

## РОЗДІЛ 3 ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 32:351

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2021.27.6>

### АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

### THE ANALYSIS OF PUBLIC POLICY AND GOVERNMENT DECISIONS

**Конотопенко О.П.,**

*кандидат філософських наук,*

*доцент кафедри публічного управління та адміністрування*

*Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського*

**Лапшин С.А.,**

*кандидат історичних наук,*

*доцент кафедри публічного управління та адміністрування*

*Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського*

**Остапенко О.Є.,**

*кандидат юридичних наук,*

*старший викладач кафедри публічно-правових дисциплін*

*Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського*

У статті теоретично обґрунтовано значення аналізу публічної політики для реалізації політики і процесу прийняття державних рішень. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено тенденції необхідності аналізу публічної політики для прийняття ефективних державних рішень. Аналіз базується на підході, який стверджує, що рішення – це результат ряду логічних кроків. Роль аналізу полягає в підкріпленні раціонального вибору цілей і засобів, у рамках обмежень, що в реальному світі прийняття рішень часто обмежується інтересами і містить конфлікти цінностей і переконань. Розвиток аналізу публічної політики слід помістити в контекст зміни інформаційного оточення, в якому працювали виробники рішень.

Аналіз публічної політики намагається утвердитися як науковий і технічний підхід, призначений для того, щоб надати виробникам рішень об'єктивні схеми й моделі альтернатив. З цього уявлення про аналіз політики, включений до побудови резонних, прийнятних і переконливих аргументів, можна зробити висновок, що аналіз у процесі прийняття рішень значною мірою пов'язаний із цінностями, а не вільний від них. Експерти беруть участь у політичному процесі, в якому встановлюються норми, легітимізуються рішення і викладаються докази. Аналіз у процесі політики є, отже, формою переконання, методом, формою риторики. Аналіз публічної політики рідко проявляє значний незалежний вплив на формування публічної політики, хоча за певних обставин він може змінити переконання виробників політики. Найзагальнішим впливом аналізу є його дивна тенденція до тамування політичних ініціатив, що тим самим підкріплює статус-кво політики.

Роль аналізу політики, яку він відіграє у процесі прийняття рішень, залежатиме від того, якою ми бачимо реальність прийняття рішень як процесу. Аналіз політики як мистецтво і вміння спрямований на виявлення цінностей, які сповнують і аналіз процесу прийняття рішень, і форми знання, що використовується в цьому процесі.

**Ключові слова:** публічна політика, державні рішення, публічне управління, аналіз політики, вироблення рішення.

The article theoretically substantiates the importance of the analysis of a public policy for its implementation and the decision-making process in government matters. In accordance with the analysis, its generalization and systematization of scientific sources, the tendencies concerning the necessity of the analysis of a public policy for making effective state decisions are highlighted. The analysis is based on the approach which states that a decision is the result of a series of logical steps. The role of this analysis consists in reinforcing the rational choice of goals and means within the constraints that in the real world, decision-making is often limited by interests and involves conflicts of both values and beliefs. The development of public policy analysis must be placed in the context of the information changing environment, in which decision-makers have worked.

Public policy analysis endeavours to establish itself as a scientific and technical approach aimed to provide decision-makers with objective schemes and models of alternatives. From this image of policy analysis, included in the construction and raising of reasonable, acceptable and convincing arguments, it can be concluded that the analysis in the decision-making process is mainly related to values, not the other way around. Experts participate in a political process in which norms are set, decisions are legitimized, and evidence is presented. Consequently, the analysis in politics is a form of persuasion, a method and a form of rhetoric. Public policy analysis rarely has a significant and independent impact

its shaping, although under certain circumstances it may change the policymakers' beliefs. The most general influence of the analysis is its odd tendency to tame political initiatives, thus reinforcing the status quo of politics.

The role of policy analysis in the decision-making process will depend on how we see the reality of it. The analysis of politics as an art and skill is aimed at identifying the values that fulfill both the analysis of the decision-making process and the forms of knowledge used in this process.

