УДК 32.001.18

ЯКОВЛЄВ М.В., Національний університет “Києво-Могилянська академія”, м. Київ, Україна

Яковлєв Максим Володимирович – аспірант кафедри політології Національного університету “Києво-Могилянська академія”.

Інтегративні методи аналізу політики в дослідженні впровадження програм політики

Статья представляет собой рассмотрение возможного подхода к исследованию внедрения программ политик, взятых из зарубежного опыта. Представлен обзор основных методов прогнозирования в анализе политики. Поднимается вопрос о необходимости использования интегративных методов анализа политики в процессе внедрения программ политик, взятых из зарубежного опыта.

The article presents a discussion of possible approach to studies of implementation of those policy programs, which have been adopted from foreign experience. A brief overview of policy prognostication methods is given. The issue of application of integrative policy analysis methods in studying the process of policy programmes implementation is set in focus.

***Процес** впровадження запозичених із Заходу політичних програм потребує розробки особливих методів аналізу політики, які б дозволяли здійснювати прогностичне моделювання програми в середовищі її впровадження, що неодмінно потребуватиме подальшої розробки та застосування інтегративних методів.*

У процесі стрімкого політико-економічного розвитку Україна активно намагається збагачуватися досвідом високорозвинених західних демократій. Варто відзначити, що відбувається не лише активне вивчення напрацювань та здобутків США та країн Європи, але й проводяться різноманітні спроби практичного застосування успішних соціальних та економічних програм в Україні. Зрозуміло, що успішність функціонування програми залежить не лише від самої програми, тобто її внутрішньої структури, але й великою мірою від контексту її реалізації. Така ситуація потребує підходу з двох сторін, а саме: особливо дослідження та аналізу потребує середовище впровадження, а конкретна програма потребує розробки контекстно-залежних моделей впровадження. Серед вітчизняних досліджень варто відзначити кібернетичний аналіз інформаційного простору суспільства І. Цикунова [1], в розрізі впровадження закордонного досвіду необхідно відзначити дослідження співпраці України та Європейського Союзу в галузі освіти і науки А. Круглашова [2], в галузі моделювання програм політик слід назвати статті дослідницю проблем молодіжної політики А. Карнаух [3], дослідника формування і розвитку інституту соціального договору В. Давиденка [4], дослідника освітньої політики О. Дем’янчука [5] тощо. Серед зарубіжних дослідників та розробників методологій аналізу політики варто відзначити М. Говлета та М. Рамеша [6], Б. Гоґвуда та Л. Ґана [7], Ч. Ліндблома, П. Гола, Д. Брейдбрука, Г. Саймона, А. Еціоні [6, 7], Д. Вайнінґа та Е. Веймера [8], В. Данна [9], Т. Дайа [10]. Разом з тим, у вітчизняній літературі вузько представлена проблема методології аналізу політик на стадії їх підготовки до впровадження і перших кроків впровадження. У даній статті пропонуються підходи до аналізу контексту впровадження програм політики та концепції прогностичного моделювання результатів і наслідків діяльності цих програм.

Аналізуючи контекст впровадження програми, у першу чергу до увагу необхідно взяти інституційну структуру суспільства як поле гри, на якому відбувається перебіг соціально-політичних процесів. Відомий російський соціолог С. Кірдіна ототожнює інституційну структуру з інституційним порядком і визначає її як сукупність взаємопов’язаних інститутів, в якій під інститутами ми розуміємо стійкі, постійно відновлювальні соціальні, правові, економічні та інші відносини, які, власне, і структурують суспільне життя. Погляд С. Кірдіної на

інституційну структуру цікавий тим, що він є своєрідним компромісом між традиційними економічними та соціологічними підходами до інституційної структури. С. Кірдіна пропонує розуміти під базовими інститутами інститути трьох найважніших сфер, сфер: економіки, політики та ідеології [11, с. 89]. Дані сфери складають три зрізи суспільного життя, перший з яких (економіка) відповідає за ведення господарства, тобто спільне виробництво засобів споживання, без яких неможливе фізичне відтворення соціуму. Другий зріз (політика) є потребою в колективному розв'язанні питань, що виникають, формулювання спільний цілей і їх досягнення, що означає вироблення політики, тобто правил і процедур прийняття таких рішень. Третій зріз (ідеологія) – наявність спільних цінностей та ідей, тобто ідеології, яку поділяють усі учасники спільної діяльності. Подібні цінності в результаті легітимують політичні та економічні рішення. У запропонованій аналітичній схемі суспільство розуміється як сукупність його основних трьох зрізів [11, с. 90].

