

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.072.2

А. О. Лашко,

аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків

РОЗВИТОК АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто історію розвитку аналізу державної політики та визначено її особливості в країнах Європи та США.

Ключові слова: аналіз державної політики, соціальні науки, історія розвитку.

A. O. Lashko,

*post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public
Administration attached to the Office of the President of Ukraine*

PUBLIC POLICY ANALYSIS DEVELOPMENT: THE HISTORICAL ASPECT

The history of public policy analysis development is reviewed; the features of such analysis in Europe and USA are determined.

Key words: public policy analysis, social sciences, history of development.

Історія виникнення аналізу державної політики (або просто аналізу політики) як наукової дисципліни і практичного інструментарію в публічному управлінні безпосередньо пов'язана з розвитком більш широкої галузі соціальних наук, тому нижче зупинимося на цьому питанні детальніше. Ідея розвитку соціальних знань з метою вдосконалення суспільства сформувалася в тому вигляді, в якому ми знаємо її сьогодні, в епоху Просвітництва. У багатьох відношеннях американська і французька революції були піковою точкою такого розвитку і першим великомасштабним практичним застосуванням сучасної соціальної і політичної теорії. В той же час революції можна розглядати як причину виникнення такої ситуації, в якій суспільні знання дозволяють поступово і безперервно покращувати стан суспільного життя. Саме в такому контексті виникали і розвивалися соціальні науки в європейській традиції

Дослідження щодо аналізу державної політики і розвитку соціальних наук викладені в роботах таких вчених, як П. Вагнер, Б. Віттрок, П. Манікас, С. Ротблатт, Г. Фольманн, У. Шафер та ін.

Мета статті – розглянути історію виникнення аналізу державної політики, визначити сучасний стан такого аналізу.

Будь-яка спроба зрозуміти соціально-політичний світ була пов'язана з базовою умовою свободи; але акцент на одній лише свободі, в традиціях раннього сучасного політичного теоретизування в сімнадцятому і вісімнадцятому столітті, був недостатній для розуміння суспільного порядку. Як помітив Едмунд Берк, якщо «свобода діє на індивідів так, що вони можуть робити те, що їм заманеться, [ми] повинні зрозуміти те, що саме їм заманеться, перш, ніж це стане небезпечним» [1]. Подвійність подібної ситуації створила потребу в нових формах соціального знання.

Проте і до згаданих революцій у багатьох європейських державах існували «наукові» підходи, орієнтовані на забезпечення державної політики, але вони служили інтересам правителів і були спрямовані на те, щоб давати їм необхідні відомості про підданих і про стан ресурсів держави. Ці підходи називали «наукою про державу», або «камералістикою», а також «поліцейською наукою». «Камеральний» – це поняття, що безпосередньо відноситься до правителя, а поняття «поліція» включало одночасно два сучасні поняття: інститут охорони закону і порядку (те, що ми, власне, зараз і називаємо «поліція»), і цілеспрямоване втручання інституту держави в суспільний устрій, (те, що ми зараз називаємо «державна політика»).

Після виникнення і поширення ідеї «свободи», пов'язаної з революціями кінця вісімнадцятого століття, серед мислителів того часу широко поширилася думка про те, що потрібна тільки «поліція» в її нинішньому значенні, а «державна політика» практично не потрібна, оскільки суспільство регулюватиме себе самостійно на основі вільного вираження волі індивідів. Проте, знайшлися і критики цієї ідеї, такі як Берк, Гегель, а потім і Маркс, які стверджували, що у будь-якому випадку потрібне певне державне втручання в суспільні справи, хай і засноване на прийнятті ідеї абстрактної свободи. Це дало в соціальних науках новий імпульс у вивченні, аналізі та поясненні соціальних процесів з урахуванням політичних аспектів, що власне і стало певним прообразом сучасного аналізу державної політики.

