

УДК 321.02

М. Бунік

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИК АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА ОСНОВІ ТЕОРІЙ КРИТИЧНОЇ ТА ОБМЕЖЕНОЇ РАЦІОНАЛЬНОСТІ, СПОНТАННОГО УСТРОЮ, ПОЛІВ І КАПІТАЛІВ

Проаналізовано недоліки конструктивістського раціоналізму як методики аналізу державної політики. Запропоновано використання теорій критичної та обмеженої раціональності, спонтанного устрою, теорії полів і капіталів як концептуальних моделей для аналізу та вироблення державно-управлінських рішень.

Ключові слова: аналіз державної політики, класичний раціоналізм, критичний раціоналізм, обмежений раціоналізм, спонтанний устрій, теорія полів і капіталів.

Аналіз державної політики здійснюється на основі певних засадничих уявлень про соціальну дійсність, які ще іноді називають концептуальними моделями або теоріями.

Довгий період часу домінуючим серед таких уявлень був класичний або конструктивістський раціоналізм [1]. Починаючи з середини ХХ ст. ряд дослідників, серед яких Г. Саймон, Ч. Ліндблом, Є Дрор, А. Вілдавські, Д. Коген, Б. Гогвуд, Л. Ган, Д. Стоун, показали неадекватність такого уявлення практичній діяльності та запропонували шляхи переосмислення теоретичних засад аналізу державної політики. Однак проблема використання раціонального підходу для вироблення управлінських рішень залишається актуальною й досі.

У цій статті пропонується розглянути теорії критичної та обмеженої раціональності, спонтанного устрою, полів і капіталів як інструменти критики раціонального підходу й одночасно теоретичну основу для вдосконалення методик аналізу державної політики.

Ключовою ідеєю раціонального підходу є тотожність буття та мислення. З одного боку, світ, зокрема соціальний, сприймається як раціонально збудований механізм, для управління яким потрібно пізнати закони його функціонування та розвитку. З іншого боку, тотожність мислення і буття у цьому спрощеному розумінні означає також, що раціонально побудовані моделі можна зробити дійсністю.

Ознаками такої моделі є сприйняття держави як досконалої системи, ідентифікація держави з суспільством, трактування індивідів як гвинтиків державної машини, яка працює за раціональними законами і має свою доцільність. Проблема в цій моделі визначається як невідповідність між раціональним порядком і ситуацією, що склалася. Невідповідність пояснюється помилкою чи збоєм в раціональному управлінському механізмі або недостатнім знанням про сам механізм. Аналіз державної політики, відповідно, передбачає усестороннє вивчення проблеми, ідентифікацію альтернатив вирішення і визначення (вирахування) найкращого рішення та засобів його реалізації.

Ця модель набула широкого поширення в науковій і навчальній літературі, виявилася, однак, неадекватною для застосування у практичній діяльності, що спричинило критичне осмислення такого підходу і пошук альтернативних моделей соціальної дійсності і, відповідно, аналізу державної політики.

Критика стосувалася трьох ключових положень: раціональності буття, раціональності пізнання і раціональності людської діяльності. Це не означає, що критики заперечували значення раціональності і логічності для аналізу та вироблення державної політики, вони просто вказували на обмеженість їхньої ролі у цьому процесі.

1. Передусім відбувся поворот до Кантового розуміння співвідношення мислення і буття. Світ не функціонує як раціонально налагоджений механізм. Раціональна картина світу завжди відрізняється від реальності і результати політики завжди відрізняються від раціонального задуму. Проблема – це невідповідність між раціональним порядком і ситуацією, що склалася, але раціональний порядок є уявним порядком, а не реальним.

2. Окрім того піддавалися сумніву можливості людського пізнання і відповідно, здатність прийняття раціональних рішень. Людина майже ніколи немає всіх фактів і достатньо часу для їх аналізу, тож, відповідно, не може прорахувати усі альтернативи рішення і їх можливі наслідки.

3. Зрештою визріло переконання, що цілі управлінської діяльності визначаються не так шляхом раціонального розрахунку, як через наслідування традиції чи політичні і суспільні дискусії. Людина є не тільки розумною, але й соціальною істотою, вкоріненою в історію і людську спільноту. Її діяльність визначається насамперед цією вкоріненістю.

Ці ідеї знайшли свій розвиток у теоріях критичного раціоналізму К. Поппера, обмеженої раціональності Г. Саймона, спонтанного устрою Ф. Гаєка, полів і капіталів П. Бурдьє тощо.

