



Валерій ТЕРТИЧКА

НАУКА ПРО СУСПІЛЬНУ ПОЛІТИКУ: ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Кінець ХХ і початок ХХІ століття ознаменувалися посиленням уваги українського суспільства як у цілому, так і з боку науковців до дослідження й аналізу державної політики. Невипадково праця з цієї проблематики оприлюднено, напевне, більше, ніж у будь-якій з країн СНД і Центрально-Східної Європи [16, с. 8; 1, с. 202-209; 3, с. 17-20].

В опублікованому збірнику документів і матеріалів під назвою „Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень” [1] зібрано документи, оглядові й аналітичні матеріали, що стосуються історії розвитку, сьогоденного стану і перспектив становлення аналізу державної політики в Україні. Серед вітчизняних дослідників суспільної/державної політики найвідомішим є, безумовно, О. Кілієвич. Плідно працюють також О. Антонова, З. Балабаєва, Т. Брус, О. Валецький, О. Дем’ячук, О. Кучеренко, В. Ребало, В. Романов, О. Рудік. Активним у цій сфері є Міжнародний центр перспективних досліджень. Свій освітньо-дослідницький шлях торує Києво-Могилянська академія. Окрім того, в Україні опубліковано значну кількість перекладних праць (переважно видавництвами „Основи” і “К.І.С.”), бібліотеки поповнюються вітчизняними та зарубіжними виданнями. Публікації журналу ”Суспільна політика та стратегічний менеджмент“ [28] (наприклад, стаття О. Кілієвича ”Інституціоналізація аналізу політики в Україні“) заслуговують на увагу та наукову дискусію.

У людей, мало обізнаних з проблематикою державної політики, терміни “дослідження політики” й „аналіз політики” викликає асоціацію з партійним будівництвом, коментуванням політичних подій або, в кращому випадку, з аналітичним розглядом того, що вже фактично відбулося, що вже виконано. До того ж, частина українських дослідників звикла розвивати наукові підходи в контексті російськомовної літератури, які досить часто, особливо в перспективних напрямках, є, у свою чергу, переважно невдалими компіляціями з англійських джерел. З опублікованого значного масиву літератури [1, с. 202-209; 3, с.17-20] з дослідження й аналізу (державної) політики та з досвіду викладання спеціалізованого навчального курсу і спеціалізації “Аналіз державної політики” в Національній академії державного управління при Президентові України (НАДУ), можна відзначити деякі тенденції „постпозитивістського” мислення щодо природи державної політики, уваги до політики в значенні *policy* з боку політичних дослідників. Побаження деяких вітчизняних науковців викладати і писати про дослідження й аналіз політики доступною мовою і в доступній для загального сприйняття формі змушує нагадати випадок з філософом Гегелем. Коли до нього звернувся французький видавець з пропозицією викласти доступніше і французькою мовою „Науку логіки”, мислитель дав відмову, оскільки то було практично неможливо.

Завданням цієї статті є виокремлення, всебічна характеристика терміна політика (в значенні *policy*), пояснення сфери науки про суспільну (державну) політику (*policy science*), дослідження

ТЕРТИЧКА

Валерій

Володимирович,
д. держ. упр., професор
кафедри державної
політики та управління
політичними процесами
Національної академії
державного управління
при Президентові
України, директор
Інституту аналізу
політики та стратегій,
м. Київ

Анотація:

Охарактеризовано
дефініції “політика”
(в значенні *policy*)
та пояснення сфери
науки про суспільну
політику (*policy
science*), дослідження
(стратегічні,
перспективні)
політики (*policy study*),
аналізу суспільної
[державної] політики
(*public policy analysis*).
Наголошується на
мультидисциплінар-
ності, зорієнтованості
на вирішення проблем
і нормативності науки
про суспільну політику
та розгалуженні її
на дві окремі сфери:
дослідження й аналіз
політики.

Ключові слова:

суспільна політика,
дослідження політики,
аналіз політики

УДК 32:351 (477)

(стратегічні, перспективні) політики (policy study), аналізу суспільної [державної] політики (public policy analysis) та унеможливлення дефініційно-логічної плутанини з політикою (в значенні politics), політичною наукою [політологією] (political science), політичним дослідженням (political study), політичним аналізом (political analysis).

До завдань цієї статті також варто віднести з'ясування базових принципів і підходів науки про суспільну (державну) політику (термін державна подаємо у квадратних дужках для: 1) підкреслення відмінності від політичних наук; 2) підкреслення приналежності її до владної сфери; 3) як підтвердження легітимності попередніх публікацій з обстоюванням терміну “державна” і утвердження де-факто в українській практиці вживання словосполучення “державна політика”; 4) наголошення на можливості видозміни його; 5) доповнення до вже опублікованого матеріалу з характеристики (державної) політики як напряму дії/бездії влади. Далі вживається словосполучення суспільна політика.