У ХХ ст. відбулось об'єднання двох базових напрямів розвитку соціальних наук: з одного боку, робляться спроби зрозуміти, що саме спонукає людей робити те, що вони роблять; з іншого боку, проводяться дослідження, спрямовані на вивчення «практичного» устрою світу в контексті визначення закономірностей в поведінці людей і способів їх соціалізації. При цьому обидва відмічені напрями враховують політичні аспекти. Іншими словами, теоретичні традиції соціальних наук не в останню чергу пов'язані з політичною проблематикою. Причому інтерес фахівців у сфері соціальних наук до передбачуваності дій людей і стабільності громадського порядку вилився в чотири основні підходи, супроводжуючі соціальні науки увесь період їх двовікової історії.

Перший підхід знаходиться в рамках культурології, в якій підкреслюється тісний зв'язок цінностей і ціннісних орієнтацій із загальним культурним фоном. Нація як культурно-мовна одиниця розглядається як основна спільність, що дає почуття ідентичності людям в Європі; і, з необхідними змінами, культурна антропологія поширює цю точку зору на інші частини світу.

Другий підхід пов'язаний з теорією інтересів, в якій робиться акцент на соціально-структурній схожості і, таким чином, спільності інтересів. При такому підході, який значною мірою вплинув на розвиток соціології, соціальна стратифікація і класові відмінності є ключовими категоріями, що визначають інтерес людей і, як наслідок, їхні дії.

Третій підхід є протилежністю культурологічного і соціологічного. Він базується на індивідуалістично-раціоналістичних теоріях, з точки зору яких поведінка людини залежить від неї самої і жодна суспільна формація не обмежує її дії. При цьому стверджується, що хоча люди і видаються повністю незалежними, вони діють таким чином, що їх неузгоджене переслідування власних інтересів призводить до зростання добробуту суспільства в цілому.

У четвертому, поведінково-статистичному, підході переваги і поведінка індивідів підраховуються, підсумовуються і обробляються за допомогою математичних методів з метою виявлення емпіричних закономірностей. Цей підхід може бути поєднаний з попередніми трьома.

Важливе значення відмічені підходи мали і для практики публічного управління. Так, поведінково-статистичний підхід, зокрема, дозволив налагодити систему моніторингу населення у Великобританії і Сполучених Штатах, в приватних організаціях, що займаються такими питаннями, як убогість і девіантна поведінка.

В цілому вищеперелічені підходи стали основою для формування ряду ключових соціальних дисциплін, зокрема, вже згаданих культурної антропології, соціології, статистики, а також аналізу політики. На це вплинули не лише теоретичні напрацювання у рамках відмічених підходів, але і результати емпіричних соціальних досліджень, які активно проводилися, починаючи з кінця дев'ятнадцятого століття, і були спрямовані на збільшення позитивного знання про «новий соціальний світ».

Тоді як теорії намагалися пояснити причини, за яких такий соціальний світ може існувати, емпіричні дослідження були спрямовані на дослідження його гармонійності, або (що зустрічалося набагато частіше) його деформацій і, як наслідок, соціальної напруженості. Відправною точкою для багатьох емпіричних досліджень стало спостереження того, що суспільне життя не може гармонізуватися «автоматично», як того обіцяли деякі мислителі епохи Просвітництва [8].

Так, у Франції соціальні дослідження були ініційовані та просувані з початку дев'ятнадцятого століття «освіченими адміністраторами», які сформувалися в середовищі, де переважали інтелектуальні революційні традиції й інституціональні нововведення наполеонівського періоду. Вони були схильні до модернізаційної точки зору на суспільство і головної ролі держави в проведенні реформ. У середині століття виникла консервативніша теорія, пов'язана з ідеями Фредеріка Ле Пляя і стверджуюча необхідність підтримки і відновлення традиційних структур суспільства одночасно з систематичним спостереженням за ним.

