

Національна академія державного управління
при Президентіві України

ПОЛІТИЧНА АНАЛІТИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчальний посібник

Київ
2012

УДК 32.351:303.7:303.094.6

П50

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 179/2-2 від 31 березня 2011 р.)*

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(Лист № 1/119741 від 18 жовтня 2011 р.)*

Рецензенти :

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, про-
ректор з наукової роботи Академії муніципального управління, заслуже-
ний діяч науки і техніки України;

В. І. Тимцуник, доктор наук з державного управління, доцент, професор
кафедри менеджменту Київського національного торговельно-економіч-
ного університету;

О. В. Горкуша, кандидат філософських наук, науковий співробітник Інсти-
туту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України.

Політична аналітика в державному управлінні : навч.
П50 посіб. / С. О. Телешун, Ю. Г. Кальниш, І. В. Рейтерович,
О. Р. Титаренко. - К. : НАДУ, 2012. - 228 с.

ISBN 978-966-619-314-1

У навчальному посібнику викладено теоретико-методо-
логічні засади політичної аналітики в державному управлінні,
показано роль і місце політичної аналітики в системі політичних і
державно-управлінських наук, запропоновано універсальні техно-
логії здійснення політичного аналізу, моніторингу та прогнозу-
вання в практичній діяльності органів державної влади.

Адресується викладачам, аспірантам та слухачам зі спе-
ціальностей за освітнім напрямом "Державне управління", "Пуб-
лічна політика та управління", а також політичним консультантам
і експертам.

УДК 32.351:303.7:303.094.6

© Телешун С. О., Кальниш Ю. Г.,
Рейтерович І. В., Титаренко О. Р., 2012

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2012

ISBN 978-966-619-314-1

ВСТУП

Політична практика України останніх років з усією очевидністю засвідчує, що етап "революційного" романтизму йде в історію. Разом із ним має піти в минуле й час інтуїтивних передбачень оптимальних варіантів розвитку політичних подій, політичних імпровізацій. Відмова держави від монополії на політичну діяльність, становлення та розвиток демократичних засад політичного життя громадянського суспільства вимагають нових парадигм і підходів як у галузі теоретико-аналітичного осмислення політичної реальності, так і у сфері практичних перетворень системи державного управління України.

Важливість та необхідність ґрунтовного вивчення державними службовцями теоретико-методологічних засад політичної аналітики зумовлені також тим, що вона вже тривалий час успішно використовується в системах державного управління країн розвиненої демократії.

Широке застосування аналітичних технологій у державно-управлінській діяльності могло б значною мірою запобігти прорахункам і помилкам, що мали місце в державній політиці України й призводили, у свою чергу, до небажаних соціально-політичних наслідків. Тому вивчення державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування теоретико-методологічних засад аналітичної діяльності, зокрема політичної аналітики, стає вкрай актуальним у системі державного управління України.

Загалом в Україні опубліковано чимало наукових праць з проблем теорії та практики аналізу державної політики та політико-управлінських відносин. Актуальні наукові розробки політичної аналітики в державному управлінні висвітлюються у працях вітчизняних дослідників: О.Валевського, В.Горбатенка, О.Кілієвича, В.Тертички та інших. Значною мірою формуванню сучасного бачення місця й ролі політичної аналітики в системі розроблення

та реалізації державної політики сприяли україномовні переклади праць П.Брауна, Е.Вайнінга, Д.Веймера, К.Вайса, Л.Пала, Б.Гогвуда. Непересічний інтерес викликає розроблення теоретико-методологічних засад політичної аналітики у працях російських учених: А.Альгіна, В.Амеліна, Г.Атаманчука, В.Афанасєва, Д.Балуєва, Ю.Воробйова, Д.Гвішіані, А.Дегтярьова, К.Симонова, В.Тихомирова, С.Туронка, І.Яковлева та інших.

Попри те, що останнім часом як вітчизняними, так і зарубіжними вченими опрацьовано значний масив наукового знання в галузі політичної аналітики, видано чимало наукових праць у світовій науці, і надалі лишається неузгодженим навіть питання імплементації більш-менш уніфікованого категоріального апарату політичної аналітики. Тим більше є ще мало розробленими прикладні технології й процедури застосування політичної аналітики в процесі державного управління.

Тому автори спрямовують свої зусилля на комплексне й системне відображення теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні з метою формування у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування відповідних знань, умінь та навичок у здійсненні аналітичної роботи, спрямованої на розроблення та реалізацію державної політики України. Для досягнення поставленої мети у навчальному посібнику:

- проаналізовано наукові джерела й відображено історичну еволюцію політичної аналітики у світовій теорії та практиці державного управління;
- розкрито сучасні теоретико-методологічні засади політичної аналітики в державному управлінні;
- відображено структуру політичної аналітики та її зміст у системі державного управління;

- окреслено й охарактеризовано коло суб'єктів політичної аналітики в системі державного управління сучасної України;
- описано основні політико-аналітичні процедури в державному управлінні: аналіз державної політики, політичний аналіз, політичне прогнозування, політичне консультування та експертиза;
- позначено специфічні категорії, процедури й технології політичної аналітики: політичний ризик, соціально-політичний моніторинг, оцінювання ефективності взаємодії суб'єктів державної політики та оцінювання політичних наслідків тощо й охарактеризовано їх роль і місце в системній технології політичної аналітики в державному управлінні;
- сформульовано концептуальні засади політичного аналізу в державному управлінні та розкрито комплексну технологію застосування процедур політичної аналітики в процесі прийняття та впровадження політичних і державно-управлінських рішень в Україні.

Оволодіння студентами (слухачами) навчальним матеріалом (знаннями, вміннями і навичками) в означеному вище змісті та обсязі є метою навчального плану дисципліни "Політична аналітика".

Таким чином, навчальний посібник призначено для розкриття основного змісту дисципліни "Політична аналітика", а також як допоміжний навчальний матеріал при вивченні дисциплін: "Аналіз державної політики", "Політичні інститути і процеси", "Міжнародна політика" тощо при підготовці фахівців за спеціальностями: 8.150101 - "Державна служба", 8.150000 - "Державне управління", 8.150102 - "Управління суспільним розвитком", 8.150106 - "Публічна політика та управління", 8.150107 - "Публічне адміністрування", 8.150111 - "Парламентаризм".

Запропоновані в навчальному посібнику теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані в діяльності Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування України; недержавних громадських об'єднань, інформаційно-аналітичних центрів та політичних партій; наукових установ і навчальних закладів тощо.

Розділ 1. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ В ЦИВІЛІЗАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

З погляду успішності дослідження того чи іншого феномену суспільного буття цілком виправдав себе історико-порівняльний підхід, який дозволяє водночас простежити еволюцію досліджуваного об'єкта, яким у нашому випадку є політична аналітика, та, відповідно до заданих параметрів, виявити особливості його розвитку в певні історичні епохи.

Політична аналітика є одним із найдавніших видів професійної діяльності, пов'язаних з виникненням та розвитком держави. Від найдавніших часів до початку XIX ст., коли розпочався бурхливий розвиток сучасної демократії, політична аналітика застосовувалася, насамперед, як інструмент державного управління, покликаний сприяти збереженню та примноженню державної влади. У процесі своєї наукової еволюції політична аналітика набуває ознак міждисциплінарного знання й виокремлюється як галузь теоретичної та прикладної діяльності. Значення політичної аналітики в усій різноманітності її форм і методів, спрямованих на вдосконалення засад сучасної демократії, важко переоцінити.

1.1. Теорія і практика сучасного світового досвіду впровадження політичної аналітики в державному управлінні

1.1.1. Класична політологія XIX-XX ст. як передумова розвитку сучасної політичної аналітики

З середини XIX ст. бурхливе зростання промислового капіталу спонукало теоретиків лібералізму до аналізу місця демократичної держави в управлінні основними сферами суспільних відносин, насамперед - економікою, крім того, вони почали досліджувати соціальні проблеми (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Теорія й методологія політичної аналітики XIX-XX ст.

