



**ЛАШКО Андрій Олександрович**, аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

**Анотація:** у статті проаналізовано основні виклики, з якими стикається аналіз державної політики в епоху сучасного мережевого суспільства, та визначено як повинен змінитись аналіз державної політики відповідно до сучасного суспільного розвитку.

**Ключові слова:** аналіз державної політики, сучасне суспільство, деліберативна демократія, державна політика.

УДК 352.072.2

## Андрій ЛАШКО

### ОСОБЛИВОСТІ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

**Постановка проблеми.** Дослідження державної політики, включаючи аналіз політики, стало однією зі сфер соціальних наук, що найбільш швидко розвивається останні кілька десятиліть. Аналіз політики виник з метою як можна краще пояснити процес прийняття політичних рішень і надати особам, які приймають ці рішення, актуальні знання про нагальні економічні та соціальні проблеми. Звичайно, в різні періоди розвитку суспільства політичний аналіз стикався із різними викликами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження щодо державної політики, її формування та аналізу викладені в роботах таких вчених, як У. Бек, Г. Бенг, А. Гідденс, А. Фанг, Ф. Фішер та ін.

**Мета статті.** Проаналізувати сучасні особливості аналізу державної політики та її формування в сучасному суспільстві та визначити як вони впливають на аналіз політики.

**Виклад основного матеріалу.** Можна виділити п'ять основних викликів, з якими стикається аналіз державної політики в епоху сучасного суспільства, яке можна розглядати як мережеве.

1. **Нові простори політики.** У класично-модерністській концепції по-літичні інститути представляють собою своєрідну матрешку. Як і ляльки в матрешці, органи влади формувалися таким чином, щоб вписатися один в одного (місцеві органи – в регіональні, регіональні – в національні, національні – в міжнародні) і політичний простір в цілому був пов'язаний з такою системою. Проте в даний час ця модель втрачає свою евристичну силу, оскільки політика і її формування часто стосується структур, які не укладаються в рамки старого формату.

Політика в мережевому суспільстві характеризується пошуком «багаторівневого управління», «режимів», або «транснаціональних політичних дискурсів» [6]. Переосмислення політичних дій можна спостерігати на всіх рівнях управління: у сфері міжнародної політики, в рамках національних держав, на регіональному і навіть місцевому рівні. Традиційні вертикальні бюрократичні структури звільняють місце для «союзів» публічних службовців, громадян та акторів приватного сектора, які грають роль тих, хто вирішує проблеми в політичних мережах, що були створені ними [8]. Заперечується головна роль партій в політиці, оскільки дії незалежних інститутів громадянського суспільства в багатьох випадках більш прийнятні, ніж дії політичних партій, що залежні від своїх лідерів. Крім того, на практику політики та її формування впливає тиск низу. Поява, за словами Е. Гідденса, «життєвої політики» [5] припускає новий стиль політичної діяльності, при якому люди нерозривно пов'язують свій спосіб життя з політичною діяльністю. Бенг та Сьоренсен назвали цей феномен «щоденний виробник»: це такий тип політичної активності на низовому рівні, який не можна вмістити в рамки відомих форм політичної участі, суспільних рухів або груп інтересів [1].

Можна ясно побачити, як змінюється форма політики та її формування в нових просторах. Характерно, що ці нові простори спочатку існують в інституціональному вакуумі: немає заздалегідь заданих

правил, що визначають, хто несе відповідальність, хто над ким має владу, який загальний рівень відповідальності. Але через те, що політика займає простір між організаціями, люди приносять свої власні інституціональні очікування та процедури. Різні учасники дотримуються власної «логіки доцільності» [7], тому суть політики в нових політичних просторах лежить не тільки у змісті, але і в правилах гри та динаміці довіри.

2. *Формування і реалізація політики в умовах високої невизначеності.* Міркуючи про неможливість абсолютних суджень, Мілан Кундера якось помітив, що людина подібна тому, хто йде в тумані, проте, всякий раз, коли вона оцінює поведінку інших людей в минулому – вона бачить не туман, а чіткі картинки. Ці роздуми особливо корисні зараз, коли задачі аналізу політики та її вироблення повинні розглядатися з точки зору збільшення складності суспільства і суспільних відносин. Можна припустити, що нинішня дійсність є більше складною та непередбачуваною, ніж раніше, але невизначеність існувала і в минулому.