Актуальність теми обумовлюється ще й необхідністю чіткішого визначення предметного поля суспільної політики та запобіганню неадекватного використання як термінології, так і змістових компонентів науки про суспільну політику (policy science). Мова про те, що нині простежується тенденція використання окремими науковцями і практиками “модного” словосполучення “державна політика” без повноцінного усвідомлення його суті і значення. І тому ми інколи можемо зустріти такі недолугі вирази: “державна політика творення сала” чи “державна політика вироблення етики”.

Насамперед згадаймо термінологічну плутанину як серед наукової громадськості, так і у засобах масової інформації. Досить часто у ЗМІ зустрічаються матеріали, в яких політичний аналіз видається за аналіз політики чи політичні дослідження за дослідження політики. Або ж політичний аналітик намагається сконструювати експертну оцінку напряму державної політики. Тим часом поняття аналіз політики і політичний аналіз суттєво відрізняються. Спеціалісти, що здійснюють цей аналіз, відповідно й називаються – аналітиками політики і політичними аналітиками.

Причиною такого неадекватного вживання термінів є, на нашу думку, плутанина у розумінні дефініції „політологія” (офіційне тлумачення у переважній більшості підручників з політології – від давньогрецьких слів: politikê – мистецтво управління державою і logos – вчення). На початку 1990-х років цією назвою позначали чималу кількість понять, запозичених з англomовної літератури, де цикл політичної науки викладається під збірною назвою „Political Science”. (До речі, наукові ступені в Україні мають назву: кандидат, доктор політичних наук). При цьому дослідники не звертали належної уваги на те, що в англійській мові є два еквівалентні поняття щодо україномовного терміна політика: politics і policy. Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

– політика (politics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб [9, с. 370]; суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади [10, с. 272]; політична діяльність, політичні маніпуляції, політичне переконання, стиль і принципи поведінки політика, методи здійснення політики, політичне життя (в тому числі і партійна політика) [15, с.181]. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики;

– політика (policy) – це план, курс дій, або „напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше” [9, с. 370]; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо [10, с. 262]. Саме в такому контексті розуміється термін „державна політика” загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни „програма” і „стратегія”. Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики. Процес взаємозв’язку politics і policy має таке схематичне зображення (рис. 1):

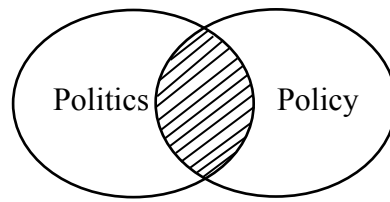


Рис. 1. Процес взаємозв'язку politics і policy

Заштрихована сфера є малодослідженою і перспективною для української наукової школи в аналізуванні взаємовпливу politics і policy, оскільки презентує з одного боку політичний аналіз політики, з іншого — дослідження впливів суспільної політики на політичну сферу та потребує глибоких мультидисциплінарних знань, умінь і навичок. (До речі, в навчальному модулі “Соціально-політичне середовище аналізу політики”, що викладається в межах спеціалізації “Аналіз державної політики” в НАДУ є тема “Політичний аналіз політики”).

Отже, чітке усвідомлення різниці та взаємозв'язку між поняттями politics і policy сприятиме утвердженню в українській науковій літературі термінологічної чистоти й коректному застосуванню відповідного аналізу до вирішення суспільних проблем. Для зручності й чіткості розуміння терміна „політика” як policy і умовного дистанціювання від politics є можливість для своєрідного лінгвістичного тесту, тобто умовної заміни його словами „програма” чи “стратегія”: якщо зміст фрази суттєво не змінюється, то це є політика в значенні policy (державна політика – державна програма, державна стратегія тощо). В інших випадках йдеться про політику як politics (адже недолугими є фрази: „Вдаритися в програму” або „Стратегія – брудна справа” тощо). Також доцільно вживати прикметник політичний (політична) лише в контексті politics, й іменник політика для політики в значенні policy. При цьому варто наголосити, що терміни політика (policy) і аналіз (analysis) не викликають бурхливих дискусій і не потребують детальної характеристики як зважаючи на значну кількість публікацій в яких розглядаються питання термінології [1; 10; 17], так і на актуальність для сьогодення заключних етапів дискусії серед фахівців щодо термінології у сфері дослідження й аналізу політики для остаточного унормування.

