

## КОНЦЕПТИ І ПАРАДОКСИ ПОЛІТИЧНОГО АНАЛІЗУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*Завдання дослідження, результати якого викладено в статті, полягали в тому, щоб здійснити теоретичну демаркацію (розмежування) й тлумачення базових дефініцій політичного аналізу в політології і теорії державного управління та сформулювати концептуальні засади (закономірності й парадокси) теорії політичного аналізу в державному управлінні.*

**Ключові слова:** державне управління, політичний аналіз, закономірності, парадокси.

*Задания исследования, результаты которого изложены в этой статье, состояли в том, чтобы осуществить теоретическую демаркацию и толкование базовых дефиниций политического анализа в политологии и теории государственного управления, а также сформулировать концептуальные основы теории политического анализа в государственном управлении*

**Ключевые слова:** государственное управление, политический анализ, закономірности, парадоксы.

*Tasks of research which results are stated in this article, consisted in carrying out theoretical demarcation and interpretation of base definitions of the political analysis in political science and theories of the public administration, and also to formulate conceptual bases of the theory of the political analysis in the public administration.*

**Key words:** Public administration, Political analysis, laws, paradoxes.

Уміння організовувати та здійснювати аналітичну роботу стає обов'язковою вимогою в професійній діяльності державних службовців вищих та середніх категорій посад. Навчальні курси, пов'язані з вивченням політичного аналізу в тій чи іншій варіації читаються в багатьох навчальних закладах України. Вони повинні дати студентам (слухачам) уявлення про особливості методології політичного аналізу та методи прогнозування й моделювання політичного процесу. На жаль, і дотепер інколи плутають навички, необхідні для політичного аналізу, і методики, які застосовуються прикладною політологією. При безсумнівній спорідненості цих двох дисциплін політичний аналіз має власну специфіку. Він спирається на методологічну базу загальної теорії політології, прикладної політології, інших дисциплін, але при цьому є особливою галуззю професійної діяльності.

На відміну від аналізу державної політики, політичний аналіз має справу з управлінським рішенням, яке тільки-но приймається, та покликаний саме визначити ймовірність прийняття та реалізації цього рішення, оцінити його політичні наслідки. Таким чином, політичний аналіз у державному управлінні набуває специфічного характеру, який відрізняє його від теоретичного та прикладного аналізу в політології.

Основою для розвитку вітчизняної теорії політичної аналітики в державному управлінні у 90-х роках минулого століття в Україні стали переклади праць англомовних політологів: П. М. Брауна [2], К. Г. Вайса [3], Е. Ведунга [5], Д. Л. Веймера і Е. р. Вайнінга [6], Л. Пала [18]. та інших. Дещо швидше, ніж в Україні, політичну аналітику в державному управлінні пострадянської Росії почали розвивати у своїх наукових працях: А. А. Дегтярьов [9], К. А. Симонов [23], А. І. Соловйов [24], С. Г. Туронок [28], М. А. Хрустальов [29] та інші.

У вітчизняній державно-управлінській науці над розвитком теорії політичної аналітики працювали: О. Л. Валевський [4; 21; 26], В. П. Горбатенко [8], А. О. Коваленко [15], А. М. Пойченко [20], В. А. Ребкало [10; 22; 26], В. О. Романов [7], В. А. Тертичка [10; 27], С. О. Телешун і А. С. Баронін [25] та інші.

Втім, як не дивно, самою малорозвиненою темою цих досліджень стала теорія політичного аналізу – системоутворюючого елементу політичної аналітики в державному управлінні. Тому **метою дослідження**, результати якого викладені автором в цій статті стало з'ясування та формулювання концептуальних засад теорії політичного аналізу в державному управлінні.

**Завдання дослідження** полягають в тому, щоб здійснити теоретичну демаркацію (розмежування) й тлумачення базових дефініцій політичного аналізу в політології і теорії державного управління та сформулювати концептуальні засади (закономірності й парадокси) теорії політичного аналізу в державному управлінні.

В науці під словом «аналіз» звичайно мається на увазі аналіз логічний – один з основних наукових методів, використовуваний у всіляких галузях знання. Походячи від грецького слова *ἀνάλυσις*, що означає «розкладання», аналіз являє собою процес уявного розчленовування досліджуваного об'єкта на складові частини та дослідження кожної з них окремо. За допомогою логічного аналізу виявляється будова досліджуваного об'єкта (ним може бути як окремий предмет, так і процес чи явище), його структура, відокремлюється істотне від несуттєвого. Логічний аналіз і синтез (об'єднання всіх даних, отриманих у результаті аналізу), які дозволяють створити повне й цілісне уявлення про досліджуваний об'єкт, досить часто використовуються практично у всіх галузях гуманітарного знання. Політологія не є в цьому плані виключенням. Однак, можна виділити два домінуючі підходи до розуміння самої дефініції «політичний аналіз».

