

УДК 35:303.7

*А. О. Лашко,*  
аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,  
м. Харків

## ДЕЛІБЕРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ В РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ МОЗКОВИХ ЦЕНТРІВ

*Розглянуто концепцію мозкових центрів. Проаналізовано особливості деліберативного аналізу політики у порівнянні із традиційним аналізом політики. Визначено складові деліберативного аналізу політики.*

**Ключові слова:** деліберативний, концепція, аналіз політики, мозковий центр, громадська участь, стейкхолдер, постпозитивізм.

**Постановка проблеми.** Деліберативний аналіз політики (ДАП) є важливим елементом розвитку постпозитивістського аналізу політики. Тим не менш існує проблема застосування його на практиці. У наукових працях організаційний аспект практичного застосування ДАП слід пов'язувати з концепцією «мозковий центр 2.0» (МЦ 2.0). Завдання учасників МЦ 2.0 полягає в інтеграції громадськості в процес деліберації.

Розвиток ДАП в рамках постпозитивізму відповідає зростаючій необхідності в деліберації і спільному врядуванні. ДАП охоплює різні філософські підходи, не зациклюючись на позитивістському акценті використання даних і моделей. Це дозволяє враховувати різні цінності та інтереси стейкхолдерів, які часто мають суперечливе розуміння політики. Фахівці з деліберативного аналізу повинні використовувати діалог між стейкхолдерами як основу аналізу, результатами якого є дані, необхідні для спільного вирішення проблем і досягнення консенсусу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні питання деліберативного аналізу політики викладено в роботах таких вчених, як Д. Дьонінг, А. Лін, І. Майер, Р. Страус, Ф. Фішер, М. Хаджер.

**Мета статті** – визначити особливості деліберативного аналізу політики в рамках концепції мозкових центрів.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі традиційний позитивістський аналіз політики домінує, а ДАП не отримав широкого визнання в наукових колах. Для цього є кілька причин. По-перше, за десятки років, починаючи з 1950-х рр., в рамках позитивістського аналізу політики було зібрано величезну методологічну базу і накопичено досвід його застосування. По-друге, дискурс в цій області було сформовано прихильниками традиційних підходів. Переважна більшість існуючих навчальних програм, планів, наукових журналів та конференцій мають позитивістську спрямованість. Не дивно, що ДАП та іншим постпозитивістським започаткуванням довгий час не приділялася увага. По-третє, традиційний аналіз політики передбачає використання «жорстких» методів, що пов'язані з прогнозуванням, оптимізацією та оцінкою, логіка яких є відносно простою й зрозумілою. ДАП та інші постпозитивістські варіанти здаються «м'якшими» через використання ними контекстно-орієнтованих методів та їх орієнтації на певний політичний аспект вироблення політики. У порівнянні з кількісним аналізом, ДАП здається набагато більш гнучким і складним у застосуванні.

Проблема практичної реалізації постпозитивістських підходів заважає їх поширенню та визнанню. І. Майер зазначає: «В цілому, прихильники [постпозитивізму] проявляють мало розуміння в тому, які методи та інструменти необхідно використовувати. Багато хто з них переконливо доводить, що аналіз політики має бути спільним, але не дає ніяких відправних точок для розробки та оцінки такого аналізу» [10, с. 11]. Це також вірно щодо ДАП. Дослідження, пов'язані з ДАП, в основному присвячені теоретичним проблемам [4], розгляду конкретних випадків через призму ДАП [7], а також використанню інтерпретативних методів, таких, як дискурсивний аналіз [8], нарративний аналіз [12], Q-методологія [3].

Без розвитку мозкових центрів, сучасний аналіз політики навряд чи мав такий вплив на суспільство. Так само, для практичного застосування ДАП потрібна певна організаційна платформа. У зв'язку з цим виникає кілька питань: як організувати роботу фахівців з ДАП і як повинна виглядати

організація, в якій вони будуть працювати?

Ми пропонуємо розглянути концепцію МЦ 2.0, в рамках якої можливе вирішення зазначених вище питань. У цьому випадку «2.0» показує різницю між цією концепцією, що практично не має відношення до проведення традиційного аналізу політики, і класичними мозковими центрами, що організовано згідно з концепцією «мозковий центр 1.0» (МЦ 1.0).

