

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ

В статті досліджується аналіз державної політики в системі політичної аналітики. Виокремлюються та аналізуються рівні аналізу державної політики. Розглядається співвідношення політичного аналізу й аналізу державної політики. Визначаються завдання, які покликаний вирішувати аналіз державної політики.

Ключові слова: політична аналітика, аналіз державної політики, рівні аналізу державної політики, політичний аналіз.

Проблеми державної (публічної) політики все більше і більше потрапляють в поле зору громадянського суспільства, вони досліджуються його інституціями, створюються спеціальні дослідні та аналітичні центри, метою діяльності яких є аналіз та вплив на процеси вироблення і впровадження державної політики. З розвитком сучасних технологій громадянське суспільство може не просто вимагати від влади щось зробити, а може пропонувати конкретні (відповідним чином оформлені) розв'язки нагальних проблем. За таких умов і влада, і суспільство повинні володіти елементарними знаннями експертно-аналітичної діяльності та вміти вибудовувати стратегію співпраці в публічній сфері.

Все це зумовило становлення проблеми державної (публічної) політики як окремого об'єкта наукового пошуку та практичної діяльності. Інституціональні можливості окремих наук виявляються недостатніми для здійснення комплексних досліджень проблем державної політики в умовах трансформаційних змін. Використання методів аналізу політики, що сприяють створенню міждисциплінарних зв'язків, дає можливість усунути обмеження, притаманні вузькоспеціалізованим галузям наукового знання. Це дозволяє гармонізувати їхні досягнення у загальному синтезі, що сприятиме ефективнішому використанню принципів наукового пізнання для прискорення процесу державотворення, оптимізації ходу реформаційних перетворень з найменшими витратами для суспільства.

Політологи, так само як й інші науковці, розробляють велику кількість концепцій, моделі яких допомагають зрозуміти й описати політичне життя нашого суспільства, але найбільшою проблемою суспільного розвитку є наукове розроблення державної політики та реального механізму впровадження державно-політичних рішень, їх моніторингу, оцінювання та підвищення ефективності.

У пострадянському науковому просторі існує багато білих плям щодо аналізу державної політики. Точиться багато дискусій з приводу термінології, соціального призначення, об'єкта, предмета, місця серед суспільних наук та в системі аналітичної діяльності. Крім того, даються в знаки відмінності у науковій традиції західної і вітчизняної думки, а також прірва між теоретичними розробками та їх практичною реалізацією у даній сфері в Україні.

Більшість західних дослідників розглядають аналіз державної політики як суто окремий і незалежний вид аналітичної діяльності, безвідносно до політичної аналітики. Для них він є однією з дисциплін, що вивчає суспільство. З огляду на вітчизняну традицію, нам видається правильним розгляд аналізу державної політики в системі саме політичної аналітики. Ми не ставимо під сумнів його самостійність у вивченні суспільних проблем, але наголошуємо на органічному зв'язку з політичною аналітикою, її принципами, методологією і методикою. Тому в даному дослідженні ми будемо спиратись на праці переважно російських та вітчизняних вчених, а саме: А. Ахременка, В. Лобанова, К. Сімонова, С. Туронка, О. Валевського, Т. Брус, О. Дем'янчука, Ю. Кальниша, О. Кілієвича, В. Ребкала, В. Романова, В. Рубанова, О. Рудіка, Ю. Сурміна, С. Телешуна та В. Тертички.

Метою даної статті є дослідження аналізу державної політики в системі політичної аналітики, тобто визначення того специфічного, що є предметом дослідження даного виду суміжної аналітичної діяльності. Відповідно до зазначеної мети необхідним є з'ясування сутності політичної аналітики та її складових, розгляд співвідношення аналізу державної політики та політичного аналізу, визначення рівнів та завдань аналізу державної політики.

Визначаючи місце аналізу державної політики в системі політичної аналітики необхідно також зважати на образ і роль сучасного аналітика політики. Як зазначає Б. Рейдін, образ аналітика політики з часом змінюється. Образ аналітика як академічного вченого, чий продукт є набором письмових документів поступається образу аналітика який робить свій внесок у процес шляхом проведення нарад та використання інших форм більш неформальної взаємодії. У деяких випадках формалізований підхід до аналізу публічної політики був замінений груповою взаємодією, в якій окремий аналітик є одним із учасників дискусії. Такий стан справ зумовлений також, на думку дослідника, розмиванням меж між аналізом політики і управлінням [11, р. 16–17].

