

Аналіз державної політики і політологія

Валерій Тергичка,

доктор наук з державного управління,
професор кафедри політології
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Аналіз державної політики як прикладна суспільна наука, сфера професійної діяльності і навчальна дисципліна поступово посідає належне їй місце. Термінологічні особливості, з'ясування сфер і меж взаємовпливу політичних наук і аналізу державної політики стають перспективними дослідницькими напрямками. Адже суспільству, крім традиційної політології, потрібен і глибокий аналіз, чітке усвідомлення того, що реально робить влада. Мета статті – активізувати дискусію щодо взаємовідносин і взаємовпливу політичних наук і аналізу політики.

Кінець ХХ і початок ХХІ століття ознаменувалися посиленою увагою українського суспільства як в цілому, так і з боку науковців до аналізу державної політики. Не випадково праця з цієї проблематики у нас оприлюднено, напевне, більше, ніж в будь-якій іншій країні СНД і Центрально-Східної Європи [12, с. 8].

Серед вітчизняних дослідників аналізу державної політики найвідомішим є, безумовно, О. Кілієвич. Плідно працюють також Т. Брус, О. Валецький, О. Дем'янчук, О. Кучеренко, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік. Активними у цій сфері є Міжнародний центр перспективних досліджень. Свій освітньо-дослідницький шлях торує Києво-Могилянська академія. Окрім того, в Україні опубліковано значну кількість перекладних праць (переважно видавництвом „Основи”). Поповнюються бібліотеки й зарубіжними виданнями.

У людей, мало обізнаних з проблематикою аналізу державної політики, термін „аналіз політики” викликає асоціацію з партійним будівництвом, коментуванням політичних подій або, в кращому випадку, з аналітичним розглядом того, що вже фактично відбулося, що вже виконано. До того ж, частина українських дослідників звикла розвивати наукові підходи в

контексті російськомовних джерел, які, особливо в перспективних напрямках, є, у свою чергу, переважно компіляціями з джерел англomовних. Після опублікування значного масиву літератури з аналізу [державної] політики та з досвіду викладання спеціалізованого навчального курсу в Національній академії державного управління (НАДУ), можу відзначити деякі тенденції „постпозитивістського” мислення щодо природи аналізу політики, уваги до політики (в значенні **policy**) з боку **політичних** дослідників. Побаження деякого з вітчизняних науковців викладати і писати про аналіз політики доступною мовою і в доступній для загального сприйняття формі нагадує випадок з Гегелем. Коли до вченого звернувся французький видавець з проханням викласти доступніше „Науку логіки”, мислитель відмовився, оскільки то було практично неможливо.

В сучасному світі майже всі перспективні наукові напрями є загальновідомими, і завданням дослідників є використання їх або для нетрадиційної сфери, або для виокремлення уточненого нового підходу з контексту існуючих, або для узагальнення з метою класифікації для філософського трактування. Завданням цієї статті є виокремлення, всебічна характеристика терміну політика (в значенні **policy**), аналізу державної політики (**public policy analysis**), пояснення сфери науки про [державну] політику (**policy science**), дослідження політики (**policy study**) та унеможливлення дефініційно-логічної плутанини з політикою (в значенні **politics**), політичним аналізом (**political analysis**), політичною наукою [політологією] (**political science**), політичним дослідженням (**political study**).

Інтерес українських науковців до аналізу політики як науки, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності вимагає чіткого й коректного тлумачення понять і дефініцій. Адже конструктивність взаємозв'язку політичних наук (**political science**) та аналізу державної політики (**public policy analysis**) багато в чому залежить від чіткості усвідомлення понятійного апарату.

Перусім згадаймо термінологічну плутанину як серед наукової громадськості, так і в засобах масової інформації. Досить часто у ЗМІ політичний аналіз видається за аналіз політики. Або ж політичний аналітик намагається сконструювати експертну оцінку державної політики. Тим часом поняття **аналіз політики, політичний аналіз і аналіз для політики** суттєво відрізняються. Спеціалісти, що здійснюють аналіз, відповідно й називаються – **аналітиками політики, політичними аналітиками й аналітиками для політики**. Причиною такого вживання термінів є, на нашу думку, плутанина у розумінні терміна „політологія” (тлумачення у переважній більшості підручників — від давньогрецьких слів: **politike** – мистецтво управління державою і **logos** – вчення). На початку 1990-х років у нас цією назвою позначали чималу кількість понять, запозичених з англomовної літератури, де цикл політичної науки

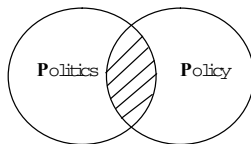
викладається під збірною назвою „**Political Science**”. (До речі, вчені ступені в Україні мають назву: кандидат, доктор політичних наук). При цьому не зверталось уваги, що в англійській мові є два еквівалентні поняття щодо україномовного терміна політика: **politics** і **policy**. Проблема в недосконалому перекладі. Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

³⁵₁₇ політика (**politics**) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб [4, с. 370]; суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади [5, с. 272]. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики;

³⁵₁₇ політика (**policy**) – це план, курс дій або „напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше” [4, с. 370]; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо [5, с. 262]. Саме в такому контексті розуміється термін „державна політика” загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни „програма” і „стратегія”. Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики.

Процес взаємозв'язку **politics** і **policy** схематично зображається так (див. **схему 1**):

Схема 1



Заштрихована сфера є малодослідженою і перспективною для української наукової школи в аналізі взаємовпливу **politics** і **policy**, оскільки презентує **політичний аналіз політики** та потребує глибоких мультидисциплінарних знань, умінь і навичок.