Актуальність теми обумовлюється ще й необхідністю чіткішого визначення предметного поля суспільної політики та запобіганню неадекватного використання як термінології, так і змістових компонентів науки про суспільну політику (policy science). Мова про те, що нині простежується тенденція використання окремими науковцями і практиками “модного” словосполучення “державна політика” без повноцінного усвідомлення його суті і значення. І тому ми інколи можемо зустріти такі недолугі вирази: “державна політика творення сала” чи “державна політика вироблення етикі”.

Щодо терміну public, то він є найбільш дискусійним, хоча його докладно охарактеризовано в „Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки” [10, с. 11–14], і для сфери аналізу політики, з точки зору укладача, усталеним є вживання (із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна, національна, цивільна) „державна політика”. Тобто за контекстом і змістовими особливостями для поняття public policy найбільш адекватним є „державна політика”. Під впливом процесів зі становлення громадянського суспільства ми все більше переконуємося (узгодивши пропозицію з провідними фахівцями у царині термінології, зокрема з О. Кілієвичем) у можливості впровадження терміну суспільна (замість державна чи в поєднанні суспільна/державна) – як компромісний варіант) політика й, відповідно: суспільна політика (public policy) й аналіз суспільної політики (public policy analysis) – як підкреслення важливості, що вона проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства. (Наполегливе відстоювання терміна державна в попередніх дискусіях, публікаціях тощо напевно було обумовлене (як один із варіантів пояснення) необхідністю утвер-

дження й розбудови української державності). Тобто вживання терміна суспільна (замість державна) як підкреслення, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства є цілком доречно-адекватним (хоча і потребує докладнішого обговорення на методичних семінарах фахівцями з аналізу політики і знавцями термінології). На користь терміну суспільна можна віднести той факт, що держава є лише одним із акторів політики (поряд із іншими: місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства тощо), причому, не завжди не завжди відіграє головну роль. Адже політика є суспільною, але не тотожною державній, хоча вона містить в собі використання владних повноважень, але посадовці не є монопольними учасниками і не обов'язково ключовими гравцями політики.

Значний вплив також мали праці з відстоюванням терміну публічна [8], дискусювання з українськими колегами (до речі окремі провідні мовознавці пропонують вживати дефініцію “публікова” замість публічна як оптимальну з філологічної точки зору) та навчально-методичний семінар у рамках проекту “Втілення міжнародних стандартів знань з питань державного управління та державної політики” (Public Policy Knowledge Network Project) схиляють “шальку терезів” у бік поняття суспільна політика. Щодо публічності політики, то це є дуже важливою і невід’ємною її характеристикою, оскільки обґрунтовує принципи відкритості і прозорості вироблення політики та передбачає співпрацю широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій у дискусіях, що передують ухваленню рішень (чи співрішень). У будь-якому випадку суспільна/державна політика має бути публічною. На думку автора, варто обережніше поводитися з термінами і поняттями та зважати на “Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки” [10], електронний варіант “Словника термінів, терміносполук та словосполук”, узгоджений на 14 термінологічних семінарах проекту “Лабораторії науково-спільного перекладу євроінтеграційної термінології” [27] та публікації щодо термінології (див: [1, с. 17–22; 10; 19, с. VII–VIII]).

В окремих матеріалах (наприклад, в авторефератах дисертацій) зустрічається словосполучення state policy в значенні суспільна/державна політика. Недолугість такого виразу обумовлена як не розумінням змісту поняття суспільна політика, так і поверховими знаннями англійської мови. Термін state policy означає політику відповідного штату (США) і не вживається у значенні державна чи суспільна політика.

Завершуючи термінологічну характеристику зазначимо, що дефініція „аналіз” у звичному розумінні тлумачиться як розчленування, розкладення. „У загальному значенні слова є душевна діяльність, що розкладає цілу думку на її складові, в протилежність синтезу – створенню цілого з частин” [11]. Термін „аналіз” (політики) має свою специфіку, і у необізнаних з проблематикою суспільної політики він асоціюється з процедурами аналізу, що передбачають передусім аналітичний розгляд того, що вже фактично відбулося, що вже виконано. Наголосимо, що “Аналіз державної політики — це комплекс аналітичних процедур, спрямований насамперед на пораду щодо майбутніх (конкретних) дій” [10, с. 14]. Доречним є нагадати поширене визначення: „Аналіз державної політики — це порада щодо державних рішень (дій), орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях” [2, с. 11]. Тобто термін „аналіз” у контексті суспільної політики застосовується подібно до нашого розуміння поняття „стратегія”. Хоча важливим напрямом дослідження й аналізування є стратегічне планування, стратегічний менеджмент у виробленні суспільної політики.