Аналіз державної політики, як і політичний аналіз ми можемо віднести до такого напрямку аналітики, як політична аналітика – теоретико-прикладна галузь наукового пізнання реальності, пов'язана з функціонуванням політичної системи суспільства. Звичайно дехто може не погодитися з даним твердженням, але ніхто не може заперечувати наявність багатьох точок дотику політичної аналітики та аналізу державної політики. Матиме рацію і той, хто скаже, що більшість проблем, які покликана розв'язувати державна (публічна) політика не є політичними за своїм змістом, але всі вони так чи інакше вимагають використання політичних методів для свого розв'язання.

Український вчений В. Рубанов визначає політичну аналітику як сформовану в процесі диференціації та інтеграції міждисциплінарного наукового знання експертно-аналітичну систему способів і процедур циклічного, замкнутого процесу формулювання та аналізу проблеми, політичного прогнозування, політичного консультування, прийняття та реалізації політичних рішень [5, с. 40].

Отже, політична аналітика – це система знань та методів, за допомогою яких можна отримати найдостовірніше, найточніше та найповніше уявлення про сутність соціально-політичних явищ та процесів. Вона заснована на соціально-політичних законах та закономірностях, суттєвих зв'язках, які пронизують зазначені явища та процеси, враховує інтереси, потреби і стимули суб'єктів політики. Мета політичної аналітики – отримати найдостовірніше, найточніше та найповніше уявлення про сутність явищ та процесів, що відбуваються в політиці, задля прийняття ефективного рішення. Аналітик повинен знати чому, як і яким чином відбувалася подія, що в цьому випадку вплинуло на даний результат, яким чином вона буде проявлятися в майбутньому і які чинники будуть визначати її розвиток. Важливим теоретичним завданням політичної аналітики виступає виявлення, розуміння, узагальнення і концептуалізація закономірностей сфери політики.

Таким чином, можна сказати, що політична аналітика виступає як теоретико-прикладна, політико-управлінська система знань, складовими якої є політичний аналіз, політичне прогнозування, аналіз державної (публічної) політики, політичне консультування, теорія прийняття політико-управлінських рішень, політичне проектування та моделювання.

Залежно від розуміння поняття "політика", можна виокремити три основні об'єкти, на які буде спрямовано аналіз в політиці: 1) зміст політики (polity) – це політична організація того чи іншого суспільства, тобто система принципів і норм, інститутів та механізмів, що об'єднують людей в політичну спільність; 2) політичний процес (politics) – це функціонування політичної системи суспільства, діяльність її суб'єктів, взаємовідносини різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх інтересів, політична культура, суспільна думка, цінності та цілі політичного життя; 3) продукт діяльності політичної системи (policy) – це конкретні регулятивні та розподільчі рішення й дії, що створюють політику держави (курс, напрям і план дій) механізми прийняття і технології реалізації державно-управлінських рішень, оцінку їх ефективності та прогноз соціальних наслідків [10, с. 16–17; 1, с. 17].

Таким чином, на основі вищезазначеного, ми можемо виокремити три класи проблем, на вирішення яких може бути спрямований аналіз в політиці: 1) пізнавальні проблеми, які утворюються через невідповідність між доступним рівнем знання про політичні явища та процеси, їх зв'язки з іншими явищами та процесами в суспільстві і необхідним рівнем знання для їх осмислення; 2) конкретні проблеми суб'єктів політичної системи (переважно ядром цих проблем є владні відносини), суть яких полягає в максимізації вигоди конкретного актора в конкретній політичній ситуації; 3) проблеми суспільного життя (ядро – вироблення ефективної державної політики та політичного курсу), не зачіпають відносини з приводу влади, але потребують для свого вирішення політичних методів.

Рівень аналізу в політиці, що вирішує перше коло проблем, вчені визначають як теоретичний рівень. Аналітика теоретичного рівня перед-

бачає високий ступінь узагальненості отриманого знання, його здатність поширюватися на велику сукупність політичних явищ та процесів. Її мета – знаходження та пізнання закономірностей політичного життя. Характерною особливістю таких висновків та закономірностей є їх довгострокова актуальність. При вирішенні пізнавальних проблем політичний аналіз орієнтований на інтереси суспільства в цілому, а не на вузькогрупові інтереси чи цілі конкретного суб'єкта політичної системи.

Вироблення рішень другого і третього кола проблем формує прикладний рівень аналізу в політиці. Для аналітики даного виду характерними є утилітарність, корисність знання для вирішення конкретної проблеми конкретного політичного актора. Об'єктом прикладного аналізу в політиці виступають проблеми, що чітко локалізовані в просторі та часі. Прикладне знання ставить перед собою мету безпосереднього впливу на конкретні політичні процеси та їх корекцію відповідно до поставленої мети [2, с. 9–11].