Представники	Теоретичні засади	Методологічні засади
І.Бентам	Теорія утилітаризму	Спроба перенести в політичну науку методи, які застосовувалися в експериментальній фізиці
Л.Гумплович	Циклічність зміни політичних режимів	Аналіз конфліктів, початок застосування проблемного аналізу
К.Маркс	Вчення про класову боротьбу	Діалектичні методи
М.Вебер	Політична еволюція. Теорія раціональної бюрократії	Система "ідеальних типів". Політична соціологія
Е.Дюркгейм	Теорія соціальної солідарності	Соціологічний аналіз. Діалектичні методи (в т.ч. "парні категорії")
Г.Моска, В.Парето	Теорія еліт	Соціологічний аналіз. Суспільна стратифікація
Р.Міхельс	Теорія еліт. Теорія раціональної бюрократії	Закон олігархічних тенденцій. Діалектичні методи
К.Попер	Теорія відкритого суспільства	Моделювання. Соціологічний аналіз
Т.Парсонс	Теорія демократії та прав людини	Системно-функціональний аналіз розвитку суспільства
Д.Істон		Функціональний аналіз політичних систем
Г.Лассуел		Соціальна психологія. Аналіз прийняття політичних рішень

Оригінальну концепцію соціальної держави виклав у своєму творі "Роздуми про представницьке правління" Джон Стюарт Міль (1806-1873). Дж.С.Міль запропонував, зокрема, систему пропорційного представництва на виборах зі специфічною особливістю: для підвищення ролі освічених людей він наділив їх кількома голосами. Тим самим він прагнув урівноважити дві обставини: широку політичну участь і вплив інтелектуальної еліти. Хоча ця ідея й не нова - свого часу ще Платон стверджував, що "державою мають управляти філософи". Разом з тим Дж.С.Міль головним засобом політики й надалі вважав насильство та навіть виправдував його морально. Зокрема, на його думку: "...застосування влади проти будь-якого з членів суспільства всупереч його волі може бути виправданим тоді, коли це робиться для того, щоб запобігти завданню шкоди іншим..."¹.

Вагомий внесок у розробку теоретичних основ політичної аналітики зробили юристи: Ієремія Бентам (1748-1832), Людвіг

¹Міль Джон Стюарт. Про свободу (On Liberty) / Джон Стюарт Міль // Лібералізм : антологія / упоряд. : О. Проценко, В. Лісовий. - К. : Смолоскип, 2002. - С. 51.

Гумплович (1838-1909) і Георг Єлінек (1851-1911). У цей час нові досягнення природничих наук і промислового виробництва спонукали багатьох представників гуманітарних наук, подібно до філософів епохи Відродження, звернутися до дослідницьких методологій, притаманних точним наукам.

Політична аналітика І.Бентама заснована на досвіді й потребах практичного політичного процесу. Зокрема, І.Бентам характеризував свій аналітичний метод як спробу перенести в політичну науку методи, які застосовувалися в експериментальній фізиці. На його думку, кожна людина прагне підвищити власне задоволення та зменшити страждання. Відповідно, метою державної політики й законодавства має бути "...найбільш можливе щастя для найбільшої кількості людей". Цього можна досягнути завдяки політичним і правовим реформам ліберального характеру². Таким чином, І.Бентама можна вважати одним із засновників досі популярної нормативної політичної теорії утилітаризму, в основі ефективності якої лежить аналітичне обґрунтування ролі держави в досягненні максимального добробуту суспільства.

Непересічне значення для теорії політичної аналітики ХІХ ст. мали праці Людвіга Гумпловича. Подібно до І.Бентама, відчувши значний вплив позитивістів, Л.Гумплович розвиває концепцію держави як апарату насильства. Його політична аналітика заснована на гіпотезі про послідовні зміни періодів диктатури й анархії в державі. Практично всі елементи суспільного устрою Л.Гумплович пояснює постійними конфліктами між расами, народами та класами. Отже, основним аналітичним методом Л.Гумпловича є аналіз конфліктів, який складає одну з основ більш популярного в ХХ ст. проблемного політичного аналізу. Крім того, його гіпотеза циклічності зміни політичних режимів і досі часто застосовується в політичному прогнозуванні.

У працях Г.Єлінека слід спеціально відзначити розробку проблем державного суверенітету й правової обґрунтованості політичних партій. Він зробив політико-правовий аналіз явища суверенності держави, розкрив його зміст щодо союзу держав. Він здійснив систематизацію політичних партій залежно від їхніх програм, ставлення до державних структур та суспільного стану.

²*Бентам Іеремія. Принципы законодательства / Иеремия Бентам // Деборин А. Книга для чтения по истории философии : в 2 т. / А. Деборин. - М. : Госполитиздат, 1925. - Т. 2. - С. 529-533.*

На межі XIX-XX ст. відбулося поєднання численних раніше накопичених ідей, концепцій, теорій у систему політичних знань. Цей процес був зумовлений суспільним розвитком, який потребував систематичного, науково обгрунтованого прогнозування усіх сторін політичної діяльності. Принципове значення поєднання політичних ідей у політичну науку мали теоретичні розробки К.Маркса і М.Вебера. Кожен з них відкрив самостійний науковий напрям, однак головне, що вони, на нашу думку, зробили для політичної науки, - здійснили перші спроби створення універсальної методології політичних досліджень.

Карл Маркс (1818-1883) свою наукову та публіцистичну діяльність присвятив аналізу соціально-економічного й політичного розвитку суспільства. Він логічно завершив розпочаті попередниками дослідження ролі класів і класових інтересів, масових рухів і держави в політичному процесі, сформулював учення про класову боротьбу, об'єднав у систему ідеї про комуністичне суспільство, обгрунтував формаційний підхід до вивчення історії людства. Він акцентував увагу на взаємодії соціально-економічних і політичних процесів. В аналітичних дослідженнях він широко застосовував діалектичну методологію³. Політичні теорії К.Маркса, на нашу думку, можна порівняти з теорією еволюції, висунутою Ч.Дарвіном, - ці теорії можна критикувати, в їх істинності можна сумніватися, але й дотепер не можна не брати їх до уваги, тому що ці теорії (не стільки висновки, скільки методологія) підтверджені реальною практикою.

На відміну від К.Маркса Макс Вебер (1864-1920) орієнтувався на еволюційний шлях подолання суспільних протиріч, на багатоваріантний розвиток суспільства. Він запропонував аналізувати дійсність з теоретичними моделями - "ідеальними типами", і розробив системи "ідеальних типів" для аналізу суспільного устрою, соціальної дії, господарського розвитку, влади, управління (бюрократії) і демократії. З попереднього матеріалу випливає, що ідеальне моделювання в XX ст. не було новим методологічним підходом, але веберівські "ідеальні типи" - не утопія, він не пропонує їх для наслідування, це саме методологічний засіб у "чистому" вигляді. М.Вебер не ігнорував і марксистські концепції суспільного розвитку, хоча вважав, що політична поведінка людей

³Маркс Карл. Избранные сочинения : в 3 т. / Карл Маркс, Фридрих Энгельс. - М. : Политиздат, 1983. - 639 с.

визначається не стільки класовою належністю, скільки релігійними, етичними, територіальними та іншими інтересами та настроями⁴. Веберівська методологія дослідження політичних проблем через соціологічне пізнання людей і груп використовувалася й розвивалася багатьма вченими.

На рубежі століть творили такі видатні теоретики політичного аналізу, як: Е.Дюркгейм, Г.Моска, В.Паретто, Р.Міхельс. Ці вчені представляли європейський напрям політичного аналізу, особливістю якого було здійснення політичних досліджень у широкому соціальному контексті, орієнтованих на історичні й теоретичні виміри політики.

Еміль Дюркгейм (1858-1917) є автором теорії "соціальної солідарності", на основі якої досліджуються політичні аспекти функціонування соціальних груп, роль і значення держави, можливості суспільного обмеження її влади. Створити цю оригінальну політико-соціологічну концепцію Е.Дюркгейму допомогло застосування різноманітних методів соціологічного аналізу та метод уведення (діалектики) парних категорій "норми" й "патології". В цьому контексті варто згадати інших теоретиків цього часу: Т.Мальтуса, О.Конта, Г.Спенсера, які, власне, не займалися політичною аналітикою, але в своїх філософських і соціологічних працях значною мірою заклали основи формування її сучасної методології.

Гаєтано Моска (1858-1941) у книгах "Елементи політичної науки" та "Правлячий клас"⁵ присвятив свої дослідження аналізу проблем політичної еліти, її еволюції та функціонування. Паралельно з ним цю тему розробляв інший італієць - Вільфредо Парето (1848-1923), який також займався методологією дослідження політичного життя суспільства, аналізом змісту і впливу в суспільстві різних ідеологій. На думку В.Парето, "...політична історія людства є не що інше, як зміна домінуючих настроїв серед еліти". До влади можуть приходити лідери з психологією "лівів", схильні до консерватизму, однак у свідомості еліти поступово поширюється філософія "лисів", тобто людей, схильних до ризику. "Лиси" приводять суспільство до кризи й відбувається повернен-

⁴Вебер Макс. Избранное. Образ общества / Макс Вебер. - М. : Юрист, 1994. - 704 с.; Вебер Макс. Политические работы (1895-1919) / Макс Вебер. - М. : Гардарика, 2003. - 424 с.; Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Макс Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. - К. : Основи, 1998. - 534 с.

⁵Моска Гаєтано. Правлящий класс / Гаєтано Моска ; пер. с англ. Т. Н. Самсоновой // Социолог. исслед. - 1994. - № 12. - С. 97-117.

ня консерваторів до влади. Це коло може розриватися за допомогою сили, однак політична еліта з часом стає все більш слабкою та прагне уникати сили. Крім того, В.Парето відомий формулюванням т. зв. "закона Парето", що описує процес розподілу доходів у суспільстві.