Перший з них припускає, що даний термін простим синонімом використання аналізу логічного для вивчення фундаментальних політичних проблем. Прихильником такого розуміння політичного аналізу є, зокрема, Девід Істон [12]. При цьому прикладна політологія розглядається автором винятково як вторинна дисципліна стосовно політології теоретичної. Основну задачу прикладної політології Д. Істон бачить у реалізації постулатів академічних політичних теорій у політичній практиці, при цьому функція аналізу політичних процесів цілком лягає на плечі теоретичної політології.

Однак останній період розвитку політичної науки з усією очевидністю показав обмеженість такого підходу – інтерес до прикладних політологічних досліджень все більше зростає, тому було б невиправдано принижувати їхнє значення.

Другий домінуючий підхід до розуміння терміна «політичний аналіз» визнає факт «дуалізму» політологічного знання, однак припускає, що крім розподілу політичних досліджень на теоретичні та прикладні необхідний і розділ на два типи політичного аналізу. Прихильники даного підходу наполягають на існуванні теоретичного політичного аналізу, використовуваного у фундаментальних дослідженнях, і прикладного політичного аналізу, застосовуваного, відповідно, у дослідженнях прикладних.

Даний підхід характерний для російської політологічної школи – наприклад, він активно відстоюється А. Дегтярьовим [9], що виділяє за аналогією з двома рівнями політичної науки і два типи політичного аналізу. Подібне розмежування можна знайти й у західних політологів – зокрема,

у В. Дана, що визначає політичний аналіз як «продукування знання про політичний процес та в політичному процесі». Під «продукуванням знання про політичний процес» В. Дан розуміє фундаментальні дослідження, істотною частиною яких є вивчення політичного процесу як кількох способів функціонування політичних інститутів. Що ж стосується «продукування знань у політичному процесі», то тут, безсумнівно, йдеться про роботу практичного політолога [1]. Цим визначенням В. Дан намагається показати існування двох типів політичного аналізу – прикладного та теоретичного, і, крім того, дає нам відправну точку для розмежування теоретичних і прикладних досліджень: рівень «втягненості» в реальний політичний процес можна визнати в якості одного з критеріїв. Питання про демаркацію прикладних і теоретичних досліджень видається украй важливим у контексті проблеми визначення терміну «політичний аналіз» та його імплементації в державно-управлінській науці. Розведення понять прикладної та теоретичної політології дає можливість зрозуміти, що вкладається в поняття «прикладний політичний аналіз» і «теоретичний політичний аналіз», і відповідно оцінити ступінь впровадження цих підходів у державне управління.

Як ключовий критерій розмежування прикладних і теоретичних політичних досліджень варто визнати їхню мету, об'єкт, тобто те, на що вони спрямовані, і ті основні питання, які вони покликані вирішувати, та предмет – ключову точку пізнання, на яку спрямовано увагу дослідника.

Теоретичні дослідження мають своєю метою пояснення фундаментальних проблем, основною з яких варто визнати розкриття справжніх механізмів функціонування політичної системи. Отже, об'єктом теоретичного політичного аналізу можна назвати сукупність усіх здійснених у минулому та в сьогоденні політичних акцій, їхніх учасників і причин, що обумовлюють дані акції. Предметом теоретичного аналізу, відповідно, стають логічні закономірності й детермінанти, які виникають у політичному процесі. Крім того, на теоретичну аналітику покладено функції вироблення методології досліджень. В такому випадку кажуть про ще один специфічний напрям політичного аналізу – емпіричний аналіз. Суб'єктами теоретичної політології в першу чергу є великі університети та інститути, що являють собою своєрідні корпорації учених-політологів.

Прикладний же політичний аналіз звичайно здійснюється аналітичними центрами, що функціонують або як незалежні фірми, або як включені в державні структури підрозділи. Його об'єктами стають конкретні політичні події та їхні учасники. Предметом дослідження є, як правило, здійсненість тієї чи іншої політичної програми, її результати та наслідки.