У Великобританії впливові представники Вікторіанської Англії, прагнучі проведення соціальних реформ, об'єднувалися в так звані «співтовариства реформаторів», багато з яких мали тісні зв'язки з науковим середовищем [4]. Мабуть, найбільш відомим з таких співтовариств стало Фабіанське Товариство (the

Fabian Society), що зіграло провідну роль в створенні Лондонської школи економіки і політичних наук – університету і науково-дослідного центру, який відрізнявся своєю прихильністю до проблемно-орієнтованих досліджень [5].

У Німеччині, відразу після заснування бісмарковської держави, головним ініціатором і організатором емпіричних досліджень «соціального питання» став Союз соціальної політики (Verein für Socialpolitik). У Сполучених Штатах, соціальні дослідження спочатку проводилися об'єднаннями організацій і мали меліоративну орієнтацію подібно до того, як це було в європейських країнах. Наприклад, Американська асоціація по соціальних науках (The American Social Science Association, ASSA), створена в 1865 р., дотримувалася думки, що вчений у галузі соціальних наук є зразковим громадянином, який допомагає поліпшити життя суспільства, а не професіоналом, незацікавленим дослідником. Проте, на рубежі двадцятого століття ця організаційна модель була знищена через розвиток дисциплінарних об'єднань, що виникли внаслідок розколу ASSA, а потім розділилися в майбутньому на ряд ще дрібніших організацій [3].

Незважаючи на відмінності, що мали місце в різних країнах, з часом, хоча і не відразу, запанувала думка про визначальну роль держави у вирішенні соціальних проблем, але з використанням при цьому певних наукових знань [10]. Окрім цього різноманіття форм соціального знання і пов'язаних з ними форм політичних інтервенцій, що з'явилося, привело до виникнення різних способів подолання обмежень ліберальної концепції суспільства.

Для Франції ця зміна була тісно пов'язана з досвідом невдалої революції 1848 р., в результаті якої стало очевидно, що одна лише форма демократичного державного устрою ще не забезпечує вирішення суспільних проблем. У Італії і Німеччині, навпаки, ліберально орієнтовані революційні спроби потерпіли невдачу, і виникнення «соціального питання» співпало з формуванням національної держави. При цьому процес державного будівництва в період з 1861 р. по 1871 р. істотно вплинув на політичні дискусії і орієнтації науковців у цій сфері в обох країнах – ідея соціального покращення через соціальне знання знайшла свого адресата, яким стала національна держава. Наприклад, засновники Союзу соціальної політики зазначили з цього приводу наступне: «Тепер, коли національне питання було вирішеним, нашим першочерговим обов'язком є вирішення соціального питання» [6].

Внаслідок появи великої різноманітності соціальних запитів наприкінці дев'ятнадцятого століття на європейському континенті став відбуватися активний розвиток національної соціальної політики. Така політика на практиці поширювала ідею про «відповідальне співтовариство» в тому вигляді, в якому вона була розроблена в колективістських соціальних теоріях того періоду [11]. Причому, виходячи з умов політичної ситуації того часу, саме нація стала розглядатися як значуще, таке, що має відповідальність за соціальний розвиток, співтовариство, а держава – як його колективні актор («голова і руки»), а також як «природне» вмістище правил і ресурсів, що охоплює певну територію і управляє нею.

В результаті взаємодії процесів, описаних вище, на початку двадцятого століття стали доступні різні способи теоретичного опису і пояснення суспільних процесів, напрями емпіричних досліджень і організаційні форми виробництва соціальних знань людьми, що мають відповідну професію, а також провідними

університетами. Наслідком цього стала поява знань, орієнтованих на використання організаційними олігархіяма, будь то в державних, приватних структурах або громадських асоціаціях. Ці знання змінили пояснювальну функцію соціальних наук і привели до відмови від їх основних теоретичних модусів. Вагому роль в поясненні суті та ролі головної соціетальної організації – держави стали відігравати економічні теорії. Зокрема, це стосується кейнсіанства або теорій держави загального добробуту, які на відміну від неокласичних теорій робили акцент на державному регулюванні не лише економіки, але і соціальної сфери.