Об'єктом аналізу державної політики виступає третій клас проблем, тобто він спрямований на вирішення суспільних проблем шляхом вироблення ефективної державної політики, а другий – є сферою політичного аналізу, пріоритетом якого є клієнт та його цілі.

Відповідно до загального підходу аналізу в політиці, аналіз державної політики здійснюється на трьох рівнях – теоретичному, практичному і методологічному. На теоретичному рівні аналіз державної політики зосереджується на взаємозв'язку детермінантів (причин виникнення) та змісту (завдання, наміри, визначення проблеми і засоби її вирішення) державної політики, тобто він спрямований на пояснення природи державної політики, її властивостей та змісту. Прикладний рівень аналізу державної політики зосереджує увагу на зв'язку між змістом державної політики та її наслідками. Він безпосередньо стосується з'ясування адекватності, ефективності та доцільності використання тієї чи тієї альтернативи державної політики. Цей рівень аналізу державної політики передбачає наявність певного контексту, розглядає конкретні події та явища суспільного буття, тобто загалом спрямований на конкретну державну політику в конкретних умовах. Він має чітку просторово-часову орієнтацію. На відміну від теоретичного рівня, практичний, має великий перетворюючий потенціал.

Ці два рівні аналізу державної політики також відрізняються інституційно і переслідують зазвичай різні цілі. Суб'єктами, що здійснюють теоретичний аналіз державної політики частіше за все виступають університети і незалежні аналітичні центри, а практичний аналіз державної політики здійснюють експерти-аналітики, які можуть бути як державними службовцями, так і працювати в приватних консультативних фірмах, безпосередньо для уряду і зацікавлених груп. Теоретичний рівень аналізу державної політики створює інформацію, теорію і моделі, які використовуються для практичного вироблення державної політики. В свою чергу прикладний аналіз державної політики надає важливий матеріал для теоретичних узагальнень.

На підтримку даного визначення рівнів аналізу державної політики наведемо думку російського вченого В. Лобанова, який виокремлює два рівні аналізу державної політики, а саме: 1) макрорівень – вивчає загальну систему розвитку державної політики та її результати й наслідки; 2) мікрорівень – основну увагу тут приділяють формуванню альтернативних варіантів політики в певній сфері та оцінці ефекту від її реалізації [3, с. 33].

Щодо методологічного рівня, то варто зазначити, що методологія – це система принципів наукового дослідження, сукупність дослідницьких процедур зі збору, первинної обробки і аналізу інформації. Методологічний рівень аналізу політики "відповідає" за те, щоб сукупність операцій із перетворення інформації в теоретичне і прикладне знання про політику здійснювалося правильним чином. Це означає, по-перше, відповідність загальнонауковим принципам конструювання нового знання. Найважливіше місце серед них займають принципи логічної і емпіричної обґрунтованості, перевірки на істинність/хибність, експліцитності. І прикладний, і теоретичний аналіз політики є науковими методами пізнання: тут нічого не сприймається на віру без відповідних доказів, обґрунтувань, контрольних процедур. По-друге, правильне перетворення вихідної інформації в нове знання повинно враховувати специфіку предметної сфери аналізу державної політики.

Найважливішими недостатньо вивченими методологічними проблемами аналізу політики можна назвати три ключові проблеми:

1) перша проблема полягає у виявленні ролі аналізу політики в суспільстві, його функціонального призначення;

2) другою проблемою є типологія аналізу політики, адже без виокремлення конкретних різновидів аналізу політики ставити питання про її технологізацію недоцільно;

3) третьою проблемою виступає проблема алгоритмізації аналізу політики, розробки його технологічних схем, які повинні дозволяти забезпечувати технологічне вирішення задач, що виникають в практиці управління [8, с. 155–156].

Український вчений В. Рубанов, здійснюючи спробу розмежування політичного аналізу і аналізу політики зазначає, що "основним критерієм, який дозволяє розмежувати предметну сутність політичного аналізу й аналізу політики як політико-управлінських, теоретико-прикладних наукових дисциплін є природа методів, які використовуються, як прояв діалектичної єдності загального й особливого в аналітичному процесі підготовки, прийняття та реалізації публічних політичних рішень і програм" [6].