У контексті італійської політологічної школи першої половини ХХ ст. не можна не згадати процес формування й неогегельянського обґрунтування політичної доктрини фашизму, основоположниками якої вважають Джованні Джентіле (1875-1944) і Беніто Муссоліні (1883-1945). Зокрема, Д.Джентіле будував свою аналітику на системі т.зв. "актуалізму": єдина реальність - міркувальний процес. Теорією ж італійського фашизму стала теорія "держави", її вишості, священності й всеохоплюваності. Його девізом слугували слова: "Все для держави; ніщо проти держави; ніщо поза державою"⁶. Водночас хоч теоретична неспроможність цієї ідеї вже була доведена часом, технологічно засіб актуалізму можна вважати однією з методологічних засад сучасного проблемного аналізу. Крім того, як засіб побудови політико-аналітичної концепції, теорія зверхності держави навряд чи буде "працювати" для потреб сучасного аналізу державної політики або електорального політичного аналізу, натомість для політичного аналізу в державному управлінні й надалі припустимою є відправна гіпотеза про збереження та примноження державної влади.

Інший італійський філософ-політолог і державний діяч, Бенедетто Кроче (1866-1952), також представник неогегельянства, однак ідеологічний супротивник фашизму, провідну роль у пізнавальній діяльності відводив інтуїції як такій, що досягає неповторно-індивідуальне. Таким чином він підкреслював непересічне значення інтуїції для аналітичної діяльності.

Доробок Роберта Міхельса (1876-1936) пов'язаний, перш за все, зі сформульованим ним "залізним законом олігархічних тенденцій", який пояснює процес бюрократичного й олігархічного переродження демократії⁷. На думку Р.Міхельса, неможливість існування демократії без організації, тобто без бюрократичного

⁶Себайн Д. Г. Історія політичної думки : пер з англ. / Д. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. - К. : Основи, 1997. - 786 с.

⁷Міхельс Роберт. Демократическая аристократия и аристократическая демократия / Роберт Міхельс // СОЦИС. - 2000. - № 1. - С. 12-24; Міхельс Роберт. Социология политических партий в условиях демократии / Роберт Міхельс // Диалог. - 1990-1991. - № 4-9. - С. 17-31.

апарату та професійного лідерства, неодмінно призводить до спроби закріплення посад і привілеїв, зростання репрезентативності керівництва, його фактичної незмінності, прагнення до увічнення свого становища. Харизматичних лідерів з часом замінюють звичайні бюрократи, пристосованці й демагоги, які турбуються лише про власні інтереси. Масам лестять і одночасно заохочують їхню політичну необізнаність та пасивність - за винятком випадків, коли лідерам загрожує супротивна група. Політична еліта стає все більш ізольованою і замкненою, створює соціальні умови для закріплення своїх привілеїв і з часом перетворюється на частину правлячої еліти. Ця еліта з підозрою дивиться на людей, відданих вихідним задекларованим ідеалам, вони заважають їй спокою та безпеці. Партийна верхівка відчуває потенційну загрозу з боку рядових членів партії та відкидає внутрішньопартійну демократію, державна верхівка так само боїться інноваційно налаштованих керівників. Узагальнюючи теоретико-методологічні підходи політичних аналітиків початку ХХ ст., ми свідомо приділили більше уваги викладу поглядів Р.Міхельса. По-перше, тому що вони найглибше виражають спільність його власних міркувань та міркувань його сучасників. По-друге, тому що процес формування українського політичного істеблішменту початку ХХІ ст. значною мірою став емпіричним відображенням теорії "олігархічних тенденцій".

На відміну від європейського, американський напрям концентрувався на здійсненні власне політичних досліджень, займаючись головним чином дослідженнями формальних інститутів політичної системи (виконавчої, законодавчої, судової гілок влади, механізмів виборчих кампаній тощо). Організаційне оформлення політичної аналітики в США, напевно, почалося з виникненням Школи політичної науки Колумбійського університету (1880). Далі за цим створювалися спеціальні наукові центри з проведення політичних досліджень.

На нашу думку, до середини ХХ ст. політологія повністю сформувалася як окрема наука. Насамперед, у 1949 р. виникла Міжнародна асоціація політичних наук. Відбувалася розробка нових актуальних політичних проблем і процесів. Зокрема, К.Попер (1902-1994) розробив модель "відкритого суспільства", заснованого на ефективному використанні й захисті демократії⁸, Х.Аренд (1906-1975) поклала початок дослідженню диктаторських режимів,

⁸*Попер Карл. Відкрите суспільство та його вороги* : в 2 т. / Карл Попер ; пер. з англ. О. Коваленка. - К. : Основи, 1994. - 938 с.

дала їм загальне визначення у вигляді тоталітаризму⁹ тощо. Широке коло питань сучасної політики аналізували Р.Дерендорф¹⁰, З.Бжезинський¹¹, К.Бейме¹², Е.Фромм¹³, З.Фрейд¹⁴, Р.Арон¹⁵, Г.Маркузе¹⁶, Р.Даль¹⁷, Д.Гелбрейт¹⁸, Ю.Габермас¹⁹ та інші. Вдосконалюється методологія політичної аналітики. Так, Т.Парсонс²⁰ створив комплекс методів системно-функціонального аналізу розвитку суспільства та дій індивідів; Д.Истон²¹, продовжуючи працю Т.Парсонса, розробив методику функціонального аналізу політичних систем і процесів на емпіричній основі; Г.Лассуел²² застосував у політичному аналізі методи соціальної психології та психоаналізу, створив методику аналі-

⁹*Аренд Ханна*. Начала тоталитаризма / Ханна Аренд // *Філософія політики* : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 217-233.

¹⁰*Дерендорф Ральф*. Общество и свобода / Ральф Дерендорф // Там само. - С. 24-31.

¹¹*Бжезинский Збигнев*. Великая шахматная доска / Збигнев Бжезинский. - М. : Междунар. отношения, 2002. - 256 с.

¹²*Бейме фон К.* Политическая теория: эмпирическая политическая теория / К. фон Бейме // *Политическая наука: новые направления* / ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. - М. : [б. и.], 1999. - С. 34-73.

¹³*Фромм Эрих*. Бегство от свободы. Человек для себя / Эрих Фромм. - М. : АСТ, 2004. - 576 с.; *Фромм Эрих*. Здоровое общество. Догмат о Христе / Эрих Фромм. - М. : АСТ, 2005. - 450 с.

¹⁴*Фрейд Зигмунд*. Избранное / Зигмунд Фрейд. - М. : Феникс, 1998. - 352 с. - (Серия: Выдающиеся мыслители).

¹⁵*Арон Раймонд*. Демократия и тоталитаризм / Раймонд Арон // *Філософія політики* : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 183-195.

¹⁶*Маркузе Герберт*. Одномерный человек / Герберт Маркузе. - М. : АГ Ермак, 2003. - 336 с.

¹⁷*Даль Роберт*. О демократии / Роберт Даль. - М. : Аспект Пресс, 2000. - 208 с.

¹⁸*Гелбрейт Джон К.* Жизнь в наше время. Воспоминания / К. Джон Гелбрейт. - М. : Изд-во "Прогресс", 1986. - 406 с.

¹⁹*Габермас Юрген*. Структурні перетворення у сфері відкритості / Юрген Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. - Л. : Літопис, 2000. - 318 с.

²⁰*Парсонс Толкотт*. О понятии "политическая власть" / Толкотт Парсонс // *Філософія політики* : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 317-324; *Парсонс Толкотт*. О социальных системах / Толкотт Парсонс. - М. : Академ. проект, 2002. - 832 с.; *Парсонс Толкотт*. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. - М. : Академ. проект, 2002. - 880 с.

²¹*Истон Дэвид*. Категории системного анализа политики / Дэвид Истон // *Філософія політики* : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 217-233.

²²*Лассуэл Генри*. Коммуникативный процесс и его структуры / Генри Лассуэл // *Современные проблемы социальной коммуникации*. - СПб. : [б. и.], 1996. - С. 12-31; *Лассуэл Генри*. Принцип тройного воздействия: ключ к анализу социальных процессов / Генри Лассуэл ; пер. О. А. Оберемко // *Социолог. исслед.* - 1994. - № 1. - С. 135-143.

зу прийняття політичного рішення, дослідження політичних засобів захисту прав людини тощо. Втім, ми продовжуємо спостерігати феномен поліпарадигмальності в теорії й методології політичної аналітики. Кожна нова політична теорія, хоча, подібно до гегелівської, і не претендує на всеохопність, не спроможна надати державно-управлінській практиці більш-менш універсальну технологічно-методологічну модель здійснення політичного аналізу чи аналізу державної політики. Напевно, заявкою на таку модель мав би стати підручник з політичної аналітики для студентів університетів. Однак у першій половині ХХ ст. таких підручників ми ще не знаходимо.

