшить або принаймні дозволить не погіршити ситуацію, тобто аналітик має бути оптимістичним фахівцем. Однак при цьому його оптимізм повинен ґрунтуватися на критичному баченні загального контексту, в межах якого існує проблема, та головних причин, які слід усунути заради виправлення ситуації. Отже, гаслом аналітика політики мусить бути: «Не боятися змін». Дозволивши перемогти побоюванням, аналітик ризикує втратити спроможність раціонально реагувати на вимоги проблемної ситуації. Краще дивитися на зміни «критичним оком» і спокійно виявляти переваги цих процесів, відрізняючи їх від недоліків. Такий принцип необхідно обстоювати в своїх рекомендаціях клієнтові.
- Вміння збирати, організовувати, впорядковувати та аналізувати великі обсяги різноманітної інформації в умовах жорстких часових обмежень. Інформація — хліб аналізу політики. Від її достовірності, повноти, різноманітності джерел надходження, можливості доступу залежить кінцевий продукт аналізу. Аналітик

повинен досконало знати національну систему зберігання й поширення інформації та мати знання про міжнародні системи інформаційного обміну. Він також повинен мати технічні навички роботи з друківаними, електронними носіями інформації, володіти сучасними методами її збирання та аналізування. Аналітику необхідно виробити в собі здатність знаходити потрібну інформацію там, де ніхто її до нього не помічав. Оскільки робота аналітика політики, як правило, проводиться в умовах жорстких часових обмежень, йому потрібне вміння визначати оптимальний обсяг інформації, достатньої для прийняття рішення. Наприклад, під час другої світової війни нацисти в умовах надзвичайної таємності почали роботи над ракетною зброєю, з допомогою якої вони збиралися зламати опір британців. Для здійснення психологічного тиску, залякування захисників Британських островів пропагандистська машина нацистської Німеччини на різні лади вихваляла нову «диво-зброю», від якої немає захисту. Уряд Великої Британії, стурбований загрозою жахливих бомбардувань, суворо вимагав від військової розвідки дізнатися все про цю зброю якнайшвидше. Проте всі зусилля агентурної розвідки були марними. Тоді аналітичний відділ запропонував несподіване рішення. Воно полягало у такому припущенні: якщо Гебельс та його підлеглі годинами розповідають про «диво-зброю», не розкриваючи її тактико-технічних характеристик, то вони з ними ознайомлені. Отже, для приховування справжньої інформації нацисти використовують певні слова, аналіз яких може дати ключ до розгадки таємниці. Тоді були зібрані кращі експерти-лінгвісти, було опрацьовано величезний обсяг друкованої та ефірної інформації, розроблено критерії оцінки її достовірності, складено схеми поширення тощо. А головне, — було розроблено унікальну методику контент-аналізу цих повідомлень. Досить швидко експерти, впорядкувавши інформацію за часом, рівнями та джерелами надходження, змогли на підставі аналізу нацистської пропаганди дати понад десяток оцінок вірогідних тактико-технічних характеристик нової зброї: що це не літак; не гарматний снаряд; що «воно» летить з великою швидкістю на значну відстань; що «ним» у польоті не

керує людина та інше. Думка військово-технічних експертів, яким передали результати контент-аналізу, була одностайною — це ракета. Спецслужби спрямували свої зусилля на певні об'єкти на території Німеччини та окупованих нею країн, де могли виготовлятися, випробовуватися та зберігатися ракети. Й через деякий час таємниця третього райху про ракетну зброю «Фау» перестала існувати. Методи контент-аналізу протягом повоєнних років залишалися одними з найдієвіших засобів легальної розвідки в арсеналах майже всіх спецслужб світу.

- Здатність вставити проблему в її ширший соціально-політичний та економічний контекст, з тим щоб визначити та встановити бажані цілі. Аналітик політики у своїй роботі повинен всіляко уникати вилучення проблеми із загального контексту. Така небезпека виникає завжди, коли дослідник занурюється у другорядні дрібниці й випускає з поля зору загальну мету своєї роботи. А ось приклад правильного підходу. Місцева влада міста Лодзь (Польща) на початку 90-х років вирішувала, як бути з надзвичайно високим рівнем безробіття в місті, текстильна промисловість якого перебувала у глибокій кризі. Серед різних альтернатив, запропонованих під час дискусій, перемогла та, що зниження рівня безробіття найефективніше можна досягти шляхом створення сприятливих умов для залучення національних та іноземних інвестицій. Але хто вкладатиме гроші в місто, економічне становище якого було найгіршим у країні? Тоді виникло нестандартне рішення: обмежені фінансові ресурси міста були вкладені у підготовку та проведення «Світового спіткання лодзян», на яке запросили всіх колишніх лодзян, котрі виїхали з країни за роки війни та пізніше. Місцева влада оплатила для декількох тисяч гостей проїзд з будь-якої точки світу, мешкання в готелі, забезпечила ділову та розважальну частину зустрічі. Розрахунок було зроблено на те, що з Польщі виїхали переважно представники текстильного бізнесу, які започаткували нові кампанії та фірми за кордоном, але не втратили культурних і духовних зв'язків з колишньою батьківщиною. Земляки відгукнулися на гостинність влади інвестиціями в різні сфери бізнесу, що

дало поштовх економічному розвитку міста. Цей приклад є свідченням того, що проблему безробіття розглядали через призму не лише економічних та соціальних, але й історичних, культурних, духовних, релігійних, родинних обставин.

- Володіння різноманітними методами проведення опитувань, інтерв'ю, анкетування тощо з метою оцінки впроваджені політики, збирання потрібної інформації для вироблення нових пропозицій політики. До кола таких методів входять: безпосереднє або телефонне інтерв'ю, анкетне опитування, експертне опитування, метод фокус-груп, контент-аналіз документів та матеріалів преси. Кожен з них має свої переваги та недоліки, які слід враховувати під час планування роботи [1]. Так, безпосереднє опитування не завжди дає можливість отримати відповідь на делікатні питання, а телефонне опитування не можна визнати репрезентативним. Іншими словами, здійснення кожного разу окремого опитування за тою чи іншою методикою можна зрівняти з процесом приготування варення в окремій мисці, що потребує значних витрат часу, людських ресурсів та чималих грошей. Однак існують засоби, які дають змогу зняти «пінку», не витрачаючи для цього значних зусиль. Наприклад, у практиці роботи органів місцевого самоврядування Лондона великого поширення набув метод аналізу передвиборних програм кандидатів до рад адміністративних районів міста, що являють собою концентрований виклад настроїв і сподівань різних соціальних груп та прошарків членів територіальної громади. Після виборів проводиться повторний аналіз програм, залежно від рейтингу кандидатів за результатами голосування. Фактично це є громадська експертиза стану місцевих проблем, яка характеризується високим ступенем достовірності та незначними витратами на її здійснення. Це дає органам місцевого самоврядування можливість планувати програми розвитку територіальної громади з високою вірогідністю їх підтримки як депутатами, так і громадянами.
- Знання методів зі сфери економіки і статистики для попередньої оцінки та прогнозування результатів альтернативних тактик. Важливою умовою здійснення

аналізу політики є вміння будь-якого аналітика працювати в складі команди, тому від кожного члена такого колективу вимагається певний рівень знань щодо тих методів, які використовуються в роботі. Аналітик політики повинен користуватися загальними методами статистичного та економічного аналізу. Наприклад, розуміти структуру формування бюджету, бачити взаємозв'язок пропозиції, попиту й ціни товарів та послуг, уміти оперувати, співставляти різні статистичні матеріали тощо. Ці навички необхідні для того, аби на першому етапі визначення можливих альтернатив розв'язання проблеми не припуститися помилок. На наступних етапах розробки альтернативних тактик у разі потреби здійснюється поглиблений аналіз вигід-витрат окремими фахівцями та експертами.

- Розуміння політичної ситуації, що склалася, та перспектив її розвитку. Аналітик має враховувати динаміку й перспективи розвитку політичного процесу. Мова йде про те, коли в процесі здійснення аналізу експерт дійшов висновку, що альтернатива «А» не може бути реалізована на практиці у зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого забезпечення, і тому він радить скористатися альтернативою «Б», яка не має таких перешкод. Але це не означає, що аналітик не повинен повідомити клієнтові про наявність першої альтернативи. Окремо слід підкреслити, що аналітик політики мусить бути добре обізнаним не лише у формальних процедурах інститутів влади, але й у питаннях специфіки їхніх взаємовідносин, ієрархії підпорядкування, тонкощів діяльності апарату управління та логіки кадрової політики. Знання цієї специфіки «коридорів влади» дає цінну інформацію щодо вірогідності прийняття тих чи інших альтернатив. Останнім часом навіть з'явилося окреме поняття «парламентська політологія», предметом якої є відстеження, аналіз та прогноз проходження тих чи інших законопроектів через вивчення динаміки змін партійно-фракційної структури парламенту, кулуарних переговорів, нових призначень тощо.
- Здатність презентувати результати аналізу політики в чіткій та зрозумілій формі письмово або усно. Презентація результатів дослідження є однією з найваж-

ливіших частин процесу аналізу політики. Від того, наскільки ясно, зрозуміло й обґрунтовано аналітик висловив свої рекомендації, безпосередньо залежить остаточне рішення, яке прийме клієнт. Докладніше ці питання розглядаються в темі «Презентація рекомендацій».

У цілому треба зауважити, що професія аналітика політики своєрідна, ні на що не схожа, творча і рутинна водночас. Її своєрідність полягає в тому, що політичний експерт часто зустрічається з новою ситуацією, яка або не має аналогів свого розв'язання, або ж вони не відомі тим, хто ухвалює рішення. Його робота виходить за межі звичайного і всім зрозумілого досвіду, бо експерт, як розвідник, іде попереду загального процесу і постійно зіштовхується з невизначеними проблемами. Вирішена одного разу проблема перестає бути проблемою і переходить до номінації ситуативного прикладу, який є навчальним матеріалом для всіх. В іншому разі робота аналітика політики була б просто недоречною.

Несхожість цієї професії з іншими, навіть спорідненими професіями полягає в тому, що експерт, діючи в інтересах свого клієнта, постійно вишукує консенсусне рішення, яке мусить бути морально сприятливим і корисним для суспільства. Користуючись для цього інструментальними можливостями інших наук, аналітик політики запобігає однобічному поглядіві на проблему, що часто притаманний вузько спеціалізованам фахівцям. Свого часу Ф. Енгельс охарактеризував його як «професійний ідіотизм».

Здатність експерта на глибоке бачення проблеми, його теоретичні знання та дослідницькі навички у поєднанні з готовністю до нестандартних рішень складають творчий компонент роботи аналітика політики. Безсумнівно, що інтелектуальний ресурс аналітика відіграє вирішальну роль у процесі його роботи, але її специфіка вимагає постійного самовдосконалення, тренінгу аналітичних здібностей, змін форм діяльності. Для аналітиків політики в зарубіжних країнах природно час від часу змінювати місце роботи: з державної агенції до приватної фірми, університету, мозкового центру, або ж навпаки. Вважається, що таким чином аналітик набуває необ-

хідних професіональних якостей, краще орієнтується в політичному процесі, усвідомлює цінності та розуміє пріоритети в розвитку суспільства.

Під час роботи аналітик політики дотримується певних процедур, прийомів, правил, що складає свого роду технологічний процес аналізу політики, який дещо нагадує ремесло. Зокрема, аналітик політики мусить вміти здійснювати системний аналіз ситуацій, формулювати проблеми політики, вміти моделювати проблеми, оцінювати затрати, мати чітке бачення процесу і результатів політики, володіти прийомами та практичними навичками командної роботи тощо. Але дуже важливо наголосити на пріоритетності саме творчої складової в професії експерта політики.

3. Деякі поради аналітикам політики

Як ви вже мали змогу зрозуміти, аналіз політики — це складний і багаторівневий, залежний від багатьох факторів процес. І тут виникає питання: чи має аналіз політики якийсь стрижень, навколо якого будується вся система роботи аналітика? Дуже часто українські громадяни, вперше почувши про аналіз політики, намагаються з'ясувати його світоглядні засади, принципи або ж ідеологію, до якої звикли за радянських часів.

З одного боку, аналіз політики має бути вільним від впливу ідеології та упереджень, але з другого — він повинен мати певні ціннісні орієнтири. Слід зауважити, що ми вживаємо термін «ідеологія» для позначення будь-якої упередженості, яка апріорно впливатиме на характер поради аналітика. Наприклад, упередженість у тому, що лише ринок, вільний від державного втручання, здатний найефективніше вирішити всі соціально-економічні проблеми в країні. Зворотний приклад — упередженість у тому, що лише державний контроль здатний подолати неспроможності ринку.

Оскільки ідеологія, за визначенням, забезпечує правильне розв'язання будь-якої проблеми, що розглядається, вона є смертельним ворогом результативного аналізу політики. Ідеологічно заангажований аналіз політики перетворюється на маніпулювання фактами та пошуки до-

водів для підтвердження апріорного висновку. Ідеологія стає чимось на зразок «прокрустового ложа» для ситуації, де все «зайве» неминуче буде відділено від загального тіла проблеми. Аналіз політики тим і відрізняється від решти видів аналізу — економічного, статистичного, соціологічного та інших, — що не обмежує себе якоюсь однією точкою зору, а розглядає проблему у всьому її обсязі, не відкидаючи незручних або неприємних фактів.

Звичайно, аналітикові (та й не тільки йому) важко повністю відсторонитися від впливу певної ідеології, оскільки абсолютна деідеологізація суспільства навряд чи можлива. Сам процес аналізу політики є можливим лише за певних умов, які забезпечуються прихильністю політиків, провідних політичних сил та суспільства загалом до певних цінностей, що об'єктивно мають ідеологічне забарвлення. Але він повинен уникати тотального підпорядкування своїх дій якійсь панівній доктрині, бо це позбавить його інструменту критичного мислення, необхідної гнучкості і перспективного бачення.

У процесі аналізу політики слід також уникати упереджень, якими є існуючі заздалегідь твердження, хоч вони й не такі систематизовані та широкі, як ідеологія. Упередження існує в свідомості аналітика політики і перешкоджає його об'єктивному ставленню до роботи, яку він виконує. Упередження може бути навмисним або ненавмисним. Аналітик політики, який має навмисні упередження на користь або проти тих чи інших рішень, є відверто нечесним. Він буде намагатися схилити клієнта до своєї точки зору не тому, що до цього висновку веде об'єктивний аналіз фактів, а лише для того, щоб узгодити висновки з власними упередженнями. У цьому випадку упередження здатне спотворити аналіз політики такою ж мірою, як і ідеологія.

Складнішою є ситуація з ненавмисними та часто латентними упередженнями. Будь-яка людина має певний набір упереджень. Але упередження в ході аналізу політики можуть привести до необ'єктивності в аналізі фактів, зашкодити прогнозуванню можливих результатів або рекомендаціям. Аналітики повинні постійно контролювати власні думки, з тим щоб визначити, чи не мають вони ненавмисних упереджень. Якщо таке виявиться, то упередження слід оцінити, а потім або вилучити з аналі-

зу, або визначити як цінність, що сприяє виробленню заключних рекомендацій.

Резюме

- Аналітик політики — це порівняно нова професія, тісно пов'язана з теоретичними дослідженнями із суспільних наук, дослідженнями політики, плануванням, державним управлінням, журналістикою, котра має своїми витокami цілий ряд споріднених наук. Аналіз політики — синтетична наука з широкими міждисциплінарними зв'язками, зорієнтована на вивчення практичних потреб державної політики з метою її поліпшення в інтересах суспільства.
- Продуктом аналізу політики є порада, яка розробляється аналітиком на замовлення інституційного або приватного клієнта. Це вимагає від експерта політики дотримання в стосунках з клієнтом певних етичних норм, що є однією з особливостей його роботи, оскільки уникнути конфлікту цінностей дуже складно.
- Аналіз політики — це мистецтво й ремесло водночас, вважають автори найвідоміших книг з аналізу політики. Органічне поєднання глибоких теоретичних знань, дослідницьких навичок та практичного досвіду, набутого під час роботи в державних установах або ж у співпраці з ними, — такі головні умови успішної роботи аналітика політики.
- Не менш важливою умовою коректності здійснення аналізу політики є запобігання проявам упередженості або ж відданості аналітика якійсь ідеологемі, що може вплинути на рекомендації, котрі він продає клієнтові. Найвищим професіоналізмом можна вважати, коли експерт відданий ідеї досконалого суспільства і водночас залишається критичним, не залежним від тиску панівних поглядів, коли йдеться про втілення цієї ідеї на практиці.

Контрольні запитання та завдання

1. Проаналізуйте таблицю аналізу політики в порівнянні із спорідненими професіями і спробуйте переклас-

ти її на український ґрунт. Які, на вашу думку, є особливості або розбіжності у визначенні основної мети, загального стилю та загальних слабкостей споріднених з аналізом політики професій в Україні, на відміну від запропонованої схеми?

2. Як ви вважаєте, який тип поведінки вітчизняного експерта має найбільше поширення, враховуючи історичні традиції та ментальні орієнтації державного управління?

3. Уважно проаналізуйте розділ у книзі Д. Веймера та Е. Вайнінга, де йдеться про реакцію на конфлікт цінностей. Які процедури висловлення думки, виходу з гри та нелояльності відомі вам з практики державного управління?

4. Які особисті якості необхідно мати аналітикові політики для здійснення своєї роботи?

5. Як ви розумієте, що таке «позитивне критичне мислення»? Наведіть приклади та підготуйте аргументи, які підтверджують або спростовують цю тезу.

6. В чому, на вашу думку, полягає демократична місія аналітика політики?

7. Як ви розумієте ідеологічну упередженість аналітика політики? Наведіть кілька прикладів, коли така упередженість впливала на процес вироблення та прийняття рішення.

Література

1. Аудит адміністративної діяльності. Теорія та практика.— К.: Основи, 2000.— 190 с.

2. Вайс К. Оцінювання.— К.: Основи, 2000.— 672 с.

3. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. К.: Основи, 1998.— 654 с.

4. Пал Л. Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

5. *Parsons D.W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.— Edward Elgar, Cheltenham, UK: Lyme, US.— 1995.— 657 p.

6. *Quade E.* Analysis for Public Decisions.— New York: North-Holland, 1989.— 409 p.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

1. Природа проблем політики

2. Етапи аналізу проблеми

1. Природа проблем політики

Сьогодні серед науковців загальноновизнаним є розуміння того, що аналіз державної політики не може абстрагуватися від характеристик та рівнів проблем, які стимулюють урядові дії. Проблема політики — це умова або ситуація, яка породжує вимоги чи невдоволення людей і для вирішення або пом'якшення якої необхідна дія уряду.

Проблему політики слід відрізнити від проблемної ситуації, що сприймається політиками та громадськістю як певна сукупність турбот, хвилювань, ознак стресу та дискомфорту. Проблема — це елемент проблемної ситуації, який виокремлюється з неї шляхом аналізу. Такі проблемні ситуації, як забруднення повітря, небезпечні продукти харчування, переповнені тюрми, перенаселення міст, практика абортів, глобальне потепління, можуть стати проблемами, якщо вони викликають невдоволення людей і спонукають їх до пошуку шляхів розв'язання. Умови або ситуації не стають проблемами державної політики, якщо вони не визначені такими, ніким не артикулюються і не привертають уваги уряду.

Для перетворення у проблему проблемна ситуація обов'язково має розглядатися як тема, придатна для дій уряду; як щось таке, для вирішення чого необхідне рішення або дія уряду. Наприклад, якщо противники заборони паління в громадських місцях намагаються переконати уряд і громадськість у безпечності паління для здоров'я людини або що паління є особистим вибором, то вони силкуються не допустити розгляду суперечливої

ситуації як проблеми, усунувши тим самим її з порядку денного уряду. А. Вілдавські вважає, що чиновники не хочуть зв'язуватися з проблемами, які не мають вирішення. «Лише тоді проблема є проблемою, коли стосовно неї можна щось зробити» (Цит. за [4, р. 94]).

Стихійні лиха — урагани, повені, землетруси — самі по собі не можуть стати проблемами політики, тому що уряд не здатен запобігти їх появі. Проте їхні наслідки (загибель людей, стреси, руйнування) можуть стати проблемами державної політики. За допомогою нових будівельних стандартів, розвитку системи прогнозування, цивільної оборони, створення спеціальних служб тощо урядові під силу значно послабити наслідки стихійного лиха. Деякі проблемні ситуації не можуть перетворитися у проблеми через те, що вони не є питаннями, які уряд може вирішити доступними йому засобами. Наприклад, політ людини на Місяць став проблемою для виробників політики лише після того, як це виявилось технічно можливим наприкінці 1950-х років.

Особливості проблем політики

Вивчаючи природу проблем політики, слід мати на увазі деякі їхні особливості:

- Проблеми політики в одній сфері суспільного життя часто впливають на проблеми в інших сферах. Наприклад, проблеми економіки (інфляція, зовнішній або внутрішній борг, низька продуктивність праці) справляють вплив на соціальні проблеми (бідність, безробіття, висока смертність). У реальному житті проблеми політики є частинами цілої системи зовнішніх умов, які породжують невдоволення різних сегментів суспільства.
- Проблемні ситуації (озонові дірки, дитяча праця, експлуатація інвалідів та іммігрантів, бідність) часто визначаються як проблеми не тими, хто безпосередньо від них страждає, а іншими людьми — експертами, вченими, журналістами, правозахисниками, політиками, — які розуміють, що так не повинно бути, і вбачають у цьому небезпеку для суспільства. Через те що індивіди і групи, які мають різні інтереси та цілі, можуть визначати проблеми по-різному, останні нерідко

набувають відверто кон'юнктурного характеру. Законодавці та інші публічні політики часто вишукують проблеми, які вони можуть успішно вирішити, для посилення своїх позицій перед виборами.

- Незважаючи на те, що існують досить стабільні проблеми, їхня суспільна значимість може змінюватися залежно від зміни цінностей або умов. Наприклад, алкоголізм. У ХІХ ст. він розглядався як суто особиста проблема (пияцтво), як наслідок гріхопадіння, як покарання людини за її слабкість. На початку ХХ ст. пияцтво почали вважати суспільною проблемою, котра постала із соціального середовища, сімейних обставин тощо, тобто як відповідь людини на тиск зовнішнього середовища. Зараз алкоголізм (а не пияцтво) визначається як хвороба, котра потребує медичного лікування незалежно від причин, що її породили (в Україні, наприклад, медвितверезники замість МВС підпорядкували Міністерству охорони здоров'я). Таке медичне визначення применшує особисту відповідальність, але політика держави не завжди виходить саме з такого розуміння, оскільки в ряді випадків схильність до вживання алкогольних напоїв призводить до дуже сумних наслідків для оточення (управління автомобілем у нетверезому стані, пияцтво на робочому місці).
- Умови, що колись розглядалися як звичайні та загальноприйнятні, з плином часу стали визначатися як проблеми. Наприклад, насильство в сім'ї, яке, завдяки пресі, жіночому руху та правозахисникам, перестало бути особистою проблемою. Тепер на сторожі прав членів сім'ї стоять численні закони, прийняті у більшості країн світу.
- Визначення проблеми часто є політичним процесом, результат якого допомагає виробити відповідне рішення. Наприклад, чи є доступ інвалідів до послуг громадського транспорту суто транспортною проблемою, чи це питання громадянських прав? Якщо це транспортна проблема — то для інвалідів необхідно створити спеціальний громадський транспорт, якщо це питання громадянських прав — то інваліди повинні мати рівний з усіма доступ до послуг громадського транспорту,

який треба обладнати відповідними пристроями (підйомниками, пандусами тощо).

- Багато проблем політики — злочинність, бідність, інфляція, забруднення повітря тощо — мультипричинні. Які ж причини саме такого стану речей? Що призводить до інфляції — дефіцит товарів і послуг, надмірна грошова маса в обігу, психологія населення, політика уряду? Для багатьох проблем дуже важко оцінити та діагностувати їхні причини. Визначення проблеми само стає проблемою.
- Природу і масштаб деяких суспільних проблем — бездомність, безробіття, нелегальні іммігранти, безпритульні діти, «ліві» доходи — дуже важко визначити через їхню заплутаність та «невидимість» (їхня кількість, характеристики за віком і статтю). Оскільки оцінка проблеми може бути досить неточною, виробники політики часто перебувають у стані невизначеності щодо масштабів проблеми та шляхів її розв'язання.
- Ще одна особливість проблем політики — їхня податливість до розв'язання. Деякі проблеми потребують набагато менше поведінкових змін, ніж інші. Наприклад, набагато легше прийняти нове демократичне виборче законодавство, ніж на практиці провести вільні, чесні та справедливі вибори. На податливість проблем впливає також їхня помітність чи непомітність. Помітні проблеми — дефіцит роботи, житлова проблема, переповнені тюрми — можуть бути полегшені через поліпшення діяльності та ресурсів людей або агентств. Низка проблем — неадекватні професійні навички, відчай людей, самогубства — непомітні й містять у собі певні цінності. Такі проблеми не вирішуються лише за допомогою грошей.

Які характеристики або якості роблять проблему громадською? Що відрізняє приватні проблеми від громадських? Громадські проблеми мають широкий резонанс і впливають на значну кількість людей, зокрема й людей, яких це не стосується безпосередньо. Проблеми, які мають обмежений вплив і торкаються лише тих, на кого вони безпосередньо впливають, є приватними. Сфера їх переважного існування — рівень мікрополітики. Але

чіткої різниці все ж не існує, оскільки приватна проблема може дуже швидко перерости у громадську. Наприклад, якщо для вирішення своєї проблеми (прописка) громадянин залучає широку громадськість, пресу, вдається до публічних акцій протесту з метою змінити існуюче законодавство (скасувати інститут прописки як такий), то приватна проблема стає громадською.

Категорії проблем політики

На перший погляд, аналіз політики є методологією для розв'язання суспільних проблем, оскільки політичні аналітики досягли певного успіху в цій справі. Але це правильно лише частково. Таке вузьке розуміння аналізу політики, акцентуючи увагу саме на вирішенні проблеми, залишає осторонь процес її формулювання. Іншими словами, проблема розглядається як даність, на визначення, оцінку та розв'язання якої не витрачається багато часу.

Аналіз політики є динамічним, багаторівневим процесом, у якому методи структурування проблем (методи вищого порядку) передують методам їх вирішення (методи нижчого порядку). Перші методи мають перевагу над другими. Якщо аналітик використовує методи нижчого порядку для вирішення складних проблем, то він ризикує вирішувати хибну проблему.

В. Дан розрізняє три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані, погано структуровані. Структура кожної з цих категорій визначається її відносною складністю, яка, в свою чергу, варіюється відповідно до характеристик та взаємовідносин між п'ятьма елементами: виробники рішень, альтернативи, цінності, результати та ймовірність результатів [6, р. 145].

1) Добре структурованими проблемами вважаються такі, що стосуються однієї або декількох осіб, які приймають рішення, містять невеликий набір альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та цілковиту обізнаність щодо наслідків кожної альтернативи. Прототипом такої проблеми є повністю комп'ютеризоване завдання прийняття рішення, в якому заздалегідь запрограмовані всі наслідки кожної альтернативи. При-

кладом добре структурованої проблеми може бути оновлення комп'ютерного парку в адміністративному органі. Це відносно проста проблема, яка потребує знаходження оптимального варіанта між принаймні двома альтернативами: модернізація наявних комп'ютерів (треба врахувати вартість нових комплектуючих) та придбання нових (враховується вартість купівлі та амортизації нових комп'ютерів).

2) Помірно структуровані проблеми стосуються одного або кількох виробників рішень, містять невелику кількість альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та невизначеність щодо наслідків кожної альтернативи. Прототипом такого роду проблеми є моделювання політики або гра на зразок «Дилема ув'язнених» чи «Боягуз» (остання наводиться в темі «Моделі та види політики» цього посібника). Імітації та ігри добре ілюструють не тільки труднощі з прийняттям рішень в умовах невизначеності наслідків, але й показують, що начебто «раціональний» особистий вибір може призводити до колективної ірраціональності в малих групах, бюрократичних структурах та в суспільстві загалом.

3) Погано структуровані проблеми, як правило, стосуються багатьох різних виробників рішень та містять конфлікт щодо цінностей. Альтернативи політики та їхні наслідки невідомі. Прототипом погано структурованої проблеми є повністю інтранзитивне завдання прийняття рішення, в якому неможливо вибрати одну альтернативу, що переважала б інші. Більшість важливих проблем політики є погано структурованими. Характерні риси сучасного урядового оточення — велика кількість виробників рішень та тих, хто впливає на процес вироблення державної політики, наявність різних цінностей та конкурентного середовища різноспрямованих інтересів, що конфліктують між собою, неспроможність ідентифікувати всі можливі альтернативи політики — не сприяють поширенню добре та помірно структурованих проблем політики у практиці державного управління.

Особливістю погано структурованих проблем є також те, що для свого розв'язання вони вимагають активної участі аналітика у визначенні природи проблеми як такої. Це означає, що аналітик політики має докласти чи-

малих зусиль не тільки до розв'язання проблеми, а й до її структурування. «Аналіз політики містить процеси пошуку і тлумачення проблем; він сприяє структуруванню проблеми з метою інтерпретації зародкових ознак напруги в системі». Розв'язання проблем, таким чином, є лише частиною процесу аналізу політики.