Знайшов своє широке практичне застосування в ХХ ст. в дослідженнях-опитуваннях і згаданий вище поведінково-статистичний підхід. Він ніколи не був повністю відокремленим від політичних цілей з часу створення перших статистичних інститутів. Методологічно залежний від поняття вибірки, цей підхід став надзвичайно актуальним, коли політичним акторам в умовах масової демократії було потрібно інформацію про переваги виборців, і коли виробники на ринках масового споживання зіткнулися з аналогічною проблемою визначення переваг споживачів [2].

Слід зазначити, що в процесі історичного розвитку не було яких-небудь радикальних розривів між соціальними теоріями і концепціями – ті з них, які були запропоновані раніше, повністю не відкидалися. Проте помітно мінялися дослідницькі практики і відповідні організаційні форми. Це було пов'язано з появою соціальної організації, що є багато в чому новою, просто не дослідженою раніше соціальними науками в емпіричному плані. Йдеться про масштабну бюрократично-ієрархічну соціальну організацію в усіх її формах, і у вигляді значно централізованих органів публічного управління в країнах європейського континенту, і у вигляді гігантських бізнес-корпорацій, що стали дуже впливовими в американському суспільстві.

У зв'язку з цим необхідно коротко зупинитися на історії організаційного аналізу. З точки зору практики публічного управління можна було чекати, що емпіричні дослідження державної діяльності з'являться разом із зростанням інтересу до забезпечення благополуччя й інших соціальних проблем. Проте, особливо в Європі, держава довгий час залишалася вище за усіх соціальних акторів, в тому сенсі, що вона була прихованою від «емпіричного погляду». Можливо, це певною мірою вплинуло на те, що під час «класичного» періоду соціальних наук, тобто наприкінці ХІХ – початку ХХ ст., незважаючи на декілька спроб, створення політичної науки як академічної дисципліни не увінчалася успіхом (принаймні, за межами США), а вивчення соціальних процесів з політичної точки зору після виділення сучасних дисциплін стало являти собою набір незв'язаних елементів, таких як публічне право, вивчення переваг виборців, соціально-політичні дослідження тощо [7]. Такий розвиток можна пояснити через бажання зрозуміти соціальний світ радше за допомогою його власних законів розвитку, аніж крізь призму управління.

Проте, коли бюрократія в публічному управлінні, приватному секторі й політичних партіях досягла піку свого розвитку, стало ясно, що держава нікуди не подінеться, а суспільство само себе не організовує. Це привело до виникнення організаційної теорії, яка стала мало не головною парадигмою в дослідженнях у сфері управління і новою науковою дисципліною після Другої світової війни. Можна стверджувати, що дослідження організацій з метою поліпшення їх функціонування

стало однією з основних форм використання соціальних наук на практиці у ХХ ст. Більше того це стало базою для більшої частини досліджень, безпосередньо орієнтованих на політику, які отримали розвиток після Другої світової війни.

Що стосується Другої світової війни, то, з одного боку, війна сама по собі привела до посилення вироблення нових знань і застосування їх на практиці. З іншого боку, її результат продемонстрував, що кейнсіанський демократичний інтервенціонізм був в принципі життєздатним, хоча його успішне застосування і обмежується країнами «першого світу». Війна іншого роду – холодна війна, що супроводжувалась в багатьох країнах війною з бідністю, притягнула представників соціальних наук до спроби довести перевагу «сучасної» або «буржуазної», залежно від точки зору, системи. Саме в цьому контексті в 1950–1960-х рр. була розроблена теорія модернізації, покликана уперше після теорій, розроблених в епоху «класичної соціології», якнайповніше і систематизовано пояснити процеси, що протікають в сучасних суспільствах різних країн.