1.1.2. Процеси інституціоналізації та практичного впровадження політичної аналітики в державному управлінні провідних країн світу

З викладеного в попередньому підрозділі матеріалу ми бачимо, як у ХХ ст. розвиток політичної аналітики вступає у свою нову фазу (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Аналіз процесів професіоналізації та професійної інституціоналізації політичної аналітики в державному управлінні*

Період	Професіоналізація	Професійна інституціоналізація
1	2	3
Стародавній Схід	Політична думка невідокремлена від релігії та філософії	Виникає інститут таємних радників. Професійних спільнот не виявлено
Античність	Політична думка не відділилася від філософії. Політичні мислителі значною мірою причетні до справ управління державою	Діє інститут таємних радників. Професійних спільнот не виявлено
Середньовіччя		
Від Відродження до Просвітництва - Новий час	Політична думка виокремлюється як самостійний напрям досліджень	Діє інститут таємних радників. Починається наукова комунікація
XIX - середина ХХ ст.	Політологія повністю сформувалася як наука. Політична аналітика поділяється на теоретичну, емпіричну та прикладну. Виокремлюється електоральна й державно-управлінська аналітика. Участь політологів у державному управлінні - скоріше виняток, ніж правило	Виникають професійні спільноти політологів. Інститут політичних радників стає більш відкритим. Створюються наукові центри з політичних досліджень. Розгортається наукова комунікація

*Наведений аналіз відображає, насамперед, характерні ознаки тієї чи іншої історичної епохи. Не можна однозначно стверджувати, що еволюція політичної аналітики чітко додержувалась традиційних історичних епох.

Закінчення табл. 1.2

1	2	3
Наш час	Починається професійна підготовка політологів. Політична аналітика стає професією (як у державному управлінні, так і в громадському та ринковому секторах)	Відкритість інституту політичних радників. Поява відкритих і закритих державних аналітичних агенцій. Бурхливе розгортання недержавних аналітичних спільнот. Спеціальні видання (наукові, навчальні, інформаційні) з політичної аналітики. Наукові та навчальні об'єднання політичних аналітиків

У першій половині ХХ ст. починається її професіоналізація, а з другої половини - наукова та практична інституціоналізація. В експертному середовищі, переважно навколо університетів, складається співтовариство професорів, які займаються прикладними соціальними науками, і практикуючих політичних аналітиків, багато з яких також вийшли з університетських кіл. Найбільш наочно, на наш погляд, поєднання політичної теорії з державницькою практикою ілюструє президент США В.Вільсон (1856-1924), який починав свою кар'єру як професор політичної науки й державного управління Гарвардського університету. Серед інших університетських професорів, що брали активну участь у державницькій діяльності, можна назвати, крім згаданих вище Д.Джентіле і Б.Кроче, ще й Р.Гільфердінга (1877-1941) в Німеччині, О.Бауера (1881-1938) в Австрії, Б.Чичеріна (1828-1904) та П.Сорокіна (1889-1968) в Росії.

Однак протягом практично всього ХХ ст. "законодавцями моди" в прикладній політичній аналітиці виступали Сполучені Штати Америки, де попит на аналітичну продукцію майже завжди органічно поєднувався з пропозицією. Ще в роки "Нового курсу" (1932-1936) Ф.Рузвельта в країні з'явилося кілька державних агенцій (наприклад, Національна рада з планування ресурсів), покликаних здійснювати науково-аналітичний супровід деяких напрямів державної політики. З початком Другої світової війни в США різко зростає інтерес до аналітичних розробок у галузі військового планування й управління, а також військово-політичної пропаганди та маніпулювання суспільною свідомістю.

Втім найбільш бурхливо політична аналітика в США починає розвиватися в повенний період, що, на нашу думку, значною мірою обумовлювалося військово-політичним та економічним протистоянням з СРСР. У країні створюються недержавні аналітичні центри - "мозкові трести" (brain trusts) або "фабрики думки" (think

tanks). В 1948 р. було створено RAND-Corporation, яка одразу отримала низку урядових замовлень на аналітичні розробки. До кінця 60-х років у США склалася ціла індустрія недержавної політичної аналітики, яка зробила вагомий внесок у розвиток наукового інструментарію прикладної політичної аналітики. На підтвердження цього достатньо згадати такі аналітичні розробки RAND-Corporation, як методика PPBS (програмування - планування - бюджетування), система групової інтегративної експертної оцінки Дельфі та пакет аналітичних методик "витрати - вигоди" (cost-benefit analysis) та "витрати - ефективність" (cost-effectiveness analysis), які включали пакети стандартних інструментів оцінки ефективності політичних і управлінських рішень, урядових програм та їхніх результатів. Щоправда, на думку А.Вілдавські (Wildavsky), слабким місцем цієї аналітичної діяльності був її яскраво виражений технократизм. Справа в тому, що в недержавні аналітичні центри, крім спеціалістів соціальних наук, прийшло чимало математиків, кібернетиків, інженерів, які привнесли в політичну аналітику не лише методи й техніку суворо формалізованого дослідження, але й притаманний цим сферам наукової діяльності стиль мислення. Поняття "аналіз" трактувалося технократами в буквальному сенсі, тобто як декомпозиція чи розкладання цілісного суспільного об'єкта на окремі компоненти. Вірогідно, саме це провокувало повернення прикладної політичної аналітики до теоретико-методологічних засад класичного утилітаризму й позитивізму, відмову від використання в аналітичній роботі ціннісних і моральних критеріїв, а також ігнорування соціально-політичного середовища управлінської діяльності. Водночас певною противагою "аналітикам-технократам" у професійній спільноті виступали представники гуманітарних наук, які в прикладних політичних дослідженнях робили наголос на аксіологічних та етичних принципах. Офіційний відлік інституційної історії політичної аналітики в США деякі політологи починають з 1952 р., коли вийшла в світ колективна робота "The Comparative Study of Symbols" за редакцією Г.Лассуела, яка дала старт т. зв. "політико-управлінському руху". У вступі до монографії автори поставили перед згаданим рухом двоєдине завдання: "Сприяти підвищенню ефективності публічних рішень і одночасно розвивати та впроваджувати в практику демократичні принципи й гуманістичні цінності". Інакше кажучи, мова йшла про надання політичній науці прикладної й прагматичної спрямованості шляхом поєднання демократичної теорії з державно-управлінською практикою.

Черговим етапом інституціоналізації прикладної політичної аналітики в США став процес її впровадження в навчальні програми американських університетів. У 1969 р. А.Вілдавські в Берклі (Каліфорнійський університет), прочитав свій перший курс "Policy analysis" - по суті, перший у світі систематизований курс політичної аналітики (*у даному випадку йдеться про взаємодію понять "політична аналітика" й "аналіз державної політики" в частині їх тотожності*). Таким чином, у 60-70-ті рр. в США відбувається інституціоналізація політичної аналітики як університетської дисципліни, починається підготовка магістрів і докторів з цієї спеціальності.

Однак ще на початку 60-х років, коли урядом США активно впроваджувалися цільові програми боротьби з бідністю, з'являється потреба в їх аналітичній оцінці й науковому супроводі (on-going evaluation). Певно, що саме з цього часу реформи публічного сектору й оцінка політичних програм починають поєднуватися в єдиному процесі державного управління. Таким чином, можна зробити висновок, що науково-аналітична й навчальна спільноти, інституціоналізуючись, фактично виконували замовлення державної влади. Водночас і в самій системі державної влади набирає силу інший, не менш важливий процес, - перетворення політичної аналітики в особливу професійну сферу діяльності державних службовців. У державних органах федерального, регіонального та муніципального рівнів формуються аналітичні підрозділи, а в їхніх штатних розписах з'являється стандартна одиниця - "аналітик" (analyst).

Як відомо, найважливішою складовою інституціоналізації наукової дисципліни є утворення професійної спільноти, створення спеціалізованих журналів і професійних асоціацій. Цей процес розгортається в США у 70-80-ті рр. З'являється низка журналів, зорієнтованих на політико-управлінську проблематику й загалом на питання прикладної політичної аналітики, зокрема: "Policy Sciences", "Policy Studies Journal", "Policy Studies Review", "Journal of the Policy Analysis and Management" тощо. Формуються професійні асоціації аналітиків, зокрема - "Policy Studies Organization", яка об'єднує в основному політологів, та міждисциплінарна "Association of Public Policy Analysis and Management" (*Асоціація політичного аналізу та управління*), яка поєднує в своїх лавах кілька тисяч практикуючих аналітиків та університетських учених.

В Європі процес інституціоналізації політичної аналітики відбувався повільніше, ніж у США. Нерівномірними були й тем-

пи її розвитку в окремих країнах. На думку німецького політолога Х.Воллмана, ці процеси залежали від чотирьох факторів²³: рівня попиту на аналітичну продукцію з боку уряду; організаційних моделей, управлінських традицій і регламентів в органах державного управління; поглядів та міркувань політичної еліти; готовності наукових спільнот включитися в аналітичну роботу. Показовим у цьому плані може бути приклад Великої Британії, де з приходом до влади уряду М.Тетчер одразу стали згортатися програми з державного планування та експертизи, а в 1983 р. було ліквідовано "Central Policy Review Staff" (*Центральна служба політичного оцінювання*).