2. Етапи аналізу проблеми

Вирізняють чотири етапи аналізу проблеми: 1) збирання інформації; 2) визначення проблеми та її масштабу; 3) вибір і пояснення основних цілей та обмежень; 4) обрання способу розв'язання проблеми.

Збирання інформації

На думку деяких дослідників, збирання інформації — це такий вид діяльності аналітика політики, який супроводжує весь процес аналізу політики і тому не може вирізнитися як окремий етап чи стадія цього процесу. Пристаючи у принципі на таке твердження, ми все ж вважаємо за необхідне розглянути процес збирання інформації в межах етапу аналізу проблеми, оскільки саме тут збирання інформації вимагає лівової частки часу та коштів. Аналіз політики не вартуватиме нічого, якщо з самого початку не буде підкріплений необхідним обсягом інформації.

Вирізняють три основних цілі збирання інформації:

- 1) оцінка природи та масштабу проблеми;
- 2) визначення специфічних рис та особливостей конкретної проблемної ситуації;
- 3) визначення існуючого досвіду проведення аналізу політики у схожих умовах та ситуаціях.

Збирання інформації, як правило, потребує багато часу. Ми живемо в період інформаційного буму, в умовах якого на дослідника може звалитися величезний обсяг інформації. В цьому контексті дуже слушною є порада американського професора Юджина Бардаха (E. Bardach): «Ключ до економії при збиранні інформації полягає ось у чому: намагайтеся збирати тільки ті дані, які можна перетворити в „інформацію“, що, своєю чергою, може бути перетворена в „доказ“, який має хоч якийсь

відношення до вашої проблеми» [5, р. 46]. Отже, аналітик, котрий зазвичай працює в стислих часових рамках, мусить максимально точно визначитися з джерелами інформації. Серед джерел інформації варті уваги такі:

- законодавчі акти, урядові та офіційні документи, заяви політиків та офіційних осіб;
- наукова література: монографії, навчальні посібники, статті в наукових виданнях;
- засоби масової інформації: публікації в газетах та журналах, радіо- та телерепортажі, Інтернет;
- статистичні дані та аналітичні матеріали;
- результати соціологічних досліджень: інтерв'ю, опитування, анкетування;
- результати аналізу, який проводився іншими командами політичних експертів.

Оскільки аналітикові політики потрібна не вся інформація, а лише така, що буде корисною для процесу аналізу, аналітик може зіткнутися з дефіцитом саме такої інформації. В реальному житті до недостатності інформації можуть долучитися об'єктивні та суб'єктивні труднощі з її отриманням. До ймовірних перешкод на шляху збирання інформації можна віднести:

- закритість або недоступність необхідних для всебічного аналізу даних та джерел інформації;
- небажання політиків або чиновників надавати необхідну інформацію;
- протидія з боку влади;
- брак часу та обмеженість фондів.

На жаль, реалії політичного життя в Україні не сприяють аналізу політики взагалі і збиранню інформації зокрема. Вітчизняні дослідники поки що не можуть розраховувати на сприятливий клімат для своєї діяльності. Аналітикові політики слід завжди бути готовим до невмотивованої відмови у наданні інформації, до її недостовірності та перекрученості навіть в офіційних джерелах, до приховування інформації з меркантильних міркувань тощо.

Визначення проблеми та її масштабу

Аналіз політики починається з визначення проблеми. Часто це може бути досить складно через неясність або

конфліктність цілей клієнта, внаслідок непорозуміння між клієнтом та політичним аналітиком через відмінність у термінології або сленг, через неспроможність організацій сформулювати зрозумілу заяву щодо цілей власної діяльності. Перед початком дослідження аналітику обов'язково слід знайти реальну проблему, котра може значно відрізнитися від тієї, яку бачить замовник, а також ознайомитися з основними фактами, необхідними для розуміння природи та важливості проблеми. Процес визначення проблеми подібний до глибокого буріння — поступово долаючи шар за шаром земну товщу, ми все більше віддаляємось від поверхні (поверхових фактів) і наближаємось до ядра (політичних, соціальних, економічних, культурних чинників проблеми). Ступінь процесу заглиблення у факти визначається його необхідністю для наступних етапів аналізу і залежить від досвіду, ба навіть інтуїції аналітика політики. Це свого роду мистецтво.

Визначаючи проблему, слід враховувати низку факторів:

1) Масштаб проблеми. Обсяг охоплення аналізу може бути різним, що також є досить важливим фактором, який потрібно уточнити ще до початку дослідження. Масштаб проблеми детермінується такими чинниками, як причинність (що або хто живить проблемну ситуацію), чисельність групи клієнтів (скільки людей прямо чи опосередковано зачіпає або може зачепити ця проблема), місцезрештування (яку територію охоплює проблемна ситуація). Спочатку проблему визначають досить вузько, але в процесі аналізу її масштаб може розширюватися, особливо в разі виникнення нових, перспективних пропозицій. Загальноприйнятою практикою є така схема: на ранніх стадіях підготовки аналізу його масштаб визначається аналітиками, а потім, до початку основних дослідницьких робіт, — відповідним чиновником з боку замовника. Джерелами попередніх розрахунків масштабу проблеми можуть бути результати роботи інших аналітичних груп, які виконували схожий аналіз.

2) Вплив зацікавлених груп. Важливою частиною процесу визначення проблеми є з'ясування позицій різних

індивідів та груп, які переймаються проблемою, вбачають у ній матеріальний інтерес та мають владу, ресурси, силу, інші важелі для впливу на процес прийняття рішень щодо цієї проблеми. Оскільки в сучасному суспільстві процес вироблення державної політики відбувається в плюралістичному і конкурентному середовищі, то немає нічого дивного, що аналітик політики, аналізуючи навіть відносно просту проблему, виявить, що нею зацікавлений широкий спектр суб'єктів впливу, починаючи від різного роду груп і закінчуючи окремими індивідами. Зрозуміло, що успішність дій аналітика в цьому аспекті визначення проблеми буде прямо пропорційна ступеню відкритості та прозорості політичного процесу взагалі і процесу вироблення державної політики зокрема. Напівдемократичне політичне середовище з численними прихованими каналами та суб'єктами впливу дуже складне для діяльності аналітика.

3) Новизна. Проблема може бути новою або такою, що виникла повторно. У першому випадку проблема є принципово відмінною від уже існуючих, що істотно впливає на роботу аналітика політики. Можна сказати, що процес визначення нової проблеми починається з чистого аркуша. Власне, це значною мірою евристичний процес, оскільки нова проблемна ситуація характеризується високим ступенем невизначеності щодо всіх своїх характеристик. Особливо це стосується сучасного складного суспільства, переважна більшість проблем якого є погано структурованими, в першу чергу через невідомість причин та невизначеність наслідків.

Вибір і пояснення головних цілей та обмежень

Вище вже згадувалося про те, що розмаїття, невизначеність та нечіткість цілей здатні ускладнити процес визначення проблеми. Добір та опис релевантних цілей аналізу є досить складним та відповідальним процесом, оскільки результатом його мають бути саме ті цілі, яких необхідно досягти аналітикові політики. Д. Веймер та Е. Вайнінг пропонують два способи, скориставшись якими аналітик політики та його клієнт зможуть визначити релевантні цілі: 1) визнання того, що нечіткість, розмаїття та конфліктність цілей є невід'ємною складовою

частиною аналізу політики; 2) з'ясування відмінностей між цілями та варіантами політики [3, с. 328—329].

Нечіткість формулювання цілей є звичайним явищем на початку аналізу політики, тому аналітик політики завжди має бути готовим до цього. Існує дві причини такого становища: по-перше, керуючись певними міркуваннями, клієнт просто не хоче або не може розповісти аналітикові про цілі аналізу. На перший погляд це здається дивним, адже клієнт сам запросив команду аналітиків і має бути зацікавленим у якості проведеного аналізу. Але аналітикові не слід забувати, що виробники політики постійно перебувають у певному політичному контексті (часто під тиском так званої політичної доцільності), який змушує їх вдаватися до тактичних хитрощів,— наприклад, з метою уникнення критики цілей з боку опозиційних сил; по-друге, клієнт ще не визначився з цілями, які йому треба обрати в умовах конкретної державної політики. Досить часто виробники державної політики змушені приймати складні рішення щодо комплексних погано структурованих проблем політики. За таких умов майже неможливо визначитися з чіткими, недвозначними цілями політики. Це стає реальним лише після того, як аналітик політики надасть клієнтові детальний опис проблемної ситуації, що склалася.

На думку Веймера і Вайнінга, визначаючи цілі, аналітик політики повинен приділити належну увагу таким цінностям, як ефективність та справедливість. Чимало експертів вважають, що саме на основі цих цінностей можна сформулювати сукупні цілі, реалізація яких приведе до максимальної сукупної кількості благ. Така думка не є безперечною, хоча б з огляду на те, що акцентція на ефективності чи справедливості може спрямувати державну політику у певному напрямі (наприклад, розподільча або перерозподільча) і навіть надати їй певного ідеологічного забарвлення. Проте вирішувати, чи слід у кожному політичному рішенні враховувати проблеми ефективності та справедливості або інші цілі державної політики, аналітикові політики треба, виходячи перш за все з конкретного політичного середовища. В кінцевому рахунку і клієнт, і експерт мають вирішити, який обсяг результативності чи справедливості слід враховувати, визначаючи цілі державної політики.

Цілі політики можна поділити на дві групи:

1) Субстантивні (головні, самостійні) цілі — являють собою цінності, котрі суспільство прагне гарантувати як такі заради них самих. До таких ми зазвичай відносимо справедливість, ефективність, людську гідність, моральність тощо.

2) Інструментальні цілі — це умови, які полегшують досягнення субстантивних цілей. До таких цілей належать насамперед політична здійсненність та наявність бюджету. Часто інструментальні цілі розглядають як обмеження, тобто цілі, яких обов'язково треба досягти. Справді, виробники політики часто мають узгоджувати визначення цілей з такими політичними факторами, як тиск прихильників, емоційні звернення та прохання, передвиборні міркування. Інакше кажучи, політична здійсненність є міркуванням виробників політики у процесі відбору та визначення цілей політики щодо їх бажаності та прийнятності. Наявність бюджету належить до так званих ресурсних обмежень, важливість яких важко переоцінити. До таких обмежень можна віднести будь-які ресурси, необхідні для підтримання або зміни державної політики.

Додамо до сказаного ще кілька важливих зауважень:

- неможливо описати релевантні цілі для всіх проблем політики. Важливо пам'ятати й про визначення потенційних цілей. Знайомлячись з конкретною сферою державної політики, аналітик дізнається й про типові цілі (наприклад, в сфері охорони здоров'я такими цілями є: зниження кількості захворювань, рівня смертності, збільшення тривалості життя тощо) які відстоюються в її межах;
- вибір цілей сам по собі може бути відносно несуперечливим. На практиці складнішим і суперечливішим виявляється досягнення компромісу між цілями;
- конкретизація цілей та прийнятний компроміс між ними є важливим результатом аналізу політики.

У повсякденній політичній практиці цілі політики дуже часто плутають із засобами їх досягнення. Інакше кажучи, варіанти політики (конкретні комплекси дій) визначають як цілі (цінності, які ми підтримуємо). Це відбувається кожного разу, коли ми читаємо або чуємо з

вуст політиків заяви на кшталт: «Мета земельної реформи — безоплатна передача землі у власність тим, хто її обробляє»; або «Наша мета — подвоїти вироблення електричної енергії атомними станціями». На перший погляд, така підміна начебто не суттєва і не завдає ніякої шкоди, але при уважнішому підході, наприклад, у процесі аналізу тієї ж аграрної політики, виявляється, що одна з альтернатив цієї політики (безоплатна передача землі селянам у ході земельної реформи) стає самодостатньою і відсуває на задній план загальну (з точки зору суспільних інтересів) мету аграрної політики взагалі та земельної реформи зокрема — економічне процвітання аграрного сектора та забезпечення країни сільськогосподарською продукцією. Щоб уникнути такої плутанини, аналітикові політики слід пам'ятати про розмежування цілей та варіантів політики.

Цілі політики треба починати формулювати якомога абстрактніше, а її альтернативні варіанти — якомога конкретніше. Інакше кажучи, цілі повинні мати нормативний характер (тобто відповідати на запитання, як має бути), а альтернативні варіанти політики мають бути конкретними методами досягнення цих цілей. Наприклад, забезпечення країни достатньою кількістю електроенергії за доступними цінами є метою енергетичної політики уряду, а альтернативними варіантами її (мети) досягнення можуть бути: використання альтернативних джерел електроенергії, повсюдне впровадження енергозберігаючих пристроїв і технологій, будівництво атомних електростанцій тощо. Мета досить абстрактна і не розкриває варіантів її досягнення, а варіанти є конкретними методами досягнення цієї мети. Вони релевантні настільки, наскільки сприяють досягненню «пакета» цілей.

Вибір методу розв'язання

Метод вирішення проблеми залежить від цілей, поставлених перед аналізом політики. Згідно з Веймером і Вайнінгом існує п'ять основних підходів до аналізу політики [3, с. 338]:

1) Стандартний аналіз вигід-витрат — застосовується в тому випадку, якщо ефективність є єдиною релевантною метою.

Аналіз вигід-витрат — це формальний, кількісний метод оцінювання, який передбачає ідентифікацію вигід і витрат кожного з пропонованих або чинних варіантів політики та подальше перетворення їх у грошовий вимір з метою порівняння. Вважається, що суспільне буття можна поліпшити лише за допомогою певних політик (проектів, програм), вигоди від яких перевищують їхні витрати. Найчастіше аналіз вигід-витрат застосовується для оцінювання політики, що пропонується, хоча інколи цим методом користуються й для оцінки існуючої вже політики. Головний принцип, що лежить в основі аналізу вигід-витрат, — це критерії, постульовані американськими вченими Н. Калдором та Дж. Гіксом у 1939 та 1940 роках, відповідно. Перший вважав, що політику слід приймати тільки тоді, коли ті, хто здобув вигоду, можуть повністю компенсувати втрати потерпілих і все ж залишатись у вигазі. Гікс запропонував інше формулювання: ухвалюйте політику, тільки якщо вона не служитиме егоїстичним інтересам тих, хто програє, давши хабара тим, хто виграє, щоб вони не ухвалювали її. Хоча ці формулювання концептуально не ідентичні, на практиці вони дають однакові результати і зазвичай розглядаються як один критерій Калдора — Гікса.

Основними стадіями аналізу вигід-витрат є:

1. Визначення всіх очікуваних та неочікуваних впливів і наслідків політики та розподілення їх за категоріями «витрати» й «вигоди» для різних груп (це потребує чіткого визначення переліку груп, щодо яких будуть розглядатися можливі витрати і вигоди).

2. Вираження визначених витрат та вигод у грошах. Стосовно речей, які зазвичай купуються і продаються на ринку, це зробити порівняно неважко, але щодо таких питань, як добре здоров'я або тривалість життя людини, на аналітика очікують значні труднощі.

3. Дисконтування вигід та витрат з огляду на час і ризик, тобто врахування того, що одні наслідки політики можуть бути короткостроковими, а інші — довгостроковими, з метою прирівнювання вартості її поточних та майбутніх ефектів. Особливо це стосується економічних систем з досить високим рівнем нестабільності та інфляції.

4. Порівняння прямих і непрямих, поточних і майбутніх вигід і витрат політики та вибір з-поміж варіантів політики. Якщо вигоди перевищують витрати — політика є прийнятною; навпаки, якщо витрати перевищують вигоди, — таку політику слід скасувати або знайти інший, кращий шлях її здійснення.

Докладніше зі стандартною моделлю аналізу вигід-витрат, його етапами, прикладами практичного застосування можна ознайомитися, звернувшись до одного з перших видань в Україні з цієї проблематики [1].

2) Якісний аналіз вигід-витрат — застосовується тоді, коли ефективність є єдиною метою, але не всі впливи на неї можна виразити в грошах.

Як і у випадку із стандартним аналізом вигід-витрат, починати треба з визначення впливів та наслідків. Якщо аналітикові політики не вдалося виміряти вплив окремих альтернатив у грошах, він не зможе підрахувати чисті грошові вигоди. Тож йому належить вдатись до якісних аргументів, характеризуючи впливи, які неможливо виразити у грошовому вимірі. Наприклад, оцінюючи ефективність соціальної політики уряду, аналітик політики обов'язково зіткнеться з ланцюгом впливів та наслідків, які неможливо оцінити в грошових одиницях, але які є дуже важливими для аналізу: зміна домінуючих форм повсякденної соціальної активності, вплив змін на цілісний характер повсякденності, вплив сильної соціальної політики на ступінь мотивації до праці як суспільства взагалі, так і окремого індивіда тощо.

Оцінці впливів у грошах часто перешкоджають суто технічні труднощі оцінювання. Та навіть якщо існують певні стандартні процедури, аналітик не може ними скористатися через брак часу, інформації та інших необхідних ресурсів. До того ж якісні характеристики впливів часто бувають переконливішими за кількісні, виражені у грошових одиницях. Якщо аналітик не може виміряти впливи за величиною вигід і витрат, то очевидно, що йому доведеться працювати з впливами, вираженими не в грошових величинах, а у вигляді окремих незалежних цілей. Скажімо, аналітикові треба вирішити, як порівняти конкретні витрати на окрему програму, вигоди від реалізації якої характеризуються високим ступенем не-

визначеності. В такому разі належить застосувати багатопільовий аналіз.

3) Модифікований аналіз вигід-витрат — застосовується у випадку, коли аналітик політики дійшов висновку, що в процесі аналізу, окрім ефективності, має значення ще одна мета (найчастіше це справедливість). Іншими словами, аналітик може скористатися модифікованим аналізом, якщо він може виразити впливи на ефективність та іншу мету у грошовому вираженні. Наприклад, якщо друга мета — справедливість, то аналітик має визначити вигоди й витрати різних соціальних груп.

Цей підхід дасть аналітикові змогу отримати єдиний вимірник для ранжирування альтернатив за рівнем їхнього впливу. Безперечно, це зручно для проведення аналізу. Але недоліком модифікованого аналізу вигід-витрат є те, що задля досягнення єдиного вимірника сукупних чистих вигід аналітик об'єктивно вимушений робити ефективність і справедливість порівняними величинами. З'являється небезпека поглинання розподільчих цінностей сукупним показником чистої вигоди. В такому разі важливість кожного показника слід детально обговорити із замовником.

4) Аналіз витрат і ефективності — цей аналіз застосовують тоді, коли ефективність та інша мета мають кількісні вимірники, але ця інша мета не підлягає грошовому вираженню. Інакше кажучи, обидві мети аналізу не можна звести до єдиного вимірника, тобто вони залишаються непорівняними.

Існують два способи здійснення аналізу витрат і ефективності:

- метод «фіксованого бюджету» — обрання певного рівня витрат і відшукання альтернативи політики, яка дасть найбільшу вигоду;
- метод «фіксованої ефективності» — визначення певного рівня вигоди з наступним вибором альтернативи політики, яка забезпечить досягнення цієї вигоди з найменшими витратами.

Різниця між стандартним аналізом вигід-витрат та аналізом витрат і ефективності полягає в тому, що перший дозволяє оцінити придатність будь-якої з альтернатив з наступним їх ранжируванням, а другий може до-

помогти визначити, яка альтернатива політики буде найефективнішою. Наприклад, міська влада прийняла рішення поліпшити становище малозабезпечених мешканців міста. Аналітики можуть подати на розгляд замовників декілька альтернатив політики: значне підвищення соціальних видатків, надання додаткових пільг, створення мережі магазинів з доступними цінами, організація пунктів безкоштовної роздачі їжі. Очевидно, що витрати кожної з цих альтернатив можуть перевищити вигоди: міський бюджет може не витримати збільшення соціальних видатків або надання пільг без відповідного підвищення й без того високих місцевих податків; створення мережі магазинів вимагатиме складної комп'ютеризованої системи обліку малозабезпечених осіб, для налагодження якої необхідно буде залучити значні кошти; безкоштовні пункти роздачі їжі можуть втратити своє цільове призначення через розмитість межі малозабезпеченості (ними може користуватися набагато більше людей, аніж розраховували). Але якщо аналітики застосують метод «фіксованого бюджету», то швидко з'ясується, що в межах видатків міського бюджету на соціальну політику організація пунктів безкоштовної роздачі їжі буде найкращою за даних умов альтернативою.

5) Багатоцільовий аналіз є найкращим, якщо висунуто три чи більше цілей. Цей аналіз застосовують також тоді, коли принаймні одну з цілей не можна виразити кількісно.

Резюме

- Проблему політики слід відрізнити від проблемної ситуації, що сприймається політиками та громадськістю як певна сукупність турбот, хвилювань, ознак стресу та дискомфорту. Проблема — це елемент проблемної ситуації, який виокремлюється з неї шляхом аналізу. Для перетворення у проблему проблемна ситуація обов'язково має розглядатися як тема, придатна для дій уряду; як щось таке, для вирішення чого необхідне рішення або дія уряду. Умови або ситуації не стають проблемами державної політики, якщо вони не визна-

чені такими, ніким не артикулюються і не привертають уваги уряду.

- Вирізняють три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані, погано структуровані. Структура кожної з цих категорій визначається її відносною складністю, яка, в свою чергу, варіюється відповідно до характеристик та взаємовідносин між п'ятьма елементами: виробники рішень, альтернативи, цінності, результати та ймовірність результатів. Більшість важливих проблем політики є погано структурованими.
- Особливістю погано структурованих проблем є те, що для свого розв'язання вони вимагають активної участі аналітика у визначенні природи проблеми як такої. Це означає, що аналітик політики має докласти чималих зусиль не тільки до розв'язання проблеми, а й до її структурування.
- Процес аналізу проблеми є найголовнішим, найскладнішим та найважливішим етапом аналізу політики, який впливає на успіх його наступних етапів. Він, своєю чергою, складається з чотирьох етапів: збирання інформації; визначення проблеми та її масштабу; вибір і пояснення основних цілей та обмежень; обрання способу розв'язання проблеми. Головне завдання аналітика політики полягає у правильному визначенні проблеми і створенні найкращого розуміння політики для клієнта.

Контрольні запитання та завдання

1. Наведіть кілька прикладів того, як процес визначення проблем політики може набути політичного забарвлення. Чи траплялось таке у вашій практиці?

2. В чому полягає мультипричинність проблем політики?

3. Зважаючи на характеристику погано структурованих проблем, якою мірою можна говорити про об'єктивність, нейтральність та неупередженість аналізу державної політики?

4. В чому полягають недоліки стандартного аналізу вигід-витрат?

5. Що, на вашу думку, перешкоджає впровадженню аналізу вигід-витрат в урядову практику України?

6. В чому полягає різниця між стандартним аналізом вигід-витрат та аналізом витрат і ефективності?

Література

1. Аналіз вигід і витрат / Секретаріат Ради Скарбниці Канади.— К.: Основи, 1999.— 175 с.

2. Браун М. Посібник з аналізу державної політики.— К.: Основи, 2000.— 243 с.

3. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— 654 с.

4. Anderson J. Public policymaking. An Introduction. New York: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.

5. Bardach E. Policy Analysis: A Handbook for Practice.— University of California, 1995.— 215 p.

6. Dunn W. Public Policy Analysis — New York.: Prentice Hall, 1981.— 480 p.

ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ АЛЬТЕРНАТИВ ПОЛІТИКИ

1. Оціночні критерії

2. Практичні критерії

У процесі аналізу перед аналітиком постають декілька питань, зокрема: «Як можна взнати, що проблема вже вирішена або що прийнята відповідна політика? Яким чином можна порівняти можливі політичні курси?» Кожна із запропонованих політик буде мати численні результати, які по-різному впливають на різні групи. Державна політика може обиратися не лише за її відповідністю одній групі та невідповідності іншим. Вона може позитивно сприйматися, наприклад, завдяки невеликим видаткам або її впливу на зовнішнє середовище.

Для того щоб порівняти, виміряти та вибрати одну з альтернативних політик, необхідно виробити критерії оцінки. Якщо синтезувати існуючі погляди, можна наголосити на таких критеріях: результативність, ефективність, справедливість, адекватність, реагування, прийнятність, політична здійсненність і простота в адміністративному забезпеченні. Скажімо, одна альтернатива може потребувати для свого здійснення менше видатків, ніж інші, або навпаки, не відповідати вимогам бюджету. Друга може давати чистий економічний прибуток більший у порівнянні з іншими. Третя може забезпечувати більший прибуток від доступних коштів. Четверта може бути найдешевшим засобом досягнення конкретної мети. П'ята більшою чи меншою мірою може спричиняти вигоду або шкоду окремим індивідам, групам чи організаціям, аніж інші. Деякі з альтернатив можуть бути складнішими у процесі їх впровадження. Деякі потребують змін у законодавстві. Для інших вимагається більше адміністративних навичок або часу, аніж є в наявності.

Звідки аналітик отримує критерій вибору рішення? Інколи його прямо чи опосередковано забезпечує клієнт, встановлюючи цілі та завдання. Робота аналітика — зробити критерії достатньо специфічними, щоб їх досягнення можна було виміряти. В цьому випадку аналітик повинен запропонувати критерії та утвердити їх із своїм клієнтом. Дуже часто трапляється, що виробник рішення не має бажання чи змоги визначити цілі, завдання або критерії. Отже, аналітик має самостійно осмислити, що вони собою являють. Він повинен також класифікувати критерії відповідно до суспільних інтересів груп, які можуть бути залучені до проблеми в майбутньому, та опозиційних інтересів.

Критерії — це та шкала, за якою ми передбачаємо вплив політичних альтернатив на поставлені завдання. Дуже рідко всі критерії є однаковими за своєю важливістю, тому завдання аналітика — виявити ті з них, що найбільше влаштовують усіх залучених до проблеми. Пізніше, при оцінюванні альтернатив, дуже важливо визначити рівень, за якого критерії, що висуваються до різних індивідів та груп, будуть задоволені альтернативними варіантами політики. Найвідповідніший критерій прийняття рішення стане ключовим у процесі аналізу.

Критерії оцінки альтернатив політики можна поділити на оціночні (самостійні, незалежні) та практичні. До основних *оціночних* критеріїв належать:

- результативність;
- ефективність;
- справедливість.

До *практичних* критеріїв належать:

- адекватність;
- реагування;
- прийнятність;
- політична здійсненність;
- простота в адміністративному забезпеченні.

1. Оціночні критерії

Критерій *результативності* визначає, якою мірою може або чи може взагалі впровадження однієї з даних

альтернатив привести до вирішення поставленого завдання. Результативність часто вимірюється кількістю товарів, послуг або їх грошовою цінністю. У випадках, коли існує єдина встановлена мета, результативністю будь-якої альтернативи є діапазон, у якому цієї мети буде досягнуто. Доцільно виділити два поняття:

- *шкала результативності* — шкала, що показує рівень, за якого досягнуто мети;
- *результативність* — рівень на шкалі результативності, якого досягає кожна з альтернатив.

Існує нескладне логічне обґрунтування побудови шкали результативності. Без такої шкали, позиції якої демонструють можливість кожної з альтернатив у досягненні поставлених цілей, кількісна оцінка альтернатив буде неможливою. Шкала є своєрідною лінійкою, впродовж якої ми розміщуємо можливі альтернативи за аналітичними або суб'єктивними методами вимірювання; кожна позиція вказує на результативність альтернативи.

Якщо перед політикою стоїть багато завдань, які не можуть бути охоплені єдиною шкалою результативності, то доцільніше вести мову про вигоди альтернатив, ніж про їхню результативність. Під «вигодами» ми розуміємо ті впливи чи наслідки, які вважаються сприятливими або позитивними, беручи до уваги поставлені завдання, на противагу витратам, що розглядаються як несприятливі або негативні впливи.

Вимірювання результативності та оцінка вигід є серйозним каменем спотикання в аналізі державної політики. Наші заходи часто не адекватні реальності. Наприклад, звичайно успішність міського управління вимірюється досягненнями в налагодженні дорожнього руху, вивозі сміття та інших видах регулятивної діяльності через порівняння їх з тим, як це сприймає «інформована» суспільна думка.

У практичному вирішенні проблеми слід бачити як основні, так і другорядні виміри, вибираючи ті, що вважаються позитивно скоригованими та більше піддаються вимірюванню, ніж деякі аспекти первинної мети.

Справжніми вимірниками, таким чином, стають приблизні замітники будь-чого, що ми маємо за ціль максимізувати. Наприклад, вимірниками якості шкільної сис-

теми можуть бути: рівень децентралізованості та підзвітності шкільної системи по відношенню до місцевої влади, сума грошей, що вкладається в систему на підготовку одного учня, або відсоток учнів, які по закінченню шкіл вступають до вищих навчальних закладів.