Спільним, на думку автора є те, що і раціональні, і експертні методи, які використовуються в аналітичному процесі політичними аналітиками й політичними експертами, застосовуються на всіх без винятку фазах цього циклічного процесу. Тобто сама складність і багатогранність публічних політичних проблем зумовлює необхідність цілісної експертно-аналітичної системи раціональних та експертних методів й процедур. Але, не зважаючи на це, аналіз політики є самостійною політико-управлінською дисципліною, яка має не тільки своїх виконавців – політичних

експертів, але і власну методологічну основу: експертні методи і процедури в аналітичному процесі. Процедурно-функціональне призначення аналізу політики полягає в здійсненні політичними експертами за допомогою експертної системи методів і процедур синтезу аналітичної інформації, підготовленої політичними аналітиками за допомогою традиційних раціональних методів. Вчений зазначає, що аналіз здійснюється політичними аналітиками (на фазі ініціювання й визначення мети політики), а політичні експерти здійснюють на основі попереднього аналізу синтез (на фазі прогнозування й вироблення оптимальних варіантів політики) [6].

Отже, автор наголошує на нерозривній єдності політичного аналізу і аналізу політики. Він визначає першість політичного аналізу, який є основою аналізу політики. Але заглиблюючись в дану проблематику розумієш, що ці два види аналітичної діяльності (дисципліни, галузі науки) не стільки відрізняються методами дослідження, скільки предметною сферою, яку вони покликані досліджувати. А їх єдність є свідченням того, що вони мають одну основу – політичну аналітику (загалом аналітичну діяльність, зокрема, експертна діяльність є різновидом аналітичної діяльності), яка і обумовлює зв'язок між ними.

Таким чином, політичний аналіз і аналіз політики – поняття не зовсім тотожні. Аналіз політики є самодостатнім процесом і водночас неодмінною змістовою складовою політичного аналізу. Результатом аналізу політики є порада, результатом політичного аналізу – прогноз. У широкому розумінні політичний аналіз переважно стосується politics.

Узагальнюючи визначення політичного аналізу звернемося до політичної енциклопедії. Там політичний аналіз визначається як процес збирання й узагальнення інформації про політичну систему загалом і окремі її складові, виявлення зв'язків, взаємозалежностей та механізмів взаємодії суб'єктів політичного процесу, його закономірностей, аналогів і детермінант з метою прогнозування напрямів і майбутніх результатів, наслідків політичних дій та їхнього впливу на розвиток суспільства [4, с. 26]. Таке розуміння передбачає характеристику політичних інститутів, процесів та стилів чи моделей політичної поведінки й використання результатів дослідження при тлумаченні політичного процесу в межах політичної системи [9, с. 67].

Якщо для всіх напрямів політичної аналітики як галузі наукового пізнання спільним об'єктом виступає політична система суспільства, а зрештою – вся система явищ суспільного буття, які можуть впливати на політичні відносини, то предмет аналізу державної політики і політичного аналізу явно різняться. В обох випадках предметом аналізу є проблема. Але в першому випадку йдеться про проблему державної політики, тобто про будь-яку суспільно значущу проблему, розв'язання якої здійснюється шляхом формування та реалізації державної політики (дії/бездії держави). Що ж стосується політичного аналізу, то цей вид аналітичної діяльності в політиці саме тому найчастіше й плутають з аналізом державної політики, що предмет політичного аналізу досі не чітко окреслено на концептуальному рівні.

Виходячи з місця, яке займає аналіз державної політики в системі політичної аналітики слушним є наведення завдань, які він покликаний вирішувати. Отже, аналіз державної політики вирішує такі завдання:

1) одержує інформацію, необхідну для обґрунтування цілей і формування завдань державної політики і управління;

2) аргументує прийняття державно-політичних рішень;

3) виявляє соціальні резерви та використовує їх для підвищення ефективності виробництва і управління;

4) якнайкраще виходить із кризових і неоднозначних ситуацій;

5) сприяє розробці концепцій, проектів, програм, планів і прогнозів;

6) удосконалює організацію і систему управління;

7) обґрунтовує необхідність та ефективність державно-політичних рішень та їх відбір;

8) інтелектуально забезпечує оцінювання, адже вироблена оцінка виступає основою для планування і здійснення політичної та державно-управлінської діяльності;

9) проводить експертизу законодавчих і нормативно-правових актів, концепцій реформ, проектів, пропозицій і рекомендацій, тобто з'ясування обґрунтованості, відповідності нормам пропонованого для експертизи матеріалу, осмислення позитивних і негативних наслідків від їхньої практичної реалізації [7].

Підсумовуючи все вищезазначене можна дійти до наступних висновків.