Сукупність базових економічних, політичних та ідеологічних інститутів С. Кирдіна називає інституційною матрицею [11, с. 90-91]. У цьому абстрактному понятті, на думку авторки, логічно узагальнені численні реальні зв'язки та інститути, що спостерігаються у суспільному житті: це юридичні та побутові норми, правила та санкції, процедури узгодження, закони, традиції та звичаї, організації та законодавчі акти тощо. На позначення даних феноменів використовується термін "інституційні норми" [11, с. 90]. Авторка виділяє дві матриці: Y-матрицю та X-матрицю. [11, с. 90-92]. В Y-матриці поєднуються інститути ринку, політичні інститути федерації, під якою розуміється побудова суспільства знизу вверх із окремих самостійних територіальних спільнот, та субсидіарні цінності, в яких затверджується пріоритет Я над Ми. Y-матриця домінує в більшості країн Європи та у США. X-матриця утворена економічними інститутами редистрибуції, політичними інститутами унітарного устрою, тобто побудови суспільства зверху на основі ієрархічної централізації, та ідеологічними інститутами комунітарності, в яких закріплюється пріоритет Ми над Я [11, с. 100]. Росія, країни Азії та Латинської Америки вирізняються домінуванням X-матриці [11, с. 91].

В інституційній структурі суспільства діють базові (домінантні) та компліментарні (додаткові) інституційні матриці. На практиці це означає співіснування інститутів ринку з інститутами редистрибуції, або уживання в суспільній свідомості субсидіарних особистих цінностей з цінностями комунітарними. Принципово важливим є те, що історія країн характеризується домінуванням однієї матриці [11, с. 100]. На думку авторки, домінування однієї матриці в історичному зрізі має "відвічний" характер [11, с. 100-101]. Домінування відбиває основний спосіб соціальної інтеграції, що його соціум стихійно винайшов у певних умовах певного навколишнього середовища. Авторка виділяє дві властивості матеріально-технологічного середовища існування. [11, с. 91-92].

Під таким середовищем мається на увазі суспільна інфраструктура та галузі, відповідальні за забезпечення життєдіяльності населення. За своїми властивостями середовище може бути комунальним або некомунальним. Комунальне середовище характеризується внутрішньою нерозривністю, що передбачає її використання як єдиної нерозривної системи, частини якої не можуть бути відокремлені без загрози існуванню системи. Як приклади можна навести залізничне сполучення, житлово-комунальне господарство в містах, систему трубопровідного транспорту тощо. Некомунальному матеріально-технологічне середовищу притаманна автономність [11, с. 92]. Об'єкти, які її утворюють, розрізнені технологічно, вони можуть використовуватися самостійно, що передбачає можливість їх приватного використання.

"Комунальне середовище сприяє становленню інституційної X-матриці, коли виникає необхідність централізації та об'єднання зусиль людей в єдиних виробничих процесах, формуються відповідні політичні структури, а також комунітарні цінності, в яких суспільна свідомість історично закріплює сенс такого суспільного устрою. Некомунальне середовище породжує інститути Y-матриці – відокремлених товаровиробників, що взаємодіють за допомогою ринку, федеративні політичні структуру та адекватні такому устроєві індивідуальні субсидіарні цінності" [11, с. 92].

С.Кірдіна приділяє багато уваги аналізу інституційних матриць, що структурують суспільне життя. Цікавим є підхід російської дослідниці у застосуванні ідей матричного синтезу стосовно соціальних систем. Матричний принцип розвитку неживої природи було виявлено в геологічних науках, звідти ідея потрапила до біології, в якій, у свою чергу, допомогла розгадати механізм походження та розвитку життя завдяки поєднанню матричного принципу спадковості з теорією еволюції. Мова йде про так звану конваріатну редуплікацію, тобто самовідтворення молекулярних структур на основі матричного синтезу, коли у спадок передаються не лише генетична інформація, але

й дискретні відхилення від вихідних станів, тобто мутації. Будь-яка складна молекулярна структура проходить через певні зміни та відтворюється не ідеально точно, а з певними змінами. Проте сама матриця передачі спадкових ознак характеризується високим ступенем стабільності й забезпечує процес передачі генетичної основи та відтворенню життєздатних форм. Таким чином, природний добір означає еволюцію конваріантно змінювальних форм на основі матричного синтезу, а саме життя означає безперервне копіювання з подальшою самозбіркою копій [11, с. 92-94]. У випадку, якщо порушується основа, тобто матриця – інституційна модель відтворення, розвиток не зупиняється, але виростає урод, нездатний до життя [11, с. 94].