Існують деякі перешкоди на шляху процесу вимірювання результативності й вигід. По-перше, проблеми вимірювання вигід не є суто технічними; вони ще й концептуальні. Однак це не робить наочним спосіб визначення вигід багатьох соціальних програм. Наприклад, федеральний уряд США надає кошти містам і штатам на спостереження за дотриманням законів. Як можна виміряти результативність їхніх програм боротьби із злочинністю? Найпростішим видається використання кількості злочинів як вимірника результативності. Однак такий підхід має свої труднощі. Злочин — дуже неоднорідний феномен. Убивства, крадіжки в магазинах, пияцтво — все це злочини, але непорівнянні за своєю серйозністю. Тож необхідне визначення «індексу серйозності», що можна здійснити за допомогою арбітражу.

Другою перешкодою може бути відсутність даних, брак даних або невміння зібрати наявні дані. Навіть коли аналітики знають, які вигоди їм бажано виміряти, вони не завжди здатні отримати вимірник. Особливо це стосується випадків, коли вони залучені до аналізу соціальних програм з охорони здоров'я, освіти й добробуту, які спрямовані на зміну життя людей.

Для того, щоб виміряти результативність таких програм, необхідно дізнатися, яким буде їхній справжній вплив на людей. Ми не можемо покладатися на щоденні записи органів управління, які зберігаються у більшості державних та приватних організацій. Такі записи часто виконані несумлінно, більшість із них стосується перевірки фінансових справ, тож у них більшою мірою відображені вклади, а не результати. Отже, ділові записи не можуть бути вимірником результативності. До того ж більшість із впливів, які ми хотіли б виміряти, протягнуті в часі. Аби отримати необхідні дані, слід провести черговий збір нових статистичних даних.

Третьою проблемою оцінки вигід є те, що багато з вигід, отриманих завдяки урядовим витратам, не відбиваються на ринку. Скажімо, витрати на охорону здоров'я

допоможуть просто зменшити біль та страждання або продовжити життя людині пенсійного віку, що аж ніяк не відобразиться на стані ринку людських ресурсів.

Непрямі вимірники, хоч вони й необхідні, можуть бути неоднозначними. Почнемо з того, що непрямі вимірники використовуються для висвітлення різних проблем. Наприклад, показник смертності немовлят можна використовувати як вимірник якості життя в суспільстві, або як критерій вимірювання рівня доступного медичного обслуговування, або для визначення категорії лікарні.

Навіть якщо ми змогли концептуалізувати й виміряти вигоди певної програми, часто ми зустрічаємося з іншою проблемою: з фактом, що вигоди й витрати надходять різним людям. Вигоди від пропозиції прокладання нового шосе можуть бути вимірянні оцінкою збереженого водіями часу та зниження кількості нещасних випадків, терміну зношення шин та економії пального. Очевидні витрати складаються з видатків на вирівнювання шляху, будівництво та ремонт, але існує й інше: шум, забруднення та незручності для тих, хто живе поблизу або навіть був змушений переселитися з цього району.

Ефективність, як синонім економічної раціональності, є співвідношенням результатів та витрат, необхідних для отримання цих результатів, і часто вимірюється грошовим еквівалентом. Ефективність визначається підрахунком видатків на одиницю товару чи послуги або підрахунком обсягу товарів і послуг на одиницю витрат. У процесі оцінки ефективності можуть виникнути деякі проблеми, пов'язані, по-перше, з можливим розмаїттям продукту виробництва товарів чи послуг (скажімо, продуктами програми боротьби зі СНІДом можуть бути брошури, плакати, радіо- й телепередачі, відповідна реклама, просвітницькі заходи тощо); по-друге, у процесі виробництва може існувати велика кількість проміжних продуктів (рукопис, виробництво оригінал-макету, ілюстрацій тощо), на які також може поширюватись аналіз ефективності; по-третє, продукти виробництва товарів і послуг можуть бути різної якості [1, с. 30—31]. Якщо політика досягає найбільшої результативності, тобто поставленої мети, при найменших видатках, можна говорити про те, що вона є ефективною. Іншими словами,

якщо вигоди перевищують витрати, можна зробити висновок про економічну ефективність проекту. Якщо витрати вимірюються в тих самих одиницях, що й вигоди (наприклад, грошових), то дослідження буде класичним аналізом вигід-витрат.

Однак наслідки перерозподілу доходу можуть бути досить дивними. На прикладі будівництва нового шосе ми можемо побачити, що власники мотелів, заправних станцій та магазинів уздовж старої дороги зазнають збитків, але їхні збитки будуть певною мірою покриті прибутками тих, хто робитиме свій бізнес біля нового шосе. Перевага надаватиметься вантажним автомобілям, а не залізниці, що пролягла за тим самим маршрутом, оскільки час та вартість перевезень вантажними автомобілями будуть значно меншими. Центр торгівлі може переміститися з одного міста в інше, тому що туди легше добиратись. Таким чином, люди, які використовують чи обслуговують шосе, матимуть вигоди, тоді як звичайні платники податків — витрати. Звідси впливають інші критерії, за допомогою яких можна оцінити відповідність політики.

Критерій *справедливості* визначає розподіл ефектів та зусиль між різними групами суспільства. Справедливою вважається та політика, в якій ефекти (наприклад, послуги або грошові прибутки) чи зусилля (наприклад, грошові витрати) чесно розподілені. Політичні програми, спрямовані на перерозподіл прибутків, суспільних послуг, отримання освіти, іноді рекомендуються до виконання на підставі критерію справедливості. Такі програми могли б відповідати критеріям результативності, ефективності й адекватності — наприклад, показники співвідношення вигід і витрат та чистих вигід можуть переважати аналогічні показники всіх інших програм.

Критерій справедливості тісно пов'язаний з етичними конфліктами навколо того, що є підставою для розподілу ресурсів у суспільстві. Проблема «справедливого розподілу», яка широко дискутується ще з часів Давньої Греції, може виникнути кожного разу, коли політичний аналітик рекомендує курс дій, що здатен вплинути на двох або більше членів суспільства. У процесі визначення завдань для суспільства в цілому аналітик справді шукає спосіб вимірювання соціального добробуту, тобто

агрегує задоволення всіх членів суспільства. Як ми знаємо, різні індивіди та групи мають різні цінності. Що задовольняє одних, часто не задовольняє інших. За таких обставин перед аналітиком постає питання: «Як політика може максимізувати добробут суспільства загалом, а не просто окремих індивідів чи груп?» В. Дан пропонує знайти відповідь на це питання кількома різними шляхами [4, р. 287]:

- максимізацією особистого добробуту. Аналітик може спробувати максимізувати добробут всіх індивідів одночасно;
- захистом мінімального добробуту. Аналітик може спробувати підвищити добробут певних осіб, захищаючи при цьому осіб, становище яких найгірше;
- максимізацією чистого добробуту. Аналітик може спробувати підвищити чистий добробут (наприклад, від загальних вигід відняти загальні витрати), припускаючи, що отримані доходи будуть в змозі компенсувати втрати для програвших;
- максимізацією перерозподілу добробуту. Аналітик може спробувати максимізувати перерозподілені доходи на користь окремих груп населення (бідних, хворих тощо).

Жоден з цих критеріїв справедливості не є цілком задовільним. Причина в існуванні різних поглядів на раціональність суспільства в цілому. Питання справедливості — це політичне питання, тому що воно торкається процесів розподілу та легітимації влади в суспільстві. Тоді як економічна теорія та етика можуть надати нам можливість критично оцінити конкурентні критерії справедливості, вони не можуть замінити сам політичний процес.

2. Практичні критерії

Критерій *адекватності* визначає простір, у якому даний рівень результативності задовольняє потреби, цінності, чи можливості, що відповідають проблемі. Він дозволяє оцінити, наскільки вибір тієї чи іншої альтернативи політики сприятиме досягненню поставленої мети. Аналітик, роблячи оцінку існуючих альтернатив за цим

критерієм, намагається відповісти на питання: «Наскільки досягнення результату розв'яже проблему?»

Критерій *реагування* оцінює можливі альтернативні політики, як певна політика задовольняє потреби, преференції або цінності окремих груп суспільства. Критерій реагування є важливим, оскільки часто трапляється так, що рекомендації аналітика можуть задовольнити всі інші критерії — результативність, ефективність, адекватність, справедливість, — але не відповідати дійсним потребам групи, задоволення яких вважалось вигодою політики. Цей критерій дає відповідь на запитання: «Чи дійсно критерії результативності, ефективності, адекватності, справедливості відображають потреби, преференції, цінності окремих груп?»

Критерій *прийнятності* пов'язаний з визначенням того, чи не суперечать завдання програми та основні положення, на яких вона ґрунтується, загальним цінностям. Тоді як всі інші критерії приймають завдання як належне, критерій прийнятності з'ясовує питання, чи притаманні (потрібні) ці завдання суспільству. Аби дати відповідь, аналітик може розглянути всі критерії разом, тобто відобразити відносини між численними формами раціональності та використати критерії вищого порядку (метакритерії), що логічно випереджають критерії результативності, ефективності, адекватності, справедливості та відповідності. Дослідники цілком справедливо зазначають, що можливість підтримати пропоновану альтернативу об'єктивним стандартом чи експертним висновком часом буває не менш важливою, ніж політична ідеологія [2, с.155]. Аналітик політики мусить брати до уваги будь-який аспект варіанта політики, який суперечить певним принципам суспільства, що впливають з його культурних та політичних особливостей. Це не обов'язково означає відмову від альтернативи, але і аналітик і клієнт мають чітко уявляти, що це за принципи і до чого може призвести намагання їх порушити. Очевидно, що труднощі, з якими зіткнулись посткомуністичні суспільства в процесі переходу до демократії та ринкової економіки, певною мірою пов'язані з обмеженим вибором прийнятних для суспільства альтернатив політики (особливо в економіці), який мають в своєму розпорядженні реформатори.

Багато дослідників називають досить важливим, а деякі чи не першорядним, критерій *політичної здійсненності*. Аналітик політики, який здійснює аналіз конкретної ситуації, мусить брати до уваги існуючі політичні реалії. Він має усвідомлювати політичний контекст проблеми, вміти співставити свої поради та рекомендації з політичною ситуацією, прогнозувати вплив пропонованої політики на суспільство та реакцію суспільства на впровадження цієї політики. В умовах сучасного демократичного суспільства критерій політичної здійсненності набуває першорядної ваги, оскільки діяльність уряду, його політика весь час знаходиться в центрі уваги опозиції, мас-медіа та громадськості.

У процесі аналізу аналітик повинен також керуватися існуючими законодавчими актами, перевіряючи, наскільки відповідає їм напрямок дій, які він радить, і чи не виникає потреба змін у законодавстві. Безперечно, що за будь-яких умов чи міркувань пропонована альтернатива політики не повинна порушувати чинне законодавство. Мова може йти лише про зміну закону, але це надто складний шлях з високим рівнем невизначеності кінцевого результату, який до того ж потребує багато часу. Завдання аналітика — відповісти на запитання: «Чи є державна політика легітимною? Чи відповідає вона прийнятому урядовому курсові?»

Критерій *простоти в адміністративному забезпеченні* є також загальноприйнятим серед дослідників державної політики. Він класифікує альтернативні політики за їхньою придатністю до адміністрування, тобто за наявністю достатнього адміністративного персоналу для впровадження цієї політики, за достатніми адміністративними навичками цього персоналу та за наявністю часу. Деякі напрями політики можуть бути відхилені за умов недостатності адміністративних навичок і часу та економічної неефективності залучення додаткового персоналу.

Очевидним є виникнення в процесі аналізу проблеми питання, чи достатньо часу для його проведення. Політичні чи інші вимоги часто диктують, щоб рішення було прийняте у найближчому майбутньому (наприклад, тому що міністр пообіцяв зробити заяву до конкретної дати). Якщо потреба в «рішенні» більша, ніж у доку-

ментально обґрунтованому висновку, проведення такого формального аналізу не викликає особливого ентузіазму. Брак часу зовсім не означає, що аналіз не відіграє своєї ролі. Аналітичний вклад може набирати форми «швидкої та брудної» справи. Якщо так, то слід обмежити рішення, які мають бути прийняті за короткий термін, та встановити певні рамки для можливого внесення змін.

Пропонуючи певні варіанти політики, які зачіпають інтереси або вносять елемент нестабільності та невпевненості у діяльність бюрократичних структур, аналітикові не слід забувати про природну реакцію опору будь-яким змінам, що загрожують статус-кво. Ця тенденція найгостріше відчувається в країнах, які переходять до ринкової моделі економіки, оскільки реформи приводять до зменшення ролі чиновників і загрожують їх статусу. Це безперечно ускладнить адміністративну придатність альтернативи, але не означає, що новаторські дії неможливі. Аналітикові треба творчо підходити до пошуку шляхів впровадження запропонованого варіанта політики.

Розглянемо питання: «Які критерії оцінки слід враховувати у проблемі визначення мінімального віку водіїв?» Перелік можливих критеріїв буде корисним у розгляді цієї проблеми з точки зору груп, яких вона торкається чи може торкатися в майбутньому. З погляду суспільства взагалі (суспільний інтерес), кількість нещасних випадків серед підлітків може бути задовільним критерієм, так само як і критерії кількості автокатастроф за провиною підлітків та керування автомобілем у нетверезому стані. Батьки на додаток до нещасних випадків та керування машиною у нетверезому стані можуть підтримувати такий критерій, як видатки на страхування (додаткові видатки на страхування водіїв-підлітків). Важливим критерієм для шкільних районів можуть стати витрати на навчання водіїв (витрати на кожного учня щорічно). Самі підлітки, можливо, віддадуть перевагу таким критеріям, як персональна безпека (кількість нещасних випадків) та мобільність (відстань, яку вони долають кожного тижня). Політичні діячі та державні урядовці зосередили б свою увагу навколо наведених вище критеріїв, та, можливо, додали б адміністративний, законодавчий і політичний критерії.

Аналітик повинен визначити ті критерії, які можна вважати ключовими по відношенню до проблеми аналізу і які найбільше влаштовують головних учасників процесу прийняття рішення. Визначення критеріїв та вимірників, за якими будуть оцінюватись альтернативи, дають змогу аналітикові з'ясувати цінності, мету й завдання зацікавлених та залучених до політики сторін і визначити бажані та небажані результати. Попереднім встановленням критеріїв ми встановлюємо правила, яких необхідно дотримуватись при порівнянні альтернатив. Аналітик мусить чітко усвідомлювати, що нові критерії, які можуть з'явитися на наступних стадіях аналізу, будуть лише додатковими.

Резюме

- Для прийняття найдоцільнішого рішення необхідно визначити критерії, за якими відбуватиметься вибір однієї із запропонованих альтернатив. Завдання аналітика — перевести критерії у вимірювану площину та, оцінивши з їхньою допомогою всі існуючі альтернативи, рекомендувати найефективнішу до впровадження. Критерії — це та шкала, за якою ми передбачаємо вплив політичних альтернатив на поставлені завдання. Дуже рідко всі критерії є однаковими за своєю важливістю, тому завдання аналітика — виявити ті з них, що найбільше влаштовують усіх залучених до проблеми.
- Для того щоб порівняти, виміряти та вибрати одну з альтернативних політик, можна вирізнити декілька критеріїв оцінки: результативність, ефективність, справедливість, адекватність, реагування, прийнятність, політичну здійсненність та легкість у адміністративному забезпеченні.
- Критерії можна поділити на оціночні та практичні. До оціночних належать результативність, ефективність, справедливість. До практичних критеріїв відносять адекватність, реагування, прийнятність, політична здійсненність та простота в адміністративному забезпеченні.

Контрольні запитання та завдання

1. Які критерії ви можете вказати для оцінки альтернатив політики? Чи можете ви назвати інші критерії, крім запропонованих?

2. За якими параметрами відбувається вибір критеріїв?

3. Чи можете ви зі свого досвіду навести приклад неправильного вибору критеріїв оцінки, через що обраний напрям політики виявився хибним?

4. Чим відрізняються критерії ефективності та результативності?

5. Чим відрізняються критерії реагування та прийнятності? Наведіть приклад.

6. Що, на вашу думку, можна вважати джерелом критеріїв, які аналітик може застосувати у своїй практиці?

7. Вважається, що на прийнятність альтернативи політики можуть серйозно вплинути певні суспільні принципи, які ґрунтуються на особливостях культури та політичної системи. Чи згодні ви з цим твердженням? Якщо так, то назвіть кілька принципів, характерних для українського суспільства.

Література

1. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика.— К.: Основи, 2000.— 190 с.

2. Браун М. Посібник з аналізу державної політики.— К.: Основи, 2000.— 243 с.

3. Вайс К. Оцінювання.— К.: Основи, 2000.— 672 с.

4. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction.— Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.— 480 p.

5. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World.— Oxford: Oxford University Press, 1984.— 289 p.

6. Patton C, Sawicki D. Basic Methods of Policy Analysis and Planning.— Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.— 496 p.

ВИБІР АЛЬТЕРНАТИВ ПОЛІТИКИ

- 1. Визначення альтернатив політики*
- 2. Оцінка альтернатив*
- 3. Здійсненність впровадження альтернатив та оцінка їхньої ефективності*

1. Визначення альтернатив політики

Прийняття рішення щодо здійснення певної політики передбачає вибір однієї альтернативи з кількох можливих, тому важливим пунктом плідного аналізу політики є розробка придатного набору альтернатив, які можуть досягти цілей політики. На цьому етапі аналітик політики повинен розуміти цінності, мету і завдання не лише свого клієнта, а й інших сторін, залучених до аналізованої політики. Визначивши проблему та її масштаб і маючи набір відповідних критеріїв, аналітик може починати вироблення альтернатив політики.

До основних джерел та способів, які допомагають ідентифікувати альтернативи, належать:

- урядові структури або адміністративні органи, які, замовляючи аналіз політики, можуть також визначити й основні альтернативи;
- персонал адміністративного органу, діяльність якого прямо чи опосередковано пов'язана з проведенням аналізованої політики;
- індивіди та групи поза урядом, зокрема громадяни, неурядові організації, групи інтересів, ЗМІ;
- аналогічні підходи інших урядових установ до вказаної проблеми, які можуть бути досліджені шляхом обговорення між професіоналами, через наукові журнали та урядові групи інтересів;
- варіації однієї й тієї ж альтернативи, які можуть утворитися внаслідок її розширення або звуження;

- комбінації окремих альтернатив, що можуть бути визначені як нові альтернативи;
- «мозковий штурм», що є надзвичайно поширеним та плідним методом;
- процес аналізу, в ході якого можуть з'явитись нові варіанти та ідеї, здатні згладити очевидні слабкості основних альтернатив;
- пілотні програми нових підходів, які здійснюються до їх повномасштабного впровадження;
- ґрунтовне обмірковування проблеми — джерело, яким часто нехтують.

Взагалі в процесі аналізу політики може бути запропонована велика кількість альтернатив (особливо коли розглядаються їх варіанти та комбінації). Деякі дослідники навіть радять на початковій стадії скласти якомога більший перелік варіантів політики, не вдаючись до їх критичної оцінки. Але в процесі подальшої роботи аналітики неминуче звужують коло альтернатив, придатних до розв'язання проблеми. Як правило, їх число не перевищує 4—5, хоча остаточною кількістю альтернатив визначається кожним конкретним випадком аналізу. Наприклад, початковий комплект альтернатив розв'язання проблеми забруднення повітря центру великого міста автомобільними вихлопами може складатися з таких: 1) збереження статус-кво; 2) перетворення центру міста на пішохідну зону; 3) заборона проїзду вантажного транспорту центром міста; 4) обладнання машин каталізаторами; 5) заборона автомобільного руху в центрі міста у вихідні дні; 6) заборона продажу пального, яке містить свинець; 7) реконструкція шляхів для запобігання утворення «пробок»; 8) встановлення спеціальних правил користування автомобілями в центрі міста (скажімо, автомобілями, номери яких закінчуються на непарну цифру, можна користуватися в непарні дні, і навпаки).

Очевидно, що можливі варіанти та комбінації цих альтернатив, але їхні деталі мають бути уточнені. Наприклад, обладнання автомобілів каталізаторами добре комбінується з усіма альтернативами. Деталлями, які слід у цьому випадку уточнити, можуть бути типи каталізаторів, їхня вартість та порядок установки, санкції до порушників тощо. Комбінування альтернатив здатне

відкрити такі аспекти альтернативи, яким раніше не надавалося значення.

Мінімально можливою кількістю альтернатив є дві. Найчастіше це ситуація, коли аналітикові політики доводиться робити вибір між збереженням і зміною статус-кво. Інколи політика, вже остаточно відібрана урядовими чиновниками для впровадження, не потрапляє до числа альтернатив, які досліджуються аналітиками, оскільки є варіантом однієї або декількох з них. Це може бути або результатом політичного компромісу, або самого аналізу, який передбачає появу нових варіантів. Трапляються випадки, коли клієнти замовляють аналіз лише для підкріплення необхідною інформацією чи аргументами заздалегідь визначеного варіанта політики. П. Браун вважає, що за таких умов відбувається підміна аналізу політики процесом її обґрунтування [1, с. 139].

Універсального процесу для вироблення альтернатив не існує навіть теоретично. Все багатство альтернативних варіантів політики залежить від конкретної ситуації аналізу, яка містить у собі як суб'єктивні (аналітик, клієнт), так і об'єктивні (ресурси, час, попит) фактори. Виходячи з цього, формування альтернатив є творчим процесом, який вимагає від аналітика політики органічного поєднання певних теоретичних знань і мистецтва їх застосування на практиці. Звичайно, важко, а то й неможливо надати аналітикам поради на всі випадки визначення альтернатив, але цілком реально «озброїти» їх низкою корисних практичних рекомендацій та пересторог, які сформульовані в наявній літературі з аналізу політики. Беручись до вироблення альтернатив політики, політичному аналітику слід:

- Облишити сподівання знайти домінуючу або досконалу альтернативу. Сучасне складне плюралістичне суспільство та процес вироблення державної політики, на який впливають різні сили і групи, що мають власні інтереси, не залишають аналітикові шансів на знаходження альтернативи, яка б ідеально влаштувала всіх учасників політичного процесу. До того ж аналіз державної політики має справу із складними, погано структурованими проблемами та розмаїттям цілей, що майже виключає появу домінуючої альтернативи.

- Не створювати штучного конкурентного середовища для обраної альтернативи шляхом протиставлення її фіктивним, вигаданим, явно гіршим або неприйнятним альтернативам. Вигоди від такого підходу досить сумнівні, а ступінь ризику втрати довіри з боку клієнта та репутації серед професіоналів, навпаки, — надзвичайно високий, оскільки у сфері державної політики важко знайти клієнта, який би не знав або не здогадувався про наявність принаймні двох життєздатних альтернатив. Треба завжди пам'ятати, що найкращу альтернативу можна вибрати лише з числа життєздатних варіантів.
- Не мати альтернатив-«фавориток» ще до початку всебічної оцінки всього переліку. Лише детальний аналіз кожної запропонованої альтернативи може дати аналітикові переконливі докази на користь обрання тієї чи іншої альтернативи. Часто буває так, що «очевидні переваги» улюбленої альтернативи після оцінки перетворюються на її серйозні вади. Інколи самі клієнти мають упереджену думку стосовно того, яка з альтернатив є найкращою. В цьому випадку інші альтернативи можуть бути запропоновані аналітикові лише як «фон».
- Подбати про те, аби всі запропоновані клієнтові альтернативи мали взаємовиключний характер, тобто були справді альтернативними. Надто вузькі або недостатньо обґрунтовані альтернативи слід відкидати. Наприклад, якщо йдеться про політику, спрямовану на подолання збитковості громадського транспорту, то реальними альтернативами підвищенню вартості проїзду на 20 % будуть не ті, які передбачають підвищення на 15 чи 50 %, а ті, що протиставляють підвищенню тарифів, скажімо, поліпшення менеджменту або зниження собівартості перевезення пасажирів. Альтернативи політики мають створювати для клієнта реальність вибору.
- Уникати «екзотичних» та нездійсненних альтернатив. Альтернативи політики повинні відповідати наявним ресурсам клієнта та його повноваженням. Користування цією порадою вимагає від аналітика певного мистецтва в розумінні ситуації. З одного боку, нездійсненні альтернативи відволікають увагу клієнта від життєздатних альтернатив, породжують у нього певні ілюзії,

вимагають часу й ресурсів аналітика, а з іншого боку — альтернативи, які здавалися нездійсненними на початку аналізу, згодом можуть стати перспективними чи такими, що містять в собі раціональне зерно. У будь-якому разі аналітикові не слід одразу ж відкидати «екзотичні» на перший погляд альтернативи. Останнє слово тут має належати замовникові аналізу.

- При формулюванні альтернатив завжди йти шляхом «від абстрактного до конкретного», тобто за абстрактною назвою альтернативи «зниження собівартості перевезень пасажирів» мають стояти конкретні, підкріплені розрахунками пропозиції щодо зменшення адміністративних витрат, оптимізації кількості персоналу, зменшення витрат пального або електроенергії за рахунок переходу на нові моделі транспортних засобів тощо. Клієнт повинен отримати до розгляду альтернативи «в розгорнутому вигляді», аби знати, що в кожному конкретному випадку він обирає.
- Завжди вносити до початкового переліку альтернативу, яка б передбачала збереження статус-кво, тобто не містила б жодних змін. Справа в тому, що проблема, яку збираються розв'язати, можливо, виявиться не настільки серйозною, аби виправдати витрачені кошти, час та ресурси на її розв'язання. Наприклад, невтішні демографічні прогнози на найближчі роки можуть зробити неактуальним розв'язання проблеми переповнених класів у середніх школах шляхом будівництва нових шкіл, оскільки вже через кілька років ситуація нормалізується і наповненість класів відповідатиме встановленим нормам. Принаймні це дозволить вийти на інший рівень розв'язання — не будувати нові школи (через кілька років вони можуть мати проблему недобору учнів, а отже — опинитися перед загрозою закриття), а вдатися до низки тимчасових маловитратних заходів, які б допомогли послабити перевантаження класів. Пропонування збереження статус-кво як альтернативи вимагає від аналітика політики певної обачливості, оскільки і його, і клієнта можуть звинуватити в бездіяльності або консерватизмі. Якщо така альтернатива розглядається серйозно, вона повинна бути підкріплена ґрунтовним аналізом всіх «за» і «проти».

Типи альтернатив

Виходячи з вищезазначеного, можна вирізнити кілька типів альтернатив, які б давали аналітикові загальне уявлення про можливості у процесі вибору політики:

1. Існуюча політика пролонгується на тому ж рівні зусиль — це забезпечує основу для порівняння з іншими альтернативами. У цьому випадку витрати, як правило, відкриті та прямі, принаймні на найближче майбутнє, оскільки урядові організації вже передбачили видатки на поточну політику. Але розрахувати ефективність такої політики досить важко, оскільки вона спирається на минулу діяльність і відштовхується від «досягнутого».

2. Існуюча політика пролонгується, але на іншому рівні зусиль — це означає продовження її базової концепції, але на основі більш високого або низького рівня задіяних ресурсів. Подібні дії впливають як на вартість, так і на ефективність політики. До того ж, якщо йдеться про скорочення коштів, то аналітикам прийдеться зіткнутися зі значним опором чиновників та зацікавлених сторін.

3. Інші варіанти існуючої політики — містять у собі лише мінімальну модифікацію діючої політики, а не зміни на рівні діяльності. В цьому випадку важче підрахувати витрати та ефективність політики, ніж у попередніх випадках, оскільки незначні зміни не дають достатньо матеріалу для аналізу.

4. Нова політика з традиційними концепціями — означає, що зміни в поточній практиці настільки значні, що вже не дають більше варіацій існуючої політики. Цей тип альтернатив є відносно безпечним шляхом інновацій, хоча ризик тут більший, ніж у попередніх типах. Оскільки базовий концепт політики вже десь використовувався, то розрахувати його вартість і ефективність можна на основі минулого досвіду.

5. Нова політика з новими концепціями — це найменш прийнятний тип альтернатив. Він створює величезні труднощі для підрахунку витрат та ефективності. Досить високий ступінь ризику перешкоджає його частому використанню. Однак альтернативи цього типу можуть стати найкращим шляхом досягнення найбільшого прогресу або в радикальному зменшенні витрат, або в суттєвому підвищенні ефективності. Витрати й ефектив-

ність такої політики дуже важко підрахувати саме через їхню новизну.

Виокремлення у процесі аналізу політики різних типів альтернатив можна проілюструвати на такому прикладі. Аналізуючи проблему покращення обслуговування населення великого міста (мегаполіса) машинами невідкладної медичної допомоги, аналітик може вирізнити п'ять альтернатив чотирьох типів:

1. Збереження статус-кво, тобто кількості автомобілів та їх територіального розміщення (перший тип).

2. Збільшення кількості автомобілів невідкладної допомоги у міських лікарнях (другий тип).

3. Перерозподіл існуючого парку автомобілів невідкладної допомоги по місту через розміщення деяких із них у гаражах типу «черепашка» (третій тип).

4. Збільшення парку «швидких» та їх перерозподіл на території міста (другий і третій типи).

5. Організація принципово нової, добре оснащеної (спеціальні автомобілі, гелікоптери, спеціальне обладнання) служби спасіння, яка б через мережу своїх пунктів по всьому місту вирішувала комплекс завдань з невідкладної допомоги у ситуаціях, що загрожують здоров'ю та життю мешканців міста (п'ятий тип).