Західні політологи справедливо вказують на організацію процесу прийняття державних рішень відносно гостро актуальних проблем з поточної політичної практики як на ключовий момент

політичного процесу. Саме цим у першу чергу обумовлено необхідність імплементації прикладного політичного аналізу в державному управлінні та специфіку його застосування в цій галузі суспільних відносин.

Суб'єктом прикладного політичного аналізу в державному управлінні звичайно може виступати недержавний аналітичний центр або відомчий аналітичний підрозділ органу державної влади, однак з міркувань безпеки при прийнятті державно-управлінських рішень національного масштабу доцільно використовувати один, рідше – два-три централізовані національні аналітичні центри.

Об'єкт політичного аналізу в державному управлінні теж відрізняється від об'єкту загального прикладного політичного аналізу. В тій чи іншій суспільній події (якщо її можна вважати політичною) державу насамперед хвилює наявність проблеми (в даному випадку – синонім слова «загроза») для державної влади. Тобто об'єктом політичного аналізу в державному управлінні є не сама по собі суспільно-значима подія чи її учасники, а та проблема, яку вони створюють і яка може містити загрозу для державної влади. Отже й предмет політичного аналізу в державному управлінні відмінний, ним є сама державна влада, вірніше, ті втрати або здобутки, яких державна влада може зазнати або отримати внаслідок існування певної суспільно-значимої проблемної ситуації та дій її учасників. Тут для державної влади немає інших цінностей, крім неї самої, хіба що у співставленні з цінностями суспільства, та лише в тому контексті, щоб нехтування ними не спричинило нової загрози самій державній владі.

Ці питання можна вважати «закритим» сектором політичного аналізу в державному управлінні. Давши на них відповідь, аналітик повертається до звичайного прикладного політичного аналізу, відповідно до міркувань якого прийняття компетентних політичних рішень суб'єктами державного управління неможливе без двох істотних компонент – аналізу політичної ситуації та висловлення припущень з приводу її розвитку.

Політичний аналіз займається не тільки задоволенням потреб суб'єкта державно-управлінського рішення в новій інформації, значимій для прийняття рішень, – у його завдання входить прогнозування розвитку самих подій, як з погляду можливого коригування вже прийнятих рішень (в цьому виявляється його спорідненість з аналізом державної політики), так і для передбачення нових проблемних ситуацій і завчасної підготовки до їхнього вирішення, що включає розробку декількох стратегій поведінки на прогностичний період.

Таким чином, політичний аналіз у державному управлінні містить у собі три основних компоненти: аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз), які вона викликає, прогностичний аналіз щодо її розвитку і поради щодо прийняття компетентних політичних рішень. Також це сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і по-

літичної ситуації в цілому, висловлення припущень щодо їх можливого розвитку та прийняття суб'єктами державної влади компетентних політичних рішень.

У сучасній науковій літературі ми зустрічаємо лише «сором'язливі» натяки на те, що «результат політичного аналізу повинен суттєво зацікавити суб'єктів державної влади». Натомість, у працях історичних попередників [16; 17], ми знаходимо більш чітко визначення предмету їхнього політичного аналізу. В даному випадку йдеться про стан державної влади, незалежно від того чи ототожнюється державна влада з її носієм, чи розглядається знеособлено.

Таким чином, основним питанням політичного аналізу стає питання «про владу». На відміну від аналізу державної політики, основним питанням якого є зміст дій держави, спрямованих на вирішення тієї чи іншої суспільно значущої проблеми.

Якщо в державному управлінні приймається вихідний постулат, що єдиною проблемою для політичного аналізу може бути тільки проблема державної влади, то концептуальною основою для такого аналізу має стати низка тверджень, на базі яких ґрунтуватиметься подальша методика аналізу.

Відомо, що в суспільних науках, на відміну від природничих наук, навіть тривале та ґрунтовне дослідження не дозволяє виявити стійкого наукового закону, який би діяв обов'язково й незворотно, як, наприклад закон Ломоносова-Лавуазьє. Зокрема й у державному управлінні ми маємо можливість виявляти й формулювати лише стійкі закономірності. Однією з таких закономірностей є **закон пропорції владних відносин**, який стверджує, що в системі суспільних відносин державно організованого соціуму питома вага владних відносин не змінюється. Щоправда, тут застосується певна ідеальна умова – мається на увазі відсутність зв'язків з іншими державно організованими суспільствами. Інакше для визначення пропорції треба брати до уваги вплив інших держав або спроможність до впливу на них.