Отже, чітке усвідомлення різниці та взаємозв'язку між поняттями **politics** і **policy** сприятиме утвердженню в українській науковій літературі термінологічної чистоти й коректному застосуванню політичного аналізу й аналізу політики до вирішення суспільних проблем. Для зручності й чіткості розуміння терміна „політика” як **policy** й умовного дистанціювання від **politics** є можливість для своєрідного лінгвістичного тесту, тобто умовної заміни його словами „програма” чи „стратегія”: якщо зміст словосполучення суттєво не змінюється, то це є політика як **policy** (державна політика – державна програма; державна політика – державна стратегія тощо). В інших випадках йдеться про політику як **politics** (адже недолугими є фрази: „Вдаритися в програму” або „Стратегія – брудна справа” тощо). Доцільно вживати прикметник **політичний** (**політична**) лише в контексті **politics**, а іменник політика – для політики (**policy**).

Щодо терміну **public**, то його докладно охарактеризовано в дослідженні „Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки” [5, с. 11 – 14]: для сфери аналізу політики усталеним є вживання (із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна) „державна політика”. Тобто, за контекстом і змістовими особливостями для поняття **public policy** адекватним є „державна політика”, і зворотний переклад (в анотаціях до статей, в авторефератах тощо) англійською мовою як **state policy** не відповідає сфері вживання дефініції „державна політика” в українській практиці та не сприяє кристалізації аналізу державної політики. Компромісним, на нашу думку, варіантом є термін „суспільна політика” – як підкреслення важливості, що вона проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства. Отже, зважаючи на утвердження в українській практиці де-факто терміна „державна політика”, вважаємо за доцільне рекомендувати його до вживання.

Дефініція „аналіз” у звичному розумінні тлумачиться як розчленування, розкладення. „У загальному значенні слова є душевна діяльність, що розкладає цілу думку на її складові, в протилежність синтезу – створенню цілого з частин” [7]. Термін „аналіз” (політики) має свою специфіку, і у невідомих з проблематикою аналізу державної політики він асоціюється з процедурами аналізу, що передбачають передусім аналітичний розгляд того, що вже фактично відбулося, що вже виконано. Аналіз у контексті розуміння терміна „аналіз державної політики” — це комплекс аналітичних процедур, спрямований насамперед на пораду щодо **майбутніх (конкретних) дій** [5, с. 14]. Доречним є поширене визначення: „Аналіз державної політики — це порада щодо державних рішень (дій), орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях” [2, с. 11]. Тобто, термін „аналіз” у контексті „аналізу державної політики” застосовується подібно до нашого розуміння поняття „стратегія”. Хоча важливим напрямом дослідження є стратегічне планування, стратегічний менеджмент у виробленні державної політики.

Визначення політології як комплексної науки, що поєднує вивчення змісту, інституційно-організаційних форм політичної діяльності та способів взаємодії учасників політичного процесу, свідчить про вживання терміна „політологія” переважно в країнах колишнього СРСР. У французьких та італійських навчальних посібниках цей термін вживається в контексті порівняльного дослідження політичних режимів, інституцій та сил громадянського суспільства. Цікаво, що у багатьох університетах Америки вивчається така дисципліна, як „порівняльне урядування” [17].

Історія становлення політичної науки свідчить: дослідження у цій сфері почали набувати системності з другої половини XIX століття переважно у зв'язку зі створенням спеціалізованих дослідницьких центрів:

Гуманістична школа політичних наук у Парижі (1872 р.), Школа політичних наук в Італії (1875 р.) тощо. Важливим чинником становлення політичної науки як окремої наукової дисципліни було створення (1880 р.) у Колумбійському університеті США Школи політичної науки із системою підготовки наукових кадрів.

Визначальним етапом у становленні політичної науки було проведення (1948 р.) під егідою ЮНЕСКО в Парижі першої міжнародної конференції, де вона отримала статус окремої дисципліни. Основними сферами політичних досліджень, згідно з рішенням ЮНЕСКО, є:

³⁵₁₇ політична теорія (й історія політичної думки);

³⁵₁₇ політичні інститути (конституція, влада центральна, регіональна і місцева, публічна адміністрація, економічні й соціальні функції уряду);

³⁵₁₇ партії, групи і громадська думка;

³⁵₁₇ міжнародні відносини (міжнародна політика, міжнародні організації і міжнародне право).

Наприкінці 1980-х та на початку 1990-х років викристалізувались три основні підходи до розуміння предмета політичної науки.

1. Традиційна політична наука (**political science**), що поєднує політико-філософські й інституційні підходи до політики. Сферою дослідження є загальні принципи й організаційні основи політичного життя, а за методами й предметом дослідження вона сусідить з політичною філософією, історією, теорією держави.

2. Емпірико-аналітична політична наука як протилежний до традиційної академічної школи підхід, оскільки зосереджує увагу на розгляді політики на індивідуальному рівні, спирається на емпіричну соціологію, соціальну психологію і частково на економічні науки. Узагальнено цей підхід одержав назву „електоральна політологія” завдяки докладному вивченню індивідуальної поведінки у виборчих процесах та аналізу політичних взаємодій, що існують за межами однієї країни. Він близький до аналізу політики, оскільки дозволяє зосередитися на політичному аналізі політики як складникові середовища аналізу політики.

3. Критико-діалектичний підхід, пов'язаний з марксистськими та неомарксистськими дослідженнями, – характеристика взаємозв'язку політичних інститутів і процесів та суспільних умов їх функціонування. Представники цього напрямку дотримуються політекономічної орієнтації і критикують інші напрями за ігнорування відносин власності і трактування політичної сфери як автономного утворення, відокремленого від інших сфер суспільного життя.

Усі ці напрями взаємопов'язані, їхні межі досить прозорі. Окрім того, політику (в значенні **politics**) досліджує багато інших дисциплін: теорія держави і права, історія, політична філософія, політична соціологія тощо. Отже, перспективи розвитку політичної науки зосереджені на дослідженні

стиків цих підходів – наприклад, політичного менеджменту, політичного маркетингу, парламентської політології тощо. Диференціацію політичних досліджень на сучасному етапі має таке схематичне зображення (див. схему 2):



Розгляд цієї схеми свідчить, що фактично сфери політики (в значенні **policy**) не існує. Хоча змішування понять політики (**politics** і **policy**) досить часто відбувається на рівні розуміння **рішення**. Політичне рішення – рішення, що ґрунтується на врахуванні різних політичних інтересів, і рішення щодо політики (оптимальна назва для сучасного суспільного розвитку — державно-політичне рішення) – рішення щодо курсу політики, тобто конкретної дії.