Взагалі мозкові центри в контексті політики – це науково-дослідні інститути, що займаються дослідженням та аналізом конкретної сфери політики або широкого кола політичних питань, інформуванням громадськості з питань політики; до порад яких прислухаються розробники політики. Дослідники не дійшли до єдиної думки щодо того, де проходить межа між мозковими центрами та іншими організаціями. Мозкові центри бувають чотирьох типів: академічні мозкові центри; мозкові центри, де працюють наймані дослідники; пропагандистські мозкові центри; партійні мозкові центри. Цікаво, що розуміння мозкового центру відрізняється в різних країнах. Наприклад, англо-американське визначення підкреслює незалежність і некомерційний характер його роботи, а європейська і азіатська традиції відрізняються настільки, що неможливо знайти єдине визначення.

На нашу думку, існують дві основоположних характеристики мозкових центрів. По-перше, головними функціями організацій такого типу повинні бути дослідження та консультування. Незважаючи на безліч функцій, якими володіють мозкові центри, їх основна діяльність повинна полягати в проведенні орієнтованих на політику досліджень, аналізу та консультацій. Таким чином, інформаційно-пропагандистська діяльність організацій має бути відсутньою. По-друге, вони повинні бути незалежними від політичних партій.

Концепції МЦ 1.0 і МЦ 2.0 відрізняються, головним чином, з точки зору парадигми аналізу політики, на якій вони засновані. МЦ 1.0 спирається на традиційну позитивістську парадигму, а МЦ 2.0 засновано на постпозитивістській.

Чому ж інституції, відповідальні за ДАП, мають бути розміщені в рамках



МЦ 2.0? Ми хотіли б відзначити три причини. По-перше, для проведення ДАП, як і для проведення традиційного аналізу політики, необхідна певна інституція. Відомо, що зростання МЦ 1.0 значною мірою покращило практику традиційного аналізу політики.

По-друге, термін «МЦ 2.0» підкреслює аспект підтримки прийняття рішень в ДАП. Розробники політики усвідомили важливість МЦ 1.0, коли отримали значущі для них результати політичних досліджень від інституцій, що займаються аналізом політики. Так само в МЦ 2.0 підкреслюється, що розробники політики можуть розраховувати на цей новий вид мозкових центрів і отримати корисну інформацію завдяки ДАП. Відомо, що процес ДАП надає громадянам можливість отримати нові знання, покращує демократію тощо. Однак сам процес недостатньо вивчено. Щоб скласти конкуренцію традиційним підходам у практичній сфері, ДАП повинен чинити істотний вплив на реальне вироблення політики шляхом надання допомоги особам, які приймають політичні рішення, прояснення хаотичної політичної картини, надання політично прийнятних і технічно здійснюваних рішень.

По-третє, поява традиційних мозкових центрів відбулась в епоху, коли «лідери більше потребували експертів, а не громадян, політичної еліти, а не активного суспільства» [6]. В концепції МЦ 2.0 спостерігається спроба поєднати експертну оцінку з думкою громадськості та розробниками політики.

Слід зазначити, що МЦ 1.0 і МЦ 2.0 представляють ідеальну модель. Інституція, що займається політичними дослідженнями, може мати характеристики як МЦ 1.0, так і МЦ 2.0.

Отже, діяльність МЦ 2.0 пов'язана з процесами участі громадськості, деліберації та вирішення конфліктів. Завдяки МЦ 2.0 політики, громадяни та стейкхолдери можуть прийти до кращого розуміння цінностей, інтересів і дискурсів в контексті політики. Вони також отримують більше шансів вирішити конфлікти та прийти до консенсусу. МЦ 2.0 є логічним способом організації ДАП і може сприяти його ефективній практичній реалізації та розповсюдженню.

Перейдемо до детального розгляду ДАП. У традиційному аналізі політики підкреслюється технічний аспект політики і присутній поділ на аналіз та залучення громадськості. У ДАП спостерігається спроба повернути цінності демократії і поставити участь громадськості у центр вироблення та аналізу політики [2]. Принципи ДАП полягають в наступному:

1. В рамках ДАП відкидається так звана «ціннісна нейтральність», що притаманна позитивістському аналізу політики, а «цінність» грає роль ключового елемента аналізу. Часто стейкхолдери мають різні погляди на контекст та цілі політичних питань, тому фахівці з деліберативного аналізу допомагають їм у вирішенні суперечок, що виникають. Можна сказати, що в цьому випадку аналіз політики знаходиться у відповідності з демократичним духом і його результати, ймовірно, будуть справедливими та прийнятними для всіх.