Тому, якщо стверджувати, що деякі актуальні проблеми сучасності вимагають від нас жорстких рішень на базі слабких доказів, справедливо додати, що, в принципі, в цьому немає нічого нового. Проте мережеве суспільство дійсно привносить щось, що ускладнює державну політику, її вироблення та аналіз. Невдачі класично-модерністської концепції організації органів влади чітко показали негативні наслідки великомасштабного раціонального планування та обмеження централізованого ієрархічного регулювання як домінуючого модусу колективного вирішення задач. Зокрема, можна говорити про поширення серед громадян непевненості в ефективності та відповідальності публічної влади.

Мережі є настільки «тісно пов'язаними» (що викликає їх певну вразливість), що особи, які виробляють державну політику, в даний час змушені переглянути те, яким чином невизначеності розглядаються з соціальної точки зору, оскільки завдяки мережевій структурі суспільства громадяни зараз володіють «підвищеною обізнаністю про власну необізнаність» [2]. Серед дослідників також є широко поширене розуміння того, що органи публічної влади вже не можуть експлуатувати ідею про те, що те чи інше рішення може бути прийнято тільки тоді, коли будуть доступні відповідні знання. Навпаки, нові умови припускають, що політика проводиться в рамках «радикальної невизначеності» і в той час, коли із соціальними протестами не можна впоратися традиційними політичними методами [3]. Проте, хоча в даний час існує усвідомлення того, що висока невизначеність створює проблеми у сфері формування та реалізації державної політики, публічні інститути часто повільно реагують на дану ситуацію.

3. *Підвищена важливість «відмінностей» у формуванні та реалізації державної політики.* Сучасні суспільства стали більш складними з культурної точки зору. Вирішення суспільних проблем в даний час майже неминуче пов'язано з безліччю груп, які не обов'язково розмовляють однією мовою – у прямому сенсі (наприклад, це стосується англо- та іспаномовних громадян в США) або в переносному сенсі (наприклад, це стосується лінгвістичної складності вироблення політики в Європейському Союзі). Звичайно, проблема є ще більш широкою, якщо інтерпретувати мови як системи смислів, оскільки носії різних мов бачать світ по-різному.

Звичайно, феномен культурних відмінностей є зовсім не новим та існує безліч досліджень, присвячених цьому питанню в області політичного аналізу, але підвищене значення відмінностей збільшує проблему перекладу міркувань з однієї мови смислів на іншу. І хоча концептуальний зміст відмінностей є досить вивченими, існує потреба в емпіричній інформації з точки зору їх наслідків для формування та реалізації державної політики.

4. *Посилення суспільно-політичних взаємозв'язків.* Четверта особливість політики та її вироблення в мережевому суспільстві – зростання значущості взаємозв'язків. Якщо відмінності кардинально змінюють характер процесу прийняття політичних

рішень через проблеми транслітерації, взаємозв'язки ставлять на перший план потребу в подоланні цих реальних дискурсивних бар'єрів. Якщо групи усвідомлюють, що вони є взаємозалежними через те, що вони або займають один і той же фізичний простір, або стикаються з одними і тими ж соціальними, економічними, екологічними або іншими проблемами, вони розуміють, що не зможуть вирішувати ключові проблеми без співробітництва. І якщо традиційні структури керування не в змозі вирішити якісь проблеми, тоді мережі акторів повинні налагодити взаємодію та комунікацію, щоб спільно домогтися вирішення таких проблем. Такий підхід полегшує впровадження нових способів вирішення конфліктів, що дозволяють вирішувати соціальні та політичні конфлікти колективно.

5. *Зростання значущості факторів довіри та ідентичності у виробленні політики.* Дивлячись в минуле, можна побачити, як політика повоєнної епохи ґрунтувалася на довірі, що люди асоціювали з різноманітними легальними інститутами. Звичайно, довіра не було просто довірою. Існувала маса «ритуалів», які допомагали зберігати довіру до органів публічної влади – від квазі-політичної ролі королівських родин в деяких євро-пейських країнах до дій держави у сфері ЗМІ.