Дану думку можна поширити і на відповідні програми політики, які у випадку застосування в умовах іншої інституційної матриці не зможуть стати "життєздатним", а перетворяться на своєрідних, за словами С. Кірдіної, "уродами, нездатними до життя". Таку аналогію можна підтримати й моделлю процесу зміну парадигми політики відомого американського політолога П. Гола [6, с. 209-211], яка спирається на праці видатного філософа науки Т.Куна та передбачає шість стадій, що перебігають у такій послідовності: 1) стабільність парадигми, 2) накопичення аномалій, 3) експериментування, 4) фрагментація повноважень, 5) полеміка, 6) інституювання нової парадигми. [6, с. 210]. Застосування політичних програм, надто програм соціальної політики, в умовах іншої інституційної матриці, а особливо в умовах порушеного відтворення матриці чи зміни матриці взагалі, приводить до накопичення аномалій, тобто другої стадії моделі процесу зміни парадигми політики П. Гола [6, с. 210]. Спроби пристосувати програму певним чином до умов життя, зробити її життєздатною відповідає третьому етапові, а саме експериментуванню. Під експериментуванням дослідник розуміє набір спроб розширити існуючу парадигму для включення в неї всіх аномалій [6, с. 210-211].

У випадку подібного міркування можна дійти висновку, що впровадження політичної програми, яку було застосовано в умовах іншої інституційної матриці, неминуче може призвести або до накопичення аномалій в певній політичній парадигмі, або до "спотворення" програми та виникнення своєрідного "нежиттю-здатного урода". Слід звернути увагу на те, що в деяких випадках підсистеми політики дійсно потребують змін для того, щоб залишатися "up-to-date", тобто такими, що відповідають нагальним, сучасним потребам суспільства. Ззовні будь-яка підсистема політики відчуває певний тиск, особливо у випадку її невідповідності життєвим реаліям. Такі екзогенні змінні П. Сабатьє визначає в ракурсі сприятливих зовнішніх подій, серед яких дослідник називає: 1) зміну соціо-економічних умов та технологій, 2) зміну систематичних владних повноважень, 3) політичні рішення та імпульси від інших підсистем [6, с. 211]. З одного боку, ситуація ускладнюється: підсистеми політики, що функціонують в середовищі певної парадигми політики, зазнають впливів екзогенних змінних, відповідно, парадигма політики проходить через процес змін, і в цілому політика, за С.Кірдіною, є одним з базових соціальних інститутів, та, відповідно, складовим елементом інституційної матриці. З іншого боку, таке бачення дозволяє отримати знання, що може бути практично корисним у прийнятті відповідних політичних рішень. Важливість знання у процесі прийняття рішень розглядалося багатьма західними вченими.

Американські дослідники Д.Брейбрук та Ч.Ліндблом (розробник інкрементної моделі державного прийняття рішень) у своїх ранніх працях виокремлюють чотири типи прийняття рішень [6, с. 159], залежно від кількості знань у розпорядженні тих, хто приймає рішення, та ступеня змін у цьому рішенні порівняно до попередніх рішень. За умов високого рівня доступних знань і високого рівня залучених змін маємо революційний тип прийняття рішень, за умов низького рівня доступних знань та низького рівня залучених змін одержуємо роз'єднано інкрементний тип прийняття рішень. "Змішані" типи виглядають наступним чином: за низького рівня знань та високого ступеня залучених змін одержуємо аналітичний тип прийняття рішень, за умов високого рівня знань та низького ступеня залучених змін – раціональний тип рішення.