Наголосимо, що в статті не розглядаються питання узагальненого розуміння поняття влади в контексті кратології (наприклад, російський дослідник В.Халіпов доводить існування близько 60 “кратій” [18] чи політологічних концептів, наприклад телеологічна влада. Ця сфера (кратологія) є перспективною для вітчизняних політичних дослідників (на жаль, стаття з такою назвою відсутня як в українському енциклопедичному політологічному словнику, так і в інших вітчизняних довідкових виданнях [14]).

Інтерес українських науковців до суспільної (державної) політики як галузі прикладних досліджень, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності вимагає чіткого й коректного тлумачення понять і дефініцій. Адже конструктивність взаємозв'язку політичних наук (political science) та науки про суспільну політику (policy science) багато в чому залежить від чіткості усвідомлення понятійного апарату (про взаємостосунки аналізу політики і політичних наук також див. [17]).

Прикладом намагання політологів осягнути відмінності між політикою у значенні politics і policy є спроби трактувати останню як “управлінський курс, стратегія діяльності, програма заходів, лінія поведінки (у цьому значенні говорять про зовнішню політику, політику в галузі освіти, охорони здоров'я)” [15, с.181]. Відразу відзначимо значний прогрес розвитку вітчизняних політичних наук і дещо дискусійно-суперечливе трактування поняття “внутрішня політика” англійською мовою як public policy [15, с. 50].

Актуальність і новизна теми суспільної політики як напряму дії/бездії влади змушує науковців і практиків наголошувати на широко- багатокomпонентності цієї сфери та складності процесу становлення науки про суспільну політику (policy science).

Розвиток науки про суспільну політику [17] зумовлений такими чинниками:

– реальними діями влади: що насправді робить чи не робить влада загалом, конкретний посадовець як презентант владної системи і чому. Тобто владна дія/бездія як відповідь на суспільні вимоги;

– необхідністю ліквідації явного розриву (прогалини) між догматичною політологією з домінуванням теорії (чи поверховості, незатребуваності, наприклад, у вnz технічного спрямування) та політичною практикою (наприклад, події після виборчої осені/зими 2004/05: кадрові призначення, цінова політика, своєрідне розуміння відкритості і прозорості тощо). Намагання політологів “оприкладнити” свій предмет на практиці демонструє нам або технологічні (політтехнології) або презентатиські (політична психологія, іміджелогія) аспекти цієї дисципліни. Примирення політичної теорії (використання методів і підходів політичної науки) та реалій політики і покликана зробити наука про суспільну політику завдяки широкому застосуванню економічних методів, математичного моделювання тощо шляхом емпіричного аналізування курсу дії/бездії влади як реальної політики;

– новими підходами до дослідження суспільних тенденцій, процесів, явищ і подій. Як свідчить практика одна частина політичних науковців переважно зосереджує увагу на мікрорівні людської поведінки і психології громадян, виборців, посадовців, політиків. Інша частина переважно концентрує увагу на характеристиці національної ідеї, культури, глобалізаційних складниках. Домінуючими напрямками політичних досліджень є такі: характеристика еліти, біхевіоризм, політична кібернетика, політична культура тощо. Експериментування в цьому напрямі закінчується, як правило, усвідомленням обмеженості й пошуком нового напряму, що на практиці демонструє своєрідний “пасьянс” добре відомих речей.

Щодо безпосереднього розуміння науки про суспільну (державну) політику (policy science), то доцільним є її короткий ретроспективний огляд.

Аналіз суспільної (державної) політики був предметом уваги численних досліджень у минулі сторіччя, хоча її докладне вивчення розпочалося тільки в середині минулого століття.

Після детального ознайомлення з працею М. Говлета і М. Рамеша “Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики” [6] виникають деякі сумніви щодо однозначності тверджень у попередніх публікаціях [16, с. 33–34; 5, с. 43–44] про першоджерела аналізу політики (“сучасний термін аналіз політики вперше було вжито Ч. Ліндбломом (Charles Lindblom) у 1958 р...”). Зазначимо, що питання щодо чіткості й точності авторства має на меті академічний контекст дискусії науки про суспільну політику. Як стверджують дослідники М. Говлет і М. Рамеш, “заснована Герольдом Ласвеллом (Harold Lasswell) та іншими дослідниками зі США та Великобританії, нау-

ка про суспільну політику, як очікувалось, мала б витіснити традиційну політологію, інтегруючи дослідження політичної теорії та практики без впадання у стерильність формальних правових досліджень” [6, с. 11]. Окрім того започаткування з 1950 р. [19] дослідження (стратегічні, перспективні) політики лише підтверджує історичну обґрунтованість хронології інституціоналізації суспільної політики.