Прихильники політичного аналізу зосереджують увагу на охопленні політичної системи в усьому її розмаїтті і навіть виносять дослідження за межі суто політичної системи у сферу тих суспільних відносин, які, перебуваючи поза відносинами політичної влади, можуть відчутно на неї впливати. Отже, їхня увага спрямована вшир, у нескінченний простір суспільних відносин, але цей аналіз зосереджений винятково на **politics**.

Цікавим є погляд політичних дослідників на місце і роль аналізу політики [9, с. 15 – 24], які вважають, що „зрештою, якісний аналіз політики зводиться до політичного аналізу” [9, с. 18]. Цей висновок дещо суперечить логіці дослідження, адже результатом політичного аналізу є **прогноз**, а

результатом аналізу політики – **порада щодо конкретних дій**. Тобто **порада** не може бути складником прогнозу, оскільки прогноз використовується під час вироблення порад-рекомендацій. І в окремих аспектах **політичний аналіз** є складником **аналізу політики** (як і соціальний чи економічний аналіз), окремим аспектом майбутнього курсу дій.

Аналіз державної політики був предметом уваги численних досліджень у минулі сторіччя, хоча її докладне вивчення розпочалося тільки в середині ХХ віку. Сучасний термін „аналіз політики” вперше, 1958 року, увів Ч. Ліндблом. Пізніше ним охоче користувався Е. Дрор. (Докладніше про інституціоналізацію аналізу політики [12, с. 12 – 90; 3, с. 34 – 53].

Аналіз політики, який А. Вілдавскі назвав **повідомленням правди владі** [18], привернув увагу до суспільних наук як засобу поліпшення людського суспільства. Причиною цього, окрім дослідницького інтересу, була і є потреба в глибокому аналізі й усвідомленні безпосередньої дії/бездії влади. Аналіз політики, як наука про [державну] політику (**policy science**), керується такими базовими принципами:

³⁵₁₇ мультидисциплінарність: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук з виробленням власних наукових підходів;

³⁵₁₇ зорієнтованість на вирішення проблем: центром уваги державної політики є розв’язання реальних (конкретних) суспільних проблем;

³⁵₁₇ нормативність: державна політика має тенденцію до послаблення її нормативності, але вибір напрямку політики здійснюється в межах наукової концепції державної політики і ґрунтується на суспільних цінностях і нормах.

Сучасна наука про [державну] політику (докладніше див. [13, с. 8 – 11]) де-факто ділиться на дві окремі сфери:

1) **дослідження** політики (**policy study**), що ґрунтується на емпіричному вивченні конкретних суспільних проблем для розуміння й інформування щодо процесу розроблення й впровадження політики. Це сфера інтересів науковців, груп дослідження політики;

2) **аналіз** політики (**policy analysis**), як мотивована сфера, що прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики шляхом проектування політики державних інституцій. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики.

Схематично дисциплінарні рамки науки про [державну] політику можна зобразити так (див. **схему 3**).

Деякі дослідники вважають, що для України характерна проблема якості аналізу політики і, відповідно, кваліфікація аналітиків-експертів. Адже, як зазначав Н. Мак’явеллі, „саме добрі поради, хто б їх не давав, породжуються мудрістю володаря, а не мудрість володаря породжується добрими порадами” [6, с. 457].

Незалежно від конкретної проблеми, її розв’язком є порада-

рекомендація або структура, що її надає. Особливо це стосується України в період трансформаційних процесів, коли приймається багато тимчасових рішень, нашвидкуруч організуються структури та інститути для поліпшення якості інформації, рішень, оцінки результатів тощо. Все це нібито має слугувати заохоченню запровадження новинок менеджменту, державного управління, оцінювальних підходів тощо.

Схема 3

Дисциплінарні рамки науки про [державну] політику



Останнім часом українські політологи звернули увагу на аналіз політики як на важливу субдисципліну, що використовує значну кількість методів дослідження, підходів, характеристик тощо інших споріднених наук, а також завдяки таким важливим суспільним стимулам, як:

³⁵₁₇ соціально-політичний вплив з метою застосування професійного знання при вирішенні невідкладних проблем суспільного розвитку;

³⁵₁₇ виклики державної політики, що не була результатом суспільного впливу (державно-політичне рішення є відповіддю на вплив), оскільки вона є більше результатом впливу таких соціально-економічних факторів, як багатство, доходи, освіта, безробіття, ніж громадська думка чи структури політичних партій;

³⁵₁₇ системний аналіз політичного життя, що забезпечує інтелектуальні рамки розуміння цілісності процесу політики від артикуляції вимог через вироблення і впровадження політики до впливів на суспільство через зворотний зв'язок.

Зворотним боком такої уваги політологів (у недавньому минулому вони були викладачами історії КПРС або наукового комунізму) до аналізу

політики є стереотип мислення й спрощене розуміння цього напрямку дослідження як пропагування чи ідеології.

При цьому слід наголосити, що аналіз політики необхідно відмежовувати від політичного пропагування. Політичне чи ідеологічне пропагування можна визначити як зусилля, спрямовані на формування в суспільстві певного світогляду. Пропагування зосереджує увагу на питаннях діяльності уряду з тим, щоб дістати підтримку тих або інших політичних груп, партій і громадсько-політичних об'єднань. Отже, політичне пропагування може відбуватися за шкалою від базування на досягненнях аналізу політики до повного його заперечення.