Одним із перших, хто піддав критиці конструктивістський раціоналізм, був К. Поппер. Розвиток тоталітарних суспільств у XX ст. він тлумачить саме як наслідок такого підходу і пропонує свою модель “відкритого суспільства”. Відкрите суспільство – це не ідеальне суспільство в значенні остаточної мети, це середовище, де відбувається пошук спільної мети. Відкритим суспільством є суспільство де індивіди самі приймають рішення і відповідають за них, узгоджуючи за потреби ці рішення між собою. Формою узгодження цих рішень є демократія, яка “створює інституційний каркас, що дозволяє запроваджувати реформи без насильства, а, отже, бути розважливим у політичних питаннях” [2].

З огляду на те, що світ “не живе і не може жити відповідно до наших моральних ідеалів та наших мрій про досконалість” [3], К. Поппер заперечує доцільність побудови масштабних соціальних проєктів і можливість їх реалізації. Він пропонує відмовитися від раціональної схеми орієнтації на остаточну мету, а зосередитися на виправленні очевидних недоліків. Цей підхід він називає *поетапною інженерією*. Так, “...поетапний інженер скористається методами для пошуку і боротьби з найбільшими і найгострішими соціальними лихами, а не шукатиме і не боротиметься за найбільше і найвище добро” [4].

Аргументи К. Поппера на користь поетапного підходу є такими: боротьба проти страждань і несправедливості певніше знайде підтримку людей, ніж боротьба за встановлення ідеалу; встановити проблеми, від яких страждають щоденно люди легше, ніж встановити можливі переваги від реалізації масштабного проєкту; кроки з виправлення окремих недоліків, тобто міні-проєкти простіші для реалізації, ніж мега-проєкти; збитки від невдач малих проєктів менші, ніж у випадку з великими, їх легше виправляти; легше домовитися щодо малих наявних проблем і засобів їх подолання, аніж щодо великої мети і її досягнення. Окрім того немає раціонального методу визначення кінцевої мети і найкращих засобів їх досягнення, немає достатнього знання для раціонального планування великих суспільних проєктів.

Ставлення К. Поппера до раціонального (конструктивістського, утопічного) підходу вироблення державної політики обумовлюється його методологічним підходом

до наукового пізнання, який називають критичним раціоналізмом. З огляду на тезу, що “наше незнання є безмежним” [5], він стверджує, що метод наукового пізнання є “продовженням методу спроб і помилок” [6]. Відповідно, будь-яка теорія, як і будь-яка мета державної політики повинна піддаватися критиці і постійному переосмисленню. Використання раціональності для вирішення проблем і, відповідно, для вироблення державної політики є виправданим, якщо ця раціональність є критичною.

Доцільно зазначити, і це визнавав сам К. Поппер, що його критика стосується насамперед політики, направленої на великі соціальні реформи чи реалізації масштабних проєктів. Підхід К. Поппера до аналізу державної політики полягає у перенесенні уваги з мегапроєктів до маленьких кроків, критичному осмисленні будь-якої суспільної мети, використання методу спроб і помилок та “поетапної інженерії”.

Схожі ідеї знаходимо й у працях Ф. Гаєка. Як і К. Поппер, Ф. Гаєк говорить про гіпотетичність знання. “Все наукове знання – це знання не окремих фактів, а гіпотез, які зуміли аж до наших часів успішно протистояти систематичним спробам спростувати їх” [7]. Так само він говорить про обмеженість пізнання і відповідно раціональності. “Повна раціональність дії в картезіанському сенсі вимагає повного знання всіх необхідних фактів” [8]. Оскільки ми ніколи не знаємо всіх фактів конкретної ситуації, то змушені аналізувати тільки деякі її аспекти, вибір яких відбувається на основі нашого досвіду поза механізмом свідомого контролю, тобто “досвід є включеним в схеми мислення, які керують нами” [9].

Виходячи з розрізнення раціонального розрахунку і несвідомого досвіду Фрідріх фон Гаєк розрізняє створені та спонтанні устрої. Створені устрої – це устрої побудовані за людським задумом і з конкретною метою. Вони “є відносно простими або принаймні зведені до таких скромних ступенів складності, які творець може простежити”, проконтролювати в їх конкретних проявах. Спонтанні устрої виникають внаслідок процесу самоорганізації, соціального досвіду і традицій. Вони не мають свідомо задекларованої мети і внаслідок своєї складності не можуть контролюватися у всіх своїх проявах [10].