2. Оцінка альтернатив

Маючи набір альтернатив політики та критерії їх оцінювання, аналітик політики може братися до їх систематизації з метою полегшення й оптимізації вибору між ними. Для цього аналітикові необхідно виконати три логічно пов'язаних між собою завдання [2, с. 353]:

- 1) спрогнозувати впливи альтернатив;
- 2) оцінити ці впливи з позицій обраних критеріїв;
- 3) порівняти альтернативи за несумірними критеріями.

Виконання цих завдань дасть змогу аналітикові з'ясувати припущення, притаманні його аналізу. Очевидно, що це також дуже відповідальна ланка загального процесу аналізу, оскільки, на відміну від рутинних, повсякденних рішень, які приймаються за спрощеною процедурою, розв'язання складних проблем політики вимагає

належного підходу до визначення альтернатив та їх впливів на обрані цілі. В іншому разі аналітик ризикує не виправдано збільшити обсяг невизначеності наслідків аналізованої політики.

Прогнозування впливів альтернатив

Для прогнозування впливів альтернатив аналітикові політики знадобиться визначена на першому етапі аналізу модель проблеми політики. За допомогою цієї моделі аналітик зможе не тільки зрозуміти й пояснити поточний стан речей, але й передбачити подальший розвиток подій за умов існуючої політики. Як правило, альтернативи політики мають множинні впливи, тож аналітикові слід скористатися двоетапною процедурою прогнозування. На першому етапі на основі моделі проблеми та визначених альтернатив реєструється якомога більше можливих впливів, кожен з яких має бути релевантним, принаймні до одного з критеріїв. Коли ж який-небудь вплив не належить до жодного з критеріїв, це означає, що набір критеріїв надто обмежений. На другому етапі аналітик політики мусить подбати, щоб для кожного з критеріїв був прогноз. Іншими словами, слід спрогнозувати впливи кожної з альтернатив на кожен критерій. Це дасть змогу аналітикові політики після опрацювання всіх альтернатив порівняти їх, зважаючи на кожен з критеріїв оцінки.

Для наочного та докладнішого прогнозування впливів альтернативних варіантів політики існує випробуваний метод — складання матричної таблиці, яка міститиме цілі, критерії та альтернативи політики (див. табл. 4).

Порівнюючи цілі та критерії з альтернативами, аналітик може отримати повний перелік прогнозів впливів альтернативних варіантів політики з певної проблеми. Аналітикові політики не слід приховувати чи применшувати невизначеність своїх прогнозів. Клітинки матриці не обов'язково повинні містити лише точні розрахунки. Залежно від ступеня невизначеності прогнозів, матрична таблиця може містити як кількісні, так і якісні показники. Хоча з точними кількісними показниками працювати дуже зручно, вони не є самоціллю. Певна міра невизначеності може бути виражена за допомогою діапазону показників. Часто невизначеність щодо про-

Таблиця 4. Матрична таблиця співставлення цілей, критеріїв та альтернатив політики

Цілі	Критерії	Альтернативи			
		№ 1	№ 2	№ 3	№ ...
№ 1	1.	А-1	А-2	А-3	А-...
	2.	Б-1	Б-2	Б-3	Б-...
	3.	В-1	В-2	В-3	В-...
	
№ 2	1.	Г-1	Г-2	Г-3	Г-...
	2.	Д-1	Д-2	Д-3	Д-...
	3.	Е-1	Е-2	Е-3	Е-...
	
№	

гнозів впливів альтернатив є настільки великою, що аналітик вимушений вдаватись до використання якісних показників. У цьому випадку в клітинках таблиці можуть з'явитися не цифри, а записи на зразок «помірний вплив» або «значне зростання». Особливо це стосується випадків, коли необхідно спрогнозувати впливи у середньо- або довгостроковій перспективі.

Іноді прогнози великою мірою залежатимуть від певних припущень. У такому разі аналітик може створити різні сценарії. Для того щоб перевірити їхню чутливість до будь-якого припущення, слід змінити його, залишаючи решту припущень незмінними, відтак зробивши нову матрицю прогнозів. Таким чином, кожний набір припущень являтиме собою окремий сценарій.

Оцінка впливів

Як правило, матриця прогнозів показує впливи в одиницях виміру, які неможливо порівняти безпосередньо. Для полегшення процесу порівняння альтернатив аналітикові політики треба спробувати виразити критерії впливу в однакових одиницях, зберігаючи при цьому зв'язки з визначеними цілями політики. Поєднуючи сумірні критерії впливів, аналітик може скоротити їх чис-

ло. Наприклад, всі критерії, що вимірюються у грошових одиницях, можна об'єднати в єдиний критерій вартості програми або політики. Скориставшись низкою відомих методик монетизації (вираження в грошових одиницях) показників, аналітик отримає додаткові можливості для зменшення кількості критеріїв. Однак, об'єднуючи критерії, не слід забувати про цілі, якої прагне досягнути аналітик.

Порівняння альтернатив за несумірними критеріями

Ситуація, коли в розпорядженні аналітика є один критерій або альтернатива, найкраща за всіма критеріями, зустрічається дуже рідко. На жаль, аналітикові слід бути готовим до того, що, як правило, різні альтернативи дають найкращий результат за різними критеріями. Отже, завдання аналітика полягає в тому, щоб показати переваги і вади різних критеріїв, пов'язаних з різними варіантами вибору. Відвертість аналітика має допомогти клієнтові визначити, якою мірою він поділяє цінності, що лежать в основі вибору найкращої альтернативи політики.

Аналітик не повинен помилятися щодо високого рівня достовірності прогнозування та оцінки впливів. У переважній більшості випадків процес аналізу супроводжується невизначеністю, рівень якої варіюється залежно від того, на чому ґрунтуються висновки аналітика політики. Полюсами уявного континууму невизначеності можуть бути, з одного боку, прогнози, основою яких є статистична або математична модель (низький рівень невизначеності), а з другого — припущення на підставі суб'єктивної оцінки аналітиком наявних даних. Якщо аналітик цілком упевнений у власних припущеннях щодо головного критерію оцінки, то короткого обговорення діапазону можливих результатів буде достатньо.

Можна запропонувати декілька способів «боротьби» з невизначеністю:

- Розробка резервних сценаріїв. Цей спосіб застосовується в разі, коли існує невизначеність щодо умов, які матимуть значення у майбутньому. В цьому випадку аналітик політики може спробувати розробити кілька

сценаріїв, які відповідатимуть імовірному діапазону варіантів розгортання подій. У кожному варіанті обирається найкраща альтернатива політики. Якщо в усіх сценаріях домінуватиме одна й та сама альтернатива, то аналітик отримує додаткові докази на користь обрання саме її. Якщо жодна з альтернатив не є домінуючою, аналітикові необхідно зробити вибір на основі кращих результатів за найвірогіднішими сценаріями або, спираючись на стратегію «мінімакс» (тобто уникнення найгірших наслідків), визначити найгірший можливий результат за кожним сценарієм, а потім вибрати з них найкращий. У будь-якому разі аналітик мусить пояснити, чому його підхід є найприйнятнішим.

- Оцінювання альтернатив. До цього способу вдаються тоді, коли впевненість аналітика у прогнозах коливатиметься залежно від різних альтернатив. Іноколи буває так, що рівень невизначеності прогнозів щодо однієї альтернативи є низьким, а щодо іншої — досить високим. Тобто у першому випадку аналітик впевнений у власних прогнозах, а в другому — ні. За таких умов доцільно провести оцінювання «найкращого» і «найгіршого» випадків для кожної альтернативи, яка містить невизначеність щодо результатів. Далі аналітик вирішує, який з випадків є найрелевантнішим для порівняння з іншими альтернативами.
- Створення нового критерію. Цей спосіб полягає у виробленні нового критерію оцінювання, який би вимірював імовірність отримання суттєвої відмінності між реальними результатами та найточнішими прогнозами аналітика.

Безперечно, чим більша кількість критеріїв, які застосовують на увагу аналітика політики, тим складнішим є порівняння альтернатив політики. Навіть у досить простих випадках аналітикові доводиться робити порівняння кількох альтернатив на основі кількох критеріїв, що дуже складно. Хоча й існує перелік правил, які начебто спрощують процес порівняння, — розміщення альтернатив за шкалою їх відповідності критеріям (максимум балів за цілковиту відповідність і мінімум — за цілковиту невідповідність) з подальшим вибором най-

кращої; відкидання альтернатив, які не досягли встановленого порога прийнятності для кожного критерію, — аналітикові рекомендується використовувати їх обережно, оскільки вони мають тенденцію до завуальювання цінностей, що лежать в основі вибору.

3. Здійсненність впровадження альтернатив та оцінка їхньої ефективності

Урядові виробники політики неминуче вважають здійсненність впровадження альтернатив ключовим критерієм у процесі прийняття рішень. Аналітики — навпаки — рідко оцінюють здійсненність впровадження, вважаючи, як правило, що кожна альтернатива може працювати у формі, розробленій під час аналізу.

Очікувані чи наявні проблеми з впровадженням можуть різко підвищити «вартість» альтернативи або знизити її ефективність, створити затримки й навіть перешкодити впровадженню обраного варіанта політики. Серед можливих засобів поліпшення здійсненності впровадження аналізу є:

- Реалістична ідентифікація можливих впливів впровадження на вартість та ефективність політики.
- Забезпечення порівняння здійсненності впровадження різних альтернатив для стимулювання чиновників на мобілізацію зусиль щодо впровадження.
- Пропонування засобів, за допомогою яких процес впровадження може бути полегшений шляхом перегляду запропонованих альтернатив. Проте, як уже зазначалось, аналітики не повинні відкидати альтернативи лише через труднощі з їхнім впровадженням.
- Кількісне вираження основних труднощів впровадження кожної альтернативи шляхом: а) ранжирування альтернатив за критерієм складності (альтернатива А складніша від альтернативи Б); б) складання рейтингу альтернатив з використанням експертних оцінок (можна використати цифровий рейтинг від 10 до 1).
- Введення до команд аналітиків представників адміністративних органів, які будуть залучені до втілення обраного варіанта політики, що полегшить його здій-

сненність, а також зніме проблему «привнесення ззовні» результатів аналізу.

- Участь аналітиків на ранніх стадіях здійснення політики. Це дасть можливість отримати зворотний зв'язок з актуальних проблем впровадження.

Називають низку чинників, що впливають на здійсненість кожної альтернативи:

- кількість агентств, які сприяють чи беруть участь у забезпеченні успішного впровадження аналізу;
- наявність груп клієнтів, на чії інтереси прямо або опосередковано вплине здійснення політики;
- ступінь загрози альтернативи інтересам, владі, престижу чи привілеям високопоставлених чиновників;
- ступінь загрози альтернативи існуючим робочим місцям;
- очікувані вимоги до спеціальних здібностей та навичок персоналу, а також до поведінки державних службовців;
- чіткість визначеності фінансових джерел альтернативи;
- наявність в альтернативі складних фінансових питань чи змін чинного законодавства;
- можливий громадський інтерес до альтернативи;
- потребування альтернативи в території, людських та матеріальних ресурсах, які складно одержати;
- наявність в альтернативі нових соціальних або виробничих технологій, які можуть підвищити рівень невизначеності, витрати, перешкодити їй здійсненню;
- підтримка однієї з альтернатив поточною кризовою ситуацією.

Скільки коштуватиме кожна з альтернатив? Вигоди й витрати кожної альтернативи мусять бути прораховані принаймні на рік. У процесі аналізу акцент слід зробити на розрахунку майбутніх витрат політики для певного числа альтернатив, а не на визначенні того, що має бути витрачено і наскільки ефективно.

Існує три основні фази розрахунку витрат:

I. Опис альтернатив у суттєвих деталях (скільки коштуватиме кожна з них)

Опис кожної альтернативи у специфічних, операціональних термінах повинен містити в собі такі важливі

фізичні риси: розрахована кількість та тип персоналу, постачання, обладнання, засоби обслуговування тощо. Головним початковим кроком на цьому етапі є оцінка потрібного обслуговування та кількості одиниць різних ресурсів — персоналу, автомобілів, площі — для забезпечення послуг на даному рівні. Процес аналізу буде не дуже успішним, якщо не врахувати додаткових витрат, необхідних для досягнення додаткових можливостей (наприклад, якщо прийнято рішення про формування загонів кінної міліції, то необхідно врахувати й витрати, пов'язані із специфікою їхньої роботи).

Треба наголосити, що аналітикові слід працювати в тісному контакті з персоналом адміністративного органу, з тим щоб врахувати усі важливі елементи та фактори (підготовка персоналу, його кількість, обладнання, ресурси), які є в наявності.

II. Визначення витрат, які мають бути відображені в аналізі

Основною проблемою аналізу витрат є визначення відмінностей у витратах для кожної альтернативи. Це містить у собі такі вимоги:

1) Аналіз витрат має зосереджуватися на тих витратних елементах, які є істотними і суттєво відрізняються від інших наявних альтернатив.

2) Для кожної альтернативи необхідно визначити фіксовані та змінні витрати (тобто ті, які з часом або збільшуватимуться, або зменшуватимуться). Слід пам'ятати, що в довгостроковій перспективі не буває фіксованих витрат.

3) Аналітикові треба зважати на те, що інкрементальні, або «прирісні» витрати, викликані появою специфічної альтернативи, є відносними, а не середніми витратами. Наприклад, якщо міська влада вирішила збудувати дві загальноосвітні школи загальною вартістю 30 млн. грн. замість однієї вартістю 20 млн. грн., то релевантна вартість другої дорівнюватиме 10 млн. грн., а не в середньому по 15 млн. грн.

4) Обов'язково слід враховувати так звані «безповоротні витрати», тобто витрати, які вже зроблені і не відносяться до аналізу витрат. Доречні тільки майбутні ви-

трати. Проте аналітикові, котрий переймається успішністю втілення альтернативи в життя, необхідно знати про можливі політичні причини занепокоєння уряду щодо попередніх витрат.

5) Мають бути розглянуті всі витрати, незалежно від того, за якими бухгалтерськими книгами вони проходять, якого підрозділу стосуються і звідкіля надійшли гроші. Аналітикові слід врахувати і майбутню причетність до витрат кожної альтернативи, оскільки придбання обладнання, наприклад, тягне за собою майбутні витрати на його ремонт та обслуговування.

6) Деякі з альтернатив будуть давати певний дохід (наприклад, плата за користування мостами й дорогами, за воду і каналізацію, за рекреаційні послуги тощо). Окремі альтернативи можуть бути підкріплені грантами вітчизняних або міжнародних фондів та організацій, тому їх розмір також потрібно оцінити.

7) Певні альтернативи можуть впливати на витрати в інших сферах програми. Наприклад, нова забудова на місці старого житла може, з одного боку, призвести до скорочення протипожежних та міліцейських заходів, а з другого — до збільшення потреб на обслуговування комунальної інфраструктури, житла, місць відпочинку тощо. Оцінити це досить складно, особливо при широкомасштабних змінах.

III. Оцінка витрат

Можна вирізнити кілька підходів до оцінки витрат:

1) Перенесення поточних витрат на майбутнє. Такий підхід варто застосувати до витрат, які не будуть значно змінюватись (наприклад, кількість персоналу, його заробітна плата).

2) Оцінки продавця. Варіанти політики можуть враховувати ціни на обладнання або засоби обслуговування, встановлені продавцями. Однак варто враховувати й можливе подорожчання продукції, принаймні через його модернізацію.

3) Внутрішні розрахунки. Спеціалісти міністерства або міста, наприклад, розробляючи проект програми, також можуть підрахувати витрати. Єдина проблема — на

це може знадобитися багато часу, особливо якщо існує багато альтернатив.

4) Оцінки витрат, взяті з досвіду реалізації інших програм. Інколи аналітики можуть використати інформацію про витрати, надану іншим міністерством або місцевою владою. Це досить зручно, слід лише враховувати умови «чужих» програм.

5) Статистичні оцінки. Аналітики можуть додати до висновків експертів статистичні дані, здатні допомогти оцінити майбутні витрати. Використання статистики може виявитись як простим, так і дуже складним.

6) Фактори та моделі витрат. Це давно апробовані розцінки та витрати, котрі після внесення нових даних можуть застосовуватись до інших програм. Моделі витрат можна розробити для різних типів програм.

Оцінка ефективності

Хоча й важко оцінити ефективність альтернативи політики в майбутньому, але це необхідно робити. Основною проблемою тут є майбутня невизначеність щодо умов, за яких буде діяти пропонований варіант політики, а також вірогідність успіху за цих умов. Чим далі в майбутнє проектується політика, тим вищій рівень невизначеності. Навіть однорічне проектування може мати досить високу невизначеність. Існує декілька методів оцінки результативності альтернатив політики:

1) Використання даних про минулу діяльність для оцінки майбутньої діяльності. Цей метод припускає, що умови в майбутньому суттєво не зміняться. Використання такого методу є проблематичним у багатьох випадках, оскільки інформація щодо існуючих програм часто доволі бідна, отож вимагає спеціальної оцінки програми.

2) Пристосування минулої діяльності до оцінки майбутніх умов, які впливають на ефективність. Дані про минулу діяльність можуть бути використані для оцінки ефекту змін у майбутньому. Існує багато способів зробити це. Один з них — використання низки даних, тобто аналіз даних за кілька минулих років для розрахунку майбутньої тенденції. Це надійніший індикатор, ніж дані за один рік.

3) Використання даних з досвіду реалізації аналогічної політики в інших місцях (регіонах, областях, містах) для оцінки майбутньої результативності обраної альтернативи. Однак такі дані можуть бути неповними з огляду на деякі причини: а) через несистематичну оцінку програми; б) через відмінність умов; в) через те, що доповідь про наслідки політики підготовлена невдовзі після її старту.

Навіть якщо з інших місць надійшла позитивна оціночна інформація, все-таки треба провести незалежний аналіз програми. Привабливість будь-яких альтернатив частково залежить від конкретних умов. Скажімо, якщо вирішили створити загін кінної міліції, то треба визначити, яку частину наявних у цьому місті злочинів можна відвернути з її допомогою.

4) Отримання інформації від продавця. За певних умов продавці можуть забезпечити розрахунками та оцінками діяльності альтернативи, зорієнтовані на обладнання. Однак розрахунки продавців можуть бути надмірно оптимістичними і не враховувати людського чинника.

5) Здійснення «інженерних» розрахунків. У деяких випадках аналітики вимушені синтезувати оцінки відомих фактів про альтернативи або навіть використовувати розрахунки, які ґрунтуються на попередніх характеристиках імовірної системи. Це особливо стосується альтернатив, які містять у собі нові технології чи процедури, для яких не існує придатних порівняльних даних.

6) Залучення техніки математичного моделювання. Математичні моделі особливо корисні у випадку, коли: а) мається багато складних взаємозв'язків серед чинників, що впливають на результативність політики; б) є дані про минулу діяльність і можуть бути використані кількісні форми. Часто це вимагає комп'ютерного забезпечення. Але тут необхідна обережність, оскільки великі моделі дуже часто стають настільки складними, що лише комп'ютер знає, що дійсно відбувається. Найбільшу вигоду від великих моделей можна отримати, коли вони використовуються досить часто, аби виправдати витрати на обладнання та програмування.

7) Використання експертних оцінок та заяв. Цей метод використовується для доповнення попередніх мето-

дів. Експертами можуть бути представники уряду або незалежні фахівці, які мають належний досвід у сфері даної політики. Їхні оцінки можна використати у здійсненні прямих розрахунків ефективності альтернатив або оцінки майбутніх факторів, необхідних для підрахунку результативності. Для певного числа випадків корисно застосовувати метод Дельфі, хоча це може бути і дорого, і технічно складно. Експертів можна залучати і для побудови кількісного рейтингу відносної результативності наявних альтернатив.

8) Використання «симулювання ворожого процесу». За такого підходу кожна важлива альтернатива доручається окремій команді, яка вибудовує максимально сильний випадок для своєї альтернативи. Цей метод особливо придатний для аналізу важливих питань, які матимуть вплив на певні групи в суспільстві. Завдяки йому урядові чиновники будуть забезпечені усіма «за» і «проти» щодо різних альтернатив.

9) Використання інформації, отриманої від обмеженого випробування програми. Цей метод використовується у випадках, коли урядові чиновники загалом упевнені в потенціалі альтернативи, але все-таки залишається частка невизначеності. Підхід застосовується для короткострокових програм з обмеженим масштабом і з невеликими початковими інвестиціями в персонал. Випробування виявляє часом несподівані та негативні результати.

Прикладом застосування різних методів оцінки результативності альтернатив політики може стати аналіз потенціальної цінності та придатності використання гелікоптерів для затримання злочинців. Аналітикам необхідно дослідити приклади злочинних дій у минулому, щоб з'ясувати можливу користь від гелікоптерів у кожному конкретному випадку. В дослідженні слід також врахувати такі умови, як: погода, видимість, час, місце та обставини злочину. Для оцінки потенційних наслідків використання гвинтокрилих машин можна використати оцінки експертів (можливо, правоохоронців з інших міст, де гелікоптери вже використовуються). Частоту випадків з успішними діями міліцейських гелікоптерів можна взяти із статистичних даних.

Резюме

- Вибір певної політики неможливий без пошуку, вироблення та порівняння альтернатив. Немає альтернатив — немає й вибору, тому важливим пунктом плідного аналізу політики є розробка придатного набору альтернатив, які можуть досягти цілей політики. Беручись до вироблення альтернатив, аналітик політики повинен розуміти цінності, мету й завдання не лише свого клієнта, а й інших сторін, залучених до аналізованої політики. Джерелами вироблення альтернатив можуть бути: урядові структури або адміністративні органи та їхній персонал; індивіди та групи поза урядом, ЗМІ; аналогічні підходи інших урядових установ до подібної проблеми; варіації та комбінації альтернатив; «мозковий штурм»; власне процес аналізу; пілотні програми.
- На відміну від рутинних, повсякденних рішень, які приймаються за спрощеною процедурою, розв'язання складних проблем політики вимагає належного підходу до визначення альтернатив та їхніх впливів на обрані цілі. Для полегшення і оптимізації вибору між існуючим набором альтернатив політики аналітик політики повинен систематизувати їх на основі обраних критеріїв. Оцінювання альтернатив вимагає від аналітика виконання трьох логічно пов'язаних між собою завдань: 1) прогнозування впливів альтернатив; 2) оцінювання цих впливів з позицій обраних критеріїв; 3) порівняння альтернатив за несумірними критеріями. Виконання цих завдань дасть змогу аналітикові підтвердити або спростувати припущення, притаманні його аналізу.
- Для виробників урядової політики здійсненність впровадження альтернатив є основним критерієм у процесі прийняття рішень. Очікувані чи наявні проблеми з впровадженням можуть різко підвищити «вартість» альтернативи або знизити її ефективність, створити затримки й навіть перешкодити впровадженню обраного варіанта політики. Вигоди й витрати кожної альтернативи мають бути прораховані принаймні на рік наперед. У процесі аналізу акцент слід зробити на розрахунок майбутніх витрат політики для певного

числа альтернатив, а не на визначенні того, що має бути витрачено і наскільки ефективно.

Контрольні запитання та завдання

1. Які з джерел пошуку альтернатив політики є, на вашу думку, найпоширенішими? Відповідь обґрунтуйте.

2. Петон і Савіцкі виділяють альтернативу бездіяльності, яку вони визначають як раціональне підтримання або екстраполяцію наявних тенденцій і стратегій. Як ви це розумієте? Чим це відрізняється від підтримання статус-кво?

3. Веймер і Вайнінг радять аналітикові політики облишити сподівання знайти домінуючу або досконалу альтернативу політики. Чому? Які є цьому причини?

4. З якою метою здійснюється оцінювання та прогнозування альтернатив політики?

5. В чому полягає невизначеність у прогнозуванні та оцінці впливів альтернатив? Які є способи «боротьби» з невизначеністю?

6. В чому суть проблеми здійсненності впровадження альтернативи політики? Які чинники впливають на здійсненність кожної альтернативи?

7. Складіть матричну таблицю прогнозування впливів альтернативних політик для проблеми незадовільного функціонування міського транспорту. Порівняйте альтернативи і зробіть висновки.

Література

1. Браун П. Посібник з аналізу державної політики.— К.: Основи, 1998.— 243 с.

2. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— 654 с.

3. Пал Л. Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

4. Dunn W. Public Policy Analysis — NY.: Prentice Hall, 1981.— 480 p.

5. Patton C, Sawicki D. Basic Methods of Policy Analysis and Planning.— Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.— 496 p.

ВИРОБЛЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

- 1. Загальні вимоги щодо вироблення рекомендацій*
- 2. Основні моделі й теорії вироблення політичних рекомендацій*
- 3. Критерії, на яких ґрунтується порада політичного експерта*

1. Загальні вимоги щодо вироблення рекомендацій

У попередніх темах ми неодноразово підкреслювали, що продуктом аналізу політики, підсумком роботи політичного експерта є порада. Тож вироблення поради або рекомендації є центральною ланкою в ланцюгу аналізу політики. В цій темі ми знову зустрінемося з термінами, процедурами й методами, за допомогою яких аналізували процес вибору альтернатив політики та їх оцінки. Проблема в тому, що, здійснюючи аналіз політики, ми рухаємося від етапу до етапу — в даному разі від вибору та оцінки альтернатив до вироблення рекомендацій, — використовуючи схожу методдику.

Процедура вироблення рекомендацій в аналізі політики вимагає від аналітика здатності надавати інформацію стосовно вірогідності того, що майбутні дії дадуть результат, який відповідатиме цінностям окремих особистостей, груп або суспільства в цілому. Це передбачає трансформацію інформації про майбутнє політики в інформацію про політичні дії, які досягнуть результатів, визнаних позитивними. Наприклад, в роботі канадського уряду враховуються чотири типи цінностей: 1) конституційні; 2) консультативні; 3) стратегічні; 4) політичні. Питання полягає в тому, чи відображаються вказані

цінності у вимогах до інформації, що міститься в урядових документах [2, с. 220].

Рекомендація здійснити певну політику передбачає надання важливішої інформації щодо майбутніх наслідків впровадження інших альтернатив. Вироблення політичних рекомендацій вимагає від експерта власного переконання в тому, які альтернативи більше відповідають визначеним цінностям і чому. З огляду на це процедура вироблення рекомендацій з аналізу політики тісно пов'язана з етичними та моральними питаннями.

Рекомендація повинна дати відповідь на головне запитання: «Що має бути зроблено?» Для цього вона мусить бути орієнтована на існуючі нормативи, а не просто на емпіричні дані чи нормативи, які будуть розвинуті в майбутньому. Всі політичні рекомендації повинні містити вимоги щодо реальних дій, а не дій, які тільки передбачаються або розвиваються. Вимоги ґрунтуються на всебічному обстоюванні кількох структуротворчих характеристик, до яких належать:

- **Здійсненність.** Вимоги щодо обстоювання мають бути сфокусовані на діях, які вживатимуться для вирішення проблеми. Хоча обстоювання потребує попередньої інформації щодо того, якими будуть наслідки вжитих дій у майбутньому та що вважати ціннісним, воно не витрачає часу на з'ясування питань стосовно конкретних обставин та цінностей, а містить аргументи на користь потрібних дій, які задовольняють потреби, цінності та створять сприятливі можливості для їх впровадження. Іншими словами, досвідчений аналітик буде обстоювати ті цілі, досягнення яких збігається з практичними можливостями.
- **Перспективність.** Вимоги щодо обстоювання є перспективними, оскільки для свого здійснення вони потребують попереднього часу. Прогнозування й рекомендації належать до перспективних процедур аналізу політики, тоді як моніторинг та оцінка є ретроспективними, оскільки до них звертаються після впровадження практичних заходів.
- **Обтяженість цінностями.** Вимоги щодо обстоювання багато в чому залежать від конкретних обставин, так само, як і від цінностей. Для вимог, до яких можна за-

стосувати звичайну політичну альтернативу, обов'язкове не тільки те, щоб певний захід було рекомендовано і були передбачені його наслідки, ці наслідки мають бути визнаними цінностями для індивідів, груп або ж суспільства в цілому.

- Етична складність. Ця характеристика процесу аналізу політики складається з підпорядкованості вимог щодо обстоювання певним цінностям. Дана цінність (наприклад, здоров'я) може розглядатися одночасно як внутрішня і зовнішня цінність. Внутрішніми цінностями вважаються такі, що є самодостатніми; зовнішніми цінностями визнаються такі, що самі створюють інші цінності. Здоров'я можна розглядати як самодостатню цінність та як умову, необхідну для утворення інших цінностей, таких, як безпека, свобода й самореалізація. Отже, демократична участь громадськості в управлінні може бути самодостатньою цінністю (внутрішня цінність) та виступати як засіб політичної стабільності (зовнішня цінність).