**Key words:** public policy, state decisions, public administration, policy analysis, decision making.

**Постановка проблеми.** Дотепер ми головно розглядали аналіз процесу прийняття рішень і моделі, що дають підходи для пояснення й розуміння процесу прийняття рішень. Однак визначальною характеристикою сучасного прийняття рішень є ступінь залучення в нього інформації і знання. Усі моделі базуються різним чином на зв'язку між знаннями і владою та на природі раціональності. Розвиток інформації та методів аналізу спричинив зростання обсягів досліджень, що використовуються виробниками рішень; загальна назва цьому – «аналіз публічної політики». Сюди може належати аналіз, зроблений до прийняття рішення, або аналіз, зроблений після прийняття рішення, для оцінки політики. На практиці розрізнення аналізу для вироблення політики і оцінювання публічної політики є не дуже чітким. Оцінювальні дослідження політики переходять в аналіз проблеми і питання політики, й навпаки.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – теоретично обґрунтувати значення аналізу публічної політики для реалізації політики і процесу прийняття державних рішень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Витоки аналізу політики, мабуть, такі самі глибокі, як і сама держава. На одному рівні він включає розгляд наявних варіантів і стратегій, засобів і результатів, необхідних для досягнення мети.

Важливість ґрунтування політики на знанні до певної міри визнавалося будь-якою цивілізацією. Конфуцій витратив усе своє життя, готуючи себе і своїх учнів до відповіді на запит, який так і не дійшов до нього. Стародавня індійська цивілізація піднесла вчителів і радників принца, які більше займалися виробленням і зважуванням стратегічних альтернатив, ніж релігією і чаклунством.

Поступово, зі зростанням держави і все більшою доступністю інформації, особливо у XXI столітті, природа аналізу варіантів і стратегій змінилася. Найбільше змінилася не якість суджень, а раціональна якість інформації, що використовувалася для вироблення рішень. Із цього виникло слово «статистика»: цифра, що використовувалася державою. І що більше держава набувала влади і контролю, то більшою ставала потреба в цих цифрах і раціональній основі рішень. Макс Вебер стверджував, що розвиток демократії в індустріальному суспільстві неминучий, оскільки вона є найраціональнішою формою правління, організованим та інституціоналізованим знанням. «Політичний хазяїн» опиняється в становищі «дилетанта», що стоїть перед «експертом», маючи

в перспективі підготовленого посадовця, який діє в умовах менеджменту управління. Це справедливо для будь-якого «хазяїна», якому служить бюрократія, – для «народу» <...> чи парламенту» [4, с. 232].

У XIX столітті Великобританія, США та інші промислові демократії прагнули здобути дедалі більше й більше знання про соціальні, економічні та інші умови як основу, на якій можна було би формулювати політику. Вплив депресії між двома війнами та обидві світові війни призвели до значного посилення потреб урядів у інформації, і, зокрема, Друга світова війна стала періодом зростання кількості науковців і економістів, щоб підсилити управлінські й контрольні можливості державних інституцій. У повоєнну епоху відбулося безпрецедентне зростання і потреби, і пропозиції суспільного знання. Цей розвиток інформаційної економіки було стимульовано в урядах зростанням внутрішніх досліджень, а також використанням зовнішньої інформації, отриманої від офіційних комітетів і комісій.

Розвиток аналізу публічної політики слід помістити в той контекст зміни інформаційного оточення, в якому працювали виробники рішень. У системах управління в умовах ліберальної демократії неможливо виділити якусь одну структуру дорадництва й аналізу, це не модель, що ретельно наслідувалася. Однак аналіз усе ж здійснюється, навіть якщо структура, організація і становище аналітичних інституцій змінюються в різних частинах уряду і на різних його рівнях. Брак такого «чітко визначеного» аналізу заслуговує на догану, бо не повернувся обличчям до потреб в інформації й аналізі для управління державою.