Ф. Гаєк називає спонтанні устрої також абстрактними устроями. Абстрактність полягає в тому, що ми можемо знати тільки їх загальний характер, загальні правила, якими керуються елементи таких устроїв, і ніколи не знаємо всіх конкретних елементів і конкретних умов в яких вони діють. Правила, що існують у спонтанному устрої, не залежать від конкретної мети і є однаковими для всіх елементів чи цілих класів елементів, не визначених конкретно. Вони є універсальними для будь-якої кількості осіб і випадків. Такі устрої “можуть продовжувати існувати, в той час як всі окремі елементи в їх складі і навіть кількість таких елементів змінюються” [11].

Створені устрої є ефективними для здійснення обмежених завдань, коли чітко визначена мета і відомий механізм її досягнення, коли є достатньо ресурсів для забезпечення існування цих устроїв. Спонтанні устрої не потребують зовнішнього контролю і управління. Вони є “дешевшими”, оскільки їх розвиток відбувається “природним” способом і не потребує додаткових ресурсів. Вони є ефективнішими, для здійснення складних завдань, які не можуть реалізуватися “одним розумом”.

Будь-яке суспільне об’єднання має елементи як спонтанного, так і створеного устрою. Жодна організація не може функціонувати виключно на наказах і приписах. Жодний наказ не може бути максимально конкретним. Наприклад, командир може скомандувати йти вперед, але він не може командувати солдатам, у яку хвилину яким способом якого ворога вбити. Тобто в організаціях (створених устроях) завжди є присутні

елементи спонтанного устрою, і в цьому відношенні організації є так само абстрактними моделями як і спонтанні устрої.

Прикладом спонтанного устрою Ф. Гаск називає “відкрите суспільство” К. Поппера, але на відміну від останнього він не заперечує значення “великих проектів” для функціонування такого устрою. Ідеальна картина суспільства, або загальна концепція суспільного устрою, до якого потрібно прямувати, є необхідною попередньою умовою будь-якої раціональної політики. ““Підробний” реалізм, який обманює сам себе вірою в те, що він може обійтися без будь-якої скеровуючої концепції щодо природи загального устрою, і обмежується тільки вивченням конкретних “методів” для досягнення конкретних результатів, є в дійсності глибоко нереалістичним” [12]. Відмова від ідеологій і слідування доцільності конкретного моменту веде до ситуації моменту, короточасових успішних рішень, ручного управління і зрештою до руйнування спонтанного устрою.

Таким чином, аналіз державної політики повинен включати не тільки свідомий розрахунок, але й несвідомий досвід, розрізнити створені і спонтанні устрої, які різною мірою придатні для виконання тих чи інших завдань і різними способами управляються, співвідносити конкретні завдання з загальними цілями.

Значний внесок в осмислення ролі раціональності в людській діяльності, зокрема в аналізі державної політики зробив також Г. Саймон. Він, як і Ф. Гаск, наголошує на її обмеженості і докладно описує в чому вона полягає. “З одного боку, індивід обмежений вміннями, звичками та рефлексами, що лежать за межами впливу його свідомості. ... З другого боку, індивід обмежений своїми цінностями і уявленнями про мету, які впливають на нього в процесі прийняття рішень. ... З третього боку, індивід обмежений ступенем відповідності його знань роботі, котру він виконує. ... Це однаковою мірою стосується як базових знань, необхідних для прийняття рішень (архітектор мостів повинен знати основи механіки), так і інформації, необхідної для прийняття рішення з урахуванням конкретної ситуації” [13].

Обмеження раціональності обумовлюється не тільки особистими властивостями (знаннями, навичками, цінностями) індивіда, а й особливостями функціонування адміністративної організації. Адміністративна організація створює середовище, яке визначає спосіб мислення і поведінки її членів. Включений в організацію працівник оточений інформацією і впливами, що вирізняють конкретну організацію і ситуацію. Ця відмінність вимагає в працівника “строгої ідентифікації, не тільки мотиваційної, але й когнітивної, з організацією і її цілями” [14].

Адміністративна організація створює рамкові умови, в яких її члени приймають рішення. Вона визначає їхні функції, спеціалізацію в межах організації, розподіл владних повноважень, систему підпорядкування і прийняття рішень, потоки інформації і структуру комунікації, що забезпечує існування організації як цілого, і водночас впливає на раціональність рішень. “Якби адміністратор щоразу, коли йому доводиться приймати рішення, мусив його оцінювати з погляду всього спектра загальнолюдських цінностей, раціональне управління стало б неможливим, але якщо йому доводиться оцінювати свої рішення лише з погляду обмеженої кількості цілей своєї організації, то таке завдання людині цілком під силу” [15].

Визначеність мети організації, однак, також не гарантує раціонального рішення. Цілі або кінцева мета діяльності адміністративної організації, як правило, формуються достатньо загально – “справедливість”, “загальний добробут” або “свобода”. Відсутність конкретної мети унеможливує раціональний розрахунок, оскільки невідомо, що рахувати. Окрім того, організація може мати декілька цілей, які суперечать одна одній.