Ідея всебічного обстоювання вимог може розглядатися як різко протилежна думці, що функція аналізу політики полягає в підтримці заздальгідь визначеної політичної позиції шляхом збирання якомога більшої кількості інформації на користь клієнта. Цей принцип обстоювання вимог є ближчим до систематичного порівняння та критичного оцінювання певного числа вірогідних політичних рішень, а не до захисту обраної позиції будь-якою ціною. Аналітики зазвичай намагаються виробити один комплект рекомендацій, але тільки після ретельного розгляду всіх «за» і «проти» численних потенційних розв'язань проблеми.

Коли політичні аналітики обирають шлях всебічного обстоювання вимог, вони менше ризикують потрапити туди, що в літературі з аналізу політики отримало назву «пастки збиткового обстоювання». Мається на увазі ситуація, коли неправильна рекомендація надавалася внаслідок хибно сформульованої проблеми, а аналітик, котрий почав працювати за таких умов, був приречений на неминучу помилку.

У практиці державного управління України можна знайти безліч прикладів конфліктів обстоювання вимог

та цінностей. Одним із них може бути ситуація, яка склалася під час здійснення реформи аграрно-промислового комплексу з переданням на баланс місцевим органам самоврядування об'єктів комунального господарства колишніх радгоспів, КСП та інших сільськогосподарських підприємств, що змінили форму власності. В Дніпропетровському районі Дніпропетровської області після ліквідації КСП «Україна» в селищі Чаплі, яке межує з обласним центром, залишилися безгосподарними житлові будинки, дві насосні станції питної води, котельня, інші об'єкти комунального господарства. Напередодні опалювального сезону селище могло залишитися без води та теплопостачання, що викликало обурення його мешканців. Міська влада виявила розуміння критичності ситуації і була готова прийняти на баланс це майно, однак не мала на те юридичних підстав, оскільки територіально селище Чаплі перебуває поза містом. Відповідне подання Дніпропетровської обласної ради «Про погодження адміністративної межі м. Дніпропетровська» понад рік було на затвердженні Верховної Ради України. Таким чином, фактичний бік цієї проблеми — реформування АПК — виявився самодостатньою цінністю, не узгодженою з іншими цінностями (у нашому випадку — здоров'я, добробут і спокій мешканців сільської місцевості, інтереси яких зачіпала реформа), що й спричинило конфлікт. Зрозуміло, що головною причиною виникнення цієї та подібних ситуацій є застарілий характер процесу вироблення політики, якому бракує аналітичної глибини в передбаченні неочікуваних наслідків та небажаних фактів її здійснення.

Аналітик, котрий порівняв та оцінив альтернативні тактики, здатний чітко побачити, які дії необхідно здійснити й чому. Якщо аналітик політики не впевнений щодо «кращої альтернативи» або ж вагається у виборі між двома «кращими альтернативами», — йому необхідно повернутися й переглянути свої позиції в аналізі. Як стверджує професор Бардах: «Доки ви не змогли переконатись у правдоподібності деяких тактик, ви, певно, не зможете переконати вашого клієнта — і це логічно». У зв'язку з цим він наводить такий приклад, який називає «тестом нью-йоркських таксистів». Бардах пише: «Уявіть, що ви щойно сіли в таксі у Нью-Йорку. Поки ви

стоїте у потоці машин, водій запитує про вашу роботу. Ви відповідаєте, що ви «аналітик політики і працюєте на...». Він запитує: «А що це таке?» Ви пояснюєте, що вирішуєте «проблему...». Він запитує: «І яка ж відповідь?» У вас є лише хвилина, аби запропонувати зрозуміле, популярне пояснення, доки він не почав звинувачувати вас у тому, що ви занадто розумний інтелегент, або й того гірше. Якщо ви відчуєте, що починаєте затинатися й мимрити, — отже, ви самі не зрозуміли власних висновків так глибоко, щоб пояснити їх іншим, а можливо — і самому собі» [3, р. 31].

Тож, коли будете готові, ви порадите своєму клієнтові:

- ту альтернативу, яка найточніше відповідає найбільшому числу найважливіших цілей, які ви визначили для проблеми, або
- зробити вибір між двома чи більше альтернативами, кожна з яких має чітко окреслені вигоди в тому сенсі, як вони відповідають визначеним цілям, а також з огляду на ризик негативних наслідків у процесі їх втілення.

Однак іноді виникають обставини, коли аналітикові необхідно ознайомити клієнта з усіма альтернативами. Така ситуація може виникнути тоді, коли аналітик має добру ідею, яку клієнт оцінить з точки зору вигід і витрат інакше, ніж аналітик, тому буде схильний обрати іншу альтернативу. Розуміючи це, аналітик, який уже досконало вивчив порядок думок свого клієнта і може передбачити його рішення в подібній ситуації, має чудову нагоду переконати клієнта в тому, що альтернатива аналітика є кращою. Для цього йому необхідно порівняти всі наявні альтернативи і на підставі цього переконати клієнта у правильності вибору.

2. Основні моделі й теорії вироблення політичних рекомендацій

Відстоювання вимог можливе лише за умов, коли аналітик стикається з ситуацією вибору між двома чи більше альтернативами. У певних випадках вибір здійснюється між новим рішенням та збереженням статус-кво. Варто зауважити, що альтернатива під назвою «нічого не роби-

ти» мусить обов'язково розглядатися серед інших. Однак при цьому вона не може бути прикриттям бездіяльності влади, а повинна мати чітке обґрунтування: проблема має тимчасовий характер і за деякий час зникне; її розв'язання обійдеться занадто дорого для бюджету; будь-який спосіб її розв'язання створить низку нових проблем тощо.

Розглянемо дві моделі вибору [5, р. 268]. Проста модель вибору складається з таких компонентів:

- визначення проблеми, яка вимагає дії;
- порівняння наслідків двох чи більше альтернатив, які усувають проблему;
- рекомендація альтернатив, які найкраще задовольняють певні потреби, цінності, можливості.

Проста модель вибору містить два суттєвих елементи: фактичні передумови та ціннісні передумови. Правильність або неправильність ціннісних передумов не може бути доведена шляхом звернення до фактичних передумов, оскільки питання цінності або етики вимагає обґрунтованих аргументів: чому результат є благо для певної людини, групи чи суспільства в цілому. Наприклад, вибір можна описати як процес, де перша альтернатива (А-1) дає результат (В-1), друга альтернатива (А-2) — результат (В-2), і цінність В-1 більша від цінності В-2 ($B-1 > B-2$). Отримавши таку інформацію, аналітик радить альтернативу (А-1) як кращу альтернативу. Кожен вибір містить як фактичні, так і ціннісні передумови.

Проста модель вибору приховує складність, що присутня в більшості ситуацій вибору, оскільки модель ґрунтується на трьох нереалістичних припущеннях:

- що рішення приймається однією людиною;
- про цілковиту визначеність;
- що наслідки політики виявляються негайно.

Докладніше про просту модель вибору ви дізнаєтесь під час лекційних та практичних занять.

Однак, якщо просту модель вибору можна порівняти з арифметикою в науці аналізу державної політики, то складна модель вибору є алгеброю. Складна модель вибору адекватніше відображає реалії вироблення державної політики. Вона ґрунтується на кількох альтернативних припущеннях:

- про існування певної кількості зацікавлених учасників;
- про невизначеність або ризик;
- про те, що наслідки виявляються протягом певного часу.

У багатьох випадках складного вибору неможливо послідовно визначити пріоритети альтернатив відповідно до двох чи більше критеріїв вибору. Наприклад, зниження податкового тиску на виробників товарів та послуг. Збільшення податків певною мірою наповнює бюджет, але така політика не сприяє розвитку підприємництва, що об'єктивно веде до звуження бази оподаткування і зменшення обсягу грошових надходжень. На перший погляд рішення є простим — зменшення ставок оподаткування, що призведе до загального підйому економічної активності і компенсує втрати доходної частини бюджету. Однак, через значну ступінь невизначеності щодо часу, потрібного для розширення бази оподаткування, реагування груп інтересів, ресурсів уряду тощо, існує ризик виникнення значного бюджетного дефіциту, що поставить під загрозу виконання важливіших урядових програм.

Але неспроможність задовольнити умови простої моделі вибору не означає, що процес рекомендації не є і не може бути раціональним, якщо під «раціональністю» розуміти самоусвідомлений процес створення обґрунтованих аргументів, які виробляють і виправдовують поради. Більшість виборів варіантів політики мультираціональні, оскільки мають багато раціональних обґрунтувань. Вони поділяються на п'ять типів раціональності [5, р. 274]:

1) Технічна — характеризується аргументованим вибором, який вимагає порівняння альтернатив щодо їхньої здатності запропонувати ефективне розв'язання громадської проблеми. Вибір між сонячними та ядерними технологіями вироблення енергії є прикладом технічної раціональності.

2) Економічна — характеризується аргументованим вибором, який вимагає порівняння альтернатив щодо їхньої здатності запропонувати дієве розв'язання громадської проблеми. Вибори, які стосуються порівняння аль-

тернативних систем охорони здоров'я з точки зору загальної вартості їх утримання та вигід для суспільства, можуть бути охарактеризовані як економічна раціональність.

3) Юридична — характеризується аргументованим вибором, який вимагає порівняння альтернатив щодо їхньої правової відповідності встановленим правилам та нормам. Наприклад, у західних країнах існує практика, згідно з якою державні контракти надаються тим приватним підприємствам, які не порушують вимог законодавства щодо расової та статевої дискримінації.

4) Соціальна — характеризується аргументованим вибором, який вимагає порівняння альтернатив щодо їхньої здатності підтримувати або поліпшувати соціально вагомі інститути. Одним із прикладів є широкоживана практика соціального партнерства, тобто узгодження інтересів роботодавців і найманих працівників за сприянням та посередництва держави.

5) Субстантивна — характеризується аргументованим вибором, який вимагає порівняння різноманітних форм раціональності — технічної, економічної, юридичної, соціальної — для створення найприйнятнішого вибору за даних обставин. Наприклад, у країнах Заходу часто звучать доповіді щодо державної політики в галузі інформації, де порушуються питання доцільності впровадження нових комп'ютерних технологій, їхньої вартості та корисності для суспільства, їхньої легітимності з погляду дотримання прав людини і приватної власності, та їхньої сумісності з демократичними інституціями. Дебати щодо таких доповідей можна віднести до субстантивної раціональності.

Головною характеристикою цих різних форм раціональності є те, що вони містять аргументований вибір на підставі чітких аргументів щодо бажаності адаптації різних напрямків дії, спрямованої на вирішення соціальних проблем.

Якби вибір був раціональним та вичерпним одночасно, він би задовольняв умови, які часто описують як теорію вичерпної раціональності прийняття рішення. Вона містить шість принципів, яких має дотримуватись індивідуальний або колективний виробник рішень, а саме [5, р. 275]:

- 1) мусить ідентифікувати політичну проблему, яка є консенсусною для решти учасників процесу;
- 2) мусить визначити і встановити ранг усіх цілей та завдань, досягнення яких може бути подане як розв'язання проблеми;
- 3) має визначити всі альтернативи політики, здатні зробити внесок у досягнення кожної цілі та завдання;
- 4) має передбачити всі обставини, що виникнуть внаслідок обрання кожної альтернативи;
- 5) має порівняти кожну альтернативу з погляду її значення для досягнення кожної цілі та завдання;
- 6) має обрати альтернативу, котра максимізує досягнення цілей.

Існує кілька важливих критичних зауважень щодо теорії вичерпної раціональності прийняття рішення. Перша серед них відома як теорія роз'єданого інкременталізму. Вона обстоює ідею, що актуальний політичний вибір рідко співвідноситься з вимогами теорії вичерпної раціональності (докладніше з теорією інкременталізму ми знайомилися в темі «Моделі та види політики»).

Друге важливе критичне заперечення теорії вичерпної раціональності відоме як теорема неможливості Ароу. Ця теорема, сформульована лауреатом Нобелівської премії К. Ароу (Kenneth Arrow), доводить, що в демократичному суспільстві для виробників рішень не існує можливості відповідати умовам теорії вичерпної раціональності. Один з висновків Ароу є той, що індивідуальний вибір не може бути агрегованим (об'єднаним в одне ціле) через процедури голосування за принципом більшості, які продукують єдине найкраще рішення для всіх. Неможливість вироблення на основі узагальненого індивідуального вибору колективного рішення, яке б вбирало транзитивні переваги, дістало назву парадокса голосування [5, р. 276].

Теорію вичерпної раціональності піддав критиці й лауреат Нобелівської премії Герберт Саймон (Herbert A. Simon). Понад чверть століття тому він розробив теорію обмеженої раціональності, згідно з якою виробники рішень просто ухиляються від зусиль бути раціональними та обмеженими водночас. Незважаючи на те, що вибір є раціональним, вони все ж обмежені практичними обста-

винами, за яких відбуваються. Г. Саймон пише: «Неможливо для поведінки окремого, ізольованого індивіда досягти високого ступеня раціональності. Число альтернатив, які він повинен дослідити, таке велике, а інформація, якої він потребує для оцінки їх, така безмежна, що важко навіть наблизитися до оптимальної раціональності» [6, р. 79].

Це визначення визнає обмеження або ліміт вичерпного раціонального вибору, коли виробники рішень намагаються максимізувати деякі цінні результати. На відміну від цього типу максимізуючої поведінки, Г. Саймон пропонує концепцію задовольняючої поведінки. Ця концепція спрямована на дії, які визнані «достатньо добрими», де поєднання задоволення й достатності створює «задовольняюче» рішення. Іншими словами, виробникові рішення немає потреби зважати на всі численні альтернативи, з тим щоб у принципі досягти збільшення вигідності певної дії (тобто максимізація поведінки). Той, хто ухвалює рішення, потребує лише віри, що найчіткіші альтернативи будуть створювати зростання вигід (тобто задовольняюча поведінка).

Теорія обмеженої раціональності, а також концепція задовольняючої поведінки надають особливого значення обмеженням вичерпного раціонального вибору. І все ж теорія Г. Саймона, хоч вона й кидає виклик теорії вичерпної раціональності прийняття рішення, не є аргументом для нераціональної або ірраціональної поведінки. Насправді задовольняюча поведінка може бути цілком раціональною, якщо під «раціональністю» розуміти процес пошуку переконливих доказів вибору, який враховує вартість набутої інформації. Отже, така поведінка може бути визначена як персоніфікований вибір, який намагається максимізувати цінні результати, визнаючи при цьому обмеження, що накладаються вартістю інформації. Ця концепція раціонального вибору як така, в жодному разі не сприймає теорію вичерпної раціональності прийняття рішення. Натомість раціоналізм розглядається як вправа для вибору в умовах, де беруться до уваги вигоди й витрати пошуку нових альтернатив та прогнозування майбутніх витрат і їхніх наслідків.

Останнім перспективним дослідженням раціонального вибору є запропонована соціологом А. Етзіоні (Amitai

Etzioni) стратегія змішаного сканування. Він розглядає стратегію змішаного сканування як альтернативу обох конкурентів: вичерпної раціональності та інших точок зору, в тому числі й роз'єданого інкременталізму та обмеженої раціональності. Етзіоні та інші дослідники дотримуючись критики теорії вичерпної раціональності, вказують також на обмеження інкрементальної теорії, яка входить у протиріччя з інноваційними потребами у процесі вироблення політики [5, р. 280]. До того ж інкременталізм передбачає вибір таких варіантів політики, які будуть підтримані найпотужнішими інтересами в суспільстві, оскільки ці інтереси мають вигоди від політики, що якомога менше відрізняється від статус-кво. Нарешті, інкременталізм не визнає, що вибір політики різниться за розмірами, складністю та важливістю. Наприклад, головні стратегічні рішення принципово відмінні від щоденних робочих рішень, а ця відмінність не береться до уваги теорією роз'єданого інкременталізму.

Змішане сканування вбачає різницю між вимогами стратегічного вибору, який встановлює основні напрями політики, та оперативним вибором, який допомагає закласти фундамент стратегічних рішень і робить внесок у їх здійснення. У підсумку змішане сканування намагається пристосувати стратегічний вибір до природи проблеми, що стоїть перед тими, хто приймає рішення. Оскільки це є раціональним для одного і не може бути раціональним для іншого, змішане сканування вибірково об'єднує елементи вичерпного раціоналізму та роз'єданого інкременталізму. Точність поєднання залежить від природи проблеми. Чим більш стратегічними за своєю природою є проблеми, тим прийнятніший вичерпний раціоналізм. Навпаки, чим більше проблеми є робочими, тим прийнятніший роз'єданий інкременталізм. За всіма обставинами, певне поєднання двох підходів необхідне, оскільки проблема не може прийняти один підхід і відмовитись від іншого. Тут досить ефективно поєднуються обидва компоненти.

Викликом вищевказаним формам раціональності є те, що найкраще можна описати за допомогою терміна «еротетична раціональність» (Erotetic Rationality). Еротетична раціональність, яку не було внесено до переліку інших видів раціональностей, відсилає нас до предмет-

ного опитування. В середині індуктивних процесів багатьох типів міститься еротетична раціональність, яка може вкрай не задовольняти тих, хто заздалегідь вимагає чітко визначених критеріїв для ґрунтовних рекомендацій.

Головний принцип еротетичної раціональності може бути встановлений з допомогою використання аналізу вигід-витрат в юридичному сенсі: «Невігластво є обов'язковою умовою раціоналізму». В багатьох важливих випадках аналітики просто не знають зв'язків між політикою, політичними наслідками й цінностями у термінах, у яких ці наслідки могли б бути оцінені. Така прогалина в знаннях вимагає відвертого підтвердження невігластва як передумови ініціації процесу запитань і відповідей, процесу, в якому за принципом достатності збирається необхідна сума оптимальних відповідей на запитання, котрі «виходять за межі встановленого досвіду та інформації, нами вже накопиченої» [5, р. 282].

Еротетична раціональність у цьому сенсі тісно пов'язана з проблемою структуризації як центральним керівним принципом системи аналізу політики. Вона також покладена в основу індуктивного методу, який є базовим у квазіекспериментальному дослідженні політики, діалектичного планування та аналізу політики, аргументації аналізу політики.

3. Критерії, на яких ґрунтується порада політичного експерта

Розглядаючи це питання, ми певною мірою повертаємось до попереднього матеріалу, де йшлося про критерії оцінки альтернатив політики. Методологія аналізу політики передбачає використання цих критеріїв як на етапі здійснення власне аналізу, так і в процесі вироблення рекомендацій.

Різні типи раціонального вибору можуть бути визначені у вигляді спеціальних критеріїв, які використовуються для відстоювання рішень політичної проблеми. Під такими критеріями маються на увазі точно встановлені цінності, що складають основу запропонованої дії.

Критерії, на яких ґрунтується порада, мають шість основних ознак [5, р. 282]:

- 1) ефективність;
- 2) результативність;
- 3) адекватність;
- 4) справедливість;
- 5) відповідність;
- 6) прийнятність.

Ми вже ознайомилися з характеристиками цих типів критеріїв у попередніх розділах посібника — «Визначення критеріїв оцінки» та «Вибір альтернатив політики». Тому зосередимо увагу на питаннях, які є специфічними для вироблення порад політичного експерта.

Дуже часто можна почути, що найкращий вибір серед різноманітних варіантів політики мусить визначатися за критерієм ефективності. Ми наводили приклад політичного вибору між вугільною та ядерною технологіями вироблення електроенергії за ознакою технічної раціональності, яка пов'язувалася саме з критерієм ефективності.

Але проблема в тому, що рідко коли є можливість зробити вибір з двох альтернатив на основі лише критеріїв витрат або ефективності. Майже завжди існує необхідність визначати рівень ефективності або витрат, що вважається адекватним. Це є найсуттєвішим в обґрунтуванні рішення, яке не може бути прийняте єдиним, довільно обраним критерієм адекватності. Оскільки державна політика — це, зрештою, вираз уявлення громадськості про справедливість, вона не може бути позбавлена моралі. Й тут наріжним каменем постають питання про добробут суспільства: у чому він полягає, чим вимірюється, за якими напрямками та якими засобами досягається тощо.

Відповідь на них загалом може бути одержана кількома різними шляхами: максимізацією особистого добробуту; захистом мінімального добробуту; максимізацією чистого доходу; максимізацією перерозподілу добробуту [5, р. 287]. Але жоден з цих критеріїв не вирішує проблем конфлікту суспільних цінностей.

Аналітик політики може задовольнити критерії ефективності, результативності, адекватності та справедливості, але залишиться незадоволеним критерій від-

повідності, залишиться питання прийнятності цілей. Критерій прийнятності тісно пов'язаний з незалежною раціональністю.

Під час вироблення рекомендацій політичні аналітики зазвичай звертаються до питань щодо цілей, витрат, наслідків, зовнішніх умов, часу, ризику та невизначеності. Однак при цьому необхідно зважати на відмінність процесів здійснення політичного вибору в різних секторах суспільства.

Існує кілька важливих відмінностей між державним та приватним секторами: природа процесів державної політики; колективна природа цілей державної політики; природа суспільних благ [5, р. 290—291]. Тоді як державний сектор в основному зайнятий наданням колективних благ (внутрішня і зовнішня безпека, освіта, охорона здоров'я, охорона довкілля тощо), приватний — виробництвом таких специфічних благ, як продовольство, товари широко вжитку, обладнання тощо. Хоча логіка максимізації прибутку й може застосовуватися до деяких видів колективних благ, її використання до розв'язання громадських проблем обмежене.

Існують два основних підходи до рекомендацій в аналізі політики: аналіз вигід-витрат та аналіз витрат і результативності. Обидва підходи прагнуть виміряти всі витрати й вигоди суспільства, однак аналіз вигід-витрат вимірює витрати, так само як і вигоди, в грошових одиницях. Витрати й вигоди є кількох типів: внутрішні та зовнішні, матеріальні й нематеріальні, первинні та вторинні, реальні та грошові. При проведенні аналізу вигід-витрат необхідно виконати низку взаємопов'язаних завдань: усвідомлення цілей; визначення альтернатив; збирання, аналіз та опрацювання інформації; вибір цільових груп; визначення типів витрат і вигід; дисконтування витрат і вигід; вибір критерію для рекомендації; сама рекомендація. Критерієм адекватності, який найчастіше використовується в традиційному аналізі вигід-витрат, і є чиста вигода та співвідношення витрат і вигід.

Аналіз витрат і результативності дозволяє аналітику порівнювати та обстоювати варіанти політики шляхом кількісного визначення їх загальних витрат та результатів. На відміну від аналізу вигід-витрат, який намага-

ється виміряти все у грошових одиницях, аналіз витрат і результативності використовує дві відмінні одиниці вартості. Витрати вимірюються в грошових одиницях, а результативність — в одиницях товарів, послуг тощо. Завдання при проведенні аналізу витрат і результативності простіші від тих, що їх вимагає аналіз вигід-витрат, але за двома винятками. Лише витрати дисконтуються до їхньої справжньої вартості, а критерій адекватності найчастіше використовується для тих випадків, де менші витрати й максимум результативності.

Є кілька корисних методів і технологій, які придатні для виконання завдань аналізу вигід-витрат. Деякі з цих технологій розроблені для структурування проблем (аналіз обмеженості, класифікаційний аналіз, аналіз ієрархії, мультиперспективний аналіз, аналіз аргументації, аргументаційне планування). Інші методи і технології є специфічними для аналізу вигід-витрат та аналізу витрат і результативності: планування цілей, ціннісна класифікація, критика цінності, структурування елемента витрат, оцінювання витрат, тіньове ціноутворення, дисконтування, здійсненність оцінки, визначення обмеження, аналіз чутливості, аналіз вірогідності [5, р. 305—325].

Рекомендації, зроблені на основі застосування аналізу вигід-витрат та інших методів (так званих аналітичних методів дослідження політики — *policy-analytic methods*) містять в собі багато невизначеностей. Найважливіша з них — відсутність консенсусу між суспільними цінностями та етичними принципами. Іншими важливими пунктами невизначеності є неповна обізнаність про зв'язок між причинами та наслідками, брак даних та неточність вимірювання процедур. Невизначеності, пов'язані з конфліктом цінностей, швидше розглядаються як основа для обґрунтування етичних аргументів та дебатів, а не як техніко-економічні питання.

Є можливість ідентифікувати ці невизначеності шляхом перевірки рекомендацій для усунення конкурентних порад. Існує щонайменше десять загроз для можливості вироблення політичних рекомендацій на основі аналізу вигід-витрат та інших методів: недійсність, неефективність, нерезультативність, виключність, невідповідність, нелегальність, нездійсненність виконання,

несправедливість, неприйнятність, неможливість формулювання. Ці загрози можливості стосуються будь-якої політичної рекомендації, яка намагається здійснити реформи шляхом регуляції, розподілу та перерозподілу.

Резюме

- Вироблення рекомендацій є однією з основних процедур здійснення аналізу політики. Воно вимагає від аналітика вміння перекласти теоретичні уявлення про різні оціночні та практичні критерії вибору політичної альтернативи на мову конкретного рішення. Великої ваги на цьому етапі надається дотриманню таких базових принципів, як здійсненність, перспективність, обтяженість цінностями та етична спроможність рекомендованої політики.
- Існує чимало різних теорій щодо здійснення вибору політики. Кожна з них, беручи до уваги основні принципи аналізу політики, виокремлює ту чи іншу форму раціональності, яка містить певний спосіб обґрунтування вибору практичної дії для вирішення соціальних проблем. Розмаїття теоретичних поглядів щодо форм раціональності є лише віддзеркаленням багатомірності швидкоплинного світу, що, у свою чергу, відбивається на практиці державного управління. Теоретична обізнаність урядовця щодо видів, моделей і теорій раціонального вибору політичної дії значно підвищує його професійну ефективність під час вироблення складних управлінських рішень.
- Вироблення рекомендацій відбувається за чітко визначеними критеріями ефективності, результативності, адекватності, справедливості, відповідності та прийнятності, за якими також здійснюється оцінювання та вибір альтернатив політики. Однак співвідношення цих критеріїв вироблення рекомендацій дещо відрізняються в державному та приватному секторах. До того ж методи аналізу політики містять багато невизначеностей, на які потрібно зважати виробникам рішень.

Контрольні запитання та завдання

1. На яке головне питання має дати відповідь рекомендація аналітика політики?
2. Назвіть ключові елементи, які створюють структуру політичної рекомендації. Охарактеризуйте кожен з них.
3. З яких компонентів складається проста модель вибору?
4. Чим відрізняється складна модель вибору? Наведіть приклади.
5. Назвіть типи раціональності та охарактеризуйте кожен з них. Наведіть приклади вибору варіанта політики за певним типом раціональності.
6. На яких принципах ґрунтується теорія вичерпної раціональності прийняття рішень?
7. У чому полягає теорія обмеженої раціональності?
8. Що називається стратегією змішаного сканування?
9. Назвіть основні критерії, на яких ґрунтується порада політичного експерта.
10. Чим відрізняється вироблення рекомендацій для державного та приватного сектора?
11. Які вади мають рекомендації, зроблені на основі застосування аналітичних методів дослідження політики?

Література

1. Аналіз вигід і витрат / Секретаріат Ради Скарбниці Канади.— К.: Основи, 1999.— 175 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики.— К.: Основи, 2000.— 190 с.
3. *Bardach E.* Policy Analysis: A Handbook for Practice.— University of California, 1995.— 215 p.
4. *Boardman A., Greenberg D., Vining A., Weimer D.* Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice.— New Jersey: Prentice-Hall, 1996.— 493 p.
5. *Dunn W.* Public Policy Analysis. An Introduction.— New Jersey: Prentice-Hall, 1994.— 480 p..
6. *Simon H.* Administrative Behavior.— New York: Macmillan, 1967.— 364 p.

Тема 10

ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

1. Загальні поради щодо підготовки до презентації рекомендацій
2. Підготовка письмових рекомендацій
3. Підготовка до презентації рекомендацій в усній формі

1. Загальні поради щодо підготовки до презентації рекомендацій

Презентація рекомендацій клієнтові — фінальна і дуже відповідальна частина роботи аналітика політики. Вважається, що загальний успіх або невдача виконання проекту на третину залежать від того, як були подані його результати. Професію аналітика політики в цьому випадку можна зрівняти з професією кухаря. Треба не тільки приготувати смачну страву, але й уміло подати її на стіл. Поведінка на кшталт «їжте, щоб вам повилазило» тут не підходить.

Клієнт — прискіплива й мінлива особа, вдячність якої можна зобразити у вигляді кривої.