Аналіз політики, який А. Вілдавскі назвав повідомленням правди владі [26], привернув увагу до суспільних наук як реального засобу поліпшення людського суспільства. Фактично тільки після Другої світової війни починається поступовий розвиток науки про суспільну політику (policy science). Причиною цього було те, що на додаток до традиційної політології (political science), окрім дослідницького інтересу, була і є потреба в глибокому аналізі й усвідомленні безпосередньої дії/бездії влади.

Російські дослідники (зокрема Л. Сморгунів) на відміну від українських колег (про доробок російських учених у сфері аналізу політики див. [16, с. 25-28; 38]) обмежено розглядають політику в значенні “policy” і виключно в контексті порівняльної політології, що обґрунтовується рухом її від політичної соціології до порівняльної публічної (про дефініцію публічна вже зазначалося) політики як логічне завершення тематики порівняльних досліджень в політології. Цей процес російські дослідники пов’язують з такими іменами як Жан-Ерік Лейн і Свант Еррсон. Грунтуючись на схемі Д.Істона виокремлюється три основних тематичних блоки порівняльної політології: дослідження умов, що визначають конфігурацію політичних систем — порівняльна політична соціологія; вивчення політичних систем — аналіз політичних інституцій; вивчення впливу політики на суспільство — порівняльна публічна політика. Третій компонент є важливим для нашої сфери досліджень, особливо зважаючи на працю [12] і з точки зору розвитку такого компоненту суспільної/державної політики в Україні як навчальної дисципліни актуальним є впровадження навчального модуля з орієнтовною назвою “Порівняльний аналіз вироблення суспільної політики в США/ Канаді, ЄС і Україні”.

Слід відмітити, що останнім часом з’явилося декілька публікацій російських дослідників, зокрема А. Дегтярьова, в яких відстоюється назва “публічно-державна політика” і виокремлюється предметне поле та напрями її розвитку [7]. Також за-слуговують на увагу семінари та інші публічні заходи [13] з обговорення актуальних питань суспільної/державної політики (з точки зору російських колег “публічної політики”). Окрім того в 2004 р. опубліковано навчальний посібник за редакцією Л.В. Сморгунова і В.С. Комаровського, який обговорювався і для нас важливим є зауваження С.Г. Туронка про “змістовий бік державної політики” та дискусійне твердження, що Г. Ласвел називав policy science “політико-управлінською наукою” [13].

В Україні відбувається еволюційний процес формування нової галузі прикладних досліджень – науки про суспільну політику (policy science) як мультидисциплінарної сфери знань, що широко використовує інструментарій значної кількості суспільних наук – політичних, економічних, юридичних, науки про державне управління та інших.

Наголосимо, що науку про суспільну політику необхідно відрізнити від політичних наук (political science) (політології), яка досліджує сферу “politics”. Політологія вивчає також механізми розподілу влади в суспільстві, зосереджує увагу на формальних і неформальних процесах, що виникають у політичних інститутах суспільства.

Визначення політології як комплексної науки, що поєднує вивчення змісту, інституційно-організаційних форм політичної діяльності та способів взаємодії учасників політичного процесу, свідчить про вживання терміна „політологія” переважно в країнах колишнього СРСР. У французьких та італійських навчальних посібниках цей термін вживається в контексті порівняльного дослідження політичних режимів, інституцій та сил громадянського суспільства. Цікаво, що у багатьох університетах Америки вивчається така дисципліна, як „порівняльне урядування” [24].

Щодо політичного аналізу і політичної аналітики, то прихильники цього напряму зосереджують увагу на охопленні політичної системи в усьому її розмаїтті і навіть виносять дослідження за межі суто політичної системи у сферу тих суспільних відносин, які, перебуваючи поза відносинами політичної влади, можуть відчутно на неї впливати. Отже, їхня увага спрямована вище, у нескінченний простір суспільних відносин, але цей аналіз зосереджений винятково на politics. І тому політичний аналіз є складником аналізу політики (як і соціальний чи економічний аналіз) як окремих аспектів майбутнього курсу дій.

Наука про суспільну політику (policy science) активно використовує інструментарій економічної науки – при аналізуванні суспільних проблем, визначенні економічних аргументів для державного втручання в суспільні процеси, для вироблення методології аналізу поведінки учасників цих процесів, при виборі інструментів державної політики, аналізі її ефективності й результативності, оцінюванні наслідків державного втручання.