З часом довіра до органів публічної влади значно знизилася, проте в умовах «нової політики», в яких акторам доводиться співпрацювати, порушуючи інституційні межі, значення фактору довіри знову зростає, оскільки політика та її вироблення передбачають не просто пошук рішення актуальних проблем, але й пошук того, де буде генеруватися довіра серед взаємозалежних акторів. В принципі, концепція мережевого суспільства допомагає зрозуміти, чому зросла зацікавленість такими темами, як «довіра», «взаємозв'язок», «інституційний потенціал». Якщо проблеми не можуть бути вирішені в рамках усталених структур управління, але як і раніше існує необхідність їх вирішення, необхідно використовувати нові політичні практики, і ось тут з'являється довіра в якості ключової змінної, з причин, які були вказані вище.

Нове розуміння політичного процесу як потенційного генератору довіри висвітлює ряд інтерактивних практик, що виникли в контексті мережевого суспільства, наприклад, «пошук консенсусу» або «круглий стіл». Важливо, що нові інтерактивні методи прийняття політичних рішень дозволяють організувати найпершу зустріч людей, що живуть на певній території (наприклад, регіон або міський район). Вироблення політики, таким чином, знаходить нове значення, як конструктивна сила в створенні довіри між взаємозалежними людьми. Як справедливо відмічає Форестер, довіра виникає в процесі активної участі в колективних діях і вирішенні проблем [4]. Крім того, як показує практика, обговорення в рамках згаданих методів вироблення політики приносять набагато більше результатів, ніж «класичні» дебати з приводу вирішення загальних проблем.

В рамках інтерактивних методів люди генерують нові ідентичності. Якщо раніше державну політику багато в чому визначав результат політичних баталій політичних партій, то сьогодні можна бачити, як громадяни розробляють різні політичні ініціативи, стаючи (іноді вперше) політично активними. І якщо усталені інституційні процедури партійної політики втрачають евристичну цінність в якості каналів представництва інтересів громадян, якщо громадяни більше не можуть повністю ідентифікувати себе з конкретними політичними силами або лідерами, то цілком зрозуміло, що де-факто змінюється процес вироблення політики. Якщо раніше вироблення політики сприймалось як наслідок політичної волі, то тепер вироблення політики часто призводить до формування політичної волі.

Отже, яким повинен бути аналіз державної політики, щоб відповідати сучасному мережевому суспільству і бути здатним впоратися з п'ятьма викликами, згаданими вище? Можна стверджувати, що аналіз політики, чії епістемологічні властивості відповідають характеру сучасної демократії, повинен бути: інтерпретативним, практично-орієнтованим і деліберативним. Далі детально розглянемо ці поняття і те, яким чином вони пов'язані з різними особливостями мережевого суспільства.

По-перше, аналіз державної політики повинен бути інтерпретативним. Панівний у політичних науках аналіз спирається на реалізм. Тобто інформація і спостереження, що використовуються в якості вихідних даних для аналітичних методів, не є проблематичними. Таке уявлення про зв'язок політичного аналізу із зовнішнім світом грає головну роль в раці-ональному політичному аналізі і гарантує, що він надає об'єктивні знання тим, хто його проводить. При цьому науковий авторитет такого політичного аналізу тісно пов'язаний з філософськими уявленнями реалізму.

У чистій формі реалізм спирається на два припущення. Перше – світ існує в незалежності від нашої свідомості. Друге – у нас є доступ до світу в чистому вигляді, незалежно від методів сприйняття. Уявлення про світ відображаються в нашому мозку, і наша свідомість оперує лише цими відображеннями. Слова, в цьому контексті, є позначками для стійких об'єктів зовнішнього світу. Зміст слова є не фіксованим відношенням між конкретним умоглядним образом і реальним об'єктом, а виникає з нашого розуміння поведінкової диспозиції інших людей до такого об'єкта.