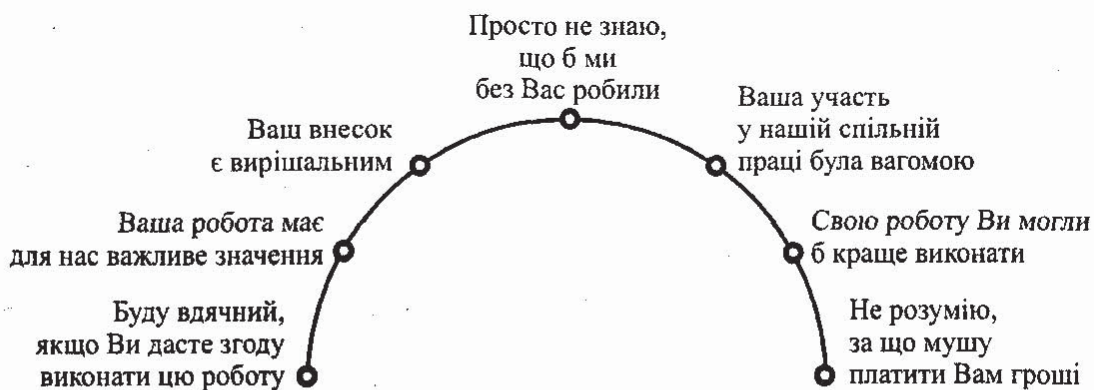


Схема 1. Крива вдячності клієнта

Така ситуація досить часто зустрічається у практиці адвокатів. Проте й політичні аналітики не можуть вважати себе гарантованими від чогось подібного. Особливо коли це стосується вироблення рішень в умовах жорстких обмежень у часі. Наприклад, у міській владі внаслідок неефективного здійснення комунальної політики виникла напруженість у стосунках з громадянами, які шляхом стихійних страйків, пікетувань, демонстрацій тощо активно висловлюють своє невдоволення. Ситуація швидко загострюється. Місцеві проблеми переплітаються із загальнодержавними, що значно ускладнює картину. Міська влада на чолі з мером шукає вихід із становища. Серед різних пропозицій висловлюється думка про доцільність невідкладного отримання науково достовірної інформації щодо причин, які спонукають городян до такого способу висловлення свого незадоволення. Це доручають місцевим соціологам, політологам та іншим фахівцям у галузі громадської думки, які роблять свою справу відповідно до вимог науки: складають план та розробляють методiku дослідження, розробляють анкети, проводять опитування громадян, обробляють його результати, опрацьовують та готують ґрунтовну довідку за результатами проведеного аналізу. Робота потребує кількох тижнів. Зрозуміло, що за цей час ситуація якось змінюється. Влада не може чекати, доки експерти подадуть свої висновки, і приймає ті рішення, які їй здаються найдоречнішими. Отже, коли фахівці приносять свої звіти, політичної потреби в них уже немає і вони являють собою лише академічну цінність. У стосунках між клієнтом та експертами виникає конфлікт, внаслідок чого лунає сакраментальна фраза: «Не розумію, за що мушу платити вам гроші». Ясна річ, що в результаті обидві сторони розійшлися вкрай незадоволені одне одним, і навряд чи в них виникне бажання до співпраці у майбутньому.

Хто винний, і що робити в такій ситуації? На це класичне запитання існує декілька варіантів відповідей. Можливо, винна міська влада, яка систематично не цікавилася думкою городян щодо своєї політики і пропустила момент зародження масового невдоволення. До того ж вона некоректно повелася з експертами, поставивши їх у такі жорсткі часові межі. Але чим кращі

експерти, які не попередили міського голову про те, що дослідження потребує значно більше часу, а погодились на такі умови роботи? Влада не поцікавилась, а експерти не здогадалися поінформувати її про хід виконання замовлення. Отже, загальна порада така: перша умова успішності місії аналітика полягає в тому, що рекомендації мусять бути надані клієнтові своєчасно — не пізніше, але й не занадто рано, коли він ще не відчуває нагальної в них потреби. Клієнт має право знати про те, як просувається робота експертів і на якому етапі вона перебуває. Клієнт і експерт мусять розуміти специфіку роботи одне одного і пов'язане з цим власне бачення процесу та процедур з аналізу політики. Безумовно, що культура такого партнерства виробляється протягом тривалого часу і не може бути привнесена лише теоретичним шляхом.

Дуже важливі зауваження щодо підготовки рекомендацій надає Л. Пал. Закликаючи аналітиків глибоко вивчати проблему, закони, уважно рахувати ставки можливих розв'язань, він у той же час застерігає проти спокуси піддатися глобальним рішенням. «Якщо можна, схильйтеся до малих розв'язань», — радить автор [3, с. 389]. Ця порада виходить із давнього принципу — ремонтувати те, що зламалося, а решти не чіпати. Малі розв'язання можуть здаватися шляхом до консервативного вироблення політики. До того ж існують політичні сфери, де можливі лише «великі» розв'язання: оборона, охорона здоров'я, довкілля. Проте використання малого поступу в розв'язанні проблем можливе в більшості політичних сфер. Малий розв'язок можна визначити як такий, що має вузькі межі дії (тобто його мета дуже конкретна) і спирається на менш примусові знаряддя управління. Малі розв'язки можуть також вважатися обмеженими експериментами, що дозволяють творцям політики побачити, чи їхні пропозиції спрацьовують.

У своїх пропозиціях аналітик також мусить керуватися принципом контрольованості наслідків майбутньої політики. Іншими словами, потрібно вибирати такі політичні цілі, які можна потім оцінити та контролювати. Загальна мета державної політики полягає в тому, щоб змінити чи підтримати певний тип поведінки, але слід розумно обирати засоби, які можна надійно контролюю-

вати і відстежувати. Проголошене, але не забезпечене надійним контролем рішення псує авторитет влади. Л. Пал вважає, що професія політичного експерта вимагає від нього бути трохи святим, трохи суддею і трохи вченим [3, с. 391]. Це не еkleктичне поєднання різних добрих рис, а образне визначення професійних вимог до політичного експерта.

2. Підготовка письмових рекомендацій

Найкраще зроблений аналіз політики буде марною витратою часу, якщо його повідомлення (презентацію) не провести належним чином. У кожного з вас є приклади зі студентських років, коли ви захищали дипломні роботи і оцінка значною мірою залежала від того, наскільки чітким і зрозумілим було повідомлення про роботу, наскільки впевнено почував себе дипломник, як він відповідав на запитання членів державної екзаменаційної комісії. Презентація результатів аналізу політики нагадує таку процедуру.

Повідомлення з аналізу політики може бути подано клієнтові в усній або письмовій формі чи в обох. Незалежно від форми повідомлення, всі вони повинні містити відповідь на три запитання:

- 1) Що слід зробити? — ваші рекомендації.
- 2) Чому це слід зробити? — проблема, і чому вона потребує рішення.
- 3) Як це слід зробити? — ваша стратегія.

Дуже важливе зауваження: аналітикові завжди треба пам'ятати, що його клієнти — люди надзвичайно зайняті. Тому аналітик мусить зробити свій звіт максимально чітким, простим та лаконічним.

Як правило, результати аналізу політики надаються клієнтові у вигляді меморандуму-пам'ятки. Меморандум за своєю формою схожий з офіційними документами органів державного управління та самоврядування в Україні. Проте є деякі відмінності. Класичним вважається меморандум, побудований за такою схемою:

- Кому — Прізвище та посада клієнта
Від кого — Прізвище та посада аналітика
Дата — Дата завершення меморандуму
Тема — Тема одним рядком тексту
Предмет — Виклад проблеми
Рекомендації — Що слід зробити
Обговорення — Чому це слід зробити, де можна
вказати інші альтернативи
Поради щодо можливих дій — Як мусить діяти виробник рішення,
якщо він згоден із запропонованою
тактикою

Деякі види аналізу політики можна подати однією сторінкою тексту, однак для значної частини політичних проблем цього недостатньо. У таких випадках меморандум може мати кілька сторінок. Якщо в меморандумі буде не більше 4—5 сторінок, то доцільно використати таку ж форму подання, як і для стислого меморандуму. Проте це не означає, що розгорнутий меморандум має містити більше слів загального змісту. За своїм стилем він повинен бути таким же чітким, простим і лаконічним. Мова йде про те, що в розгорнутому меморандумі більше уваги приділяється обговоренню альтернатив. Фахівці радять включати до меморандуму пропозицію рішення у вигляді матриць або таблиць спрощеної форми, оскільки, на їх думку, особи, які приймають рішення люблять бачити альтернативи в зрозумілій візуальній формі.

Іншим видом подання результатів аналізу політики є звіт.

Меморандуми обсягом більше 4—5 сторінок мають вигляд звітів і мусять бути побудовані як доповіді. Зазвичай звіти готуються для численної аудиторії, котра може складатися з осіб, які приймають рішення, а також їхніх штатних працівників, технічних експертів, представників засобів масової інформації, громадських організацій. Безумовно, що склад аудиторії впливатиме на підготовку аналітика політики до звіту. Якщо для частини присутніх будуть цікавими технічні подробиці, то

для інших — лише висновки. З огляду на це, варто дотримуватися таких порад:

- Не треба роздавати присутнім повний текст вашого звіту. Підготуйте стислий виклад (або резюме) на 1—5 сторінок, який слід оформити так само, як і повномасштабний звіт. Виклад повинен узагальнити все, що є у звіті, і не містити ніякої нової інформації. Готуючи текст, необхідно пам'ятати, що більшість запрошених на нараду прочитає лише це резюме.
- Особливу увагу зверніть на складання змісту вашого звіту. Це допоможе краще структурувати документ, а також дозволить читачам не тільки швидше усвідомити, про що йдеться, але й знаходити ті частини звіту, які їм найцікавіші.
- Якщо зроблений вами аналіз містить складні розрахунки, таблиці, діаграми тощо, варто навести їх у додатках до повного тексту звіту та резюме. Це допоможе зосередити увагу слухачів на ваших висновках та рекомендаціях, не відволікаючи їхньої уваги на детальні технічні пояснення.

Єдиного методу підготовки звіту немає. Кожен аналітик політики вирішує цю проблему самостійно, залежно від ситуації та конкретних обставин.

Проте є кілька порад загального характеру, до яких варто прислухатись:

- Перш за все аналітик мусить уявити себе на місці того, хто читатиме його меморандум або звіт. Це особливо має значення, коли він пише короткий меморандум для клієнта. Йому слід передбачити, що необхідно прочитати клієнтові в меморандумі для прийняття рішення. Складність ситуації в тому, що аналітик політики по завершенню своєї роботи знає про проблему більше, ніж клієнт. Тому аналітикові варто запитати себе: «Якби я був на його місці, що мені потрібно було б знати про цю проблему для прийняття найкращого рішення? Якби я був на його місці, чи був би я певний того, що приймаю правильне рішення скористатися наданими порадами на підставі прочитаного в меморандумі?»
- Завжди слід вказувати джерела інформації. Клієнт часто оцінюватиме достовірність наведених фактів,

якість аналізу та висновків з погляду надійності інформаційних джерел аналітика політики.

- Необхідно ретельно обмірковувати порядок подання матеріалу звіту. Він мусить відповідати вимогам закону лінійного мислення: викладення проблеми та її зміст; альтернативи та їх оцінки; рекомендації та що треба зробити для їх втілення. Порядок може бути змінено лише для короткого меморандуму.
- Матриці й таблиці зарекомендували себе як чудовий метод резюме політичних опцій та ілюстрацій взаємозалежності фактів, залучених до процесу вибору й переваг однієї альтернативи над іншою. У свою чергу, розробка матриць або таблиць вимагає дотримання чітких правил. Аналітик мусить бути впевненим, що будь-яка матриця чи таблиця зрозуміла для читача без звернення до тексту звіту. Не слід перевантажувати їх зайвою інформацією. Треба подбати про чіткі назви колонок, позицій показників. Обирати необхідно такі якісні та кількісні показники, що піддаються порівнянню, а результати їх не викликать двозначного тлумачення. У матрицях слід використовувати посилання та примітки, аби пояснити те, що іншим чином пояснити не можна. Й головне — максимальне спрощення. Матриця або таблиця, яку нелегко зрозуміти, лише ускладнить сприйняття повідомлення і, безперечно, викличе додаткові запитання.
- Неабияке значення має також оформлення меморандуму чи звіту. Обов'язково треба уважно відредагувати текст, вилучивши з нього все зайве, неконкретне, а також усе, що не стосується безпосередньо теми документа. Краще, коли документ «відлежався» кілька днів і аналітик має можливість переглянути його «свіжим оком». Текст мусить легко читатися. Для цього слід продумати, які заголовки та підзаголовки треба подати в тексті, яким шрифтом їх надрукувати, якими символами скористатися. Сучасна комп'ютерна техніка надає надзвичайно великі можливості для дизайнерського оформлення офіційного документа. Але не варто зловживати різними підкресленнями, шрифтами, кольором, тоном та іншими засобами виділення якоїсь частини тексту, аби привернути до нього увагу читача. Зважте, що не всім подобається, коли таким

чином їм намагаються вказати на ті чи інші ідеї, нібито самотужки вони того не збагнуть. Це мусить робить увесь документ, чіткість його змісту, аргументованість висновків. Взагалі, слід прагнути дотримуватись прийнятих в українському діловодстві стандартів офіційних документів, до яких ми звикли.

- Не менш важлива така порада: текст мусить бути бездоганим з погляду орфографії та стилістики. Це незаперечна норма культури адміністративного листування і культури взагалі. У нашому випадку невиправлений документ може коштувати аналітикові занадто дорого. Коли клієнт почне виправляти граматичні помилки чи підкреслювати невдалі місця в тексті меморандуму, то він думатиме про аналітика політики приблизно так: «Якщо він не знає навіть таких дрібниць, які відомі звичайному школяреві, чи можна покладатися на його поради в серйозних речах? Де гарантія, що там немає таких само дурних помилок? Треба ще поміркувати».

Отож зрозуміло, що підготовка та презентація письмового звіту вимагає від аналітика політики великої зосередженості й уваги. Кожен меморандум або звіт, який аналітик підготував протягом своєї кар'єри, є його другим «Я» у стосунках з навколишнім політичним оточенням.

3. Підготовка до презентації рекомендацій в усній формі

Якщо аналітик політики має справу з інституційним клієнтом, де рішення приймаються колегіально, він мусить бути готовим до усного звіту щодо результатів аналізу та рекомендацій. Підготовка до усного звіту дещо складніша за письмову форму, бо має свою специфіку, тож потребує особливої уваги.

Існує чимало методик підготовки до публічного виступу, на цю тему написано багато статей і книг, якими ви можете скористатися. Але слід пам'ятати, що кожен публічний виступ, лекція, доповідь має певну мету. Це може бути навчання, просвітництво, інформування, агітація, реклама тощо. Залежно від цього ставляться ви-

моги до матеріалів лекції, особистості лектора, стилю його спілкування з аудиторією.

Готуючись до презентації результатів аналізу політики, необхідно пам'ятати про ваше головне завдання: щонайкраща підготовка та вміле подання поради клієнтові. Орієнтуючись на це, варто звернути увагу на такі поради.

- Якщо роботу виконувала аналітична група, то не обов'язково, щоб з повідомленням виступав її керівник. Це може бути один із членів команди, який годиться для такої ролі: має досвід аналогічних виступів, ораторські здібності, добре володіє різними дидактичними прийомами. Проте підбір кандидатури доповідача — справа непроста, бо потребує врахування психологічної сумісності лектора й аудиторії. Решта учасників аналітичної групи на чолі з керівником спостерігає за реакцією клієнта, відзначає неточності в повідомленні свого колеги тощо. Якщо клієнт ставить запитання, керівник групи адресує його тому зі своїх колег, хто відповідав за цю ділянку колективної роботи, або ж дає відповідь сам.
- Загальновідомо, що увага аудиторії після 20 хвилин лекції знижується. Тому оптимальний час для усного повідомлення становить до 15 хвилин. Виходячи з цього, аналітик і повинен готувати свій текст. Не можна перебирати час, який визначено для повідомлення. Якщо клієнта щось зацікавить, то він надасть аналітикові додатковий час на необхідні пояснення та відповіді.
- Плануючи свою доповідь, як і у випадку з письмовим повідомленням, аналітикові варто поставити себе на місце аудиторії. Відповідь на запитання: «Якби я був на їхньому місці, то який би звіт переконав мене в необхідності прийняття того чи іншого рішення?» — мусить бути дороговказом під час підготовки до презентації аналізу.
- Чудова ідея проводити репетицію презентації. Цей спосіб дістав назву «прогони» і часто застосовується при підготовці масових заходів. Аналітикові потрібно зібрати групу слухачів, які зіграють роль клієнта і поставлять незручні, прискіпливі запитання до повідом-

лення. Нехай вони також розкритикують манеру триматися, мову, жестикуляцію доповідача тощо.

- Окремої розмови заслуговує підготовка технічних засобів, з допомогою яких ви збираєтесь завоювати симпатії клієнта. В зарубіжній літературі на цьому не наголошують, бо кожен західний державний службовець добре володіє технічними засобами навчання, методами їх використання, а організації та установи мають для цього все потрібне. Щодо України, то в будинках державних адміністрацій, органів самоврядування, міністерств та відомств, за невеликим винятком, немає приміщень з необхідним дидактичним обладнанням (проектори, білі дошки, планшети, спеціальні меблі), а зали засідань мало придатні для таких цілей. Якщо ви не відвідали місце майбутньої презентації і ретельно не підготували все необхідне для технічного забезпечення вашої доповіді, саме тут вас може спіткати невдача. Буде дуже прикро, коли відсутність єрророзетки або короткий провід проектора не дасть вам можливості візуально переконати ваших слухачів у перевагах тактики, яку ви пропонуєте.
- Але не варто зловживати технічними засобами. Тим більше, якщо ваша аудиторія до цього не звикла. Методисти радять протягом п'ятнадцятихвилинної доповіді використати одну — дві матриці або таблиці, в яких проводиться порівняння тактик. Зрозуміло, що зміст цих матриць мусить відповідати вимогам, про які йшлося вище.
- Не дратуйте клієнта демонстрацією ваших знань, бо він того не любить. Вас найняли не для того, щоб ви читали йому лекції, а для надання експертних послуг. Клієнт передусім є політиком, і ваші поради необхідні йому для усвідомлення проблеми у всьому її обсязі, доки він обирає рішення.
- Якщо вас запитали про щось, чого ви не знаєте, не робіть вигляд знавця. Це буде швидко викрито і зашкодить вам. Пообіцяйте підготувати додаткову інформацію у письмовому вигляді якомога швидше і обов'язково виконайте це.
- Відповідайте на всі запитання, навіть якщо вони дисконтують з логікою вашої доповіді. Будьте коректні й доброзичливі до зауважень та способу мислення вашо-

го клієнта, хоч, можливо, це й не збігається з вашими думками.

- Але стежте, аби запитання не відводили вас убік від проблеми. Тому, ввічливо реагуючи на запитання чи зауваження ваших слухачів, намагайтесь повернути їхню увагу до обговорення основної теми, вивчення якої було вам доручено.

Існує ще чимало інших порад, але найкраща з усіх — практичний досвід. Він набувається не тільки в «бойових умовах» реальних презентацій, але й під час спеціальних семінарів, тренінгів, конференцій та презентацій проектів колеґ, які обов'язково має відвідувати справжній професіонал.

Резюме

- Підготовка письмового звіту або усна презентація є відповідальною частиною роботи аналітика політики, якою не можна нехтувати. Всі форми звітності мусять бути спрямовані на підготовку чіткого, лаконічного повідомлення, де аналітик на підставі проведеного дослідження радить клієнтові обрати ту чи іншу тактику, не відкидаючи при цьому інших альтернатив.
- Презентація рекомендацій має певні вимоги щодо процедури її здійснення, яких необхідно дотримуватись. Проте, якщо аналіз політики — це мистецтво й ремесло водночас, то не може бути раз і назавжди визначених прийомів, як то буває, наприклад, при захисті дисертацій. Презентація не є протокольним заходом, вона передбачає обмін думками, суперечки, інколи гострі дискусії з метою вироблення досконалого управлінського рішення.

Контрольні запитання та завдання

1. Як ви вважаєте, коли аналітик політики не може приступити до підготовки свого звіту? Складіть перелік таких умов.

2. Які вимоги висуваються при підготовці матриць і таблиць?

3. Як бути, якщо звіт з проблеми, яку вам доручили дослідити, не вкладається в оптимальний для доповіді час?

4. Обміркуйте ваші дії, якщо ваш клієнт раптово, без попередження, змінив місце проведення презентації, котре ви вже технічно підготували й навіть провели там «прогін» доповіді? А що слід було зробити, аби не потрапити в таке становище?

5. Проаналізуйте всі вимоги до підготовки презентації аналізу і на основі аналізу складіть морфологічну таблицю того, що необхідно зробити, а чого робити ні в якому разі не слід.

6. Якими технічними засобами, прийомами тощо варто користуватися під час презентації? Складіть їх перелік та опишіть вимоги до технічних характеристик, переваги й недоліки.

Література

1. *Алешина И. В.* Паблик рилейшнз для менеджерів и маркетерів.— М.: ГНОМ-ПРЕСС, 1997.— 256 с.

2. *Блэк С.* Введение в паблик рилейшнз.— Ростов н/Д.: Феникс, 1998.— 320 с.

3. *Пал Л.* Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

4. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження.— 1999.— № 9.— С. 36—64.

ВПЛИВ ПОЛІТИКИ, ЇЇ ОЦІНЮВАННЯ ТА ЗМІНА

1. Вплив політики

2. Процес оцінювання політики

3. Реагування на політику

Якщо розглядати вироблення політики як процес послідовних моделей діяльності, то завершальним етапом цього процесу буде оцінювання політики. Процес оцінювання політики (все ж таки більше мистецтво, ніж наука) являє собою підсумовування, оцінку або експертизу політики щодо її змісту, здійснення, досягнення цілей та інших результатів [4, р. 272]. Оцінювання намагається також ідентифікувати чинники, які сприяють або не сприяють успіхові політики.

Як функціональна діяльність, оцінювання політики може відбуватися протягом усього процесу вироблення політики, а не тільки після її впровадження. Як правило, це намагання визначити наперед впливи різних альтернатив політики. В межах цієї теми оцінювання політики в основному буде розглянуто у зв'язку з намаганням впровадити її. Ми побачимо, що оцінювання може визначити проблеми чи перешкоди, які призводять до відновлення процесу вироблення політики (ідентифікації проблеми, формулювання, прийняття тощо) з метою її продовження, модифікації, зміцнення або скасування.

1. Вплив політики

Для початку треба чітко розмежувати результати політики (policy outputs) та наслідки політики (policy outcomes). Результати політики — це те, що реально зроблено адміністративними органами у процесі реалізації або виконання політичних рішень та заяв. Говорячи про

результати політики, ми акцентуємо увагу на таких питаннях, як: обсяг стягнених податків, кількість прокладених автомобільних шляхів, сума сплачених дотацій тощо. Як правило, результати політики можуть бути легко підрахованими, підсумованими та статистично проаналізованими. Проте часто така діяльність зводиться лише до «підрахунку бобів». Під тиском зацікавлених сил, груп та осіб, яким конче потрібні саме цифри, адміністративні органи зосереджуються на оцінці результатів, а не наслідків тієї чи іншої політики або програми, що створює ілюзію прогресу. Чи є щорічне зростання кількості випускників університетів свідченням високої якості вищої освіти в країні?

Наслідки політики — це очікувані або неочікувані кінцеві результати свідомої урядової діяльності чи бездіяльності. Наприклад, соціальна політика. Результати цієї політики — загальна сума сплачених дотацій, їхня середня величина, кількість людей, що їх отримали, тощо — підраховуються досить легко. Але які соціальні наслідки такої політики? Чи задовольняє вона людей? Чи не знижують соціальні виплати ініціативу особистості? Такі та інші питання спрямовують нашу увагу саме на наслідки соціальної політики. Дослідники державної політики прагнуть також знати, чи досягла політика встановлених цілей? чи змінилося суспільство внаслідок здійснення саме державної політики, а не завдяки іншим чинникам? чи є ці зміни передбачуваними або запланованими? Вплив політики — це суміш її результатів та наслідків.

Вплив політики має декілька вимірів, кожен з яких слід враховувати або при проведенні формального оцінювання, або в ході неформальної оцінки політики. Ось деякі характерні виміри впливу політики [5, р. 278—280]:

- Політика впливає на ті суспільні проблеми та на тих людей, на яких вона спрямована. Треба обов'язково визначити тих, на кого має вплинути політика, далі слід визначити запланований ефект політики. Якщо це, скажімо, програма боротьби з бідністю, то яка її мета: зростання доходів бідних? підвищення їхніх можливостей працевлаштуватися або змінити свою

поведінку? Якщо ми маємо справу з комбінацією цілей, то аналіз буде складнішим, оскільки треба визначити пріоритети для різних очікуваних ефектів. Як правило, політика досягає принаймні частини своїх цілей або завдань.

- Політика може мати передбачувані чи непередбачувані наслідки або і ті, й інші. Наприклад, будівництво дешевого житла для бідних може призвести не тільки до поліпшення їхніх житлових умов, а й до створення цілих бідняцьких мікрорайонів із своєю субкультурою, моральним кліматом тощо.
- Політика може вплинути не на ті ситуації чи групи, на які вона спрямована. Ці ефекти називають ще побічними, або надлишковими. Наприклад, розчистка лісів є вигідною для лісозаготівельних підприємств, але вона серйозно турбує захисників природи, оскільки призводить до знищення природного ландшафту (негативний вплив). Освітні програми не тільки навчають людей, а й забезпечують роботодавців більш підготовленою робочою силою, а суспільство — освіченими громадянами (позитивний вплив). Хоча програми з контролю за забрудненням довкілля накладають додаткові витрати на певний сектор промисловості, вони є благом для виробників обладнання з контролю за забрудненням. Багато з наслідків державної політики є, по суті, побічними, що накладають витрати або забезпечують вигоди для третьої сторони.
- Політика має наслідки як для поточного стану, так і для майбутнього; для певної політики більшість її вигід або деякі з її витрат можуть проявитися у віддаленому майбутньому. Майбутні результати політики можуть бути досить розпливчатими або невизначеними. Припустимо, що політика з охорони авторських прав дійсно стимулюватиме творчість та вигадку і що це, у свою чергу, призведе до економічного зростання й розвитку творчого потенціалу суспільства. Але як виміряти ці вигоди — якісно чи кількісно?
- Так само як політика має позитивні наслідки або вигоди, вона також призводить і до витрат. Витрати набувають різних форм:

1) Прямі витрати уряду на здійснення політики чи програм. Ці витрати досить легко підрахувати.

2) Непрямі витрати. Державна політика може призвести до скорочення випуску продукції, зростання цін, моральних та фізичних страждань. Скажімо, підвищення вимог до безпеки праці на вугільних шахтах може спричинити скорочення виробництва вугілля.

3) Альтернативні витрати — це поняття, яке ґрунтується на тому факті, що ми не можемо робити все одразу і що ресурси, які використовуються з однією метою (скажімо, на боротьбу з повенями), не можна використати з іншою метою (наприклад, на житлове будівництво). Альтернативні витрати зосереджують увагу на тому, що має бути досягнутим (або відкладеним), якщо ресурси використовуються для одних цілей, а не для інших.

• Впливи політики чи програми можуть бути або матеріальними, або символічними. Наслідки певних символів одночасно є і важливими, й важкими для виміру. Американські політологи Г. Алмонд (G. Almond) та Дж. Пауел (G. Powell) відносять до символічних наслідків «утвердження елітами цінностей; демонстрацію прапорів, військ, військові церемоніали; візити високопоставлених осіб; політичні заяви політичних лідерів» [4, р. 199]. Наслідки символічної політики не призводять до реальних змін у соціальних умовах. Життя нужденних людей не поліпшиться одразу після заяви президента про зростання обсягів промислового виробництва, але ідеологічно чи емоційно вона може задовольнити багатьох людей. В деяких випадках політика, котра спочатку обіцяла бути переважно символічною, може дати реальні матеріальні вигоди.

Як правило, аналіз та оцінювання державної політики зосереджені на діяльності уряду та її матеріальних результатах. Однак не слід нехтувати символічними аспектами державної політики, оскільки урядова риторика є необхідним предметом для аналізу політики.

2. Процес оцінювання політики

Можна виокремити декілька форм оцінювання політики. Оцінювання політики як функціональна діяльність

має давню історію. Законодавці, управлінці, судді, представники груп інтересів, журналісти та громадяни завжди мають судження щодо результатів конкретних політичних програм та проектів. Багато з цих суджень є емоційними або інтуїтивними і часто ґрунтуються на ідеологічних чи вузькопартійних критеріях. Представники лівих, скажімо, завжди розглядають урядову політику крізь призму комуністичної ідеології і послідовно виступають за її коригування або навіть скасування, у відповідності з власним баченням проблеми, часто незалежно від наслідків та отриманих результатів. Праві політичні сили також нерідко схильні вбачати в діях уряду якщо не «комуністичну загрозу», то «загравання з лівими». Через те що подібні оцінки політики можуть призвести до кардинально різних висновків, такий вид оцінювання є надто конфліктним і непродуктивним.

Інша форма оцінювання політики зосереджена на процесі управління напрямками політики чи проектами. Питання щодо дії тієї чи іншої політики або програми можуть бути такими: які фінансові витрати? хто і в якій кількості отримає вигоди? чи має місце дублювання? чи виконується прийнята політика або програма належним чином? Оцінювання, що містить у собі моніторинг адміністративних органів та їхнього персоналу, говорить нам дещо про ефективність реалізації програми, але, як і в першому виді оцінювання, не дає достовірної інформації щодо суспільних результатів програми. З іншого боку, оцінювання процесу часто допомагає менеджерам поліпшити управління програмами та зменшити потенціал можливої критики.