Аналіз сучасного стану політичних наук в Україні дає змогу виокремити такі напрями основної уваги політологів до дослідження політики:

1. Незалежне дослідження сфери. Прагнення осмислити специфічні сфери політики (освіта, охорона здоров'я, транспорт, зовнішня політика тощо), де переважна більшість досліджень є малотеоретичними, прикладними, базованими на ситуаційних зразках. Значна кількість праць є прикладом посилення уваги до специфічних напрямів політики, оскільки вони корисні для практиків і політичних діячів у цих сферах, а також для кристалізації інформації для індуктивного формування теорії. Доцільно згадати про такі перспективні напрями політології, як **прикладна, урядова, парламентська** тощо. Вони менш корисні з точки зору теорії в цілому, оскільки теоретичні ситуаційні дослідження (наприклад, встановлення порядку денного) застосовують специфічні засоби для ілюстрації й перевірки важливих аспектів процесу політики на практиці. Слід зазначити, що політологи, які досліджують державну політику, зробили вагомий вклад у розширення критеріїв оцінювання від традиційних соціальних функцій добробуту до критеріїв процесу та оцінювання ефективності участі громадян. Це проаналізовано в праці К. Вайс „Оцінювання” [1], де соціологічні, статистичні й інші методи використовуються для оцінювання державної політики. Політологи переважно зосереджують увагу на розподільчих результатах і критикують традиційні методи аналізу вигід – витрат. Важливим аспектом є інтегрування оцінювання в характеристику процесу політики шляхом дослідження застосування/незастосування аналізу політики в реальній практиці.

2. Процес політики (докладніше див. [12, с. 307 – 365]). Політологи зосереджують увагу на процесі політики: від усвідомлення проблеми та вироблення альтернатив до впровадження політики й оцінювання її результатів і наслідків. Вадою такого підходу, з їх точки зору, є зосередження уваги на субстанціональних сферах політики, що на практиці становить ризик зосередитися лише на нетеоретичних ситуаційних дослідженнях, а оцінювальні підходи пропонують нечіткі

нормативні стандарти правильної політики. Акцентування уваги на процесі політики дає можливість застосування та інтеграції нагромадженого дисциплінами знання щодо політичної поведінки за різних інституційних умов. Цей напрям є найперспективнішим і найпоширенішим серед дослідників політики.

3. Проектування політики зосереджує увагу на ефективності різних типів інструментів її впровадження. Деякі політологи прагнуть радикально відмежуватися від біхевіористської традиції дисципліни, намагаючись інтегрувати політичну філософію й поведінкові науки.

Слід зазначити, що в останні роки дослідники політичних наук стали все більше уваги звертати на безпосереднє вивчення державної політики, опис і пояснення причин та наслідків дій державних інституцій. Сучасні розвідки зорієнтовано на: опис змісту державної політики; дослідження впливу соціально-економічних та політичних факторів на зміст державної політики; вивчення ефекту впливу різних інституційних структур та політичних процесів на державну політику; оцінку очікуваних і неочікуваних суспільством наслідків державної політики. Окрім того визначено деякі сфери напруженості в розмежуванні політичних наук і аналізу державної політики.

Першою і найнепомітнішою сферою напруження є різниця у розумінні фундаментальної концепції призначення влади й політичного життя. Дослідники політики розглядають владу з точки зору **інституціональних** підходів (дія/бездія державних інституцій): підвищення добробуту членів суспільства та їх громадської безпеки; охорона здоров'я нації і виправлення неспроможностей ринку; коригування впливу середовища; національна оборона тощо. Такий підхід викликає незадоволення у політологів, адже викладена ще в працях Платона, Аристотеля, Дж. Лока та інших мислителів доктрина погляду на громадянство, політичну участь і діяльність розглядаються як самодостатні цілі, а не як засіб впливу на рішення політики. Загалом ця напруженість не є надто серйозною.

Дослідники політики акцентують увагу на цінності стимулів солідарності і почуття політичної дієвості, що впливає з політичної участі, навіть за умови, що вони не викликають внутрішнього інтересу в них. Політологи зважають на те, що участь людей у політичному житті пов'язана з прагненням впливати на рішення для поліпшення суспільного добробуту. Отже, обидві сторони мають дійти консенсусу щодо важливості розробки теорій процесу політики, які зосереджували б увагу на з'ясуванні міри результативності і впливу наслідків державно-політичних рішень та сумісність з уподобаннями населення. Фактично така традиція є усталеною в межах багатьох субдисциплін політології, включаючи громадську думку, законодавче представництво й адміністративні структури.

Другою сферою напруження є різниця у нормативних припущеннях,

що не перешкоджають конструктивним взаємовідносинам. Дослідники політики інколи намагаються активно впливати на вибір напрямку політики, особливо у сферах спеціалізації. Політологи ставлять за мету пояснити способи функціонування середовища всередині їхніх сфер спеціалізації та використання знань і досвіду для впливу на політичну поведінку, але на практиці переважна більшість їх демонструє консультативні здібності у виборчих кампаніях і в такий засіб прагне впливати на вдосконалення функціонування державних інституцій.

Найсерйознішою сферою напруження є сприйняття політологами дослідників політики як таких, що зробили лише скромний внесок у розвиток досить чітких, придатних до узагальнення, емпірично верифікованих теорій процесу аналізу політики. Досить часто в політологічній літературі процес вироблення політики подається лише як її ухвалення, виробників політики – лише як політиків, тобто фактично об'єднання шляхом підпорядкування. Значна кількість досліджень політики, особливо ті, що здійснюються спеціалістами субстанційних сфер, мають всі дефекти традиційних ситуаційних досліджень в державному управлінні: описова характеристика державних інституцій чи рішень з використанням лише суб'єктивних методів збирання даних і аналізу при ігноруванні теоретичних припущень, покладених в основу досліджень чи теоретичних значень результатів, оскільки існує дуже мала зацікавленість у потенційній здатності цих результатів до узагальнення.