У даному випадку йдеться про те, що в суспільстві здійснюється певна сукупність суспільних відносин – найрізноманітніших – від родинно-шлюбних до державно-владних. Ця сукупність може змінюватися пропорційно до зміни кількості суб'єктів відносин. Але в загальній сукупності суспільних відносин якусь частку займають найрізноманітніші владні відносини (приватні, публічно-приватні, державно-владні), ця частка змінюється також пропорційно до змін усієї сукупності. Якщо з'являється новий суб'єкт суспільних відносин, наприклад – нове підприємство – зростає сукупність відносин виробництва і ринку, але і виникає певна частка владних відносин (підпорядкування всередині підприємства, вплив держави на підприємство тощо).

Наступна закономірність, яка частково витікає з першої, але не зводиться до неї, – **закон збереження влади**, який стверджує, що в державно організованому соціумі при зміні питомої ваги

державної влади відповідним чином змінюється питома вага інших видів публічної влади. Або, перефразуючи вже згаданий закон Ломоносова-Лавуазьє: «Якщо влада від держави убуде, то іншим суспільним суб'єктам присукупиться».

Дія цього закону означає, що якщо держава втратить якусь частку своєї влади (діє все та ж умова – цей закон розглядає окрему державу поза її контактами з іншими державами), то ця влада не зникне, а перейде до інших суб'єктів владних відносин. Вона, таким чином, перетвориться з державної влади в інший вид публічної влади.

З цього закону випливає ще один висновок – перерозподіл владних повноважень у державі в цілому не вплине на обсяг її владних повноважень у суспільстві.

Висновок, який випливає з дії обох законів суспільної влади, ми формуємо у вигляді **аксіоми** – вихідного твердження, яке не вимагає додаткового доведення й не підлягає сумніву: в сучасному державно організованому суспільстві державна влада існує об'єктивно, тобто – незалежно від свого носія.

Прийняття цієї аксіоми означає, що сучасне демократичне громадянське суспільство жодним чином не ототожнює державну владу з конкретно особою, групою осіб, партією чи іншою організацією. Хоча історія знає подібні випадки від давніх давен і до недавніх часів. Умови, за яких монарх міг стверджувати: «Держава – це Я», здається, вже незворотно минули. Щоправда, оскільки, як зазначалося вище, в історії подібне ототожнення неодноразово мало місце, то й ми (виключно з метою теоретичного аналізу) робимо припущення, що за певних обставин допускається ототожнення державної влади з її суб'єктом (носієм) – юридичними особами, фізичними особами чи їх групами, або правлячою елітою в цілому. У будь-якому випадку, саму державу ми вважаємо матеріальним уособленням державної влади.

Доведення наступної низки припущень (теорем) здійснюється на базі сформульованих вище законів та аксіоми [22]:

**Теорема 1:** Державній владі, як усякому явищу буття живої матерії, притаманні функції живого організму: збереження та примноження.

Формулювання цієї теореми пов'язане з популярною на початку і в середині минулого століття теорією біхевіоризму. Біхевіористи стверджують, що всякому живому організму притаманні два вищезгадані основні інстинкти, які діють незалежно від свідомості. Ми припускаємо, що оскільки держава складається з реальних живих людей і є матеріальним уособленням державної влади, то й самій державній владі (знеособлено) також притаманне прагнення до збереження та примноження.

**Теорема 2:** Справжніми проблемами для державної влади виступають явища суспільного буття (суспільно значимі події), які являють собою загрозу збереженню державної влади або можуть впливати на процеси її примноження.

Це твердження впливає з першого і означає, що жодна з суспільних проблем не усвідомлюється державною владою як така, доти доки вона не містить у собі загрозу існуванню та функціонуванню самої державної влади. Прийняття цієї теореми в якості однієї з концептуальних засад політичного аналізу в державному управлінні передбачає певний зміст проблеми для політичного аналізу. Ця проблема – завжди загроза державній владі, або інколи – можливість її примноження.

**Теорема 3:** Державна влада схильна до політичного ризику – за певних обставин вона може жертвувати примноженням заради власного збереження, або навпаки – ризикувати збереженням заради власного примноження.