Юридичні науки дозволяють визначити межі для державного втручання й формальні “правила гри” у суспільстві при виробленні й упровадженні суспільної політики – з урахуванням існуючих правових норм. Наука про державне управління вивчає теорію процесів управління/адміністрування в суспільстві й те, як ці процеси реалізуються на практиці органами влади; предметом уваги державного управління/адміністрування є структура органів влади, їхні функції, те, як здійснюється менеджмент організаційних ресурсів (матеріальних, людських, фінансових та ін.). Державне управління є владним інструментом впровадження суспільної політики і питання оцінювання за базовими критеріями, особливо ефективності і результативності викликають посилений інтерес як у теоретиків, так і у практиків.

Загалом наука про суспільну політику (policy science), керується такими базовими принципами (також див. [19, с. 8–11]):

- мультидисциплінарність: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук з виробленням власних наукових підходів;
- зорієнтованість на вирішення проблем: центром уваги суспільної політики є розв’язання реальних (конкретних) суспільних проблем;
- нормативність: ця наука орієнтована на вирішення реальних проблем (питань), що існують у суспільстві, і носить переважно нормативний характер. Останнім часом відзначається тенденція до послаблення її нормативності, але вибір напряму політики здійснюється в межах наукової концепції про політику і ґрунтується на суспільних цінностях і нормах.

Під мультидисциплінарністю варто розуміти те, що наука суспільну політику має відмежовуватися від вузького дослідження політичних інститутів і структур та акумулювати досягнення таких наук як економіка, соціологія, право, політологія, державне управління. Загальна спрямованість науки про суспільну політику на аналізуванні дії/бездії влади, закладені ще Г. Ласвелом, залишається і донині. Слід зазначити, що час вносить певні корективи до визначальних підходів цієї науки (наприклад, процес вироблення рішень у ЄС [4]). Це обумовлюється тим, що акцент на мультидисциплінарності зберігається, але зараз існує низка літератури в якій основна увага зосереджується на науці про суспільну політику взагалі [19]. У наш час ця наука значною мірою є вже окресленою “дисципліною” з унікальним набором концепцій, сфер інтересів, із власним лексиконом та термінологією. Хоча багато з цих концепцій запозичені з інших дисциплін, їхнє використання в контексті досліджень суспільної політики надало їм децю особливого звучання.

Окрім того, концепція мультидисциплінарності децю видозмінилася в сенсі того, що дослідники зазвичай стурбовані не тим, що їм доводиться запозичити з інших дисциплін, а переважно тим, що вони мають бути експертами щонайменше у двох галузях: у концепціях науки про суспільну політику, а також в історії та складових реально досліджуваної галузі політики.

Щодо другого принципу, то під вирішенням суспільних проблем мається на увазі, що наука про суспільну політику мала б чітко дотримуватися канонів релевантності, орієнтуючи себе на вирішення реальних проблем, а не займатися виключно академічними та часто безрезультатними дебатами, як, наприклад, тлумачення класичних політичних текстів чи окремих поглядів того чи іншого історичного діяча.

Історичний рубіж тисячоліть і створення ЄС продемонстрував нам, що зацікавлення багатьох дослідників політики виключно в конкретному вирішенні проблем має деякі неузгодженості [4]. Із самого початку була надія, що дослідження процесу творення суспільної політики та впливу її наслідків приведе до висновків та рекомендацій, безпосередньо придатних для вирішення існуючих суспільних проблем. Намір, зрозуміло, добрий, проте, як свідчить практика, ця максима спіткнулась об складнощі самого процесу політики, в якому влада часто виявляється “глухою” до порад аналітиків-експертів. У сучасному світі ми є свідками того, що реальне домінування аналізу часто підпорядковується політичній необхідності чи доцільності і це є закономірним, оскільки на вирішення суспільних проблем спрямований саме аналіз суспільної політики. Тобто це сфера аналізу, а не дослідження політики.

Для прикладу наголосимо лише на низці нормативно-правових актах, що розроблені відповідно до процедур аналізу суспільної політики [1].

Чітка нормативність передбачає, що наука про суспільну політику не має приховуватися під маскою “наукової об’єктивності”, а повинна визнавати неможливість розділення цілей та засобів або цінностей та методів у дослідженні дій влади. Отже, намагання залишити науку про суспільну політику виключно нормативною також поступово, але незначно, змінюється з плином часу, якщо це порівнювати з іншими основоположними принципами. Дослідники політики переважно відмовилися виключати складники дослідження зі свого аналізу і наполягали на оцінюванні як цілей, так і засобів політики, а також безпосередньо процесу творення політики. Однак намагання аналітиків рекомендувати певні цілі та норми зменшилося зі зростанням розуміння складності багатьох суспільних проблем. Тому ми зараз можемо відзначити такі визначальні тенденції сучасної науки про суспільну політику: дослідники або оцінюють політику за критеріями ефективності та результативності, або використовують документи про дії влади для встановлення того, чи влада дійсно намагалась досягти проголошених цілей.