Окрім того, ґрунтування аналізу політики на нелінійній логіці, наявність значної кількості аспектів алогічності і підходів від зворотного (із врахуванням ефекту зворотного зв'язку) ускладнює сприйняття його з позицій традиційної академічної школи українських вчених. Домінуюча парадигма процесу політики – евристичний підхід до його стадій, що не є казуальною теорією, оскільки ділить його на кілька узагальнених стадій: усвідомлення проблеми, вироблення альтернатив, встановлення порядку денного, впровадження й оцінювання, та не містить малозрозумілих припущень щодо рушійних сил розвитку цього процесу (чітке з'ясування кола бенефіціаторів і стейкхолдерів). Хоча у працях деяких дослідників політики [14] аналізуються соціально-економічні та інші умови і дійові особи безпосереднього впливу на процес та арени владної дії. Вадою такого стадійного підходу є поглиблений аналіз окремих стадій без належної уваги до процесу загалом. До того ж, значний масив емпіричних досліджень розриває теоретичний зв'язок та узгодженість між стадіями, а реальний процес політики досить часто не відповідає чіткості встановлених стадій.

Зазначимо, що чимало досліджень політики, особливо у сфері процесу політики, методологічно витончені й керуються чіткою теорією, що ґрунтується на західних підходах. Короткий огляд їх підтверджує висновок щодо некоректності критики зосередження уваги на стадійності

процесу політики, яка була актуальною для Заходу в середині 1970-х років, – сьогодні ми маємо значний науково-дослідний доробок.

Жодна сфера напруженості не є серйозною перешкодою для тісної співпраці й становлення принципів взаємовідносин між політологами і дослідниками політики. Вони завжди матимуть спільний інтерес і перспективи співробітництва для кращого розуміння процесу політики як діапазону чинників взаємовпливу державно-політичних рішень і середовища аналізу в суспільстві. Взаємозацікавленість і фахова взаємодопомога сприятиме кристалізації, чистоті наукового дослідження політики.

Політологи зосереджують увагу на політиці (**policy**), оскільки це не означає лише широкі правила прийняття рішень, а впровадження й інші види поведінки можна розглядати з дещо іншої точки зору. Зосередження на політиці обумовлене ставкою на авторитарні рішення, як усвідомлення політики. Окрім того, у багатьох політичних дослідженнях спостерігається намагання уникнути логічної неминучості такого погляду на політику. Причиною цього є:

³⁵₁₇ зміни в політичному процесі мають відносно невелику пізнавальну цінність у поясненні неочікуваних результатів і ще менше – непередбачуваних наслідків. Цю інформацію розглядають запізно, зважаючи на її обґрунтованість, і тому втрачається надто багато часу на дослідження неважливих складників аналізу, що й спонукає ігнорувати сутність дослідження державної політики;

³⁵₁₇ політологи зацікавлені у дослідженні політики (**policy**), але ця зацікавленість зосереджується переважно на парламентській політиці. Аналітики політики витрачають багато сил і енергії на дослідження рішень, що встановлюють правила і визначають структурні характеристики систем і процедури прийняття рішень. Ці питання політики є очевидними (завдяки впливу або очікуваного впливу на суспільство), і тому політологи прагнуть аналізувати (політична теорія) та мають перспективи, оскільки очікування того, що може бути, завжди є вирішальним.

Специфікою досліджень державної політики в політологічній літературі є брак теорії. Тобто намагання зосередитися на політиці (в значенні **policy**) фактично зупинило політологів на нереалістичній моделі „політичної діяльності” або виробництва, згідно з якою політику „складають” поетапно – як на стрічці конвеєра. Останнім часом зустрічаються дослідження, де увага акцентується на конкретних випадках, а відтак демонструється безнадійна складність, невинуватість процесу вироблення державно-політичних рішень. Загалом цим дослідженням властивий такий контекст: „Успішність напряму державної політики визначально залежить від рівня політичної підтримки”. Риторичність цього, зосередженого на неповазі, постулату

безглузде. Тут уже постає питання щодо компетентності науковця, адже для державної політики важливими є загальні аргументи, що стосуються всіх питань і етапів визначення політичного курсу та застосування аналітичних методів, які дають можливість розпізнати й сформулювати повторні аргументи й контраргументи — тобто визначити стилістику політичного аргумента.

Загалом можна виокремити три основні позиції (які розглядаються у комбінації) щодо терміна „політика” (**policy**) в контексті аналізу державної політики.

Виділимо значення терміна „політика” як реального об’єкта аналізу політики — авторитарне ранжування цінностей у суспільстві. Адже державна політика зосереджена на прийнятих державними інституціями авторитарних або санкціонованих рішеннях, тобто аналіз політики спрямований на з’ясування, що влада насправді робить (як у Т. Дая: що уряди роблять чи не роблять, чому вони це роблять і що це змінює [15] (дієвість/пасивність влади, причини цього й наслідки) та як це відрізняється від процесу прийняття рішень. Політика в цьому контексті означає результати і наслідки процесів урядування. Отже, політику в такому розумінні можна визначити як правила прийняття рішень, які використовуються владою як керівний принцип її поведінки; політика є різновидом авторитарного вербального продукту.

Другий підхід зосереджується на використанні широкого значення політики (загальних питань) і специфічного набору варіантів вибору, який здійснюється в межах цієї політики. Використання терміна „політика” у широкому значенні для опису загальних намірів влади зосереджений на виокремленні специфічного продукту, що може бути лише частково вираженим. У цьому значенні політика складається із загальної структури авторитарних правил, зважаючи, що точна межа між політикою і неполітикою – питання майже завжди дискусійне щодо конкретної ситуації. Досить часто в науковій літературі та в ЗМІ зустрічаються дихотомії: „політичне проти неполітичного”, „творче проти шаблонного”, „політика проти управління”. І це лиш підтверджує часте перенесення акцентів у темах, нагадуючи про широке вживання терміна „політика”.