Під ризиком ми зазвичай розуміємо прийняття рішення в умовах невизначеності [14]. Схильність до ризику також інстинктивно притаманна високоорганізованим живим організмам, зокрема людям. Саме схильність до ризику дозволяє розвиватися людській цивілізації, робити нові відкриття, створювати інші всякого роду новації. Схильність до ризику, у свою чергу, дозволяє державі розвиватися і в більшості випадків адекватно відповідати на вимоги суспільства, що розвивається з цієї ж причини. Ми зазначаємо, що можуть настати обставини, коли держава, попри прагнення примножуватися в суспільстві, може добровільно віддати частку своєї влади іншим суб'єктам суспільних відносин, щоб іншу (зазвичай більшу) частку зберегти, а при певних обставинах – примножити.

Так відбувається, наприклад, коли унітарна держава частину своїх владних повноважень «делегує» органам місцевого самоврядування, не очікуючи, доки вони самі «відберуть» ці повноваження в держави, чи то шляхом референдуму, чи федералізації, чи навіть революції. Крім того, політична історія знає чимало випадків, коли держава навпаки різними засобами (не завжди демократичними) прагне збільшити частку своєї влади в суспільстві. У кожному з таких випадків держава ризикувала навіть самим своїм існуванням, наражаючись на опір тих суб'єктів, у яких вона прагнула цю владу або свободу відібрати. У зв'язку з останнім твердженням ми формуємо наступну теорему.

**Теорема 4:** Власні громадяни являють для держави більшу загрозу, ніж зовнішні вороги.

Якщо припустити, що в сучасному цивілізаційному просторі вироблено чимало важелів протидії агресії однієї держави стосовно іншої, то основний потенціал поширення владних повноважень держави припадатиме на внутрішню сферу – суспільство власної країни. Навіть і за давніх часів в історії ми спостерігаємо в країнах різноманітні внутрішні заворушення частіше, ніж війни між державами. Незадоволення державою і нині є одним з найхарактерніших почуттів громадянина. Навіть у дуже благополучних за сучасними стандартами країнах ми спостерігаємо чималу кількість незадоволених державою громадян. Причому

це незадоволення може виникати в різних верствах суспільства, в залежності від того, інтереси якої верстви зачіпає той чи інший аспект державної політики. Це відчуття є цілком природним для людини. Людина ніколи не буде відчувати задоволення від владного пригноблення, навіть якщо це пригноблення здійснюється в цивілізованій, демократичній та гуманній спосіб. Парадоксальним у цьому випадку виступає відчуття патріота – громадянина, який щиро любить свою країну та шанує державу, громадянина, вдячного державі за свій соціальний статус. Він, однак, буде прагнути до більшої міри свободи та вищого соціального статусу за рахунок держави. У такому випадку громадянин спрямовує своє незадоволення не на державу як таку, а на конкретних суб'єктів державної влади – політиків або чиновників.

У сучасному суспільстві держава не може протиставити власним громадянам одну лише фізичну силу, власне фізична сила держави складається з тих же громадян. Покладатися на саму тільки силу не могли навіть стародавні деспотичні держави. Державна влада в суспільстві має легітимізуватися чимось іншим, не менш значущим, ніж сила. Значно більшою опорою для держави виступають право та соціальна парадигма.

Право та соціальна парадигма детермінують одне одного й спільно впливають на суспільну свідомість, забезпечуючи владний статус держави. Однак саме ці форми суспільних відносин насамперед зобов'язують державу. Згідно цього ми формуємо наступну теорему.

**Теорема 5:** Обмеженнями державної влади в демократичному суспільстві виступають право та соціальна парадигма.

Твердження, яке на перший погляд не потребує доведення. Але формулювання цієї теореми дає підстави зробити припущення, що найбільша сподоба для державної влади полягає в тому, щоб переступити обмеження. Тому й одна з ролей аналітика полягає в тому, щоб оцінити управлінську діяльність держави в контексті політичної ситуації, яка вимагає, сприяє, припускає або заперечує дотримання державною владою всіх приписів права та соціальної парадигми.

У випадку з правом держава спроможна вносити потрібні корективи як у зміст державної політики та держано-управлінської діяльності (з метою приведення їх до вимог права), так і в правову систему (з метою приведення її до спільного знаменника з перспективною державною політикою) – відповідні повноваження, як правило, держава має.

Що ж стосується соціальної парадигми, то ця система перебуває досить далеко за межами впливу держави. Тому судження аналітика не повинні сягати за межі установок соціальної парадигми, а в разі виникнення обґрунтованої потреби її переступити – потрібно чітко оцінити можливі наслідки таких дій суб'єкта влади й дати поради щодо усунення негативних наслідків. Оскільки всі політичні процеси мають етичний аспект, вони

прямо чи опосередковано торкаються цінностей соціальної парадигми. У деяких сферах політики етичний аспект виявляється приглушеним, а в інших – яскраво вираженим. У сучасній політиці засоби не можна відділити від цілей, і кожна політична дія має наслідки, які можна оцінити на підставі етичних міркувань.