Досі залишається спірним те, наскільки ця теорія допомогла пояснити суть західних суспільств. Проте, точно відомо, що соціальні дослідження безпрецедентних масштабів проходили саме під її егідою. Вони проводилися не в останню чергу через надію на те, що на тлі загальних концепцій, які пояснюють соціально-політичний устрій, були лише деякі пропуски в знаннях, які можна усунути за допомогою цілеспрямованих емпіричних досліджень. І тільки в 1970-х рр., після появи перших ознак чергової глобальної кризи, основні положення «раціоналістичної революції» були поставлені під сумнів навіть її прибічниками. Тому відповіддю на цю кризу стали не сумніви в її істинності, а досить глибокі і різноманітні дослідження того, що вона являє собою.

В цілому ж дослідження на тему «застосування знань» були одними з найпопулярніших у соціальних науках 1970-х рр. Вони проводилися для виявлення перешкод на шляху ефективного використання знань і з надією прибрати знайдені перешкоди в майбутньому. В ході такої дослідницької кампанії стало ясно, що технократичний підхід до самої моделі використання знань має бути переглянутий, внаслідок чого протягом 1980-х рр. стався «рефлексивний поворот» більшості соціальних наук [9].

Розгляд історії розвитку соціальних наук в ХХ ст. дозволяє зробити два висновки. З одного боку, в демократичних, індустріально-капіталістичних суспільствах докладалися значні зусилля із вироблення нових соціальних знань про функціонування цих самих суспільств, а також про всіх їх членів. Причому певною мірою можна зв'язати попит на нові соціальні знання з провалом теорій епохи Просвітництва, в яких стверджувалось, що, як тільки люди зможуть вільно реалізовувати власні прагнення, здоровий глузд і процеси самоорганізації приведуть їх до гармонійного розвитку громадського життя. Виявилось, що це не так. У демократичних, індустріально-капіталістичних суспільствах дійсно з'явилася економічна і політична свобода, але інституціональні механізми, які б змогли вирішити всі соціальні проблеми, так і не виникли, що поставило нові соціальні і політичні питання, які вимагають нових знань.

З іншого боку, стало ясно, що, незважаючи на важливість виробництва нових соціальних знань, тотальний «науковий» контроль людського життя неможливий. На

відміну від припущень Адорно і Фуко в двадцятому столітті не виник тотальний контроль і не стався розквіт адміністративного суспільства. Тому є декілька причин. По-перше, це опір до об'єктивізації з політичної точки зору, що можна спостерігати з кінця 1960-х років в наукових дискусіях країн Заходу, а також в тому, що зараз називається постколоніальним дискурсом. По-друге, навіть на підставі методології модерністських соціальних наук можна стверджувати, що існують межі об'єктивізації. І, по-третє, з точки зору філософії соціальних наук, історичність соціального життя призводить до унікальних і непередбачуваних ситуацій. Історичність можна радше інтерпретувати, ніж пояснити, і будь-яка інтерпретація міститься в мові, з її нескінченним набором можливостей вираження.

В результаті багато підходів соціальних наук протягом останніх трьох десятиліть ХХ ст. були переглянуті. Можна виділити дві позиції відносно такого перегляду. Помірніша позиція стосувалася руху від простого застосування загальних моделей або теорій у бік ускладнення теорій і досліджень, що привело до зміщення різних підходів і їх використання залежно від оцінки і емпіричної специфікації ситуації, в якій вони застосовуються. Це можна спостерігати, наприклад, в економічному аналізі і бухгалтерському обліку.

Радикальніша позиція стосувалася переосмислення домінування якої-небудь єдиної раціональності в певній сфері. Це привело, наприклад, до переходу від цілісно-культурологічних теорій суспільства до культурного релятивізму, від гендерних досліджень, що роблять акцент на рівності, до досліджень, що роблять акцент на різноманітності. Елементи такого переосмислення можна також знайти в сферах модернізації, стратегічного планування та ін.