У повсякденному житті люди створюють змісти зі своїх поведінкових диспозицій або, беручи участь у практиках. Те, як ми інтерпретуємо соціальну реальність – в якості звичайної людини або політичного аналітика – значною мірою залежить від соціальних правил, які становлять соціальні практики, правил, що ми засвоїли в процесі соціалізації.

Виходить, що зміст і контекст слабо пов'язані. Як саме актори оперують контекстом при побудові смислового значення, може бути зрозуміле тільки під час їх взаємодії з іншими людьми. Актори і ті, хто їх сприймає, покладаються на те спільне, що вони мають між собою – на спосіб життя і культурний аспект.

По-друге, аналіз державної політики повинен бути практично-орієнтованим. На наш погляд, однією з головних причин неефективності традиційних політичних наук є розрив між теоретичною раціональністю політичних наук і практичною раціональністю виконавців. Державні службовці та інші публічні особи працюють відповідно до правових або організаційних зобов'язань щодо пошуку рішення проблем у конкретних сферах діяльності, в яких вони володіють повноваженнями і відповідальністю.

Наприклад, службовець в департаменті з питань сім'ї повинен вирішити, відправити дитину, над якою знущуються батьки, у прийомну сім'ю або дозволити дитині залишитися зі своїми жорстокими батьками. Поліцейський повинен вирішити, застосувати силу для розгону вуличної бійки або спробувати врозумити хуліганів словами. Обов'язок діяти стосується також і державних службовців вищого рівня. Наприклад, мер повинен вирішити, чи слід виселити людей з незаконно зайнятої ними землі і викликати при цьому масові заворушення, або знайти інший спосіб вирішення проблеми. Іншими словами, діючи, державні службовці спираються на власні знання і досвід, але вони володіють загальним обов'язком – діяти.

Цікаво, що поява концепції «врядування» (у сучасному контексті) призвела до відновлення інтересу до діяльній сфері в державній політиці. Тому «нова політика» в мережевому суспільстві відійшла від раціоналістичної схеми заздалегідь визначених переваг і ясно показала засоби для досягнення цього. Роль аналізу політики теж змінюється. Його метою вже не є пошук рішень для суспільства, він часто опиняється в центрі практичної політичної діяльності, намагаючись допомогти в знаходженні нових варіантів проведення політики та формулюванні переконливих аргументів для її обґрунтування.

Як же в такому випадку виглядає аналіз політики, орієнтований на діяльнісний підхід у формуванні та реалізації політики? Традиційний аналіз політики спрямований на «проблеми» і «рішення». На відміну від цього, «новий», деліберативний, аналіз політики використовує практики в якості одиниці аналізу. Однак, слід зауважити, що практика, незважаючи на її нинішню популярність в орієнтованих на постпозитивізм роботах, є вкрай складним для розуміння поняттям. Практика більшою мірою є

теоретичною точкою зору, ніж єдиною концепцією. Це спроба виробити єдиний опис знань та дій. Вона виражає розуміння того, що знання, їх застосування і створення не можуть бути відокремленими від певної діяльності.

По-третє, аналіз державної політики повинен бути деліберативним. У сучасній моральній філософії немає проблем з розумінням того, що в певний момент неминучим є формування ціннісних протиріч. «Плюралізм цінностей» описує стан, в якому існує безліч концепцій суспільного устрою, хоча при цьому реалізація однієї з концепцій виключає інші. Плюралісти стверджують, що будь-якими цінностями можна знехтувати на користь інших. Ціннісний плюралізм є неминучою умовою повсякденного життя, і він регулярно ставить політиків та інших публічних осіб в конфліктні ситуації.

Очевидно, що традиційний аналіз політики з його емотивізмом (вірою у те, що цінності – це не більше ніж вираження почуттів і, отже, вони знаходяться поза досяжністю логіки) і відповідною методологічною базою, а також із суворим розділенням фактів і цінностей, був не в змозі впоратися з плюралізмом цінностей. В результаті ціннісні конфлікти не розглядалися як обов'язковий елемент процесу вироблення політики, а в позитивістському політичному аналізі не виробилося розуміння того, яким чином звичайні люди, в тому числі політики та державні службовці, можуть впоратись з ціннісними конфліктами.