Оцінні судження базуються на т. зв. нормативному розрахунку. В сучасній політичній аргументації розрізняють дві головні моделі нормативного розрахунку – моральний абсолютизм і консеквенціалізм.

Моральний абсолютизм приймає цінності й дотримується їх незалежно від наслідків. Консеквенціальний етичний розрахунок не визнає абсолютних моральних принципів, оцінює наслідки застосування морального принципу на практиці та відповідно судить про них. Політичні аргументи, що спрямовані на досягнення згоди чи узгодження широкого діапазону уподобань, зазвичай побудовані на консеквенціальному нормативному розрахунку. Проте й абсолютистські тенденції посідають певне місце в політичних дебатах.

Наприклад, як бути з реальним застосуванням у практиці державно-управлінської діяльності абсолютного, з погляду сучасного права й моралі, твердження про те, що держава завжди має бути відкритою й правдивою перед суспільством і громадянами? Звичайно, чесність є кращою рисою державної політики, однак якщо відкрита публікація тієї чи іншої інформації може реально зашкодити державі та суспільству в цілому, право та соціальна парадигма припускають застосування консеквенціального підходу.

**Теорема 6:** Існує обмежене коло подій, сутність яких у якості проблеми для державної влади не вимагає доведення, а саме: революція, державний заколот, зовнішня агресія, широкомасштабна природна чи техногенна катастрофа, пряма загроза фізичного знищення суб'єкта влади.

Вище вже зазначалося, що основними проблемами для політичного аналізу в державному управлінні виступають загрози існуванню та функціонуванню державної влади. Попередні твердження також показали, що такі загрози існували й будуть існувати завжди. Але масштаби та ступінь актуальності цих загроз можуть бути різними. У якості найбільших і незаперечних загроз пропонується прийняти обмежене коло подій, сам зміст яких є таким, що їх загроза державній владі не потребує додаткового доведення.

Якщо в інформаційному повідомленні політичного аналітика йдеться про те, що в країні відбувається революція (а революція, за визначенням, – це зміна суспільно-політичного та державного ладу), то доведення вимагає не факт загрози державній владі, а факт наявності революційних подій. Це стосується й інших випадків – державного заколоту та зовнішньої агресії. Зрештою, сам перебіг цих подій доводить факт їх існування. Так само у випадку з широкомасштабною катастрофою, під якою розуміємо подію, що прямо загро-

жує фізичному існуванню суспільства, а відповідно – держави.

Останнє твердження, щодо прямої загрози фізичного знищення суб'єкта влади, впливає з припущення, що за певних обставин суб'єкт влади може ототожнюватися з самою державною владою. Зрозуміло, що зі знищенням суб'єкта на зміну йому рано чи пізно прийде інший і перебере на себе відповідні владні повноваження. Але наголос на актуальності останньої події робиться саме тому, що людській природі найбільшою мірою притаманний інстинкт самозбереження. Звертаючись саме до цього інстинкту, аналітик може бути максимально переконливим.

У загальному вигляді доцільно прийняти останню теорему в якості однієї з концептуальних засад політичного аналізу в державному управлінні ще й з міркувань технології аналізу та постановки проблеми. Якщо аналітику вдається підвести проблему, на яку він пропонує суб'єктові влади звернути увагу, до ознак подій, зазначених у переліку незаперечних загроз – доведення актуальності цієї проблеми можна вважати остаточно завершеним і максимально переконливим. Втім, варто звернути увагу, що вищезазначені проблеми, крім останньої, реально фігурують лише на вищому рівні державної влади, а політичний аналіз доцільно здійснювати на всіх її рівнях.

З приводу викладеного вище варто також взяти до уваги, що політичний аналіз для потреб державного управління в усі часи був і лишається нині специфічною галуззю професійної діяльності аналітика, спрямованою на сприяння державі у збереженні та примноженні її влади. Тому, важливою складовою професійної діяльності аналітика є, крім досконалого володіння аналітичними технологіями та чималим багажем соціальних знань, його висока моральність, порядність і громадянська свідомість. У «нечистих» руках політична аналітика може легко перетворитися на потужне знаряддя деспотії.