На думку Ч.Ліндблома, більшість рішень у державній політиці приймається за інкрементним типом, керівною настановою якого є проведення "послідовних обмежених порівнянь" з раніше ухваленими рішеннями, про які відомо тим, хто приймає рішення [6, с. 155]. Прийняття рішень за такою моделлю пов'язано з перепонами, що з ними стикаються ті, хто приймають рішення. Видатний американський вчений-бігевіорист, дослідник державного управління, лауреат Нобелівської премії Г. Саймон багато уваги присвятив дослідженню проблем застосування раціональної моделі прийняття рішень [6, с. 157]. На його думку, ті, хто приймає рішення, обмежені у своїй здатності розглянути усі альтернативи, по-друге, для них важливо знати усі наслідки програми наперед, що рідко трапляється, і по-третє, кожна альтернатива має цілу низку сприятливих та несприятливих наслідків, що ускладнюють порівняння між ними. [6, с. 157-158]

Для дослідження альтернатив політики

науковцями було розроблено низку прогностичних методів. Американські вчені Б. Гоґвуд та Л. Ґан як основні підходи до прогнозування наводять такі методи, як екстраполяція, судженнєві методи, методи моделювання та морфологічний аналіз [7, с. 188-202]. Екстраполяція представляє собою проектування на майбутнє існуючих тенденцій та здійснення прогнозів на їхній основі [7, с. 188]. Судженнєві методи прогнозування засновуються на інтуїтивних судженнях певних осіб і хоч вони можуть потребувати відповідних математичних операцій, проте у своїй основі вони спираються на суб'єктивні судження певних акторів. Одними з найвідоміших судженнєвих методів є метод Делфі, мозковий штурм, складання сценарію та матриця перехресного впливу [7, с. 191-196].

На думку Б. Гоґвуда та Л. Ґана, "моделювання є єдиним інтелектуально виправданим методом прогнозування, оскільки поки ми певною мірою не зрозуміємо процеси, покладені в основу проблем, що нас цікавлять, будь-який зроблений нами прогноз означатиме постріл навмання і ми не зможемо навчитися на помилках наших прогнозів як частини системи інтегрованої інформації" [7, с. 197].

Морфологічний аналіз передбачає аналіз складових частин та їхньої фактичної та гіпотетичної конфігурації. На думку Б. Гоґвуда та Л. Ґана, морфологічний аналіз можна розглядати як форму судженнєвої методики, проте завдяки своїй специфічній прив'язаності до технологічного прогнозування він "заслуговує на окремий розгляд" [7, с. 202]. Морфологічний аналіз передбачає 1) вибір певного суб'єкта або технічної системи, 2) аналіз компонентів з погляду їхніх функцій, 3) дослідження альтернативних форм, реальних та гіпотетичних, що їх можуть набувати ці компоненти, 4) аналіз різних конфігурацій цих компонентів [7, с. 202].

Для порівняння можна навести класифікацію прогнозування за іншим відомим американським науковцем В.Н. Даном: екстраполяційне прогнозування, теоретичне прогнозування та прогнозування на основі суджень. Як методики екстраполяційного прогнозування В. Дан називає класичний аналіз часових рядів, оцінку лінійних трендів, експоненціальне зважування та методологія катастроф, як методики теоретичного прогнозування – відображення теорії, каузальне моделювання, регресійний аналіз, оцінка точок та інтервалів, кореляційний аналіз [8, с. 223].

В. Дан пише, що на відміну від екстраполяційного прогнозування, теоретичне прогнозування ґрунтується на "припущеннях щодо причин і наслідків, які містяться в різноманітних теоріях" [8, с. 242]. В каузальному моделюванні основною статистичною процедурою є аналіз шляхів, а стандартним способом зображення каузальних стосунків є маршрутний графік [8, с. 249-250].

Виникає питання: за такої великої кількості методів прогнозування, у чому може полягати складність у прийнятті рішенні та впровадження певної успішної запозиченої програми політики? Передусім проблема полягає у всюдисютньому бракові ресурсів та часу. Як вже наводилося вище, за Г. Саймоном це обмеження є однією з важливих перепон на шляху раціональної моделі прийняття рішень. Одним із розв'язків дилеми раціональної та інкрементальної моделей є запропонована А. Еціоні модель змішаного сканування, суть якої полягає в тому, що усі запропоновані альтернативи скануються, тобто розглядають відносно поверхово, в той час, як найбільш перспективна альтернатива піддається детальній перевірці [6, с. 161].