2. Політичні дослідження повинні бути інтегровані з громадською участю. Аналіз повинен ґрунтуватися не тільки на експертних оцінках, але і на «локальних знаннях» громадян, що залежать від контексту та є ключем до розуміння їх вподобань та цінностей. Локальні знання виробляються в процесі громадської участі. Крім того, громадяни самі можуть зробити внесок в ДАП, ділячись власним досвідом, розробляючи варіанти вирішення проблем, і навіть проводячи деякий аналіз.

3. ДАП використовує діалог, аргументацію та обговорення в якості основних елементів аналізу. Хоча в ДАП визнається важливість структурованих даних та пророблених моделей, більше уваги приділяється поглибленому дослідженню та оцінці взаємодії між громадянами та стейкхолдерами. В ДАП підкреслюється, що справедливе рішення виникає внаслідок консенсусу серед стейкхолдерів. І тому задача фахівців з деліберативного аналізу полягає у створенні форумів для громадян і стейкхолдерів, де вони змогли б висловити власну думку та сісти за стіл переговорів, якщо це необхідно. У цьому випадку фахівці виступають в ролі спостерігачів або посередників, а не тих, хто вирішує проблеми.

4. Спектр обов'язків політичних аналітиків помітно розширено. Крім

надання допомоги особам, відповідальним за вироблення політики, вони, виступаючи в ролі посередників, допомагають іншим політичним акторам – громадянам та стейкхолдерам, сформулювати власні погляди, вирішити суперечливі питання і досягти консенсусу.

Отже, виділимо основні відмінності ДАП від традиційного аналізу політики (див. таблицю).

Таблиця

## Порівняння традиційного і деліберативного аналізу політики

№ з/п	Характеристика	Традиційний аналіз політики	Деліберативний аналіз політики
1	Філософський напрямок	Позитивізм	Постпозитивізм
2	Раціональність	Інструментальна або технічна	Комунікативна або кооперативна
3	Соціальні умови	Сучасне суспільство, в якому панує професіоналізм	Період громадської участі та спільного врядування
4	Роль політичних аналітиків	Радники тих осіб, які відповідальні за вироблення політики	Підтримують як відповідальних за вироблення політики, так і громадян; допомагають створити умови для діалогу та пошуку консенсусу
5	Ставлення до цінностей/інтересів	Розділення фактів і цінностей; у центрі уваги – факти та технічний аналіз; ціннісною оцінкою займаються особи, відповідальні за вироблення політики	Будь-які цінності визнаються; є головним елементом аналізу
6	Ставлення до участі громадськості	Поділ аналізу та громадської участі	Аналіз засновано на результатах громадської участі
7	Спосіб вирішення проблем	Аналітики за допомогою технічного аналізу пропонують особам, що відповідальні за вироблення політики, варіанти вирішення проблем	Аналітики допомагають налагодити комунікацію між особами, відповідальними за вироблення політики, громадянами та стейкхолдерами, в процесі якої вони самі придуть до єдиного рішення
8	Базовий елемент аналізу	Дані, моделі	Діалог, аргументи, деліберация
9	Знання та навички, що використовуються	Експертна оцінка та професійні вміння аналітиків й експертів	Експертна оцінка нарівні з локальними знаннями; знання громадян та стейкхолдерів

У наукових колах відома суперечка з приводу відносин між ДАП і традиційним аналізом політики. Наприклад, Фішер [4] виступає за використання постпозитивістських підходів в якості основи та



позитивістських/емпіричних досліджень в якості другорядного елемента нового аналізу політики. Інші вчені говорять про зворотне. Веймер [14] стверджує, що емпіричний аналіз політики повинен як і раніше займати перше місце, а напрацювання постпозитивістського аналізу повинні розглядатися лише як альтернатива. Решта вчених дотримується думки, що кожен з підходів до аналізу політики має власні сильні та слабкі сторони, і тому говорить про необхідність їх одночасного використання [9], або про використання одного з них залежно від конкретних умов [2].