Характерною особливістю будь-якої нової теорії є наявність в ній парадоксів. Парадокс (від грец. *παράδοξος* – незвичайний, неймовірний, дивний від грец. *παρα* – поруч, біля, порівняно з [чимось]. і грец. *δόξα* – думка, погляд, пов'язаного з грец. *δόγμα* – положення, догма; грец. *δοκέω* – вважаю, думаю) – порізно істинне твердження чи група тверджень, яке призводить до суперечності або несподіване явище, яке не відповідає звичайним науковим уявленням [19]. Таких парадоксів досі не позбавлена і політична аналітика в державному управлінні.

**Перший парадокс** є співзвучним до сумно відомого Закону Олуда і Кана: «Ефективність наради зворотно пропорційна числу учасників і витраченому на неї часу» [11]. Для політичного аналізу він виглядає наступним чином: «Ефективність процесів прийняття та реалізації політичного рішення зворотно пропорційна кількості учасників процесу». На практиці це означає, що чим більше суб'єктів бере участь в процесах прийняття та

реалізації політичного рішення, тим менш ефективними стають ці процеси внаслідок не лише залучення більшого обсягу ресурсів, що належать цим учасникам (в т. ч. часу), але й через перманентну наявність елементу неузгодженості їх дій та розбіжностей у розумінні процесів, їх результатів і наслідків. В ідеалі – політична рішення повинен приймати оди суб'єкт державної влади – він же його і виконувати. Але в розгалуженому, тим більше демократичному, суспільстві це неможливо. Негативна дія першого парадоксу зменшується за рахунок застосування механізмів забезпечення ефективної взаємодії учасників політичного та державно-управлінського процесу й шляхом застосування деяких добре відомих політичних технологій. Зокрема, розбіжність поглядів й інтересів учасників політичного процесу спонукає їх до пошуку консенсусу, що призводить виникнення наступного парадоксу.

**Другий парадокс** також має певний аналог в суспільній теорії – Постулат Гаррісона [11]: «На кожен дію є рівна їй протидіюча критика» – а також Закон Ньютона в механіці: «Протидія дорівнює дії». Він полягає в тому, що політичний консенсус в демократичному суспільстві неможливий, адже завжди знайдуться суб'єкти політичного процесу які не задоволені прийнятим політичним рішенням. Тому політичне рішення ніколи не буває консенсуальним, навіть коли його підтримала переважна більшість. Приймаючи політичне рішення, на перший погляд консенсуально, однак, кожна із сторін іде на певний компроміс з іншими. Кращими засобами подолання негативної дії цього парадоксу в політичному процесі вважають застосування технологій політичної пропаганди й агітації, переконання, подолання політичного конфлікту, зрештою – пошуку політичного компромісу. Однак, тут ми стикаємося з дією наступного парадоксу.

**Третій парадокс** стверджує, що політичний компроміс в демократичному суспільстві – не кращий, але єдиний спосіб прийняття політичного рішення. Компроміс – не кращий спосіб прийняття рішення тому, що для його досягнення кожна із зацікавлених сторін має поступитися певною часткою своїх інтересів на користь іншої або третьої сторони. В цьому процесі, як правило, втрачаються деякі критеріальні елементи результативності, ефективності, економічності, дієвості тощо державної політики.

З погляду ефективності державного управління, радикальним засобом усунення кожного з трьох наведених вище парадоксів могла б стати відсутність в державно-політичному процесі альтернативи жодному проекту політичного рішення.

Але тут ми стикаємося з **четвертим парадоксом**, який категорично стверджує, що: «Відсутність альтернативи – заперечує демократію а відсутність опозиції – шкодить політичному процесу». Якщо перша частина твердження з погляду теорії і практики сучасної демократії є незаперечною, то саме друга з погляду державного управ-

ління виглядає парадоксально. Дійсно, ефективність політичного процесу наближалася б до максимуму в разі відсутності опозиції, яка, як правило «заважає» владній політичній силі приймати адекватні її баченню політичної ситуації рішення. Але за відсутності конструктивної, або хоч будь якої, публічної критики, владна політична сила дуже швидко перестає саме адекватно реагувати на політичну ситуацію. Руйнівну дію відсутності політичної опозиції в історії наочно продемонстрували численні приклади падіння авторитарних і тоталітарних режимів. Тому, як би не прагнула владна політична сила уникнути опору політичної опозиції – вона сама виявляється зацікавленою в його наявності. Тим більше, що політична практика взаємодії в системі «влада – опозиція» в сучасному досвіді вже накопичила чималий обсяг технологій легітимізації політичних рішень.