Третій підхід розуміння політики ґрунтується на тому, що політична поведінка є цілеспрямованою (свідомо зорієнтованою). У цьому контексті політика розглядається як дії, спрямовані на досягнення мети. Тобто йдеться про „орієнтації політики” або „політику відповідного міністерства”. Отже, політика характеризується як спроектована програма цільових цінностей і практичних дій. Політична поведінка завжди розуміється на основі її інтересу й цільової орієнтації, а вся діяльність розглядається як спрямована на політику, що логічно охоплює сутність політики і містить поведінку, спрямовану на цей набір цілей.

Усі три підходи поєднуються в дефініції політики, яку К. Фрідріх

визначив так: „Пропонований особою, групою або урядом напрям дій в межах середовища, що передбачає перешкоди та можливості, які конкретна політика має використати або подолати в прагненні досягти мети або виконати завдання чи намір... Для концепції політики суттєвим є наявність мети, завдання чи наміру” [16, с. 79]. Слід обов’язково розмежовувати поняття, конкретні рішення і дії, програму і напрям дій, що і є політикою (**policy**). Хоча існує і визначення політики як спеціальних дій, спрямованих на досягнення цілей або реалізацію інтересів. Політика як модель поведінки презентує не окремі, розрізнені дії, що утворюють політику, а тому вона, за необхідності, характеризується як абстракція, і її розглядають крізь призму агрегаційних й аналітичних процедур. Такий підхід заперечує ситуаційний метод і зосереджується на стратегії дослідження й стимулювання контролінгу змінних **середовища аналізу** (перспективний напрям дослідження аналізу державної політики, що містить такі складники середовища, як соціальне, фізичне, економічне, політичне).

У багатьох дослідженнях доводиться, що реальне вироблення політики абсолютно не співпадає з раціональним аналізом. Перспективним напрямом дослідження є створення системи аналізу політики з оцінювання політичних продуктів і методів як творчих і цінних складників аналізу політики. Тобто – здійснювати **політичний аналіз політики**, адже у повсякденні, як і в управлінні, ми всі є продуктом політики. Тому на часі створення форми аналізу, яка б оцінювала політичні методи як творчий і цінний складник суспільного життя.

Суспільствознавці, які вперше знайомляться з дослідженнями з аналізу політики, вважають, що в них домінують економіка та економічні методи дослідження та економічна модель суспільства як ринку. Взаємовідносини ринку і державної політики зосереджені на конструктивності цієї парадигми. Реальний аналіз політики бере за основу модель політичної спільноти, в якій життя індивідів обумовлюється взаємозалежністю, відданістю та об’єднанням, і члени цієї спільноти обстоюють громадські інтереси як особисті.

Книгою, що відкрила нову епоху і сприяла становленню аналізу політики, є дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції (див. [10]). Особисті уподобання є специфічними засобами впливу, і в цьому контексті вплив трактується максимально широко — оскільки позитивні та нейтральні спонуки, такі, як комплекс цілей, звичок та прикладів, і є не менш важливим для визнання влади, ніж загроза фізичного чи економічного покарання. Доцільно також визначити мотиви і результат як засоби впливу на аналіз політики з точки зору конституційної інженерії (докладніше див. [11]).

Ще одним прикладом неекономічного підходу до аналізу політики є аналітичне оцінювання (докладніше див. [1]) шляхом ретельного

планування і якісного вимірювання політики. Аналітичне оцінювання зосереджене не на думці фахівців-спостерігачів чи періодичних звітах виконавців, а на традиційних для соціальних наук методах досліджень, що дає змогу зробити процес оцінювання систематичним і точним, оскільки поняття оцінювання є дуже гнучким і означає здійснення значної кількості видів оцінок. Підсумовуючи, зазначимо, що методологічна база суспільних наук має в своєму арсеналі значну кількість методів і підходів, які, у поєднанні з економічними, сприяють ефективному аналізу політики.

Наступними складниками парадигми, що потребують докладнішого розгляду, є різниця між дефініціями **аналіз політики** та **аналіз для політики**, оскільки це сприяє кристалізації термінологічних понять та уникненню плутанини. Визначаючи аналіз політики мистецтвом, наукою, професією та ремеслом одночасно, зазначимо, що він перебуває на одному полюсі шкали-дихотомії, а на протилежному – аналіз для політики.

Аналіз політики		Аналіз для політики		
Аналіз детермінації політики	Аналіз змісту політики	Моніторинг та оцінювання політики	Обстоювання політики	Інформація для політики

Аналіз детермінації політики – наголос на вході й трансформаційних процесах, що відбуваються за певної структури державної політики. Аналізування процесу політики ґрунтується на експліцитних або імпліцитних моделях системи політики. Ця модель розглядається з позицій **керованості**:

³⁵₁₇ зовнішніми силами;

³⁵₁₇ внутрішніми цілями й завданнями чи внутрішнім сприйняттям середовища. На відміну від обстоювання чи інформації для політики, цей вид діяльності прагне підкреслити обмеження дії, коли моделі діяльності зображуються як результат перехресної дії сил.

Щодо аналізу змісту політики, то цей складник містить значну кількість досліджень у сферах соціальної політики й управління, цілей, завдань та функцій конкретного напрямку політики. Типовими прикладами є оцінювання науковцями сфери охорони здоров'я, освіти, житлового будівництва тощо. Такі оцінки здійснюються переважно для наукового поступу, аніж для вивчення впливу на громадськість чи сприяння інформуванню виробників державної політики. В удосконаленіх варіантах дослідження змісту політики застосовується „ціннісний аналіз” і, відповідно, напрям соціальної політики подається як інституційована соціальна теорія.

Моніторинг та оцінювання політики містяться приблизно посередині шкали-дихотомії і здійснюються постійно, хоча деякі напрями можуть бути надто примітивними, некритичними чи мати латентні цілі оцінювання. Оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних

дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо. Загалом оцінювання, як зазначає К. Вайс, – це „систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів для вдосконалення програми чи політики” [1, с. 25].