По-перше, існує нагальна потреба ґрунтовного дослідження аналізу державної політики як специфічного різновиду аналітичної діяльності, зокрема його ролі та місця в системі політичної аналітики як фундаменту вирішення суспільних проблем.

По-друге, аналіз державної політики можна віднести до такого напрямку аналітики, як політична аналітика – теоретико-прикладна галузь наукового пізнання реальності, пов'язана з функціонуванням політичної системи суспільства, адже для вирішення суспільних проблем необхідними є політичні методи, а взаємодія багатьох акторів в процесі вироблення та реалізації будь-якої державної політики вимагає ціннісного обґрунтування вибору тієї чи іншої альтернативи. Звичайно пошук альтернатив вимагає спеціального неполітичного знання, але кінець кінцем політичний чинник стає визначальним.

По-третє, об'єктом дослідження аналізу державної політики є продукт діяльності політичної системи, тобто конкретні регулятивні та розподільчі рішення й дії, що створюють політику держави.

По-четверте, аналіз державної політики здійснюється на трьох рівнях – теоретичному, практичному і методологічному. На теоретичному рівні аналіз державної політики зосереджується на взаємозв'язку детермінантів та змісту державної політики. Прикладний рівень аналізу державної політики зосереджує увагу на зв'язку між змістом державної політики та її наслідками. Методологічний рівень аналізу політики "відповідає" за те, щоб сукупність операцій із перетворення інформації в теоретичне і прикладне знання про державну політику здійснювалося правильним чином.

По-п'яте, політичний аналіз і аналіз державної політики – поняття не зовсім тотожні. Результатом аналізу політики є порада, результатом політичного аналізу – прогноз. В обох випадках предметом аналізу є проблема. Але в першому випадку йдеться про проблему державної політики, тобто про будь-яку суспільно значущу проблему, розв'язання якої здійснюється шляхом формування та реалізації державної політики. В другому випадку мова йде про проблему конкретного політичного актора, вирішення якої передбачає максимізацію його здобутків.

Список використаної літератури:

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: збірка документів і матеріалів / [уклад. О. І. Клісвич, В. В. Тертичка]; Національна академія держ. управління при Президенті України. Центр дослідження адміністративної реформи. – К.: К. І. С., 2004. – 210 с. 2. Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование: [учеб. пособие] / А. С. Ахременко. – М.: Гардарики, 2006. – 333 с. 3. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация: [учеб. пособие] / В. В. Лобанов. – М.: ГУУ, 2000. – 114 с. 4. Політична енциклопедія / [редкол.: Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.) та ін.]. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – 808 с. 5. Рубанов В. Методологічна сутність політичної аналітики / В. Рубанов // Політичний менеджмент. – 2008. – № 3. – С. 29–42. 6. Рубанов В. Політичний аналіз і аналіз політики: загальне й особливе [Електронний ресурс] / В. Рубанов // Політичний менеджмент. – 2009. – № 6. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/pome/2009_6/PDF/04_Rubanov.pdf. 7. Сурмін Ю. П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку [Електронний ресурс] / Ю. П. Сурмін // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/txts/06syppdsv.htm>. 8. Сурмін Ю. П. Аналітична діяльність: теорія, методи, інструменти: учеб. для студ. высш. завед. / Ю. П. Сурмін, И. П. Бидзюра – К.: Освіта України, 2012. – 494 с. 9. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – С. 67. 10. Туронок С. Г. Политический анализ: курс лекцій: [учеб. пособие] / С. Г. Туронок. – М.: Дело, 2005. – 359 с. 11. Radin Beryl A. Policy Analysis Reaches Midlife / Beryl A. Radin // Central European Journal of Public Policy. – June 2013. – Vol. 7, № 1. – P. 8–27.

Надійшла до редколегії 11.06.2014

И. И. Петренко

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АНАЛИТИКИ

В статье исследуется анализ государственной политики в системе политической аналитики. Выделяются и анализируются уровни анализа государственной политики. Рассматривается соотношение политического анализа и анализа государственной политики. Определяются задания, которые должен решать анализ государственной политики.

Ключевые слова: политическая аналитика, анализ государственной политики, уровни анализа государственной политики, политический анализ.

I. Petrenko

THE PUBLIC POLICY ANALYSIS IN SYSTEM OF POLITICAL ANALYTICS

The public policy analysis in the system of political analytics is explored in the article. Levels of public policy analysis are distinguished and analyzed. Correlation between policy analysis and public policy analysis is considered. The tasks which is solving by public policy analysis are determined.

Keywords: political analytics, public policy analysis, levels of public policy analysis, political analysis.