Існує також відмінність особистих цілей індивіда від цілей організації, що вносить додаткові елементи нерациональності при пошуку рішень.

Рішення в організації значною мірою приймаються колективно. Це означає, що простий розрахунок є недостатнім і потрібний деякий компроміс між членами організації. Найкращим рішенням стає те рішення, на яке погоджуються члени організації, чи яке задовольняє впливових працівників і є найкращим за певних умов. Найкращим рішенням є можливе в конкретних умовах рішення.

При прийнятті рішень суттєву роль відіграють також чинники лояльності і моралі, особливості лідерства, неформальні владні відносини та впливи, що проявляються в організації і спрямовують діяльність індивіда. Ці чинники є настільки вагомими для Г. Саймона, що він віддає їм перевагу перед чинником прибутку чи ефективності. На переконання Г. Саймона, “прибуткові і урядові організації, що виробляють однакові продукти, обоє оперуючи в ринках, досягають той самий рівень ефективності – мотив прибутку здається не дає видимих конкурентних переваг приватному бізнесу” [16].

Аналіз державної політики, отже, повинен включати процедуру прийняття рішень в адміністративних організаціях. Цілі організації, її правила, впливи, потоки інформації, колегіальність прийняття рішень, лояльність її членів, їх функціональна обмеженість мають суттєвий вплив на прийняття рішень і мусять бути невід’ємною частиною аналізу. Визначення проблеми, ідентифікація альтернатив, оцінка наслідків і здійснення вибору будуть неадекватними без врахування психічних і соціальних аспектів функціонування адміністративних організацій.

Аналіз завжди повинен враховувати, що існують межі раціональності і, “що межі раціональності можуть змінюватися. І, що найважливіше, вони можуть змінюватися від самого лише їх усвідомлення” [17].

Ще один дослідник, чії ідеї погано суміщуються з теорією раціональності, був П. Бурдьє. Його теорія полів і капіталів виходить з того, що “суспільний світ є акумульованою історією. Його не можна зводити до низки короточасних і механічних станів рівноваги, в яких люди грають роль змінних частинок” [18]. Індивід є втіленою соціальністю і володіє габітусом. Габітус є системою набутих схем, що функціонують на практиці як категорії сприйняття і оцінювання, і як принципи, що організують дію індивіда. Габітус передбачає, що індивіди за конкретних обставин ведуть себе конкретно. Поведінка людини визначається не раціональним розрахунком, а соціальним полем. Для П. Бурдьє не існує абстрактних раціональних індивідів, які переслідують свій егоїстичний інтерес, для нього існують поля, які визначають поведінку індивідів.

Поле – об’єктивний соціальний простір. Соціальний простір і групи, які в ньому діють є продуктом історичної боротьби. Соціальний простір так само реальний як і географічний, зміна позицій індивіда в ньому можлива лише ціною праці та часу. Властивості поля визначають об’єктивні властивості всіх, що вступають у це поле, незалежно від їх особистих намірів. Ці властивості творять капітал, який представляє собою владу розпоряджатися в середині певного поля виробленим продуктом, механізмом виробництва і відповідно, прибутком. Кожному полю відповідає свій капітал, який є засобом обміну [19].

Капітал – це акумульована робота. “В певний момент часу існуюча структура різних видів і підвидів капіталу відповідає іманентній структурі суспільного світу, тобто сукупності притаманних йому потреб, через які визначається тривале функціонування суспільної дійсності і вирішуються шанси на успіх практики” [20].

П. Бурдье виділяє три основні види капіталу: економічний, культурний і соціальний, які за певних обставин можуть конвертуватися один в інший. Економічний капітал є доміантним видом капіталу, який інституціалізується у формі права власності. “Соціальний капітал є сукупністю актуальних і потенційних ресурсів, які є пов’язаними з володінням тривалої мережі більш чи менш інституційованих відносин взаємного знання і визнання; або, інакше кажучи, йдеться про ресурси, які ґрунтуються на належності до певної групи” [21]. Культурний капітал в інкорпорованому стані існує в формі тривалих диспозицій організму, тобто становить сукупність знань і навичок індивіда. Інкорпорований культурний капітал не можна ні продати, ні обміняти, ні подарувати за короткий період часу.