Оцінювання має на меті з'ясувати, чим насправді є політика, а також виявити замовників, чие рішення про те, брати участь у політиці (і наскільки) встановлює обмеження щодо можливостей політики. Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається як засіб підвищення її раціональності й ефективності.

Моніторинг та оцінювання політики досить часто сприймають як *post hoc*, коли вплив політики використовується для аналізу здійсненості проектування політики в майбутньому через деталізацію **набору** здійснених дій. Метою аналізу політики є інформування творців політики про обмеження можливостей, адже **кращою** вважається політика, найбільш **приспосована** до обмежень впровадження і складників середовища політики.

Окрім того, важливо розрізнити аналіз політики та обстоювання політики, оскільки перший вид вимагає критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних знань, а другий вимагає організаційних умінь, ораторського мистецтва, переконливості та наполегливості, уміння **грати** на політичній сцені. Іншими словами, аналіз політики – це аргументування причин та наслідків державної політики, а обстоювання політики – здійснення заходів для закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною. До того ж розробка наукового знання про сили, які впливають на державну політику, та про її наслідки є необхідною умовою для активного обстоювання політики, тобто прагнення за допомогою спеціальних заходів закріпити і зберегти певний її напрям.

Обстоювання політики – термін для позначення будь-якого дослідження, яке має на меті пряме обстоювання конкретної політики або кількох її напрямів, і таке обмеження дослідники сприймають як належне і цінне. Зв'язок такого дослідження з процесом прийняття державно-політичних рішень можливий лише опосередковано. Загалом обстоювання – це вироблення вагомих аргументів на користь окремих напрямів політики. Слід розрізнити суперечливість у підходах до аналізу політики: **аналітика – політичного гравця й політичного гравця – аналітика**.

Метою обстоювання є творці політики (з передбаченням певного ступеня відповідності цінностей, і ця відповідність може/не може бути надійним припущенням), завданням – лобювання існуючих напрямів політики і звернення до конкуруючих груп чи громадської думки в цілому. Інформація збирається, нагромаджується виключно для обстоювання

відповідного напрямку політики. Такий стиль аналізу використовують переважно реформаторські групи тиску, хоча він спостерігається і в академічних дослідженнях.

Інформація для політики. Для дослідження політики характерним є забезпечення творців політики інформацією і, якщо можливо, порадою-рекомендацією. Інформація для політики передбачає аргументування на користь або введення нового напрямку політики, або перегляду існуючого. Такі дослідження виконують переважно підрозділи урядових структур, зовнішні дослідники, державно-фінансові структури, казначейства, незалежні фінансові дослідники, індивідуальні чи інституційовані дослідники на підставі інтересу до політики тощо. Таке дослідження обмежується наданням потрібної інформації для врахування в процесі вироблення напрямку державної політики. Однак воно може вийти за межі (навмисне/ненавмисне **витікання** інформації) для висвітлення цілі, завдання зацікавлених сторін, і в такий спосіб запропонувати певний її варіант. (Про взаємостосунки аналітика і замовника-клієнта аналізу докладніше див. [12, с. 386 – 394]).

З досвіду викладання аналізу державної політики (в НАДУ є курс навчальних дисциплін міжкафедральної спеціалізації „Аналіз державної політики”), доцільно почати презентацію його як навчальної дисципліни з відповіді на запитання „**Що є аналіз політики?**” (Це одночасно є своєрідним експрес-тестом на виявлення аналітичних здібностей слухачів). Таке запитання у поєднанні з обговоренням та дискусіями викликає у слухачів ще більшу дратівливість, небезпечно провокує їх тощо, адже попередній їх досвід традиційного академічного навчання і практична діяльність виявляються майже непридатними для відповіді з точки зору лінійної логіки. Аудиторія відчуває свою неспроможність (інколи проявляється навіть певна агресивність з боку високопосадовців), активна мозкова діяльність викликає творче напруження через нездатність зробити нібито щось життєво необхідне. Все це надзвичайно простий секрет аналізу (його часто застосовують досвідчені викладачі, знаючи, що слухачі не мали можливості вивчити це, з метою провокування їх зацікавленості й активності). В такій ситуації викладач і його предмет (аналіз політики) схожий на Сфінкса — мовчазно мудрого і незбагненого.

Ефективним продовженням є пропозиція набуття необхідних навичок реалізації здібностей за допомогою пропонованого курсу. Цікаво спостерігати, як слухачі вчаться робити аналіз політики, як це спостереження перетворюється під кінець уже на „спостереження за спостерігачем”, а їх досвід стає порадином: слухачі **відчувають**, що стають компетентнішими, адже на початку вивчення курсу лунали слова про компетентність, привабливість, стратегічність тощо та невимовлені запитання: як може навчати (тим більше писати книги) той, хто не може зрозуміло сказати, що це? Як цьому можна навчати і як це можна вивчити?

Мовчазним помічником завжди є аналіз політики: той, хто не знає, що це — навчас, а той, хто здійснює аналіз — не знає, як це кваліфіковано виконати. Ще одна закономірність, характерна для аналізу: аналізу політики можна навчатися, але не можна навчитися, оскільки це можливо лише за наявності здібностей та виключно шляхом тренінгів (проблемою лишається самоосвіта як самовдосконалення). Перефразовуючи відомі слова, скажемо, що аналіз політики — це висококваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем.