У цілому становлення прикладної політичної аналітики як академічної дисципліни відбувається в європейських країнах у 80-ті роки. Саме в цей період у тій же Великій Британії з'являються університетські курси з політичної аналітики. В університетах (Лондон, Бірмінгем, Брістоль) створюються спеціальні програми з аналізу державної політики. Зокрема, унікальний досвід інтеграції академічної політології та прикладного політичного аналізу накопичено в Лондонському столичному університеті. Однак відставання європейської політичної аналітики від США, напевно, ще й досі не подолано. Певно тому вітчизняні й російські автори у своїх працях з політичної аналітики приділяють найбільшу увагу саме англомовній літературі.

В процесі формування цілісної картини сучасного стану політичної аналітики доцільно буде зробити більш детальний огляд деяких європейських студій. Так, лише в Німеччині ми знаходимо досить велику кількість університетів, де можна вивчати політологію (Politikwissenschaften). І майже в кожному з них є курси з політичної аналітики. Однак мають місце певні відмінності у викладанні політичної аналітики, насамперед у методах викладання, тривалості та змісті курсів. Найчастіше спостерігаються такі тенденції: на початкових курсах (Grundstudium) пропонується звичайно тільки "Вступ до політичного аналізу" (Einfuehrung in die Policy-Analyse) у межах загального курсу політології, або зовсім відсутні подібні дисципліни. На наступному етапі (Hauptstudium) число курсів, які дотичні до цієї дисципліни, зростає. З'являються такі предмети, як власне "Політичний аналіз" (Politische-Analyse)

²³Wollmann Helmut. Applied social science-development, State of the art, consequences / Helmut Wollmann // UNESCO (ed.), History of Humanity. - 1989. - Vol. VII. - Routledge (forthcoming). - P. 233.

та "Аналіз державної політики" (Policy-Analyse), "Порівняльна політологія" (Vergleichende Politik), "Політичні організації" (Politische Organisationen) тощо. Певним прикладом вищеописаної диференціації навчальних курсів може бути досвід викладання політології в університеті Констанц (Uni-Konstanz). Тут студентам пропонується спочатку опанувати такі курси, як "Методи емпіричних політичних досліджень", "Теорія держави й демократії", "Вступ до політичного аналізу", "Державне управління в Німеччині та ЄС", та ознайомитися з основами менеджменту. Далі пропонується низка дисциплін, що розширюють знання з політичної науки, таких як "Міжнародна політика" та "Порівняльний аналіз політичних систем". На завершення курсу пропонуються колоквиуми з дотичних до політології дисциплін - права, економіки, соціології.

До числа провідних дослідницьких академічних структур політичної аналітики в Німеччині можна зарахувати університет Мангейма (Universität Mannheim), де принаймні дві кафедри, об'єднані у відділення політичних наук, здійснюють політико-аналітичні дослідження. Одна з них, очолювана професором Ф.У.Паппі (Paeppli), займається переважно виборчими технологіями (Wahlforschung), порівняльними політичними дослідженнями (Vergleichender Policy-Forschung) та аналізом процесів прийняття управлінських рішень (Analyse von Entscheidungsprozessen). На цій же кафедрі для державних службовців пропонується тематичний семінар професора В.П.Турнера (Turner) "Прикладний аналіз прийняття рішень у політології" (Angewandte Entscheidungsanalysen in der Politikwissenschaft). Основним об'єктом наукового інтересу кафедри професора В.Ц.Мюллера (Müller) є емпіричні дослідження демократії, діяльності державних інститутів та регіональної політики. Відділення політичних наук університету тісно співпрацює з Мангеймським центром європейських соціологічних досліджень (MZES) та Центром опитувань, методів і аналізу (ZUMA). В університеті Білефельд (Universität Bielefeld), як і в багатьох інших німецьких університетах, пропонується широкий спектр вступних та поглиблених курсів з політичної аналітики. Наприклад, семінар "Politische-Analyse: Entwicklungsgeschichte, Gegenstandsbestimmung" знайомить слухачів з історією виникнення політичної аналітики, пояснює основні терміни. Головним же питанням політичної аналітики, на думку викладача семінару Т.Малека (Malek), є питання: "Як політичні складові (Policies) будуть сформовані й застосовані в контексті державної політики (Politics) та політичних процесів (Polity)".

У східній частині Німеччини також зосереджено чимало відомих навчальних закладів. У Берліні - найбільший німецький університет Humboldt-Universität, а також Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft при Вільному університеті Берліна пропонують курси з різних галузей політичної аналітики. В Університеті Потсдаму (Universität Potsdam) цікавою є програма дослідження та викладання проблем формування "політичного поля" (Politikfeldforschung). У місті Єна при Friedrich-Schiller-Universität Jena є школа політичних наук (Institut für Politikwissenschaften), в якій значна увага приділяється політико-аналітичним тренінгам і Case study. Однак більшою мірою теорія та практика політичної аналітики продовжує розвиватися на заході Німеччини. В університеті Бохума (Ruhr-Universität Bochum) кафедра порівняльної політології та політичного аналізу пропонує для державних службовців курс порівняльного аналізу діяльності уряду та впливу на неї політичного оточення "Vergleichende Regierungssteuerung und Politikfeldanalyse". Досить незвичайний курс політичного аналізу галузевого спрямування пропонує університет Геттінгена (Georg-August Universität Göttingen) - аналіз державної політики в галузі лісового господарства. Під час семінару слухачам пропонується провести детальний огляд політики в галузі лісового господарства (Forstpolitik) у Німеччині та ЄС застосовуючи емпіричні методи політичної аналітики, в т.ч. масові та експертні соціологічні опитування. В університеті Хагена (Fern Uni Hagen) на відділенні політології пропонується детальний курс політичної аналітики з акцентом на її практичному застосуванні тощо.

В інших німецькомовних країнах найбільш відомими школами політичного аналізу виступають Інститут політичних наук у Берні, відділення політології університету Св. Галлена (Universität St. Gallen) у Швейцарії та Інституту політичних наук при австрійських університетах у Зальцбурзі, Відні, Граці та Інсбруку. Практично всі ці навчальні заклади пропонують різноманітні курси політичної аналітики, які за змістом мало відрізняються від аналогічних курсів у Німеччині. Певну відмінність має лише спеціальний англійський курс "Policy making", який Віденський університет (Universität Wien) пропонує насамперед для працівників управлінських структур Європейського Союзу.

Що ж стосується сучасної Росії, то тут ситуація зі становленням прикладної політичної аналітики як особливої професійної сфери виглядає досить неоднозначно. З одного боку, певний

прогрес у цьому явно спостерігається - в державних установах з'явилися аналітичні підрозділи, виникло багато недержавних аналітичних центрів, здійснюються аналітичні публікації, в середовищі політичних аналітиків відбуваються науково-комунікативні заходи. З другого боку, на думку самих же російських аналітиків, "Методологічний характер і якість прикладних аналітичних робіт часто лишаються нижчими за всяку критику"²⁴. Однак тут слід також згадати, що сучасна російська політична аналітика певною мірою успадкувала радянське коріння. Так, ще у 80-ті роки творчий колектив Інституту світової економіки і міжнародних відносин АН СРСР на чолі з Є.Примаковим отримав Державну премію СРСР за закритою тематикою за розроблення оригінальної методики ситуаційного аналізу. Подальші спроби створення інформаційно-аналітичних систем здійснювалися в різних установах. Певно, десь саме завдяки цій специфічній традиції державної (закритої) політичної аналітики в пострадянській Росії саме в державному секторі - на різних рівнях різних гілок влади - вже на початку 90-х років виникають інформаційно-аналітичні сектори, експертно-аналітичні відділи чи навіть спеціальні управління. Саме тоді було створено Головне програмно-аналітичне управління президента Російської Федерації, аналітичні управління в Державній думі й Раді федерації, аналітичні підрозділи в МЗС (діяльність яких координує Управління зовнішньополітичного планування), Стратегічний департамент мера Москви тощо. Останнім часом структура політичної аналітики органів державної влади Російської Федерації зазнала певних змін. Наприклад, Головне програмно-аналітичне управління президента Російської Федерації реорганізовано в Експертне управління, тобто дещо змінено рівень і зміст аналітики. А в більшості урядових структур аналітичні підрозділи "розкидано" по галузевих департаментах. Тобто змінилася загальна конфігурація та розподіл функцій аналітичних підрозділів. Поряд з цим з'явилася чимала кількість недержавних інформаційно-аналітичних та експертно-консалтингових центрів. Ці незалежні структури, які на західний зразок полюбляють називати себе "Think tanks", стали займатися різноманітними видами політичної аналітики: від аналізу передвиборчої ситуації та планування виборчих кампаній до розробки стратегічних програм розвитку країни на середньо-

²⁴Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции : ежегодник 2004 / гл. ред. А. И. Соловьев. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2004. - 455 с.