Наслідком відміченого критичного переосмислення став і певний ренесанс неолібералізму як економічної ідеології, в основі якої лежать ідеї суспільного саморегулювання, в якому немає ані місця, ані необхідності для отримання детальних емпіричних даних про соціальну ситуацію. У зв'язку з цим в деяких країнах, особливо в США і Великобританії в 1980-х рр., за часів правління М. Тетчер і Р. Рейгана, були істотно урізані витрати на наукові дослідження у сфері соціальних наук.

Таким чином, як можна бачити із зробленого огляду, з одного боку, існують постійні зміни у використанні соціальних наук в різних країнах у сфері публічного управління. У Європі соціальні науки, що орієнтуються в теоретичному плані на державу і мають практичне застосування в державній політиці і в процесах втручання держави в суспільне життя, мають більше значення, ніж у США. У США ж розвиненіші дослідження людей і їх поведінки, результати яких активно використовуються, наприклад, для формування груп самопомогі або підвищення професійної компетенції. Крім того, США дали світу більшість методичних розробок у сфері дослідження взаємодії великомасштабних організацій (у тому числі, політичних партій) із суспільством. Хоча, останнім часом активний розвиток таких досліджень відбувається і в Європі. З іншого боку, ані теза про зростаючий вплив комплексних знань на соціальні світи, ані протилежна точка зору про рух до моделі саморегуляції суспільства не можуть бути однозначно підтвержені. Проте, починаючи з часів після епохи Просвітництва, існує стійкий попит на нові соціальні знання, хоча і визнається, що такі знання ніколи не зможуть вирішити усі соціальні проблеми назавжди, і що соціально-політична ситуація ніколи не може бути

повністю контрольованою, оскільки люди можуть поводитися несподіваним, раніше невивченим чином. Поза сумнівом, усе це наклало відбиток і на аналіз політики, який, як наукова дисципліна, вийшов із галузі соціальних наук.

Подальших наукових досліджень потребує відповідність аналізу державної політики сучасним викликам, що стоять перед ним.

Література:

1. *Burke E.* Reflections on the Revolution in France / E. Burke. – Oxford : Oxford University Press, 1993. – P. 8-9.
2. *Desrosières A.* The part in relation to the whole? How to generalise. A prehistory of representative sampling / A. Desrosières. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 217.
3. *Manicas P.* The social science disciplines: The American model / P. Manicas. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 45–71.
4. *Rothblatt S.* The Revolution of the Dons. Cambridge and society in Victorian England / S. Rothblatt. – Cambridge : Cambridge University Press, 1981.
5. *Rueschemeyer D.* The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: a study in the sociology of policy-relevant knowledge / D. Rueschemeyer, R. Rossem. – Princeton and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1996. – P. 62–65.
6. *Schäfer U.* Historische Nationalökonomie und Sozialstatistik als Gesellschaftswissenschaften / U. Schäfer. – Wien: Böhlau, 1971. – P. 286.
7. *Wagner P.* A History and Theory of the Social Sciences / P. Wagner. – London : Sage, 2001.
8. *Wagner P.* Social sciences and modern states / P. Wagner, B. Wittrock, H. Wollmann. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 28–85.
9. *Wittrock B.* Social knowledge and public policy: Eight models of interaction / B. Wittrock. – Vienna : European Centre for Social Welfare Training and Research, 1985. – P. 89–109.
10. *Wittrock B.* Social science and the building of the early welfare state / B. Wittrock, P. Wagner. – Princeton, NJ and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1996. – P. 90–113.
11. *Zimmermann B.* Nation / B. Zimmermann, P. Wagner. – Frankfurt/M : Campus, 2003.

Надійшла до редколегії 17.06.2015 р.

УДК 351.83

О. М. Шацула,

здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків

ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Досліджено процеси становлення та розвитку європейської політики охорони праці. Розглянуто особливості європейського законодавства у сфері охорони праці та механізми узгодження та реалізації положень загальноєвропейських нормативних актів на рівні держав-членів ЄС.

Ключові слова: охорона праці та здоров'я працівників, європейська соціальна політика, Європейська соціальна хартія, гармонізація європейського законодавства, «м'які» методи.