Викладене дозволяє запропонувати наступні **висновки:**

1. Сучасна вітчизняна державно-управлінська наука, спираючись на досвід історичних попередників цілком спроможна культивувати власні, оригінальні парадигми теорії і практики політичної аналітики.

2. Існує розбіжність у тлумаченні та застосування дефініції «політичний аналіз» в сучасній політології й теорії державного управління. Під політичним аналізом в державному управлінні ми пропонуємо розуміти три основних компоненти: аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз), які вона викликає, прогнозний аналіз щодо її розвитку і поради щодо прийняття компетентних політичних рішень. Також політичний аналіз – це сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і політичної ситуації в цілому, висловлення припущень щодо їх можливого розвитку та прийняття суб'єктами державної влади компетентних політичних рішень.

3. Подібно до кожної наукової парадигми – теорія політичного аналізу в державному управлінні ґрунтується на низці закономірностей і може містити в собі досі не розв'язані парадокси.

4. Автор не вважає наведений у статті виклад концептуальних засад теорії політичної аналітики в державному управлінні завершеним – цей предмет відкрито для наукової полеміки: конструктивної критики і ефективного діалогу.

## ЛІТЕРАТУРА

- Dunn, William, Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y. : Prentice Hall, 1994. – 380 p.
- Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
- Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс / Пер. з англ. р.Ткачука; Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
- Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
- Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг / Пер. з англ. В. Шульги. – К. : ВСЕУВИТО, 2003. – 350 с.
- Аналіз політики: Концепції і практика / Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден р. / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 654 с.
- Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
- Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Генеза, 2006. – 395 с.
- Дегтярев А. А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А. А. Дегтярев. – М. : МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
- Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт. За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
- Законы Мерфи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://murphy-law.net.ru/meeting.html>.
- Истон Дэвид. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 т. / Авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. – К. : Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 217–233.
- Кальниш Ю. Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю. Г. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
- Качинський А. Б., Кальниш Ю. Г. Сучасні політико-управлінські концепти стратегічного розвитку // Актуальні проблеми внутрішньої політики: Наук. журн.: Додаток до Вісн. НАДУ / Ред. кол. під кер. О.О.Рафальського, – К. : Вид-во НАДУ. 2004. – Вип. 2. – С. 59–66.
- Коваленко А. О. Політичний аналіз і прогнозування / А. О. Коваленко. – К. : Наук. світ, 2002. – 201 с.
- Константин Багрянородный. Об управлении империей / Багрянородный Константин. – М. : Наука, 1991. – 496 с.
- Макіавеллі Ніколо. Державець / Н. Макіавеллі // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 т. / Авт. упоряд. В. П. Андрущенко та інш. – К. : Знання України, 2003. – Т. 1. – С. 259–265.
- Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал / Пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
- Парадокс [Електронний ресурс]. // Вікіпедія. – Режим доступу – <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
- Пойченко А. М. Політичний процес в сучасній Україні: Навч. посіб. / А. М. Пойченко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 56 с.
- Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. / Ребкала В. А., Валевський О. Л., Кальниш Ю. Г., – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 60 с.
- Ребкала В. А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні : Навч.-метод. посіб. / Ребкала В. А., Кальниш Ю. Г., – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 56 с.
- Симонов К. В. Политический анализ: Уч. поС. / К. В. Симонов. – М. : Логос, 2002. – 280 с.
- Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учеб. / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 559 с.
- Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації: Курс лекцій / Телешун С. О., Баронін А. С., – К. : Видавець Паливода А.В., 2001. – 112 с.

26. Теорія і практика політичного аналізу: Навч. посіб. / За заг. ред. Валевського О. Л., Ребкала В. А. – К. : Міленіум, 2003. – 226 с.
27. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во «Основи», 2002. – 750 с.
28. Туронок С. Г. Политический анализ: курс лекций / С. Г. Туронок. – М. : Университетский гуманитарный лицей, 2003. – 256 С.
29. Хрусталеv М. А. Теория политики и политический анализ: Учебное пособие / М. А. Хрусталеv. – М. : МГИМО, 1991. – 340 с.

*Рецензенти:* Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;  
Лопушинський І. П. – д.держ.упр.

© Кальниш Ю. Г., 2011

*Стаття надійшла до редколегії 08.04.2011 р.*