Третя, порівняно нова форма оцінювання політики, яка в останні десятиліття привертає до себе все більшу увагу урядів — це систематичне та об'єктивне оцінювання програм, з використанням методології соціальних наук для вимірювання соціальних ефектів політики чи програм та рівня досягнення ними своїх цілей і завдань. У США, наприклад, для проведення оцінювання політики урядові департаменти укладають контракти з приватними дослідницькими організаціями, університетськими науковцями та іншими, хто має достатню кваліфікацію. Багато уваги приділяється оцінюванню соціальних програм, оскільки вони вимагають значного

фінансування і, як правило, є досить суперечливими та дискусійними.

Систематичне оцінювання потребує інформації щодо впливу політики або програми на суспільні потреби чи проблеми, на вирішення яких вони націлені. Залучаючи науковців-суспільствознавців (політологів, економістів, психологів, соціологів), систематичне оцінювання охоплює: уточнення цілей або завдань; збирання інформації та даних щодо витрат, результатів та наслідків програми; їх точний аналіз із використанням переважно кількісних або статистичних методик.

Оцінювання може проводитись різними шляхами й методами. До найвідоміших з них належать: надання звітів, проведення громадських або парламентських слухань, інспекційні відвідування, кількісне вимірювання результатів (подання цифрових даних), порівняння з існуючими стандартами, аналіз скарг громадян. Однак для проведення систематичних оцінювань державної політики дослідники використовують такі методи, які дозволяють порівняти «те, що дійсно відбулося, з тим, що сталося б, якби програму ніколи не було здійснено» [6, р. 325]. Серед поширених методів оцінювання державної політики можна назвати такі: експериментальний, квазі-експериментальний, порівняльний [5, р.273—274].

Експериментальний метод є класичним для оцінювання політики чи програм. В ході дослідження беруться дві порівняльні групи (експериментальна й контрольна), випадково вибрані з цільової групи населення. Експериментальна група залучається до програми, а контрольна — ні. Для визначення змін, що сталися, обидві групи тестують до та після реалізації програми. Якщо показники експериментальної групи суттєво поліпшилися, то програма є результативною, тобто її мету досягнуто.

У ряді випадків застосування експериментального методу неможливе через значні витрати, брак часу, з етичних або інших міркувань. Альтернативою стає квазіекспериментальний метод, за якого група, що залучена до програми, порівнюється зі іншою, схожою за багатьма характеристиками групою. Випадковий вибір груп не проводиться. Наприклад, показники дитячої смертності в області, де проводиться програма, спрямована на по-

ліпшення умов дородового та післяродового періодів, порівнюються з показниками області із схожими умовами (екологія, показники добробуту, стан родильних будинків тощо) але на яку програма не поширюється. Як наслідок, в умовах квазіексперименту значно більша вірогідність того, що на показники обох груп швидше впливатимуть їхні внутрішні характеристики, аніж діяльність програми. Однак квазіексперименти є корисними для багатьох цілей.

В рамках порівняльного методу можна скористатися такими способами порівняння:

- Порівняння ситуації до і після реалізації програми (before-and-after study). Порівнюються результати здійснення програми із станом справ, який існував до її прийняття. За допомогою цього методу можна порівняти якість води в річці до та після здійснення програми з контролю за забрудненням довкілля. Як правило, порівняльний метод не потребує багато коштів та часу. Проте значним його недоліком є те, що виявлені зміни відкриті для конкуруючих пояснень. Скажімо, поліпшення якості води можна пояснити зменшенням промислової діяльності або активністю екологічних груп. З іншого боку, якщо таке дослідження знаходить мало змін у бажаному напрямку, то очевидно, що програма не дає значних результатів.
- Порівняння ситуації, що склалася після реалізації політики, з екстрапольованою тенденцією розвитку минулого стану. Іншими словами, цей метод дає змогу оцінити те, що сталося б без реалізації програми, шляхом уявного продовження в часі тенденції розвитку тієї чи іншої проблеми. Порівняння різниці між показниками екстрапольованої тенденції та реальними показниками програми дасть дослідникам дані для оцінювання певної політики.
- Порівняння суб'єктів (регіонів, міст та інших населених пунктів, організацій, груп індивідів), які залучені і не залучені до реалізації певної політики. Часто такі дослідження проводяться в період після реалізації політики або програми; наприклад, порівнюється стан з виплатою пенсій в областях, де були і де не були введені персональні пенсійні рахунки. Проте нерідко до-

сильно складно буває відрізнити відмінності в умовах існування суб'єктів від відмінності, що виникають завдяки дії урядових програм.

Систематичне опитування дає нам інформативні відповіді на такі запитання: чи досягла програма або політика проголошених цілей? які витрати і вигоди програми? хто є бенефіціаріями програми? які наслідки програми? Систематичне оцінювання дає виробникам програми і широкому загалу поняття про справжній вплив політики та забезпечує дискусію навколо програми або політики реальними фактами. Результати оцінювання можуть використовуватись для поліпшення поточної політики чи програм та для розробки нових.

Звичайно, оцінювання може бути використаним і з більш приземленою, суто практичною метою:

- для затримання прийняття рішення;
- для виправдання та легітимації вже прийнятих рішень;
- для відстоювання програми в очах виборців, спонсорів або громадськості;
- для відповідності, шляхом ритуального оцінювання, вимогам грантодавців;
- для уникнення дискусії щодо майбутніх напрямків програми чи політики.

Коротше кажучи, оцінювання може бути викликане як особистими, так і громадськими інтересами.

Значний обсяг оцінювання державної політики в розвинутих країнах здійснюється неурядовими організаціями: мас-медіа, вченими, дослідницькими центрами, приватними дослідницькими організаціями, групами тиску, групами інтересів тощо. Це має більший або менший вплив на урядовців. Вони також забезпечують громадськість інформацією, публікують дані щодо успіхів або провалів політики, інколи виступають як захисники непопулярних ідей, часом репрезентують тих, хто не представлений у політичному процесі (робітники-емігранти, тяжкохворі, прикуті до ліжка люди).

Приватні організації та особи залучаються до оцінювання політики або за власною ініціативою, або за контрактом з урядовими агентствами. В США низка приватних організацій існує виключно для проведення до-

сліджень з оцінювання політики. Разом із численною армією університетських вчених вони складають так звану «індустрію оцінювання політики».

Як правило, процес оцінювання політики здійснюється офіційними особами та організаціями різними шляхами. Часом процес оцінювання проводиться систематично, інколи досить спорадично та випадково. За одних обставин цей процес інституціоналізується, за інших — він є неформальним та неструктурованим.

Проблеми оцінювання політики

Найпридатнішою формою оцінювання політики для її виробників, управлінців, критиків політики, які шукають фактичне підґрунтя для підкріплення своїх позицій, є систематичне оцінювання, котре намагається визначити причинно-наслідкові зв'язки та точно виміряти результати політики. Оскільки дуже часто неможливо з достатньою точністю кількісно виміряти ефект державної політики, особливо в соціальній сфері, перед дослідниками та аналітиками постає завдання оцінити результати політики максимально об'єктивно і старанно, використавши найдостовірнішу доступну інформацію та оприлюднивши виважені судження.

Визначення успішності або неуспішності програми не таке вже й легке завдання, як може видатися на перший погляд. Існують різноманітні умови, які створюють перешкоди чи проблеми на шляху успішного завершення оцінювання політики:

- Невизначеність щодо цілей політики.

Нерідко цілі політики нечіткі, розпливчасті або різноманітні, що значно утруднює процес визначення ступеня їх реалізації. Така ситуація часто є наслідком політики, для забезпечення процесу прийняття якої необхідна підтримка коаліції більшості, що, в свою чергу, вимагає залучення до неї осіб та груп з різними інтересами та цінностями. В законопроекті може бути відображене зобов'язання щодо бажаних цілей політики. До того ж чиновники або управлінці, які перебувають на різних рівнях політичного процесу, визначають цілі політики чи програми по-різному, діючи відповідно до власного розуміння їхніх результатів.

- Труднощі у встановленні причинності.

Систематичне оцінювання вимагає, щоб соціальні зміни обов'язково наочно та доказово детермінувалися політичною діяльністю. Очевидним фактом є те, що дія А і встановлення умов В зовсім не означають наявності між ними причинно-наслідкових відносин. Багато інших дій можуть бути реальними причинами стану В. Наприклад, зменшення кількості хворих на СНІД або інфікованих цим вірусом може бути наслідком не стільки поліпшення профілактичної та пропагандистської роботи серед населення, скільки запущеності та недосконалості системи обліку хворих, нерозвиненості мережі спеціальних медичних лабораторій, небажання представників груп ризику знати правду про стан свого здоров'я тощо. Якщо аналітики все це враховують, то можна зробити висновок про результативність державної політики боротьби зі СНІДом.

- Розпорошення впливів політики.

Діяльність у межах певної політики, окрім груп, на які вона націлена, може впливати й на інші групи. Так, соціальні програми впливають не тільки на бідних, але й на платників податків, чиновників, малозабезпечених, котрі не підпадають прямо під дію програми. Цей вплив може бути як матеріальним, так і символічним.

- Труднощі з отриманням даних.

Серйозною перешкодою на шляху оцінювання політики, особливо її наслідків, може стати дефіцит точних і адекватних статистичних даних та іншої первинної інформації. Так, економетрична модель може передбачити, як скорочення податків вплине на економічну активність, але надто важко буде отримати надійні дані для демонстрації реального впливу цієї політики.

- Офіційний опір.

Оцінювання політики, в якому б вигляді воно не відбувалося (аналіз політики, вимірювання впливу політики тощо), передбачає оприлюднення висновків щодо результативності цієї політики. Навіть якщо оцінювання здійснюється сторонніми дослідниками або організаціями з об'єктивним підходом. Зрозуміло, що негативні висновки щодо політики або програми безпосередньо загрожують адміністративним органам і чиновникам, які відповідають за їх здійснення. Тому вони можуть применшувати значення досліджень, відмовити у доступі до

інформації, давати неповні дані тощо. До того ж існує тенденція (організаційна інерція) до опору будь-яким змінам з боку організації, що є додатковою перешкодою на шляху оцінювання.

- **Обмеження в часі.**

Діяльність політиків, що обираються, має обмеження в часі у вигляді періоду між попередніми та наступними виборами. З огляду на це вони очікують швидких результатів від урядових програм (навіть від соціальних та освітніх), на повну реалізацію яких потрібні роки. Тому короткострокове оцінювання результатів таких програм може бути несприятливим для них. Якщо ігнорувати фактор часу при проведенні оцінювальних досліджень, то їхні результати можуть не врахувати низку довгострокових ефектів програми. Бажання отримати негайні результати після прийняття певної політики або програми може поставити аналітиків перед важкою дилемою.

- **Брак впливу оцінювання.**

Результати оцінювання програми можуть бути ігноровані або піддані критиці як помилкові. Аргументами на користь невизнання результатів оцінювання можуть стати:

- недосконала структура програми;
- використання неадекватних даних;
- помилковість висновків.

Проте не всі несприятливі результати оцінювання призводять до закриття програм. Часто програми можуть зазнати інкрементальних змін або поліпшення своєї структури та системи управління.

Застосування аналізу вигід-витрат у процесі оцінювання політики

Через те, що аналіз вигід-витрат є кількісним методом, що потребує визначення і вираз у грошових одиницях вигід і витрат пропонованої або діючої політики, він широко використовується в процесі оцінювання. Найчастіше до нього вдаються з метою оцінювання пропонованої політики. Однак у процесі його застосування виявляються значні проблеми:

- Часто виникають труднощі з отриманням достовірних та коректних даних щодо вигід і витрат політики.

- Досить важко визначити відповідну дисконтну ставку, яка може ґрунтуватися на таких критеріях, як процентна ставка, темпи інфляції, альтернативну вартість капіталу. Хоч врахування облікової ставки дуже важливе, поки що не існує прийнятного наукового її вибору. Низька дисконтна ставка зберігає величину майбутніх вигід, тоді як висока облікова ставка може значно зменшити їхню величину.
- Аналіз вигід-витрат виходить з положення про те, що ефективність є основною, якщо не єдиною, цінністю, якої необхідно досягти. Будь-які дії оцінюються за критерієм поліпшення сукупного суспільного блага. Набагато менше уваги приділяється альтернативним або конкуруючим цінностям — рівності, людській гідності, особистій свободі, справедливості тощо, які є важливими для багатьох людей.
- Нарешті, аналіз вигід-витрат акцентує увагу на наслідках політики для суспільства загалом. Однак, як ми вже знаємо, державна політика розподіляє вигоди та витрати. Ті, хто втрачає від політики, часто не мають жодних вигід від її реалізації, і навпаки. Люди часто добре обізнані з тим, хто має вигоди від політики соціального захисту, але майже ніколи не замислюються, чи перевищують загальні вигоди такої політики її витрати.

3. Реагування на політику

Громадяни, групи, політики, чиновники, безумовно, мають власні оцінки та судження щодо ефекту й бажаності політики, ставлячись до неї з підтримкою, негативно або й зовсім індиферентно. Політики, котрі приймають рішення, часто можуть узгоджувати свої оцінки змісту або результативності політики відповідно до таких політичних чинників, як тиск прихильників, емоційні апеляції або передвиборні міркування. Американський професор Ральф Х'юїт (R. Huitt) пише про «здійсненність політики», яка є міркуваннями виробників політики у процесі відбору політичних пріоритетів і програм щодо бажаності, прийнятності та можливості запропонованої політики (Цит. за [5, р. 302]). Пропозиції політики, які сьогодні

розглядаються як нездійсненні, завтра можуть стати здійсненими внаслідок зміни в їхньому змісті або політичних умовах.

Безперечно, основою пропонованої політики має бути міцна технічна база, але в демократичній політичній системі пропозиції політики повинні отримати й широку підтримку з боку громадськості. В цьому контексті вельми продуктивною є концепція зворотного зв'язку, яка означає, що попередні рішення та результати політики можуть породити вимоги стосовно їх зміни або збереження. Наслідками зворотного зв'язку можуть бути:

- продовження політики;
- законодавчі поправки, спрямовані на посилення чи послаблення політики;
- врегулювання управління політикою або програмою;
- збільшення, зменшення чи обмеження фондів для підтримання управління політикою;
- тлумачення змісту політики через судові рішення;
- продовження терміну дії політики, для якої передбачені термінові обмеження.

Що стосується більшості політик і програм, то вірогідність їх скасування невелика, навіть якщо їх прийняття супроводжується суперечками або конфліктами. Досвід показує: чим довше існує програма, тим менше у неї шансів бути закритою. З часом до програми вносяться поправки та залучаються нові прибічники, що допомагає їй вижити. Винятком є політики, програми та агентства, створені для вирішення термінових чи невідкладних проблем.

Ревізія або вимоги перегляду тієї чи іншої політики залежать від низки чинників:

- ступінь вирішення проблеми, на яку вона була спрямована;
- здатність управляти програмою;
- дефекти програми, які виявились під час її здійснення;
- політична впливовість та обізнаність зацікавлених груп.

Важливе значення для майбутнього програми має спосіб розподілення або співвідношення її вигід і витрат [5, р. 304].

Великі витрати та великі вигоди

Політика, яка охоплює широкий розподіл витрат і вигід — соціальні виплати, будівництво загальнонаціональних магістралей, охорона правопорядку, протипожежна безпека, освіта й національна оборона, як правило, з готовністю сприймається та інституціоналізується. Суперечки й незгода можуть виникнути стосовно розміщення ресурсів або окремих характеристик, але в цілому такі програми не викликають серйозної протидії. Радикальні зміни в політиці такого роду є маловірогідними.

Невеликі витрати та великі вигоди

Іноді політика забезпечує вигоди для великої кількості людей, проте її витрати, принаймні спочатку, залишаються досить невеликими завдяки чітко визначеним суспільним групам. До цієї категорії входять програми з контролю за забрудненням довкілля, з безпеки автомобільного руху, з контролю за якістю продовольства та ліків, з регулювання надання комунальних послуг, з контролю за безпекою праці на виробництві.

Великі витрати та невеликі вигоди

Вигоди окремих політик та програм стосуються досить вузьких груп інтересів, хоча тягар їхніх витрат лягає на всіх платників податків. До цієї категорії належать: пільги й виплати ветеранам та окремим категоріям населення, сільськогосподарські субсидії, різного роду взаємозаліки, деякі податкові пільги, проекти з «відродження територій», програми боротьби зі стихійними лихами тощо. Ті, хто дістає вигоди від такої політики чи програм, має потужний стимул для організації та дії щодо їх підтримки. Політика такого роду заохочує формування груп тиску, спрямованих на її підтримку, часто у тісній взаємодії з відповідними адміністративними органами. Ті, хто критикує таку політику чи програми, зазнають труднощів з мобілізацією достатнього інтересу та політичної підтримки для здійснення змін. Однак інколи політика такого типу наражається на серйозну опозицію серед громадян та владних структур, що призводить до її скасування. Наприклад, так було з політикою податкових пільг підприємствам з іноземними інвестиціями, яка декілька років здійснювалась в Україні.

Невеликі вигоди та невеликі витрати

Політика або програми, які надають вигоди чітко визначеним групам та накладають витрати на інші чітко визначені групи, мають тенденцію до породження стійкого і тривалого конфлікту між групами та їхніми прихильниками. Серед таких:

- конфлікти між організованою працею та адміністрацією (менеджментом);
- між комерційними банками та асоціаціями їхніх клієнтів щодо позичок та збережень;
- між шахтарями та адміністрацією шахт стосовно додержання правил безпеки праці.

Конфлікт постійно живиться поправками та інтерпретаціями первинної політики. Зусилля учасників конфлікту також можуть бути спрямовані на спробу скасування політики. В разі, коли вигоди й витрати політики сконцентровані на активних, організованих групах, більшість змін у політиці є наслідком або зрушення у балансі сил між групами, або досягнення угод між ними.

Цілком зрозуміло, що описані чотири категорії політики є досить умовними та приблизними. Жодна з політик або програм не може абсолютно точно відповідати тій чи іншій категорії. Однак такий поділ на категорії видається корисним для розуміння причин варіативності реагування на політику та для оцінювання зворотної реакції на певну політику. Категорії також будуть корисними для аналізу боротьби, що супроводжує прийняття та здійснення політики, оскільки вид політики, яка приймається, може допомогти змінити процес введення її в дію. Проте слід пам'ятати, що реагування більшості людей на політику обумовлене не лише розподілом її витрат і вигід.

Завершення політики

Як уже зазначалося, оцінювання політики, невдоволеність її результатами й наслідками, загострення критики з боку політичної опозиції може призвести до різних варіантів реагування на неї, аж до завершення чи відмови від політики, програми, проекту, організацій. У США, наприклад, у більшій половині штатів прийняли закон про періодичні ревізії урядових установ з метою

ліквідації зайвих («sunset laws»), який вимагає від законодавчого органу штату час від часу переглядати та підтверджувати визначені законом повноваження органу управління. Якщо цього не буде зроблено, то агентства автоматично ліквідуються.

Існує низка урядових політик, програм чи проектів, які вважаються багатьма людьми марними, марнотратними, збитковими або такими, що не відповідають певним ідеологічним уподобанням. Інші, однак, можуть не поділяти таких поглядів і вважати, що в цілому політика, програма чи проект є бажаними та доречними і потребують лише невеликих змін і поліпшення. Оскільки більша частина урядових рішень стосовно тієї чи іншої політики є наслідком конфлікту, то цілком природно, що існує незгода щодо її доцільності та продовження.

Якщо критика певної політики настільки зростає і посилюється, що виробники політики змушені вдаватися до дії, то найвірогіднішим є зміна політики, а не її скасування. Зусилля виробників політики можуть бути спрямованими на зміцнення політики, підвищення її ефективності, врешті-решт — на відмову від особливо неефективних чи одіозних частин та напрямків політики.

Резюме

- Розрізняють результати політики (тобто те, що реально зроблено адміністративними органами у процесі реалізації чи виконання політичних рішень та заяв) та наслідки політики (тобто очікувані або неочікувані кінцеві результати свідомої урядової діяльності чи бездіяльності). Як правило, результати політики можуть бути легко підрахованими, підсумованими та статистично проаналізованими. Дослідники, які вивчають наслідки державної політики, цікавляться досягненням нею своїх цілей, змінами в суспільстві внаслідок її реалізації, ступенем передбачуваності або запланованості цих змін. Вплив політики має декілька вимірів, кожен з яких слід враховувати або при проведенні формального оцінювання, або в ході нефор-

мальної оцінки політики. Вплив політики є сумішшю її результатів та наслідків.

- Процес оцінювання політики являє собою підсумовування або оцінку політики щодо її змісту, здійснення, досягнення цілей та інших ефектів. Оцінювання намагається також ідентифікувати чинники, які сприяють або не сприяють успіхові політики. Як функціональна діяльність, оцінювання політики може відбуватися протягом усього процесу вироблення політики, а не тільки після її впровадження. Оцінювання може визначити проблеми чи перешкоди, які призводять до відновлення процесу вироблення політики (ідентифікації проблеми, формулювання, прийняття тощо) з метою її продовження, модифікації, зміцнення або скасування.
- Громадяни, групи, політики та чиновники мають власні оцінки й судження щодо ефекту та бажаності політики, ставлячись до неї з підтримкою, негативно або й взагалі індиферентно. Політикам, які приймають рішення, часто доводиться узгоджувати свої оцінки змісту або результативності політики з такими політичними факторами, як тиск прихильників, емоційні апеляції чи передвиборні міркування. Термін «здійсненність політики» означає міркування виробників політики у процесі відбору політичних пріоритетів і програм щодо бажаності, прийнятності та можливості запропонованої політики. Пропозиції політики, які сьогодні розглядаються як нездійсненні, завтра можуть стати здійсненими внаслідок зміни в їхньому змісті або політичних умовах.

Контрольні запитання та завдання

1. В чому полягає відмінність між результатами та наслідками державної політики? Наведіть приклади.

2. Назвіть та охарактеризуйте вимірники впливу політики.

3. Які можуть бути неочікувані наслідки державної політики? Наведіть приклади.

4. З якими проблемами може зіткнутися аналітик політики у процесі оцінювання політики?

5. Перелічіть та стисло охарактеризуйте основні методи оцінювання політики.

6. Від яких чинників залежать вимоги перегляду тієї чи іншої політики?

7. Чи існує в Україні дієвий метод завершення певних напрямків політики або закриття урядових програм?

Література

1. Аудит адміністративної діяльності. Теорія та практика.— К.: Основи, 2000.— 190 с.

2. *Вайс К.* Оцінювання.— К.: Основи, 2000.— 672 с.

3. *Пал Л.* Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

4. *Almond G., Powell G.* Comparative Politics: A Developmental Approach.— Boston: Little, Brown, 1969.— 340 p.

5. *Anderson J.* Public Policymaking. An Introduction.— New York: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.

6. *Dye T.* Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— 342 p.

7. *Howlett M., Ramesh M.* Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.— Oxford: Oxford university Press, 1995.— 239 p.

8. *Parsons D.W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.— Edward Elgar, Cheltenham, UK: Lyme, US.— 1995.— 675 p.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Алешина И. В.* Паблік рилейшнз для менеджерів и маркетерів.— М.: ГНОМ-ПРЕСС, 1997.— 256 с.
2. Аналіз вигід і витрат / Секретаріат Ради Скарбниці Канади.— К.: Основи, 1999.— 175 с.
3. Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України.— К.: Ін-т посткомуністичного сусп-ва, АТ Вид-во «Політ. думка», 1997.
4. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали *Г. Райт* та ін.— К.: Основи, 1996.— 128 с.
5. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика.— К.: Основи, 2000.— 190 с.
6. *Бакуменко В.* Методологічна база державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ.— 2000.— № 1.— С. 5—19.
7. *Блэк С.* Введение в паблік рилейшнз.— Ростов н/Д.: Феникс, 1998.— 320 с.
8. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики.— К.: Основи, 2000.— 243 с.
9. *Брус Т.* Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України.— 2000.— № 1.— С. 83—91.
10. *Брус Т.* Аналіз політики і стратегічне планування // Там само.— 2000.— № 2.— С.167—173.
11. Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду / Програма сприяння парламенту України.— К.: Заповіт, 1997.— 142 с.
12. *Вайс К.* Оцінювання.— К.: Основи, 2000.— 672 с.
13. *Вебер М.* Избранные произведения.— М.: Прогресс, 1990.— 808 с.
14. *Вебер М.* Покликання до політики // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика.— К.: Основи, 1998.— С. 173—191.
15. *Веймер Д., Вайнінг Е.* Аналіз політики. Концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— 654 с.
16. Глобальна соціальна політика / *Дікон Б., Халс М., Стабс П.*— К.: Основи, 1999.— 346 с.

17. Грановский В., Дацюк С., Хариманга Т. Аналитический доклад «Современные фабрики мысли», 1999.— К.: Агентство гуманитарных технологий, 1999.— 86 с.

18. *Дербін Е., Кілієвич О.* Економічна теорія і державний сектор: теорія, практика, термінологія, джерела.— К.: УАДУ, 1997.— 110 с.

19. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю. Немеца та Г. Райта.— К.: Основи, 1998.— 542 с.

20. Комітети — основа діяльності законодавчих органів влади / Програма сприяння парламенту України.— К.: Заповіт, 1997.— 169 с.

21. Концепція адміністративної реформи в Україні.— К., 1998.— 61 с.

22. *Косинський В.* Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії і етапи // Право України.— 1999.— № 6.— С. 26—32.

23. *Кучеренко О.* Місце та роль політичного аналізу в системі державної політики // Вісник УАДУ.— 1999.— № 2.— С. 142—147.

24. *Кучеренко О., Лашко О.* Державна політика як соціально-економічне явище // Там само.— 1999.— № 1.— С. 164—170.

25. *Кучеренко О.* Теоретичні системи в підходах до політичного аналізу // Там само.— 1999.— № 3.— С. 173—180.

26. *Магуайр Е., Гендерсон Дж., Муні Г.* Економіка охорони здоров'я: Вступний курс.— К.: Основи, 1998.— 313 с.

27. *Мальтус Т.* Дослідження закону народонаселення.— К.: Основи, 1998.— 535 с.

28. *Пал Л.* Аналіз державної політики.— К.: Основи, 1999.— 422 с.

29. Питання відкритості влади / Програма сприяння парламенту України.— К.: Заповіт, 1997.— 83 с.

30. Практика парламентаризму / Програма сприяння парламенту України.— К.: Заповіт, 1997.— 133 с.

31. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження.— 1999.— № 9.— С. 36—64.

32. Регламент ВР України // Відомості ВР України.— 1994.— № 35.

33. Роль исследовательских центров в странах с переходной экономикой // Трансформация.— 1999.— № 5.— С. 19—22.

34. *Романов В.* Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентіві України.— 2000.— № 2.— С. 101—110.

35. Романов В. Реформи в Україні: питання методології та історіографії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Одеського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України.— 2000.— № 4.— С. 26—34.

36. Рудік О. Збірник ситуаційних прикладів до курсу «Процес вироблення державної політики та його аналіз».— Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 1999.— 88 с.

37. Себайн Дж., Торсон Т. Історія політичної думки.— К.: Основи, 1997.— 838 с.

38. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 424 с.

39. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень.— К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2000.— 304 с.

40. Тертичка В. Державна політика в умовах ліберальної демократії: аналіз деяких концептуальних засад // Вісник УАДУ.— 2000.— № 3.— С. 273—280.

41. Тертичка В. Державно-політичні рішення як об'єкт наукового аналізу // Там само.— 1999.— № 2.— С. 135—142.

42. Тертичка В. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики // Там само.— 2000.— № 1.— С. 314—325.

43. Тертичка В. Раціоналізм як державна політика максимальних соціальних вигод // Регіональні перспективи.— 1999.— № 2—3.

44. Тертичка В. Теоретичні інструменти аналізу державної політики // Вісник УАДУ.— 1999.— № 3.— С. 166—172.

45. Тертичка В. Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Там само.— 2000.— № 2.— С. 200—208.

46. Проектний аналіз: Навч. посібник / Москвін В. О. та ін.— К.: ТОВ «Лібра», 1998.— 368 с.

47. Піндайк Р., Рубінфелд Д. Мікроекономіка.— К.: Основи, 1996.— 646 с.

48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 5 червня 2000 р. № 915.

49. Стіглиць Дж. Економіка державного сектора.— К.: Основи, 1998.— 854 с.

50. Укази Президента України № 1572—1574 від 15.12.99.

51. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», 22 липня 1998 року, № 810/98.

52. Філіпчук В. Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. праць УАДУ.— Вип. 1.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— С. 156—166.

53. Чучман Ю. Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проектів: Навч. посібник.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 102 с.

54. Энгельс Ф. Положение рабочего класса в Англии // Полн. собр. соч.— 2-е изд.— Т. 2.— С. 231—517.

55. Anderson J. Public Policymaking. An Introduction.— New York: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.

56. Bardach E. Policy Analysis: A Handbook for Practice.— University of California, 1995.— 215 p.

57. Boardman A., Greenberg D., Vining A., Weimer D. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice.— New Jersey: Prentice-Hall, 1996.— 493 p.