та довгострокову перспективу. До речі, сучасні інформаційні технології, насамперед застосування Інтернету, дозволили цим аналітичним спільнотам зробити свої напрацювання надбанням широкої громадськості. Визначним "проривом" у процесі інституціоналізації сучасної російської політичної аналітики стала поява навчального курсу "Прикладна політологія" в рамках Державного освітнього стандарту 1993 р. Далі, з 2000 р., затверджується нова освітньо-професійна дисципліна (ОПД.Ф 10) "Політичний аналіз і прогнозування"²⁵, яку студенти-політологи вже обов'язково вивчають приблизно на сорока відділеннях і факультетах політології по всій країні. Наприклад, цей курс успішно читається в Російській академії державної служби при Президентові Російської Федерації. І, нарешті, з'явилися деякі спеціальні друковані видання, періодичні й навчальні, наприклад: періодичні журнали "Вестник аналитики", "Аналитические записки" (переважно розглядають питання міжнародної політики), "Политический маркетинг" (аналітика виборчих кампаній) та більш широкого аналітичного профілю журнал - "Власть". Серед найкращих російських навчальних видань з політичної аналітики університети пропонують своїм студентам підручники й курси лекцій: Д.Балуєва²⁶, К.Боришпольця²⁷, А.Дегтярьова²⁸, О.Мелешкіної²⁹, К.Симонова³⁰, С.Турунка³¹, М.Хрустальова³², І.Яковлева³³ та інших, які в останні роки також використовуються у ВНЗ України.

²⁵Политический анализ и прогнозирование (ОПД.Ф10) // Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности 020200 Политология. - М. : [б. и.], 2000. - 29 с.

²⁶Балуев Д. Г. Введение в политический анализ : учеб. пособие / Д. Г. Балуев. - Н.Новгород : ННГУ, 2000. - 315 с.

²⁷Боришполец К. П. Методы политических исследований / К. П. Боришполец. - М. : Аспект-Пресс, 2005. - 221 с.

²⁸Дегтярев А. А. Основы политической теории : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. - М. : Высш. шк., 1998. - 450 с.

²⁹Мелешкина Е. Ю. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа : сб. учеб. материалов / Е. Ю. Мелешкина. - М. : Инфра-М, 2005. - 304 с.

³⁰Симонов К. В. Политический анализ : учеб. пособие / К. В. Симонов. - М. : Логос, 2002. - 280 с.

³¹Турунок С. Политический анализ : курс лекций / С. Турунок. - М. : Унив. гуманит. лицей, 2003. - 256 с.

³²Хрусталева М. А. Теория политики и политический анализ : учеб. пособие / М. А. Хрусталева. - М. : МГИМО, 1991. - 340 с.

³³Яковлев И. Г. Проблемы политического анализа на основе компьютерных технологий / И. Г. Яковлев. - М. : ГВШЕ, 1998. - 380 с.

1.1.3. Англomовні джерела сучасної теорії політичної аналітики

У США й Великобританії, де викладання прикладної політичної аналітики почалося ще наприкінці 60-х років, існує досить велика кількість наукових та навчальних текстів, присвячених різним аспектам цієї дисципліни. Деякі з них в останні роки видано в Україні. Розглянуті нами підручники є продуктами різних наукових шкіл і в них робиться акцент на різних елементах або завданнях політичної аналітики, підкреслюються різні аспекти діяльності аналітика (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Теоретико-методологічний аналіз деяких сучасних англomовних джерел з політичної аналітики

Автор	Твір	Особливості теоретико-методологічного змісту
В. Данн	“Вступ у прикладний політичний аналіз”	В основі прикладного політичного аналізу перебуває процес визначення проблеми. Головні засоби визначення проблеми - комунікації й дискусії
Б. Гогвуд, Л. Ганн	“Політичний аналіз для реального світу”	Аналіз повинен бути орієнтований винятково “на споживача”, яким є особа, що приймає рішення. Орієнтація на опис політико-управлінського процесу
Е. Квейд	“Аналіз для публічного рішення”	“Джерела політичного аналізу” - мікроекономіка, теорія прийняття рішень, теорія організацій, лінійне програмування, статистика. Політичний аналіз - далеко не повністю формалізована дисципліна, що піддається математичним обчисленням; у ній є місце інтуїції, творчості тощо. Політичний аналіз розуміють подвійно: і як процес, і як результат цього процесу. Прямим результатом аналізу є інформаційно-аналітичний продукт, а не розв'язання соціальної проблеми
У. Парсонс	“Публічна політика: вступ у теорію й практику політичного аналізу”	Послідовність аналізу: визначення проблеми, визначення альтернатив, оцінка можливостей, вибір можливостей, реалізація рішень, оцінка результатів. Шляхи можливого вирішення проблеми - звернення до історичного досвіду. Аналіз політичного процесу й використання аналітичних технік для забезпечення прийняття управлінських рішень
Д. Веймер, А. Вайнінг	“Аналіз політики: концепції та практика”	Огляд великого числа витончених аналітичних технік. Основний продукт політичного аналізу - поради для особи, яка приймає рішення. Орієнтація політичного аналізу лише на економічну раціональність без урахування соціальних цінностей може призвести до провалу державних програм. Комплексний розгляд поняття “ефективність”. Стадії аналізу: структурування проблем і рішень, збір інформації, вимір витрат і вигід, очікувань і факторів політичної та організаційної діяльності

Підручник Вільяма Данна (Dunn) "Вступ у прикладний політичний аналіз" перевидавався вже кілька разів. Аналітичний підхід автора полягає в тому, що в основі прикладного політичного аналізу (йдеться також і про аналіз державної політики) повинен перебувати процес визначення проблеми. Основними засобами визначення проблеми для політичного аналізу автор вважає комунікації та дискусії.

Вступна глава підручника присвячена визначенню поля й завдань політичного аналізу. Мета першої частини підручника - показати джерела й межі застосування методології, методів і технік політичного аналізу, а також ознайомити читача з методологією політичного аналізу, системою стандартів, правил і процедур для формування політично-релевантного знання (policy-relevant knowledge). У цій частині підручника автор спиняється на джерелах і генезі дисципліни; на систематизації різних видів, методів, цілей, форм аналізу; запроваджує стандартизовані схеми аналізу, показує критерії їхньої застосовності, описує їхні переваги й недоліки. Також, розбираючи різні типи аргументів, які застосовуються в політиці, автор досліджує фактори, що впливають на інтерпретацію соціальних феноменів, тобто, у підсумку, на постановку цілей аналізу, можливості й наслідки їхньої реалізації.

У другій частині підручника автор концентрується на методах політичного аналізу, згрупованих у позначені ним раніше фази: це структурування проблеми, прогнозування, рекомендації, моніторинг і оцінка. Кожному з методів присвячена окрема глава, де обговорюються специфічні саме для цього методу методики й техніки, що дають змогу аналітикові створювати, критично оцінювати й обговорювати політично-релевантне знання щодо політичних проблем, перспектив, дій, результатів і перетворень. Тут же автор підкреслює важливість розуміння контексту, в якому проходить процес політичного аналізу.

Книга містить кілька додатків, що показують, як перевести результат політичного аналізу, заснованого на математичних або економічних техніках, у формат аналітичного документа: аналітичної доповіді, меморандуму, презентації.

Інший підручник, "Політичний аналіз для реального світу", його автори Брайан Гогвуд (Hogwood) і Льюїс Ганн (Gunn) презентують як перший, написаний для британських студентів. На їхню думку, підручник цікавий тим, що він відходить від традиційної американської "зачарованості" математичними методами. Увага

читача концентрується на тому, як політичний аналіз може бути використаний на різних стадіях політичного процесу. Автори намагаються дати студентам засноване на практиці, міждисциплінарне, комплексне й проблемно-орієнтоване знання про політичний аналіз як про спосіб практичного усвідомлення політичної сфери, її правил і стандартів.