Слід зазначити, що деякі з дослідників активно критикують науку про суспільну політику і ця критика обумовлена як явним чи прихованим демонструванням психологічних комплексів самих науковців, так і намаганням подати поняття науки про суспільну політику як “науки” порівняно з її розвитком з ерою нереалізованих сподівань і очікувань від суспільних прожектів і планів. Хоча цей критицизм є виправданим з огляду як на стимулювання дослідження й аналізу політики, так і надуманою претензійністю окремих досліджень, проте він є лише попередженням проти передчасних та неповноцінних рекомендацій або надмірної концептуальної софістики, але аж ніяк не відмовою від необхідності проведення систематичного дослідження й аналізування дії/бездії влади.

Суспільна (державна) політика це напрям дії (або бездії – нагадаємо, що це пролонгація, продовження діючої політики), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, ґрунтується на суспільних цінностях і впливає на життя суспільства, і у такому сенсі політика як курс дії/бездії є предметом дослідження й аналізу політики.

Наука про суспільну політику (policy science) як мультидисциплінарна сфера знань і галузь прикладних досліджень де-факто ділиться на дві компоненти:

1) дослідження (стратегічні, перспективні) політики (policy study), що ґрунтується на емпіричному вивченні конкретних суспільних проблем для розуміння й інформування щодо процесу розроблення й впровадження політики. Це сфера інтересів науковців, груп дослідження політики в перспективних напрямках. Заклуч-

ним аналітичним документом є пропозиція щодо дослідження політики;

2) аналіз політики (policy analysis) як мотивована сфера, що прагне безпосередньо впливати на реальні результати й наслідки політики шляхом її вироблення. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики та підготовлена відповідно до вимог щодо структури й змісту аналітична записка (докладніше про відмінності між аналітичними документами у галузі дослідження та аналізу політики див. [19; 1, с. 23-34; 134-136].

Схематично дисциплінарні рамки науки про суспільну політику (policy science) наведено на рис. 2.



Рис. 2. Дисциплінарні рамки науки про суспільну політику

Підсумовуючи коротку характеристику науки про суспільну політику, подамо узгоджено оптимальне визначення: суспільна політика це – курс дій (або утримання від дій-бездій), обраний органами влади для розв’язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов’язаних проблем, що ґрунтується на суспільних цінностях та впливає на життя суспільства. Для зіставлення подамо класичне визначення дослідника Т. Дая: що влада робить чи не робить, чому вона це робить і що це змінює [22], тобто дієвість/пасивність влади, причини цього й суспільні наслідки.

Аналіз політики розглядається як комплекс аналітичних процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – суспільна політика загалом або окремі її складники і цей процес містить також питання оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання рішень задля покращання показників суспільного розвитку.

Рекомендації щодо “найкращого” вибору мають базуватися на суспільних цінностях, на суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві. Перефразовуючи слова провідного канадського дослідника Л. Пала, зазначимо, що аналіз політики можна визначити як висококваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем.

Одним із ключових понять в аналізі політиці є стейкхолдери в певному сенсі є “пай-овиками” – учасниками процесу політики, і тому їх слід обов’язково брати до уваги в аналізі політики і замовник аналізу – орган влади, що є компетентним, зацікавленим і має відповідні ресурси на вирішення суспільної проблеми. Рекомендації про способи вирішення проблеми повинні готуватися з урахуванням повноважень замовника, його можливостей застосувати рекомендовані інструменти політики.

Суспільна політика як дія/бездія влади – чи є це об’єктом і сферою наукового пошуку? Погляд, що влада має фахово надавати якісні послуги і питання лише у чіткості вироблення і, особливо, дотриманні процедурних правил є загальновідомим. Саме на підвищення й унормування цієї фаховості й спрямована наука про суспільну політику. Адже суспільству потрібен і кваліфікований аналіз, і чітке усвідомлення того, що реально робить влада.

На завершення зазначимо, що еволюційним шляхом відбувається формування спільноти аналітиків і дослідників політики в Україні та розповсюдження вітчизняного досвіду. Так, наприклад, дворічне проведення Panel session та започаткування робочої групи з Аналізу політики на NISPAsee (мережі Інститутів і шкіл з державного управління Центральної і Східної Європи) сприяє інтенсивному діалогу у сфері аналізу і дослідження політики.