58. Brook S. Public Policy in Canada: An Introduction.— Ontario: McClelland and Stewart Inc., 1989.— 378 p.

59. Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / ed. by Weaver R., Rockman B.— Washington D.C.: The Brookings Institutions, 1993.— 498 p.

60. Duy T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— 342 p.

61. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction.— New Jersey: Prentice Hall, 1994.— 480 p.

62. Eyestone R. From Social Issues to Public Policy.— New York: John Wiley and Sons, 1978.— 197 p.

63. Handbook of Practical Program Evaluation / ed. by Wholey J., Hatry H., Newcomer K.— San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.— 622 p.

64. Hill M. The Policy Process. A Reader.— New York: Prentice Hall, 1998.— 441 p.

65. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World.— NY: Oxford University Press, 1984.— 289 p.

66. Howlett M., Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.— Oxford: Oxford university Press, 1995.— 239 p.

67. Issues of American Public Policy / ed. by Banzel J.— New Jersey: Prentice Hall, 1968.— 372 p.

68. Kingdon J. Agendas, Alternatives, and Public Policies.— New York: Harper Collins College Publishers, 1995.— 253 p.

69. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / Badger S., Bejzyk M., and others.— Kyiv: Osnovy Publishers, 1999.— 448 p.

70. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process.— New Jersey: Prentice Hall, 1993.— 164 p.

71. Meltsner A. Policy Analysts in the Bureaucracy.— California: University of California Press, 1976.— 310 p.

72. *Mitchel J., Mitchel W.* Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science.— Chicago: Rand McNally and Company, 1969.— 685 p.

73. *Pal L.* Public Policy Analysis: An Introduction.— Ontario: Nelson Canada, 1992.— 303 p.

74. *Parsons D.W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.— Edward Elgar, Cheltenham, UK: Lyme, US.— 1995.— 675 p.

75. *Patton C., Sawicki D.* Basic Methods of Policy Analysis and Planning.— Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.— 496 p.

76. *Peters B. Guy.* The Politics of Bureaucracy.— New York: Longman, 1989.— 303 p.

77. Program Analysis for State and Local Governments / ed. by *Hatry H.*— Washington D.C.: Urban Institute, 1987.— 150 p.

78. *Quade E.* Analysis for Public Decisions.— New York: North-Holland, 1989.— 409 p.

79. *Stone D.* Policy Paradox: The Art of Political Decision Making.— New York: W.W. Norton and Company, 1998.— 393 p.

80. *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis: Concepts and Practice.— New Jersey: Prentice Hall, 1992.— 424 p.

81. *Wildavsky A.* Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.— New Brunswick: Transaction Publishers, 1987.— 431 p.

АНОТОВАНИЙ СПИСОК АНГЛОМОВНИХ ВИДАНЬ З АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У цьому додатку вміщені анотації книг з аналізу державної політики, виданих у США, Канаді, Великій Британії, до яких зацікавлений читач може звернутися. Безумовно, цей невеликий список не вичерпує всього розмаїття наукової літератури з даної проблематики. Готуючи анотований список, авторський колектив керувався бажанням ознайомити якомога ширше коло читачів з працями, які поки що не перекладені українською мовою.

1. *Дан В.* Аналіз державної політики: Вступ (Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction.— Prentice Hall: Englewood Cliffs, New Jersey, 1994.— 480 p.)

Зміст:

1. Вступ: Аналіз політики у процесі вироблення політики.

Розділ 1. Методологія аналізу політики.

2. Історичний контекст розвитку аналізу політики.
3. Межі аналізу політики.
4. Функції політичної аргументації.

Розділ 2. Методи аналізу політики.

5. Структурування проблем політики.
6. Передбачення майбутніх наслідків політики.
7. Рекомендації політичних дій.
8. Моніторинг результатів політики.
9. Висновки: Оцінювання впровадження політики.

Ця книга грає подвійну роль: підручника і критичного синтезу поглядів, які існують у сфері аналізу політики. Її використовували та випробовували у навчальних програмах, що фінансувалися урядовими агенціями.

Орієнтація цієї книги прагматична, критична та мультидисциплінарна. Одним з головних припущень автора, яке він проводить упродовж всієї книги, є те, що теорія, методологія та цілі аналізу політики повинні відрізнятися від змісту дисциплін, з яких вона бере свій початок. Хоча аналіз політики побудований на основі політичної науки, економіки, соціології або філософії, він піддає його власній трансформації.

Аналіз політики розглядається як прикладна соціально-наукова дисципліна, що використовує велику кількість методів пізнання для вироблення критично оціненого знання щодо політики та аргументації у процесі публічних дебатів.

Вступний розділ демонструє, яким чином процес аналізу політики та процес вироблення політики взаємопов'язані та взаємозалежні. В цьому розділі, як і в інших, робиться наголос на тому, що використання аналізу політики спрямоване на вдосконалення процесу й результатів вироблення політики.

Ця книга присвячена так званому «сконцентрованому на проблемі» аналізу політики. Посилена увага приділяється комунікації, аргументації та публічним дебатам. Автор розглядає методологію аналізу політики та вирішення проблеми як ключовий елемент аналізу політики.

У кінці кожного розділу вміщено короткі підсумки проблем, які дискутувалися в розділі. Ці висновки допомагають студентам з'ясувати та оцінити основні положення книги.

Терміни, що вперше зустрічаються в тексті, деталізуються. Кожен розділ містить ґлосарій використаних термінів та приклади їх вживання.

Важливою метою цього дослідження є заповнення прогалини між науковими академічними працями, присвяченими аналізу політики, та діяльністю практиків. Чим більше можливостей ми матимемо для подолання такого розриву, тим ближче підійдемо до головної мети аналізу — поліпшення процесу та результатів вироблення політики.

2. *Квейд Е.* Аналіз для державних рішень. (E.S.Quade. Analysis for Public Decisions.— NY: Amsterdam: London: Elsevier Science Publishing Co., 1989.— 409 p.)

Зміст:

- Розділ 1.* Потреба в аналізі.
- Розділ 2.* Якого типу проблеми? Який тип аналізу?
- Розділ 3.* Приклад аналізу внутрішньої проблеми.
- Розділ 4.* Базові засади аналізу політики.
- Розділ 5.* Ініціювання аналітичного процесу.
- Розділ 6.* Цілі та завдання.
- Розділ 7.* Критерії.
- Розділ 8.* Альтернативи.
- Розділ 9.* Моделі.
- Розділ 10.* Кількісні методи та комп'ютерні моделі.
- Розділ 11.* Якісні методи та ментальні моделі.
- Розділ 12.* Порівняння впливів альтернатив.
- Розділ 13.* Ситуативний приклад моделювання: скорочення пожежних компаній.
- Розділ 14.* Ситуативний приклад вимірювання вигід: державні програми, спрямовані на збереження життя.
- Розділ 15.* Оцінювання та експеримент.
- Розділ 16.* Ситуативний приклад оцінювання.
- Розділ 17.* Планування.
- Розділ 18.* Схвалення.
- Розділ 19.* Впровадження.
- Розділ 20.* Пастки та обмеження.
- Розділ 21.* Політика, етика та керівництво до дії.

Головною метою цієї книги автор вважає захист та опис аналітичних методів, які зможуть поліпшити процес вироблення політики. Ця праця не намагається дати точні рецепти аналітикам чи їхнім клієнтам, дотримання яких приведе до «правильного аналізу» та вибору «правильної» політики. Вона лише пропонує набір правил, дотримання яких у деяких специфічних випадках ймовірно забезпечить проведення відповідного та компетентного аналізу.

Перші чотири розділи присвячені вступу до аналізу державної політики. Розділ 2 розкриває проблеми, на які спрямований аналіз політики, та окреслює контекст,

у якому він використовується. Конкретніше це описується в розділі 3. Розділ 4 окреслює межі та визначальні елементи, що з'являються в ході проведення будь-якого аналізу політики, і демонструє процеси, які можуть використовуватися для поєднання цих елементів.

У розділах 5—12 з'ясовано всі концептуальні елементи та процеси аналізу політики. Наступні два розділи вміщують ситуативні приклади етапів аналітичного процесу. Розділи 15—19 присвячені демонстрації всіх аспектів аналізу, що стосується політичного процесу, в ході якого він здійснюється. Розділи 20 та 21 висвітлюють потенційну роль аналізу в поліпшенні процесу вироблення рішення та проблеми, які перешкоджають повній реалізації його потенційних можливостей.

Особливістю цієї книги є те, що вона містить широкий спектр видів аналітичної допомоги у виробленні рішень, прагне організувати матеріал та привернути увагу до нього відповідно до потреб користувача, а не аналітиків.

3. Хогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу. (Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World.— NY, Oxford University Press, 1984.— 289 p.)

Зміст:

Розділ 1. Підходи до аналізу політики.

1. Межі аналізу.
2. Аналіз державної політики.
3. Орієнтація політики.
4. Моделі вироблення політики.

Розділ 2. Аналіз у політичному процесі.

5. Пошук проблеми.
6. Фільтрація проблеми.
7. Визначення проблеми.
8. Передбачення.
9. Цілі та пріоритети.
10. Аналіз альтернатив.
11. Впровадження.
12. Оцінювання.
13. Підтримка політики, успіх або відмова від політики.

Розділ 3. Висновки.

14. Аналіз політики для сучасного світу.

Книга розрахована як на студентів, що вивчають курс державної політики, так і на політиків-практиків Британії. Автори мали на меті забезпечити їх технологіями, котрі допомогли б аналітикам та виробникам політики на різних стадіях політичного процесу. Розглядається розмежування понять «опис» (як політика вироблена) та «настанова» (як політика має бути вироблена). Інтелектуальний підхід цієї книги, детально розглянутий у другому розділі, можна охарактеризувати як «змішаний». Пропонуються можливі випадки використання термінів «державна політика» та «аналіз політики». Автори розглядають такі характеристики аналізу політики:

- прикладний характер — вивчення політики, орієнтованої більш проблемно;
- внутрідисциплінарний та міждисциплінарний характер аналізу політики;
- необхідність враховувати всі зміни політики при плануванні дій;
- орієнтація на клієнта.

Книга розглядає різні моделі вироблення політики та їх використання на практиці, а також окремо розглядаються всі стадії аналізу політики. Останній розділ присвячено використанню аналізу державної політики на практиці, визначенню його ролі в політичному процесі та потенційного вкладу аналізу політики у розв'язання проблем державної політики.

4. Парсонс Д. Державна політика: Вступ до теорії та практики аналізу політики. (Parsons D.W. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.*— Edward Elgar, Cheltenham, UK: Lyme, US, 1995.— 675 p.)

Зміст:

Розділ 1. Метааналіз.

Розділ 2. Мезоаналіз.

Розділ 3. Аналіз рішень.

Розділ 4. Аналіз здійснення.

Перший розділ розглядає методи та підходи, які використовуються у вивченні державної політики, тобто присвячений самій діяльності аналізу. Дискутується ідея

«публічної» політики. Простежується, як ідеї «політики» та аналізу політики змінювалися в часі та як їх використовують сьогодні. Розглядається розвиток державної політики та аналізу політики як сфери наукового пізнання та визначаються види діяльності аналітиків політики. Описані головні моделі та підходи, що їх використовують аналітики, а деякі з основних підходів до вивчення процесу вироблення та аналізу політики розглядаються детальніше. Пропонується розкладення політичного процесу на етапи та цикли.

Другий розділ сфокусований на зв'язку між визначенням проблем, встановленням порядку денного і процесом прийняття рішень та їх втіленням у життя. Ця частина книги концентрує увагу на тому, як проблеми формуються та обмежуються і як вони стають (або не стають) пунктом порядку денного урядової діяльності. Наприкінці розділу висловлюється ідея про те, що вироблення політики не існує в ізоляції від глобальних та міжнародних чинників та впливів.

Третій розділ присвячено аналізу прийняття рішень та аналізу політики, який може використовуватись для прийняття рішень. Розглядаються існуючі в науковому обігу підходи до ухвалення рішень: владні (елітарний, плюралістичний, марксистський, корпоративістський, професіоналістський, технократичний), раціоналістичний, суспільного вибору, інституціональні тощо.

Четвертий розділ розглядає етапи впровадження й оцінювання, зміни та впливи, які є наслідком проведення цих етапів. Розділ складається з п'яти підрозділів та висновків.

- Впровадження: з'ясовує різні підходи до аналізу того, як політика втілюється в життя або практику.
- Система здійснення: демонструє, яким чином ми можемо проаналізувати процес впровадження, спираючись на інструменти, інституції та цінності, які використовуються для забезпечення державної політики.
- Оцінювання: показує, як державна політика та люди, що її розробляють, можуть бути оцінені, перевірені та проконтрольовані.
- Зміни й тривалість: розглядає різноманітні підходи до вивчення способів внесення змін у державну політику.

- Обіцянка та діяльність: аналізується оцінювання впливів та результатів політики.

Кожний розділ має короткі анотації наявної наукової літератури з питань, що досліджуються відомими зарубіжними вченими.

5. Чи мають значення інститути? Урядові можливості в Сполучених Штатах та за кордоном / За ред. Вівер Р., Рокмен Б. (Do institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. (Weaver R.K., Rockman B.R., editors).— Washington: Brookings Institution, 1993.— 498 p.)

Зміст:

1. Оцінка впливу інституцій.
2. Інновації, координація та впровадження енергетичної політики.
3. Оподаткування в пенсійній політиці.
4. Пошук ресурсів для індустріальних змін.
5. Уряд на противагу дефіцитові бюджету.
6. Представлення поширених інтересів при розробці політики охорони довкілля.
7. Політичні інституції та управління конфліктами.
8. Розподіл влади та управління конфліктами.
9. Підтримування міжнародних зобов'язань у торговельній політиці.
10. Ядерна зброя та політична стабільність.
11. Військова політика.
12. Коли і які інституції мають значення?
13. Інституціональна реформа та конституція.

Книга являє собою працю групи авторів, кожен з яких пропонує ситуативні приклади, що стосуються різноманітних сфер державної політики: енергетики, пенсійного забезпечення, бюджетного дефіциту, довкілля, торгівлі тощо. Ці приклади спрямовані на розкриття справжньої ролі та впливу інституцій на політичний процес та політичні результати й наслідки у США, Швеції, Великій Британії, Канаді, Франції, Німеччині, Нідерландах, Японії та інших індустріальних країнах, які мають різні інституційні системи — наприклад, президентську або парламентську, унітарну або федеративну систему, — та

різний рівень успіху у вирішенні проблем. Книга розглядає вплив цих систем на урядову можливість виробляти політику в різних сферах.

На думку оглядачів, у книзі показано безліч ситуацій, за яких інститути мають значення, тому її вважають важливим внеском у «новий інституціоналізм» та теорію держави.

6. Говлет М., Рамеш М. Вивчення державної політики: цикли політики та підсистеми політики. (Howlett M., Ramesh M. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems.— Toronto: New York: Oxford: Oxford University Press, 1995.— 239 p.)

Зміст:

Частина 1. Вступ.

Розділ 1. Наука про політику та політична наука.

Розділ 2. Підходи до державної політики.

Частина 2. Актори, інститути та інструменти.

Розділ 3. Актори та інститути — оцінювання можливостей політики держав.

Розділ 4. Інструменти політики.

Частина 3. Процес державної політики.

Розділ 5. Встановлення порядку денного — детермінанти політики та вікна політики.

Розділ 6. Формулювання політики — спільноти та мережі політики.

Розділ 7. Вироблення державної політики — поза раціоналізмом, інкременталізмом, ірраціоналізмом.

Розділ 8. Впровадження політики — проект політики та вибір інструменту.

Розділ 9. Оцінка політики — аналіз політики та її вивчення.

Частина 4. Висновки.

Розділ 10. Стилi, парадигми та цикли політики.

Розділ 11. Післямова — все ще вивчаючи державну політику.

Автори цієї книги розглядають сильні та слабкі сторони існуючих підходів до державної політики. З цією метою вони аналізують британську, американську й канадську літературу, що торкається питань акторів, інститутів та інструментів політики. Автори намагаються подати читачам своєї книги елементи індуктивної, середньої теорії вироблення державної політики. Модель, яку вони пропонують, не тільки допомагає уніфікувати теоретичні та емпіричні дані, але й визначити критичні елементи процесу внесення змін у політику, що відповідають інтересам науковців та практиків цієї сфери.

7. Боардмен А., Грінберг Д., Вайнінг А., Веймер Д. Аналіз вигід-витрат: концепції та практика. (Boardman A., Greenberg D., Vining A., Weimer D. Cost-benefit analysis: concepts and practice.— New Jersey: Prentice Hall, 1996.— 493 p.)

Зміст:

1. Вступ до аналізу вигід-витрат.
2. Концептуальні засади аналізу вигід-витрат.
3. Оцінювання вигід і витрат, коли відомі криві потреб та пропозиції.
4. Вигоди й витрати у різні періоди часу: механізм дисконтування.
5. Ставка соціального дисконту.
6. Невизначеність: очікувана цінність та аналіз чутливості.
7. Ціна вибору, цінність вибору та цінність квазівибору.
8. Цінність існування.
9. Оціночні впливи показань.
10. Оцінювання впливів спостереження за поведінкою.
11. Вірогідна оцінка: використання оглядів для одержання інформації про витрати й вигоди.
12. Тіньові ціни з вторинних джерел.
13. Аналіз витрат-ефективності та аналіз витрат-корисності.
14. Розподільчо виважений аналіз вигід-витрат.
15. Наскільки точним є аналіз вигід-витрат?

Ця книга є колективною працею науковців, яка розрахована, по-перше, на використання в програмі вищих навчальних закладів з аналізу державної політики, міського планування, державного управління, бізнесу, економіки тощо, по-друге,— як первинний текст для аспірантів курсу аналізу вигід-витрат або як додатковий матеріал для аспірантів економічних курсів фінансування та економіки державного сектора, державної політики, по-третє,— як допомога аналітикам політики і державним управлінцям.

Автори книги приділяють більше уваги дискусіям та використанню аналізу вигід-витрат, ніж формальній математиці чи абстрактній теорії.

8. Дай Т. Вивчення державної політики. (Dye T. Understanding public policy.— Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995.— 342 p.)

Зміст:

1. Аналіз політики: що уряди роблять, чому та до яких змін це приводить.
2. Моделі політики: деяка допомога у міркуваннях про державну політику.
3. Громадянські права: взаємодія еліти й мас.
4. Кримінальне право: раціональність та ірраціональність у державній політиці.
5. Здоров'я і добробут: джерело для раціональних стратегій.
6. Освіта: боротьба груп.
7. Політика охорони довкілля: зовнішні обставини та інтереси.
8. Оборонна політика: стратегії для серйозних ігор.
9. Економічна політика: інкременталізм як робота.
10. Податкова політика: боротьба особливих інтересів.
11. Американський федералізм: інституціональні заклади та державна політика.
12. Витрати й результати: системний аналіз політики штатів.
13. Процес вироблення політики: всередині системи.
14. Оцінка політики: пошук результатів впровадження закону.

Автор починає книгу з короткого огляду дев'яти аналітичних моделей, які існують в політичній науці (інституційної, процесуальної, групової, елітарної, раціональної, інкрементальної, ігрової, громадського вибору та системної), і розглядає потенційний вклад кожної у вивчення державної політики. Він намагається описати й пояснити державну політику з погляду різних моделей.

Читачеві не тільки подається інформація про державну політику у різних сферах внутрішньої політики США, але й роз'яснюється використання цих моделей у політичній науці та аналізуються причини й наслідки державної політики у цих сферах. Кожна сфера державної політики вивчається з допомогою однієї чи більше моделей. Кожен розділ містить у собі пропозиції, які впливають з однієї чи більше моделей, та висновки щодо описаної політики. Мета цих висновків — знайти пояснення політиці на підставі аналітичних моделей.

Ця книга є не тільки вступом до вивчення державної політики, але й вступом до вивчення моделей, які політичні науковці використовують для опису та пояснення політичного життя.

9. Андерсон Дж. Вироблення державної політики: Вступ. (Anderson J. Public Policy-Making: An Introduction.— Boston: Houghton Mifflin Company, 1997.— 355 p.)

Зміст:

1. Вивчення державної політики.
2. Виробники політики на їхнє оточення.
3. Формування політики: проблеми, порядок денний та визначення.
4. Прийняття політики.
5. Вироблення бюджету та державна політика.
6. Впровадження політики.
7. Вплив політики, оцінка та зміни.
8. Підсумкові коментарі.

Книга пропонує огляд процесу вироблення політики як послідовність функціональних дій, починаючи з визначення проблеми та встановлення порядку денного і закінчуючи оцінкою та переглядом або відмовою від по-

літики. Такий погляд забезпечує прийнятний підхід до вивчення та аналізу процесу вироблення державної політики. Автор також розглядає інші основні підходи до вивчення формування політики, описує та аналізує політичне середовище, в якому відбувається вироблення політики в Сполучених Штатах, подає інформацію про зміст державної політики у різних сферах і трактує деякі практичні аспекти вироблення політики, такі, як визначення політичної можливості та аналіз вигід-витрат.

Хоч книга з'ясовує всі етапи та ланки процесу вироблення державної політики, вона є лише відправним пунктом для вивчення державної політики. Оновлений бібліографічний список має на меті спонукати читачів до глибшого вивчення політичного процесу.

Для полегшення сприймання матеріалу автор наводить ситуативні приклади з політичного життя США, спрямовані на ґрунтовніше роз'яснення та ілюстрування пропонованої теорії.

10. Кінгдом Дж. Порядок денний, альтернативи та державна політика. (Kingdom J. Agendas, alternatives, and public policy.— NY: HarperCollins College Publishers, 1995.— 253 p.)

Зміст:

Розділ 1. Як настав час ідеї?

Розділ 2. Учасники у складі уряду.

Розділ 3. Поза урядом, але не просто спостерігачі.

Розділ 4. Процеси: витоки, раціональність, інкременталізм та кошики для сміття.

Розділ 5. Проблеми.

Розділ 6. Первісне вариво політики.

Розділ 7. Політичний потік.

Розділ 8. Політичне вікно та приєднання до потоків.

Розділ 9. Завершальні справи.

Розділ 10. Деякі подальші міркування.

Книга розрахована на науковців-дослідників, студентів та широке коло читачів.

Автор намагається відповісти на запитання: «Яким чином проблеми привертають увагу офіційних чиновників?», «Як з'являються альтернативи, з котрих вибира-

ється можливий варіант політики?», «Як встановлюється урядовий порядок денний?» тощо. Автор презентує результати дослідницького проекту, спрямованого на з'ясування, чому одні проблеми та альтернативи заслуговують увагу урядовців, а інші ні. Він досліджує, як визначаються проблеми, як народжуються пропозиції щодо політики та яким чином відбуваються політичні події.

Закінчує автор міркуваннями щодо концепцій і теорій, викладених у цьому виданні, деякими критичними оглядами літератури. Додатково в останньому розділі використано події 1980—1990-х років для ілюстрування дієвості теорії та демонстрації того, як викладені концепції допомагають розумінню сучасної ситуації.

Ця книга має своїм джерелом інтерв'ю з людьми, які належать та не належать до федерального уряду США, справи, урядові документи, партійні платформи, матеріали ЗМІ та опитування громадської думки.

11. Ліндблом Ч., Вудгауз Е. Процес вироблення політики. (Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process.— Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1993.— 164 р.)

Зміст:

Частина 1. Вступ.

Розділ 1. Виклики, які постали перед виробленням політики.

Розділ 2. Обмеження аналізу.

Розділ 3. Потенційне розуміння демократії.

Частина 2. Конвенційний уряд та політика.

Розділ 4. Неточність виборів.

Розділ 5. Обрані функціонери.

Розділ 6. Бюрократичне вироблення політики.

Розділ 7. Групи інтересів у виробленні політики.

Частина 3. Поширений вплив на вироблення політики.

Розділ 8. Роль бізнесу у виробленні політики.

Розділ 9. Політична нерівність.

Розділ 10. Погіршене дослідження.

Частина 4. Поліпшення вироблення політики.

Розділ 11. Робити більше аналізу.

Розділ 12. Більше демократії?

Видання цієї книги має на меті забезпечити політичних науковців та студентів матеріалом, який не доступний у стандартних підручниках. Книга присвячена питанням розгляду політичною наукою предмета державної політики та обґрунтуванню збільшення впливу бізнесу на процес вироблення державної політики. Автори також приділяють увагу впливу політичної нерівності.

У книзі є спроба дати інструкції, яким чином може бути поліпшена державна політика. Одна з таких інструкцій стосується того, як практики, що діють у сфері політики, можуть каталізувати дебати про соціальні проблеми та вибір політики. Тоді як більшість досліджень політики спрямовані на інформування політичної еліти, ця книга націлена на допомогу звичайним людям чіткіше зрозуміти соціальні проблеми та можливості. Автор робить наголос на потребі перегляду та зміни владних відносин для кращого розуміння демократії. Підґрунтям такої діяльності має стати припинення привілейованого становища для бізнесу, забезпечення конкурування ідей та прямування до справжньої політичної рівності, коли проблеми кожної людини, її прагнення та ідеї можуть бути ефективно відображені у процесі вироблення державної політики.

12. Стоун Д. Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень. (Stone D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making.— NY: London: W.W.Norton & Company, 1997.— 394 p.)

Зміст:

Частина 1. Політичні методи.

1. Ринок і поліс.

Частина 2. Цілі.

2. Рівність.

3. Ефективність.

4. Безпека.

5. Свобода.

Частина 3. Проблеми.

6. Символи.
7. Цифри.
8. Причини.
9. Інтереси.
10. Рішення.

Частина 4. Розв'язання.

11. Спонуки.
12. Правила.
13. Факти.
14. Права.
15. Повноваження.

Книга має на меті розкрити такий тип аналізу політики, що поціновує політичні переконання й суспільство, що розкриває аргументи та політичні вимоги, покладені в основу так званої «наукової істини». Книга доводить, що кожна норма аналізу, яким ми керуємось в окресленні мети, визначенні проблеми й оцінці політичних рішень, впливає з політики. Не існує «золотої норми» рівності, продуктивності, соціального виміру, причинності, ефективності тощо.

У першій частині автор розглядає модель політичного суспільства у порівнянні з моделлю ринкового суспільства. Він намагається розкрити, якою мірою ринкова модель впливає на політичне життя. Друга частина торкається п'яти понять, що вважаються головними у мові політичного дискурсу. Автор називає їх цілями, оскільки цей термін розкриває головний принцип сучасного аналізу політики, а саме політика є розумною спробою досягти визначених цілей.

У третій частині розглядається, як визначають і показують проблеми в політичному житті, та способи, за допомогою яких визначають і змальовують політичні проблеми: символи, цифри, причини, інтереси й рішення. Четверта фокусує увагу на тих формах влади, які держава використовує для зміни поведінки та політики. Автор намагається довести, що кожен імовірний інструмент політики значною мірою впливає на цінності, такі, як рівність, демократія чи свобода, і що заперечення цього

впливу призводить до звуженого, викривленого й, зрештою, аполітичного аналізу політики.

13. Вілдавскі А. Говорючи правду владі: Мистецтво та ремесло аналізу політики. (Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.— New Brunswick: Transaction Publishers, 1987.— 431 p.)

Зміст:

Вступ. Аналіз як мистецтво.

Частина 1. Ресурси проти завдань.

Розділ 1. Аналіз політики — це те, чим не є інформаційні системи.

Розділ 2. Стратегічний відхід від завдань: вивчення невдач американської державної політики.

Розділ 3. Політика як самопричина.

Розділ 4. Координація без координатора.

Частина 2. Соціальна взаємодія проти інтелектуального пізнання.

Розділ 5. Між плануванням і політикою: інтелект проти взаємодії в разі аналізу.

Розділ 6. Забобони щодо федералізму.

Розділ 7. Витрати можливостей та бажання заслуг.

Розділ 8. Економіка й зовнішнє оточення: раціональність та ритуал.

Частина 3. Догма проти скептицизму.

Розділ 9. Самооцінювання організацій.

Розділ 10. Скептицизм і догма у Білому домі: теорія управління Джимі Картера.

Розділ 11. Громадяни як аналітики.

Частина 4. Аналіз політики.

Розділ 12. Діяти краще та почуватися гірше: політична патологія у сфері охорони здоров'я.

Розділ 13. Навчання у сфері освіти: якщо ми все ще зверхньо ставимося до проблем, можливо, ми складаємо не той іспит.

Розділ 14. Податок та його інші назви.

Розділ 15. Розподіл міських послуг.

Розділ 16. Аналіз як ремесло.

Книга одного з найвідоміших експертів у галузі державної політики. В ній автор з'ясовує, що таке державна політика, і намагається встановити статус державної політики як дисципліни. Він показує, що державна політика як дисципліна опинилася перед фактом зростаючої політизації, тому, на його думку, ця сфера вимагає підвищення уваги до людського фактора.

Своєю книгою автор створив основу для розвитку не лише теорії, а й практики аналізу державної політики.

ПРО АВТОРІВ

Романов Владислав Євгенович, канд. істор. наук, доцент — заступник директора з наукової роботи Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України.

Рудік Олександр Миколайович — начальник наукового відділу Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України.

Брус Тетяна Миколаївна — аспірантка кафедри філософії, соціології державного управління Дніпропетровського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України.