Аналіз публічної політики намагається утвердитися як науковий і технічний підхід, призначений для того, щоб надати виробникам рішень об'єктивні схеми й моделі альтернатив. Таким чином, у цьому аспекті моделі й методи для виробників рішень стають засобами для уточнення аргументів і ефективного оприлюднення цінностей і переконань, з яких вони виводяться. З цього уявлення про аналіз політики, включений до побудови резонних, прийнятних і переконливих аргументів, можна зробити висновок, що аналіз у процесі прийняття рішень значною мірою пов'язаний із цінностями, а не вільний від них. Експерти беруть участь у політичному процесі, в якому встановлюються норми, легітимізуються рішення і викладаються докази. Аналіз у процесі політики є, отже, формою переконання, методом, формою риторики.

Виробники рішень застосовують аналіз для орієнтування на проблему, а не на рішення. «Дослідження дають інтелектуальну основу концепцій, орієнтацій і емпіричних узагальнень, що підкріплюють політику. Вони використовуються для орієнтації виробників рішень на проблеми, обдумування й описання проблемних елементів у ситуації, висування нових ідей. Виробники рішень використовують дослідження для формулювання проблем і встановлення порядку денного для майбутніх заходів політики. Значною мірою це є непрямим, але результатом довготривалої інфільтрації понять, теорій і відкриттів суспільних наук із загальною інтелектуальною культурою суспільства» [5, с. 128].

З точки зору виробників рішень науковець-дослідник може надавати інформацію і підсилювати легітимацію рішень. Уряд може заявляти, що його політика базується на «незалежних» свідченнях або що вона отримала схвалення експерта. Отже, науковий внесок може слугувати політичним цілям і бути предметом маніпуляцій, щоб надати аргументам експерта відповідності з рішеннями, ухваленими урядом. Уряд може вирішити скористатися мовою експерта-науковця для формування зовсім іншого типу політики. Отже, для виробників рішень виробник моделі – потужний ресурс, а не просто джерело ідей чи інформації. Учений є також фільтрувальним пристроєм. Експерт може відфільтрувати аргументи чи вибудувати їх так, щоб формувати порядок денний політики відповідно до інтересів виробника політики. Як було у випадку з Маргарет Тетчер і її радником Аланом Волтерсом, експерт може бути використаний як зброя для доведення. Звичайно, саме в природі таких аргументів проявляється конфронтація одного експерта з іншим: посадить кількох в одній кімнаті й отримаєте дюжину різних теорій. Отже, на практиці, як свідчить історія, науковий досвід вироблення політики став розчаруванням і роздратуванням. Уряд понад усе ненавидить бути добре поінформованим, оскільки це робить процес досягнення рішення набагато складнішим і важчим.

Це не означає, що «виробники моделей» не можуть відігравати ролі у формуванні політики, але це відбувається не через пряме залучення до комітетів, комісій і формальних каналів, а радше таким шляхом, як узагалі поширюються ідеї. У цій ситуації вчений може мати значно більший вплив, відчувати значно менші організаційні обмеження і служити демократії. У тривалій перспективі суспільствознавці можуть зробити значно більший внесок у вироблення політики. Однак мірою цього повинен бути не ступінь прямого зв'язку між конкретними дослідженнями і політикою, а якою мірою дослідження науковців впливають на публічну політику і прийняті рішення.

Досягнення в інтелектуальних технологіях відкрили перспективу для заміни правил вирішення проблем або алгоритмів інтуїтивними судженнями і здогадками. З часу першої появи цих аргументів напади на аналіз публічної політики як на чинник, що спотворює демократію, стали ширшими, оскільки протягом усіх останніх десятиліть діяльність експертів і аналітиків політики різного роду розглядалася як процес, який змінив природу прийняття рішень.

Аналіз публічної політики рідко проявляє значний незалежний вплив на формування публічної політики, хоча за певних обставин він може змінити переконання виробників політики. Найзагальнішим впливом аналізу є його дивна тенденція до тамування політичних ініціатив, що тим самим підкріплює статус-кво політики [1].