Автор не впевнений, що його скромний доробок швидко вплине на процес утвердження дослідження й аналізу політики як галузі прикладних досліджень, сфери професійної діяльності і навчальної дисципліни і, зважаючи на відповідальність перед майбутніми поколіннями українських громадян, сподівається на посилене „капіталовкладення” в майбутнє суспільної політики в Україні та світі.

Використані джерела:

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. документів і матеріалів / укл. О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2004. – С. 17–22.
2. Веймер Д.Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Веймер, Е. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
3. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналітичних звітів і записок учасників Програми урядового стажування / укл. О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2006. – 388 с.
4. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р.Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.
5. Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238 с.
6. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. О.Рябова. – Львів : Кальварія. – 264 с.
7. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А.А. Дегтярев // ПОЛИС. – 2004. – № 4. – С.158–168; Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития / А.А. Дегтярев // ПОЛИС. – 2004. – № 1. – С. 154–168.
8. Дем’янчук О. “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду / О. Дем’янчук // Наукові записки. – 2000. – С. 31–36; Колбеч Г. Політика: основні концепції в суспільних науках / Г. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем’янчука. – К. : ВД “КМ Академія”, 2004. – 127 с. ; Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / за заг. ред. О. Дем’янчука. – К. : Факт, 2004. – 224 с. ; Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні поради щодо організації робіт / В. Гнат та ін. ; за заг. ред. В. Нанівської. – К. : Оптима, 2004.
9. Економічний розвиток і державна політика : навч. посіб. / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
10. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К. : Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2003. – 510 с. ; Кілієвич О. Усталення термінології в галузі аналізу державної політики // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 52–61; Ки-лиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики,

государственного управления и экономики общественного сектора. – Бишкек : Университет Центральной Азии, 2009. – 514 с.

11. Новый энциклопедический словарь / Ф. Брокгауз, И. Ефрон. – СПб., Б.г. – Т. 2. – С. 477–478.

12. Политико-государственное управление: в поисках дисциплинарности// ПОЛИС. – 2005. – № 1. – С. 177–185.

13. Политический анализ: современное состояние и направления развития// ПОЛИС. – 2004. – № 3. – С. 182–185; Хроника политической науки // ПОЛИС. – 2005. – № 1. – С.187.

14. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. Горбатенко ; за заг. ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна, В. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с. ; Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. Безносенко, І. Варвар [та ін.] ; за заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

15. Рябов С.Г. Політологія: Словник понять і термінів. – 2-ге вид., перер. і доп. / С.Г. Рябов. – К. : ВД “КМ Академія”, 2001. – 256 с.

16. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

17. Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємовідносин / В. Тертичка // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 273–282 ; Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3–22; Тертичка В. Державна політика як дієздатна влада: чому це важливо для України / В. Тертичка // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2005. – № 1. – С. 30–37.

18. Халипов В. Власть: Кратологический словарь. – М.: Республика, 1997. – 431 с.; Халипов В. Кратология как система наук о власти. – М.: Республика, 1999. – 303 с.; Халипов В., Халипова Е. Власть. Политика. Государственная служба : словарь. – М. : Луч, 1996. – 271 с.; Тощенко Ж. Социология власти: генезис идей // СОЦИС. – 2004. – № 7. – С.12–23.; Ледаев В.Г. Власть: концептуальный анализ. – М., 2001.

19. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 130 с.

20. Advances in Policy Studies Since 1950// Policy Studies Review Annual, Volume 10/ Ed. by W.Dunn and R.Kelly. – New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1992. – 552 p.

21. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan / A.J. Heidenheimer, H. Hecl, C.T. Adams. – 3rd ed. – New York: St. Martin’s Press, 1990. – 416 p.

22. Dye T. R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes // The University of Alabama Press, 1983. – 122 p.

23. Encyclopedia of Policy Studies/ Ed. by S.Nagel. – N.Y.: M.Dekker, 1983. – 914 p.

24. Jackson R. J., Jackson D. J. Comparative Government: An Introduction to Political Science. - 2nd-ed. - Ontario: Scarborough, Prentice Hall; Allyn and Bacon Canada, 1997. – 519 p.

25. The Policy Sciences / Ed. by D.Lerner and D.Lasswell. – Stanford, California: Stanford University Press, 1951. – 344 p.; Lasswell H.D. The Policy Sciences // The Encyclopedia of the Social Sciences. – New York, 1968. – Vol. 12.; Dror Y. Design for policy sciences. – New York: American Elsevier Pub. Co., 1971. – 156 p.

26. Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. – New Brunswick: Transaction Publishers, 1987. – 431 p.

27. www.pereklad.kiev.ua

28. www.IPAS.org.ua/e-journal.htm