Аналіз політики (особливо перший етап — визначення проблеми) краще вивчається у зворотному напрямі, оскільки позиція, що „добре сформульована проблема – це напіввирішена проблема” [12, с. 319] ґрунтується на тому, що проблема лише тоді є проблемою, коли її можна конкретно вирішити (вирішення проблеми — шлях для створення нових проблем). Адже немає конкретного вирішення — немає й проблеми. Інакше – це проблемна ситуація, тобто сукупність кількох проблем, а її аналіз проводиться для обґрунтування важливості своєї роботи (ніколи не будеш безробітним, адже люди швидше прощають невдачі тим, кому постійно щось не вдається, ніж тим, кому постійно вдається все і вони щось одне не роблять) і незамінності виконавця. Тобто, слухачів переконують у конкретному формулюванні проблеми, придатної для аналізу (порадою є відсутність у формулюванні проблеми слів, орієнтованих на процес (наприклад, шляхи реформування, вдосконалення, оптимізація, поліпшення тощо) та початок речення зі слова „як”).

Вивчення аналізу політики у зворотному напрямі можливо означає зосередження уваги в середині процесу: усвідомлення проблеми, альтернативи рішення, прийняття рішення, впровадження, оцінювання наприкінці кожного етапу. Як свідчить практика, коли слухачі йшли шляхом зворотного дослідження, то це давало найкращі результати. Тобто, формулювання проблеми стає заключним етапом (зазвичай спочатку формулюється „робоча” назва проблеми). Чому так? Що є первинним — проблема чи її розв’язання? Чому шлях через „чорний хід” має результат, а схема залишається незмінною? Можливо, схему слід переглянути чи наполягати на її незмінності? Проблема в менталітеті чи в формулюванні проблеми, більше схожому на закінчення, ніж на початок аналізу? Коли слухачі починають писати аналітичні записки (докладніше див. [13]), то вдаються до широких пошуків з шокуючим зосередженням на лаконізмі. Побажання „бути творчими!” як складник аналізу політики (про що багато написано і занадто мало відомо) є риторичним, оскільки творчий компонент компрометується тим, що політ думки перетворюється на одну логічну послідовність.

Головна ідея цієї роботи була спрямована на кристалізацію і донесення **аналізу державної політики** до широкої громадськості за допомогою характеристики поняття і змісту політики, різних підходів до її аналізу

та проблеми здійснення самого аналізу. Це передусім ґрунтується на тому положенні, що аналіз державної політики є невід'ємним складником суспільного процесу. Дискусійними залишаються питання про цілі, взаємозв'язок державної і приватної сфер, проблеми для аналізу, стратегії політики, інструменти впровадження тощо. Все це обумовлено тим, що, як зазначає Л. Пал, аналіз „позначений більшою мірою творчим підходом та уявою, ніж майстерним оволодінням технічною деталлю” [8, с. 14]. Адже реальний аналіз – це не лише збирання й оцінювання інформації щодо вибору напряму політики, тобто стереотипна раціональна майстерність, а ґрунтовне, чітке, критичне і переконливе кваліфіковане інтелектуальне міркування (осмислення-усвідомлення), що є визначально важливішим за фундаментально цінну логіку і фактичні дані. Узагальнюючи, можна сказати, що грамотний аналітик політики переважно здійснює аналіз як „професійне вгадування”.

Підсумовуючи, зазначимо, що в останні роки зросло значення аналізу політики як для фахівців з державного управління, так і для споживачів послуг влади у зв'язку з домінуючою орієнтацією суспільства на встановлення ліберально-демократичних інституцій. Ми є свідками посилення співпраці України з ЄС та СНД, дискусії щодо місця і ролі України в НАТО, а термін „демократія” став найуживанішим у ЗМІ. Слід відзначити позитивну тенденцію до скорочення елітарної замкненої сфери вироблення політики (хоча це швидше нагадує демократичний централізм чи адміністративну демократію) і розширення відкритості й прозорості системи прийняття рішень. В країні існує чимало комітетів, комісій, громадських організацій, круглих столів, консультаційних установ, тобто зовнішніх атрибутів демократичності, завдяки яким громадяни мають більшу можливість формально характеризувати державну політику.

Автор не впевнений, що його скромний доробок швидко вплине на процес утвердження аналізу державної політики як прикладної суспільної науки, сфери професійної діяльності і навчальної дисципліни, та все ж, зважаючи на відповідальність перед наступними поколіннями українських громадян, сподівається, що це є певним „капіталовкладенням” у майбутнє.

Література:

1. **Вайс К. Г.** Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К.: Основи, 2000. - 671 с.
2. **Веймер Д. Л., Вайнінг Е. Р.** Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника; наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
3. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О.

Рудік, Т. Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2001. - 238 с.

4. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. - К.: Вид-во УАДУ, 2001.- 480 с.

5. **Кілієвич О.** Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. - К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2003. - 510 с.

6. **Мак'явеллі Н.** Флорентійські хроніки; Державець / Пер. з іт. А. Перепада. - К.: Основи, 1998. - 492 с.

7. Новый энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. - СПб, Б. г. - Т. 2. - С. 477 - 478.

8. **Пал Л. А.** Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюби. - К.: Основи, 1999. - 422 с.

9. **Ребало В. А., Валецький О. Л., Кальниць Ю. Г.** Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.

10. **Саймон Г. А.** Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. - Вид. переробл. і доп. числен. заув. авт. - К.: АртЕк, 2001. - 392 с.

11. **Сарторі Дж.** Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. - К.: АртЕк, 2001. - 224 с.

12. **Тертичка В.** Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. - К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2002. - 750 с.

13. **Янг Е., Куїнн Л.** Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К.: „К.І.С.”, 2003. - 130 с.

14. **Anderson J. E.** Public Policy-making: An Introduction. - Boston: Houghton Mifflin Company, 1997. - 355 p.

15. **Dye T. R.** Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes. - The University of Alabama Press, 1983. - 122 p.

16. **Friedrich C.** Man and His Government. - New York: McGraw-Hill, 1963. - 737 p.

17. **Jackson R. J., Jackson D. J.** Comparative Government: An Introduction to Political Science. - 2nd-ed. - Ontario: Scarborough, Prentice Hall; Allyn and Bacon Canada, 1997. - 519 p.

18. **Wildavsky A.** Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. - New Brunswick: Transaction Publishers, 1987. - 431 p.