Ми дотримуємось прагматичної точки зору. По-перше, ми згодні з позицією Леона – ДАП і традиційний аналіз політики доповнюють один одного і не повинні розглядатися як взаємовиключні.

По-друге, ДАП є незамінним у двох випадках:

1. Коли вироблення політики або її аналіз значно залежить від громадськості. Типовим прикладом є ситуація, коли процес прийняття рішень вимагає схвалення громадськості. Таким чином, поєднання аналізу політики з участю громадськості має вирішальне значення.

2. Коли громадяни або стейкхолдери мають різні точки зору, інтереси, чи цінності, особливо, в умовах відсутності ефективного та інституціоналізованого механізму вирішення суперечок. Отже, необхідна деліберация в рамках спеціально організованого форуму, або в рамках заходів, що стосуються суспільної сфери.

Зазвичай, розробники політики звертаються до радників та/або відповідних чиновників, щоб достовірно визначити політичні чи демократичні аспекти своїх рішень. Тим не менш, в складних ситуаціях, коли вони мають справу з величезним масивом різнорідних і суперечливих даних, а також знаходяться в умовах невизначеності, викликаних інтенсивним застосуванням наукових методів, ДАП має очевидні переваги. Фахівці з деліберативного аналізу, будучи сполучною ланкою між розробниками політики та громадськістю, можуть вирішити проблеми перших краще, ніж хто-небудь інший.

По-третє, використання ДАП в якості основного підходу не обмежує використання позитивістських або емпіричних досліджень. Фішер зазначає: «...дослідники, як і раніше, збирають дані, але тепер вони повинні визначати їх контекст».

Проведення деліберативного аналізу складається з комплексу заходів, оскільки процес повинен охоплювати громадян, стейкхолдерів і розробників політики, крім тих елементів, що входять до традиційного аналізу політики. Цей комплекс включає в себе наступні заходи:

1. Співучасть. Виконавці ДАП повинні бути активними співучасниками процесу громадської участі, а не пасивно чекати результатів процедур, що виконуються.

2. Перетворення. Результати участі громадськості в основному залежать від сприйняття, є розмитими та суперечливими. У свою чергу, вироблення політики вимагає раціональних і чітких даних, заснованих на консенсусі. Виконавці ДАП несуть відповідальність за перетворення даних з одного виду в інший.

3. Створення форуму. Перемовини між представниками громадян або стейкхолдерів повинні відбуватися в інституціоналізованих випадках, таких, як законодавчий процес або громадські слухання. Тим не менш, інституції часто не справляються з цим завданням; отже, створюється спеціальний форум для переговорів. Виконавці ДАП є відповідальними за створення форуму, на якому актори зможуть висловити власну думку та поспілкуватися один з одним.

4. Спільна робота. Як згадувалося вище, ДАП та традиційний аналіз політики доповнюють один одного. Таким чином, команда виконавців ДАП повинна співпрацювати з аналітиками з «позитивістського табору» і розуміти позитивістські підходи.

5. Стимулювання розмов. Як писав Трогмортон [13, с. 174]: «Аналіз політики повинен стимулювати та підтримувати розмову між вченими, політиками та громадськістю». У деліберативній політиці все набагато складніше. У кожного учасника є свій дискурс. Виконавці ДАП повинні



виступати в ролі посередників при колективному вирішенні учасниками проблем, що виникають.

6. Посередництво/сприяння. Так як існує небезпека не знайти узгоджене рішення, виконавці ДАП повинні сприяти вирішенню суперечок між учасниками.

Вищеперераховані завдання можуть бути виконані окремими групами чи організаціями. Наприклад, державні органи, відповідальні за розробку політики, можуть організувати процес участі громадськості, залучити кваліфікованих фахівців. Крім того, вони можуть найняти сторонніх посередників, завданням яких буде керівництво процесом вирішення суперечок. У деяких випадках поділ функцій ДАП між декількома командами є виправданим.

Однак концентрація всіх процесів ДАП в рамках однієї інституції може принести більше користі. По-перше, участь громадськості та процес вирішення суперечок призводить до формування даних та знань, що суперечать одні одним, а координації, посередництва та сприяння буде недостатньо для належного управління цими процесами. В цьому випадку ефективною виявиться організація, що має фахівців у сфері аналізу даних.