Цікавим є підхід авторів підручника до визначення місця аналітика в політичному процесі. На їхню думку, аналіз повинен бути орієнтований винятково "на споживача", яким є особа, що приймає рішення. Таким чином, власна роль аналітика стає вторинною, і межі застосовності результатів аналітичної роботи співвідносяться з утилітарними цілями політика, а не з більш широкими суспільними інтересами. Тут же автори вказують на те, що причиною необхідності проведення прикладного політичного аналізу може бути лише "економічна раціональність" у тому сенсі, що інформація, надана особі, яка приймає рішення, повинна приносити їй більше користі, ніж становитиме вартість самого аналізу. Автори докладно обговорюють питання того, що може бути джерелами підвищення інтересу до подання управлінської діяльності в політичному ракурсі. Четвертий розділ книги присвячено різним моделям прийняття рішень та обов'язкам, які несуть як політичний аналітик, так і особи, що приймають рішення. Підручник орієнтований, насамперед, на опис політико-управлінського процесу, а не на опис технік аналізу. Автори виділяють кілька стадій політичного процесу, більшість з яких зустрічається в реальному аналітичному завданні: пошук проблеми або встановлення порядку денного, відбір (фільтрація) проблеми, визначення проблеми, прогноз, визначення цілей і пріоритетів, факультативний аналіз, реалізація політики, моніторинг і контроль, оцінка та, нарешті, підтримка або завершення проведеної політики. Методики аналізу описуються в главах, присвячених відповідним етапам політико-управлінського процесу: це й аналіз потреб, і оцінка вигід, і сценарний метод тощо.

Підручник Едварда Квейда (Quade) "Аналіз для публічного рішення" становить інтерес для нашого дослідження насамперед тому, що є продуктом роботи не університетського професора, а керівника департаменту одного з потужних американських аналітичних центрів (RAND-Corporation). Це значна робота, мету якої автор бачив у тому, щоб узагальнити результати й досягнення як представників академічного середовища, так і практикуючих ана-

літиків США. Так само, як і в роботі В.Данна, акцент тут зроблений на тому, що аналітик повинен працювати в ім'я суспільних інтересів, для виявлення й відбору тих благ, які йому відповідають, найкращих шляхів створення й вибору способів досягнення цих благ, а також забезпечення їхньої реалізації. Автор книги показує природу, завдання, обмеження й можливі результати застосування політичного аналізу в прийнятті державно-управлінських рішень. Книга пропонує до уваги читачів методики, що призначені як для політичних аналітиків, так і для практичних політиків та управлінців.

Предтечами політичного аналізу автор підручника називає мікроекономіку, теорію прийняття рішень, теорію організацій, лінійне програмування, статистику тощо. Цей набір дисциплін, названих автором "джерелами політичного аналізу", і визначає те, як виглядає набір можливих аналітичних технік. Завдання підручника - окреслити правила прийняття рішень у ситуаціях невизначеності в різних галузях, і зробити це на такому рівні деталізації, щоб аналітик зміг виконати цілісний і компетентний аналіз, просто дотримуючись зазначених правил. У підручнику докладно розбираються різні види невдач ініційованих американським урядом соціальних та економічних програм і показується, яким чином можна було уникнути неспіху, використовуючи напрацювання політичного аналізу. Автор називає різні можливості застосування політичного аналізу: це і методики аналізу потреб суспільства, і прогноз реалізації етапів програми, можливість відмови від програми як безперспективної. При цьому він зауважує, що політичний аналіз - далеко не повністю формалізована дисципліна, що піддається математичним обчисленням; у ній є місце інтуїції, творчості тощо. Завдання, яке вирішує політичний аналіз, на думку автора, полягає в розкритті й указанні шляхів розв'язання реальних суспільних проблем. Як наслідок, такі питання, як збір і аналіз даних, розробка індикаторів тощо, в підручнику не розглядаються. Основна відмінність даного підручника від представлених раніше, на нашу думку, полягає в тому, що тут політичний аналіз можна розуміти подвійно: і як процес, і як результат цього процесу. Однак треба зазначити, що прямим результатом аналізу є інформаційно-аналітичний продукт, а не розв'язання соціальної проблеми. Підручник побудований так, що читач ніби проходить через усі етапи аналітичного процесу: початок аналітичного дослідження, визначення мети й умов, побудова аналітичної моделі, форму-

вання методики, вибір альтернатив, оцінка й експеримент, планування (прогнозування), ухвалення рішення, реалізація. Відмінні риси даної книги - охоплення широкого спектра цілей прийняття рішень, доведення того, що аналітик не може бути обмежений тільки тими проблемами, які піддаються аналізу, а також спроба донести до читача інформацію про те, як зробити результати аналізу корисними для тих, хто приймає рішення, і тих, хто фінансує роботу аналітика. Підручник включає кілька case-study, що ілюструють різні етапи аналізу: моделювання, вимір вигід, оцінка та показують не лише докладно описану послідовність логічних ходів і математичних операцій, але й бачення ситуації як соціальної проблеми.

Підручник професора Лондонського університету Уейна Парсонса (Parsons) "Публічна політика: вступ у теорію й практику політичного аналізу" є, на нашу думку, найбільш комплексним з вищеописаних. Він максимально розширює предметне поле політичної аналітики. Зокрема, у вступі до підручника дано список класичних текстів, знання яких полегшує подальше засвоєння матеріалу. У першій частині підручника автор детально розглядає основоположні поняття академічної аналітики - "публічна політика" та "політико-управлінська діяльність", і лише потім описує цю діяльність і політичний аналіз як дослідницьке поле, спиняючись на окремих аспектах прикладного політичного аналізу, їхніх завданнях і можливих для цього різних наукових перспективах (нормативний, етичний, методологічний підходи тощо). Як етапи циклу життя практичної політичної проблеми У.Парсонс виділяє наступні: визначення проблеми, визначення альтернатив, оцінка можливостей, відбір можливостей, реалізація рішень, оцінка результатів.

Друга частина зосереджена на описі етапів визначення проблеми, постановки порядку денного, ухвалення рішення та його виконання. Подібно до вищеописаної практики своїх колег, політичне дослідження автор визначає як проблемно-зорієнтоване. Він докладно спиняється на тому, як конкретні проблеми стають (або не стають) елементами політичного порядку денного. Для цього, на думку автора, проблемі недостатньо бути пізною і недостатньо навіть пройти ряд кроків політичного циклу. Саме у виділенні того, що стане реальним порядком денним і буде втілено в життя, він бачить ключову проблему політичного процесу. Автор показує шляхи можливого вирішення цієї проблеми, звертаючись як до історичного досвіду, так і до розробок безлічі дослідників. Також він говорить про вплив зовнішніх факторів на процес прийняття політичних рішень.

Третя частина сконцентрована навколо процесу прийняття рішень і його аналізу. Процес ухвалення рішення - це процес вибору пріоритетів, тобто процес, розтягнутий у просторі й часі, що повинен бути присутнім на кожному етапі політичного циклу. Ця розтягнутість пов'язана з тим, що політичний аналітик у своїй роботі повинен урахувати безліч рівнів, фаз і політико-управлінських циклів, які здійснюються одночасно. Автор показує, як на різних етапах політико-управлінського циклу й на різних рівнях ухвалення рішення можна використати різні інструменти аналізу для того, щоб з'ясувати, що ж саме було зроблено та що могло б бути зроблено. Прийняття рішень для автора стає процесом установлення взаємозв'язків між ідеями, інтересами, з одного боку, та інформацією, фактами, реальністю - з другого.

Нарешті, у четвертій частині автор зосереджується на аналізі ходу реалізації й оцінці результатів, змін і наслідків прийняття політико-управлінських рішень. Тут же він вводить нові парадигми осмислення публічного сектору "public management", завдань, що постають перед ним, і принципів його взаємодії з державою, осмислює роль бюрократії, плюси й мінуси сучасної держави. Автор наголошує на тому, що в реальному житті політичний процес ніколи не йде послідовно, етап за етапом, а відбувається постійне "накладення" й "перекривання" етапів. Однак у цілому У.Парсонс розриває з традицією уявлення політичного процесу у вигляді циклічної моделі. Підручник У.Парсонса поєднує в собі дві сторони політичного аналізу, які іншими авторами чітко відокремлювалися одна від одної: це аналіз політичного процесу й використання аналітичних технік для забезпечення прийняття управлінських рішень. Підручник не має спеціально виділених кейсів, але містить рекомендації з їхнього підбору. Він включає також довідкові матеріали, що стосуються основних текстів у сфері політичного аналізу, їхніх авторів, генези розвитку наукових концепцій і аналітичних центрів тощо.

Підручник Девіда Веймера (Weimer) і Айдана Вайнінга (Veining) "Аналіз політики: концепції й практика"³⁴ також є продуктом роботи американських професорів, призначеним для того, щоб дати побудований на суворих наукових підставах і придатний для практики підхід до процесу прийняття державних рішень. Основна відмінність даного підручника від тих, які представлені

³⁴Веймер Девід Л. Аналіз політики: концепції і практика / Девід Л.Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілісевич. - К. : Основи, 2000. - 654 с.

вище,- огляд великого числа витончених аналітичних технік. Підручник написаний на американському матеріалі, але автори впевнені, що ті положення, які вони висвітлюють, можуть бути використані й поза північноамериканським континентом.

На думку авторів, основний продукт політичного аналізу - поради для особи, яка приймає рішення. Тобто аналітична діяльність має чітко виражений клієнт-орієнтований характер. Однак автори постійно підкреслюють і те, що результат роботи політичного аналітика повинен урахувати не тільки офіційні державні рішення й потреби, а також бути побудованим на основі інформованості про суспільні цінності. Вони вважають, що орієнтація політичного аналізу лише на економічну раціональність без урахування соціальних цінностей може призвести до провалу державних програм.