Іншими словами, роль аналізу в процесі публічної політики служить для стримування чи обмеження здатності прийняття рішень для здійснення радикальних змін, хоча водночас він послаблює вплив, який політична участь може справляти на рішення, ухвалені урядом. Там, де процес прийняття рішень закритий, секретний аналіз політики ймовірно матиме формуючий вплив. Ці аргументи підтверджують критику сучасного суспільства з боку таких радикальних теоретиків, як Габермас і Маркузе, а також теоретиків установлення порядку денного, таких як Шаттснайдер, Бакрак і Барац. Процес знання – рішення має підсилювати одномірність дебатів публічної політики, скорочувати дискусії в публічній сфері, служачи легітимній владі; водночас використання знання урядом призводить до того, що багато питань залишаються поза процесом прийняття рішень. Аналіз публічної політики в певних контекстах виявляється радше формою демократичного «викривлення», ніж «просвітництвом».

З цих та інших причин відбувається критика аналізу політики без розгляду широкого контексту, адже будь-яке соціальне дослідження виявляється хибним і упередженим стосовно малозабезпечених і тих, хто має обмежену інформацію, на користь можновладців, забезпечених інформацією повністю. Пам'ятаючи про це, розглянемо деякі аналітичні підходи, які використовуються в прийнятті рішень.

Прийняття рішень у сучасній політичній системі можна відрізнити від інших періодів історії за такою важливою ознакою, як розроблення моделей і методів аналізу, спрямованих на створення раціональнішої основи для рішень. Раціональний аналіз базується на підході, який стверджує, що рішення – це результат ряду логічних кроків. Роль аналізу полягає в підкріпленні раціонального вибору цілей і засобів у рамках обмежень, що в реальному світі прийняття рішень часто обмежується інтересами і містить конфлікти цінностей і переконань [3].

Порівняння можливостей раціонального аналізу політики з типами рішень політики показує: якщо розглянути використання аналітичних методів, то виявиться, що чим більш стратегічні рішення ми маємо ухвалити стосовно розподілу ресурсів між охороною здоров'я, освітою, обороною, тим менш точним, науковим буде наш аналіз.

Ідея раціонального аналізу ґрунтується на здатності збирати, обробляти і використовувати інформацію. Джерела даних у сучасному державному управлінні містять різноманітну формальну й неформальну інформацію. Формальна інформація складається з даних про економіку й суспільство. Вона накопичується у формі офіційної статистики. Ці формальні дані становлять основу для офіційного формування проблеми [2]. Однак використовуються і неформальні джерела інформації. Неформальні канали і форми інформації можуть у дійсності виявитися більш визначальними, ніж офіційні дані, для формування процесу прийняття рішень. Особисті контакти і досвід, чутки і плітки, газети, розмови за обідом і поради разом становлять частину неформальної інформації, яка може структурувати цілі й засоби ана-

лізу. Раціональна методика призначена для організації інформації таким чином, щоб допомогти у прийнятті рішень. Однак важливо зазначити, що не існує такого, як об'єктивні факти. Дані не нейтральні, а є результатом використання цінностей, переконань і припущень. У дослідженні будь-якого епізоду прийняття рішення досить пам'ятати, що перш за все слід поставити запитання, спрямовані на те, як, чому, коли і для кого зібрані ці дані. Раціональні методи добрі лише тією мірою, поки добрі зібрані дані.

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, аналіз прийняття рішень вимагає розуміння, в який спосіб взаємодіють між собою факти й цінності та в який спосіб переконання, ідеї, інтереси взаємодіють з інформацією, фактами, реальністю, і навпаки. Роль аналізу політики, яку він відіграє у процесі прийняття рішень, залежатиме від того, якою ми бачимо реальність прийняття рішень як процесу. Аналіз політики як мистецтво і вміння спрямований на виявлення цінностей, які сповнюють і аналіз процесу прийняття рішень, і форми знання, що використовуються в цьому процесі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Довгань Н.П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01. Київ : НАДУ, 2006. 177 с.
2. Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2. С. 3–11.
3. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства : наук. розробка / авт. кол. : С.О. Телешун, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.
4. Weber. M. From Max Weber: Essays in Sociology, ed., with an introd H. H. Gerth and C. Wright Mills. Routledge, London. 1991, 232 p.
5. Bulmer M. 'Successful applications of sociology', in Bryant and Becker (eds), 1990.