По-друге, крім просування демократії, деліберація генерує цінні для процесу прийняття рішень дані. Організація, відповідальна за ДАП, може визначити, які саме дані необхідні для вироблення та аналізу політики.

По-третє, це дозволить знизити транзакційні витрати.

І нарешті, одна інституція сприяє кращому збору знань та досвіду. Громадяни можуть не тільки сприяти накопиченню локальних знань, але також мають здатність до аналізу, що можна використовувати в процесі ДАП.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, можна дійти висновку, що МЦ 2.0 надасть ДАП інституціоналізовану організаційну підтримку. Він дає можливість організувати деліберативний аналіз та відповідну участь громадськості більш ефективно завдяки продуманій структурі, заданому набору функцій, відносно

стабільному складу його учасників. Очевидно, що цей варіант краще тимчасових груп, що займаються ДАП і збираються час від часу.

Предметом подальших досліджень має стати питання створення організації, що буде займатись ДАП в рамках концепції МЦ 2.0.

#### Список використаних джерел:

1. *Ansell C.* Collaborative governance in theory and practice / C. Ansell, A. Gash // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2008. – Vol. 18. – P. 543–571.
2. *Leon P. de.* Democracy and the policy sciences / P. de Leon. – Albany, NY : State University of New York Press, 1998.
3. *Durning D.* The transition from traditional to postpositivist policy analysis: A role for Q-methodology / D. Durning // *Journal of Policy Analysis and Management*. – 1999. – Vol. 18. – P. 389–410.
4. *Fischer F.* Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective / F. Fischer // *Policy Studies Journal*. – 1998. – Vol. 26. – P. 129–146.
5. *Fung A.* Mapping public deliberation / A. Fung // Report for the William and Flora Hewlett Foundation. – 2005.
6. *Gastil J.* The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century / J. Gastil. – San Francisco : Jossey-Bass, 2005. – P. 3–19.
7. *Hajer M. A.* Rebuilding Ground Zero: The politics of performance / M. A. Hajer // *Planning Theory & Practice*. – 2005. – Vol. 6. – P. 445–464.
8. *Hajer M. A.* Doing discourse analysis: Coalitions, practices, meaning / M. A. Hajer. – Utrecht : Netherlands Graduate School of Urban and Regional Research, 2006.
9. *Lin A. C.* Bridging positivist and interpretivist: Approaches to qualitative methods / A. C. Lin // *Policy Studies Journal*. – 1998. – Vol. 26. – P. 162–180.
10. *Mayer I.* Debating technologies: A methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis / I. Mayer. – Tilburg, Netherlands : Tilburg University Press, 1997.
11. *Steelman T. A.* Understanding participant perspectives: Q-methodology in national forest management / T. A. Steelman, L. A. Maguier // *Journal of Policy Analysis and Management*. – 1999. – Vol. 18. – P. 361–388.
12. *Straus R. M.* Citizens' use of policy symbols and frames / R. M. Straus // *Policy Studies Journal*. – 2011. – Vol. 44. – P. 13–34.
13. *Throgmorton J. A.* The rhetorics of policy analysis / J. A. Throgmorton // *Policy Studies Journal*. – 1991. – Vol. 24. – P. 153–179.
14. *Weimer D. L.* Policy analysis and evidence: A craft perspective / D. L. Weimer // *Policy Studies Journal*. – 1998. – Vol. 26. – P. 114–128.

#### **Lashko A. O. Deliberative Policy Analysis in the Context of Think Tank Concept Realization.**

*The think tank concept is considered; the features of deliberative policy analysis in comparison with the features of traditional policy analysis are analyzed; the elements of deliberative policy analysis are defined.*

**Key words:** deliberative, concept, policy analysis, think tank, public participation, stakeholder, post-positivism.

**Лашко А. А. Делиберативний аналіз в рамках реалізації концепції мозгових центрів.**

*Рассмотрена концепция мозговых центров. Проанализированы особенности делиберативного анализа политики по сравнению с традиционным анализом политики. Определены составляющие делиберативного анализа политики.*

**Ключевые слова:** делиберативний, концепція, аналіз, мозговий центр, общественное участие, стейкхолдеры, постпозитивизм.

*Надійшла до редколегії 30.11.2015 р.*