П. Бурдье не пов’язує свою теорію безпосередньо з аналізом державної політики. Враховуючи основні положення його теорії, логічно припустити, що аналіз державної політики повинен розглядати суспільство як результат історичного розвитку, як множинність соціальних просторів і капіталів, які визначають поведінку окремих індивідів та їхніх об’єднань. Окрім економічних факторів, він повинен враховувати соціальні зв’язки, умови виховання індивідів, часовий вимір суспільного життя, необхідність праці і додаткових зусиль для зміни статусу і стану як окремого індивіда, так і суспільства загалом.

Висновки

Розглянуті ідеї не відображають усю повноту згаданих теорій. Однак навіть цей короткий огляд дає змогу побачити можливі шляхи вдосконалення методик аналізу державної політики. Описаний вище раціональний підхід на основі лінійної схеми від мети через розрахунок до рішення доцільно замінити підходом, який би опирався на нелінійні, “мережеві” схеми.

Прототипом такого підходу міг би бути інкременталізм, основні ідеї якого були сформульовані Ч. Ліндбломом на межі 50 – 60 рр. ХХ ст.: відбір ціннісних пріоритетів і емпіричний аналіз необхідних дій тісно переплітаються; цілі і засоби визначаються одночасно; рішення є результатом компромісу, а не розрахунку; аналіз обмежується декількома альтернативами; відсутність опори на теорію. Загалом, раціональному – теоретичному – дедуктивному підходу він протиставляє інкрементальний – емпіричний – індуктивний [22].

Інкрементальний підхід має свої переваги, але багато аспектів, які ми розглянули вище, залишилися поза його увагою. Насамперед повинні враховуватися часові аспекти політики, співвідношення близьких і віддалених цілей, досвід минулого і прогнозування майбутнього, невизначеність і різноманітність цілей, співвідношення індивідуальних і організаційних цілей, одночасність чи довільна послідовність аналізу різних складових проблеми, множинність і можливість одночасного використання декількох теорій, особливості сприйняття і опрацювання інформації в організаціях, врахування не просто меж раціонального розрахунку, але й ступінь визнання і знання цих меж. Саме врахування усіх цих аспектів дасть змогу вдосконалити існуючі методики аналізу державної політики і розробити нові сучасні нелінійні моделі його здійснення.

Література

1. Гайек Ф. А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії [Текст] : у 3 т. Т. 1 – 3 / Ф. А. Гайек. — К. : Аквілон-Прес, 2000. — 448 с.
2. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги [Текст] / К. Поппер. — К. : Основи, 1994. — С. 17.

3. Там само. — С. 18.
4. Там само. — С. 180.
5. Popper K. Die Logik der Sozialwissenschaften. Auf der Suche nach einer besseren Welt. Vorträge und Aufsätze aus dreißig Jahren [Text] / K. Popper. — [S. p.] : Piper München Zürich, 1984. — S. 79.
6. Ibid. — P. 82.
7. Гайек Ф. А. Право, законодавство і свобода... — С. 16.
8. Там само. — С. 12.
9. Там само. — С. 27.
10. Там само. — С. 32.
11. Там само. — С. 32.
12. Там само. — С. 52.
13. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції [Текст] / Г. А. Саймон ; пер. з англ. — вид. переробл. і допов. числен. заув. авт. — К. : АртЕк, 2001. — С. 47.
14. Simon H. A. Public Administration in Today's World of Organization and Markets / H. A. Simon // Political Science & Politics [Text]. — 2000. — Dec. — P. 752.
15. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції... — С. 11.
16. Simon H A. Public Administration in Today's World of Organization and Markets... — P. 753.
17. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка... — С. 48.
18. Bourdieu P. Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital / Bourdieu P. // Die verborgenen Mechanismen der Macht [Text]. — Hamburg : VSA-Verlag 1992. — S. 49.
19. Бурдьє П. Начала [Текст] / П. Бурдьє ; пер. с фр. Шматко Н. А. — М. : Socio-Logos, 1994. — 228 с.
20. Bourdieu P. Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital... — S. 50.
21. Ibid. — С. 63.
22. Линдблом Ч. Наука “доведення-дел-кое-как-до-конца”. Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / Ч. Линдблом ; под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 254—269.

M. Bunyk

**IMPROVING OF PUBLIC POLICY ANALYSIS METHODS
BASED ON THEORIES OF CRITICAL AND BOUNDED RATIONALITY,
SPONTANEOUS ORDER, FIELDS AND CAPITALS**

The critical view on constructivist rationalism as a method of public policy analysis is analysed. The use of the theories of critical and bounded rationality, spontaneous order, field and capital as the conceptual models for analyzing and decisions making process is suggested.

Key words: public policy analysis, classical rationalism, critical rationalism, bounded rationality, spontaneous order, the theory of fields and capital.