Ціннісні плюралісти вважають, що контекст, в якому виникли цінності, визначає їх відносну вагу по відношенню до інших цінностей. Насправді, хоча цінність і контекст можна розділити, в повсякденній діяльності політиків і державних службовців цінності не можуть розглядатися окремо від контексту. У своїй діяльності державні службовці та політики мають справу з ціннісними конфліктами завдяки практичним судженням.

Якщо говорити коротко, то практичне судження є невідкладним, інтуїтивним, конкретним, інтерактивним, прагматичним, особистим і орієнтованим на дію. Крім того, практичне судження природно для людей – це те, що вони роблять в повсякденній діяльності, самі того не помічаючи. Практичне судження є проблемно-орієнтованим. Воно також є невід'ємною частиною у вирішенні завдань, коли пошук допустимих рішень так само важливий, як і сам факт рішення. Крім того, важливим елементом практичного судження є розуміння почуттів та емоцій, які породжує конкретна ситуація, оскільки емоції допомагають сприймати та розуміти факти, події і поведінку людей в умовах невизначеності.

Практичне судження не відбувається всередині свідомості окремих акторів. Швидше за все, воно виникає в процесі безперервної взаємодії індивідів один з одним. Практичне судження орієнтовано на результат так само, як і на належну процедуру. Але те, що вважається результатом, є, з урахуванням безлічі обмежень, що характеризують більшість соціально-політичних ситуацій, не остаточним врегулюванням конфлікту, а визначенням проблеми, з якою можна працювати, або тимчасовою стабілізацією ситуації, або появою у акторів розуміння того, що дозволить їм більш ефективно діяти в ситуації, що склалася. Конкретні, повсякденні ситуації характеризуються, насамперед, «взаємопроникненням» фактів, цінностей і теорій.

Таким чином, між людьми виникає деліберация як спосіб вирішення проблем. Деліберация не слід розглядати як певний вид резонансу традиційної моральної філософії, скоріше, деліберативне судження виникає через колективний, інтерактивний дискурс. Як результат, практичне судження не є одномоментним і остаточним, воно розвивається поступово, стикаючись з іншими практичними судженнями.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Формування та реалізація державної політики в даний час відбувається в умовах мережевого суспільства, високої невизначеності зовнішнього і внутрішнього середовища та плюралізму цінностей. Подібний мінливий характер державної політики та публічного управління є однією з причин змін в аналізі політики, що призвело до появи деліберативного аналізу

політики, який допомагає більш глибоко дослідити існуючі соціальні та політичні проблеми. Деліберативний аналіз політики робить акцент на тому, що всі знання, якими ми володіємо, повинні бути оцінені з точки зору їх актуальності і корисності в кожній конкретній ситуації, і що цей безперервний процес оцінки відбувається в ситуації інтенсивної соціальної взаємодії. Слід також зауважити, що аналіз політики в епоху мережевого суспільства повинен бути не лише деліберативним, а й інтерпретативним та практично-орієнтованим.

Подальших наукових досліджень потребує відповідність деліберативного аналізу політики до сучасного розвитку концепцій аналізу політики.

***Література:***

1. Bang, H.P., Sørensen E., The everyday maker: A new challenge to democratic governance // Administrative Theory & Praxis. – 1999. – PP. 325-341.
2. Beck, U., World Risk Society [Текст]. – Cambridge: Polity Press 1999. – P. 123.
3. Fischer, F., The Argumentative Turn in Policy Analysis and Plan-ning [Текст]. – Durham: Duke University Press, 1993.
4. Forester, J., The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes [Текст]. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
5. Giddens, A., Modernity and Self-Identity [Текст]. – Stanford: Stanford University Press, 1991. – 264 p.
6. Hajer, M., Policy without polity? Policy analysis and the institutional void // Policy Sciences. – 2003. – vol. 36. – PP. 175-195.
7. March, J.G., Olsen, J.P. Democratic Governance [Текст]. – New York: Free Press, 1995. – 293 p.
8. Sabel, C.F., Fung, A., Karkkainen, B., Beyond Backyard Environmentalism [Текст]. – CA: San Val, 2000.