Спираючись на запропоновану модель змішаного сканера А. Еціоні, можна запропонувати модель застосування інтегративних методів аналізу політики. Варто зазначити, що деякі методи аналізу вже є інтегративними по своїй суті тією мірою, якою вони поєднують (інтегрують) в собі кількісні та якісні методи. Так, приміром, судженнєві методи використовують переважно якісні підходи, проте в них також можуть застосовуватися й кількісні, тобто певні математичні операції, скажімо, для ранжування припущень чи виділення домінантних точок зору щодо певної проблеми. Зважаючи на те, що певна політична програма впроваджується в даній інституційній матриці, в якій панує певна політична парадигма, (при чому, як перша, так і друга перебуває у певній динаміці, тобто рухається та розвивається), дослідження середовища впровадження потребуватиме застосування різних методів та методик, які в результаті мають всебічно відтворити картину того, в яких умовах доведеться впроваджувати програму. Можна застосувати морфологічний аналіз, бо й сама концепція інституційної матриці С.Кірдіної складається з певних елементів, що піддаються морфологічному аналізові, як і політична парадигма. З іншого боку, запропонована програма може піддатися морфологічному аналізові, під яким, пригадаємо собі, мається на увазі аналіз складових частин та їхньої фактичної та гіпотетичної конфігурації [6, с. 202]. З-посеред низки альтернатив програми за допомогою, наприклад, судженнєвих методів та екстраполяції трендів можна "відсканувати" найбільш перспективні альтернативи. Гіпотетичну взаємодію однієї з найбільш перспективної альтернативи програми, під якою для зручності візьмемо найбільш перспективний чи життєздатний варіант

програми, можна дослідити за допомогою більш складних методів, скажімо, економетричного моделювання, каузального моделювання тощо. Такий підхід вимагатиме знання доступних методів прогностичного моделювання. Як вже наводилося вище, за умов високого рівня знання, як про саму програму, так і про середовище його впровадження, можна уникнути роз'єднано інкрементного рішення, а натомість досягнути революційного рішення, якщо воно веде за собою високий ступінь змін, чи раціонального рішення, за якого ступінь змін не є аж таким високим.

Висновки

На думку авторитетних американських науковців у галузі аналізу політики Д. Веймера та Е. Вайнінґа, продуктом аналізу політики є порада [9, с. 11]. Для надання поради, що дійсно зможе допомогти у прийнятті належного рішення, що в подальшому зможе принести позитивні результати, необхідно володіти відповідним знанням. Обмеження наявного знання зводить процес прийняття політичних рішень до інкрементної моделі і в такий спосіб ускладнює прийняття раціональних рішень. У процесі впровадження певної успішної політичної програми, запозиченої з досвіду розвинутих західних демократій, таким важливим знанням є знання інституційної структури та парадигми політики того середовища, в якому певна програма впроваджуватиметься. Окрім вивчення середовища, необхідно провести й дослідження самої програми [10]. Виходячи з того, що інституційна матриця і парадигма політики є динамічними структурами, особливого значення набуває прогностичне моделювання, представлене цілою низкою методів, від екстраполяції та судженнєвих методів до

ЛІТЕРАТУРА

1. Цикунов І. Кібернетичний аналіз інформаційного простору суспільства // Політичний менеджмент. –№ 4 (13). – 2005. – С. 3-15.
2. Круглашов А. Співпраця України та Європейського Союзу в галузі освіти і науки // Політичний менеджмент. – № 4 (13). – 2005. – С. 115-126.
3. Карнаух А. Проблеми молодіжної політики в сучасній Україні // Політичний менеджмент. – № 5 (14). – 2005. – С. 3-69.
4. Давиденко В. Імперативи формування і розвитку інституту соціального договору // Політичний менеджмент. – № 6 (15). – 2005. – С. 89-102.
5. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під. заг. ред. О. Дем'янчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с.
6. Гоґвуд Б., Ґан Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А. Олійника; Наук. ред. пер. В. Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 396 с.
7. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О. Рябова. – Львів: Кальварія, 2004. – 264 с.
8. Веймер Д.Л., Вайнінґ Е.Р. Аналіз політики: Концепції і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1998. – С. 11.
9. Данн В.Н. Державна політика: вступ до аналізу / Пер. з англ. Г. Краснокутського; Наук. ред. М. Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 с.
10. Дай Т.Р. Основи державної політики / Пер. з англ. Г. Краснокутського; Наук. ред. З. Балабаєва. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – С. 58.
11. Кирдина С. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. – 2004. – № 10. – С. 89-98.