Мета підручника - показати не тільки практичні підходи, які може використати аналітик, але й висвітлити їхні теоретичні підстави, опора на які може зробити читача ефективним розробником і споживачем аналітичних продуктів. Автори стверджують, що вони орієнтовані, у першу чергу, на розвиток широкого кола аналітичних навичок, а не на опис специфічних технік. Перша частина присвячена опису предметного поля, в якому працює аналітик, обмежень і перспектив, з якими він стикається, показує пізнавальні можливості політичної аналітики як дисципліни, що виникла в середині минулого століття у зв'язку з формуванням соціального замовлення. Працюючи на матеріалі США, автори показують, як саме розвиток і ускладнення політичної системи на різних рівнях (від федерального до муніципального) формували замовлення на аналітику. Автори також знайомлять читача з етикою аналітика.

Друга частина присвячена всебічним спробам раціоналізувати процес політичного аналізу. Для цього автори, насамперед, проводять комплексний розгляд поняття "ефективності", показуючи, що ринковий вимір ефективності може давати збої при спробах його застосування до політичної сфери. Ще однією особливістю політичного аналізу, на думку авторів, є те, що він здійснюється в умовах більшого ризику, дефіциту інформації та ресурсів, ніж традиційний економічний аналіз політики.

Третя частина дає інформацію про те, як повинен проходити процес політичного аналізу. Тут автори підручника описують різні стадії аналізу, такі як структурування проблем і рішень, збір інформації, вимір витрат і вигід, очікувань і факторів політичної та організаційної діяльності, а також показують зразки програм,

що мають шанси на практичне виконання. У цій частині вони описують різні варіанти аналітичних методик і технік, можливості якісного й кількісного аналізу. Автори показують особливості планування політичного аналізу, різні дослідницькі стратегії, включаючи процес формулювання проблеми та комунікації із замовником.

Четверта частина підручника показує нестандартні приклади того, як аналітик може підходити до дослідження політичних проблем, і ті розбіжності, які дають різні дослідницькі програми. Особливо цінним є те, що приклади, використані авторами, взяті з реальної практики. Ця частина підручника містить у собі три case-study.

Необхідно відзначити, що багато вітчизняних і російських викладачів, створюючи курси з політичного аналізу, зазнають впливу саме цих книг.

1.2. Політична аналітика в Україні

1.2.1. Історична еволюція вітчизняної політичної аналітики

Україна не була винятком в європейському цивілізаційному просторі. З моменту виникнення на її території перших державних утворень і протягом осяжного історичного періоду, навіть у ті часи, коли власної держави (або кількох держав) на території України не було, оскільки окремими її частинами володіли інші держави, вітчизняна політична думка розвивалася в загальному руслі світової наукової традиції (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Еволюція теоретико-методологічних засад вітчизняної політичної аналітики

Автор	Твір	Теоретичні засади	Методологічні засади
1	2	3	4
IX-XII ст.			
Нестор-Літописець	“Повість временних літ”	Виховувати відчуття патріотизму, стверджувати історичну й політичну єдність народу, обґрунтувати устрій феодальної держави та водночас - викривати проблеми, пов'язані з її функціонуванням	Вплив римських, візантійських і арабських хроністів
Митрополит Іларіон	“Слово про Закон і Благодать”		Філософсько-богословський трактат
Володимир Мономах	“Повчання”		Філософсько-політичний трактат
Данило Заточник	“Моління”		Діалектика. Афористичний стиль

Закінчення табл. 1.4

1	2	3	4
XVI-XVIII ст.			
Станіслав Оріховський-Роксолан	“Напучення польському королеві...”	Природа монархічної влади й держави та відносин між гілками влади	Порівняльні методи. Аналогії. Діалектика
Православні братства	Послання до короля та сейму	Особливості національного розвитку та регіонального управління	Порівняльні методи
Богдан Хмельницький	“Статті”	Обґрунтування державницьких позицій	Порівняльні методи
Іван Мазепа	“Ми стоїмо тепер, братіє...”	Основи зовнішньої та внутрішньої політики.	Аналогії. Порівняльні методи. Діалектика
Пилип Орлик	“Вивід прав України”	Питання державного суверенітету	
XIX - початок XX ст.			
Тарас Шевченко	Поетичні твори	Відносини між владою та народом. Основи демократії	Алегорії. Порівняння
М.І.Костомаров	“Книга буття українського народу”	Політико-історіософська концепція національної ідеї	Романтизм. Діалектика. Порівняльні методи
М.П.Драгоманов	Статті у часописі “Громада”	Утвердження ліберальної ідеї, що спирається на визнання людської особистості вищою цінністю. Федералізм	Проблемний аналіз. Порівняльні методи
Іван Франко	“З кінцем року”	Творення політичної нації	
Богдан Кістяківський	“Соціальні науки і право”	Теоретико-методологічні розробки в галузі соціальної філософії, правознавства та політології	Доведення неспроможності соціальних наук розв'язувати покладені на них завдання за допомогою методів природничих наук
М.С.Грушевський	“Початки громадянства”	Творення політичної нації та національної державності. Основи ліберальної демократії	Історико-соціологічний метод. Позитивізм
В.К.Винниченко	“Сонячна машина”, “Відродження нації”	Громадянські свободи. Теорія колектократії. Ліберально-демократичне державотворення	Утопізм. Порівняльні методи
М.О.Скрипник	Статті	Національно-політична культура. Класова боротьба	Діалектика. Аналогії. Проблемний аналіз
Дмитро Донцов	“Націоналізм”	Творення політичної нації та національної державності	
В.К.Липинський	“Лист до братів-хліборобів”	Теорія аристократичної демократії. Теорія еліт	Утилітаризм. Діалектика

Історико-політичний жанр з ознаками політичної аналітики на вітчизняних теренах виникає з появою Київської держави в кінці IX ст., коли з прийняттям християнства тут починає формуватися традиційна європейська вченість, коли сюди потрапляє європейська політична література і, що немаловажно, з'являється уніфікований алфавіт. Вітчизняна політична література того часу пере-

важно була покликана виховувати відчуття патріотизму, стверджувати історичну й політичну єдність народу, обґрунтовувати устрій феодальної держави й водночас - викривати проблеми, пов'язані з її функціонуванням.

Першу пам'ятку вітчизняної політичної літератури, що дійшла до наших часів, - "Повість временних літ" (в українському перекладі також відому як "Літопис Руський")³⁵, створено приблизно в 1113 р. киево-печерським монахом Нестором (Літописцем)³⁶. Попри яскравий вітчизняний колорит, в аналітичному стилі Нестора відчувається вплив історичних попередників - від римських до візантійських і арабських хроністів. Його твір, переважно оповідного характеру, містить міркування щодо причинно-наслідкового зв'язку історичних подій та політичних реалій тогочасної держави.

В дусі європейської християнсько-політичної думки написано "Слово про закон і благодать" Митрополита Іларіона. Третя частина цього твору містить саме політичні міркування щодо діяльності київських князів Володимира Великого та його сина Ярослава Мудрого³⁷.

Володимир Всеволодович Мономах (1053-1125), онук Ярослава Мудрого, був князем чернігівським, переяславським і, зрештою, - великим князем київським. Його філософсько-політичний твір "Повчання"³⁸ також навіяний духом християнсько-політичної традиції. Подібно до Костянтина Багрянородного, Володимир Мономах адресує цей твір своїм спадкоємцям, але його стиль відмінний від стилю імператора Костянтина - це більшою мірою філософсько-політичний, ніж історико-політичний трактат. Хоча не виключено, що за родом своєї державницької діяльності великий князь київський міг бути знайомим з політико-аналітичним стилем візантійських державців.

Якщо застосувати сучасну політичну лексику, твір "Моління Даниїла Заточника" можна охарактеризувати як зразок опозиційної політичної аналітики недержавного сектору. За літературним стилем, "Моління" - компіляція з афористичних виразів та коротких роздумів. Але це не механічна компіляція, а єдиний твір,

³⁵Літопис Руський // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 236.

³⁶Повість временных лет // Литература Древней Руси : хрестоматія / под ред. Д. С. Лихачева. - М. : Высш. шк., 1990. - С. 8-40.

³⁷Слово о законе и благодати // Там само. - С. 42-52.

³⁸Почтение Владимира Мономаха // Там само. - С. 104-121.

оскільки всі його твердження поєднані єдиними образами - самого автора та його адресата - князя, до якого Даниїл звертається³⁹. Досить символічною є й доля автора: так чи інакше, твір написано в ув'язненні.

Порівнюючи названі твори зі світовими аналогами, при згадці про митрополита Іларіона - постає образ Фоми Аквінського, про Володимира Мономаха - Костянтина Багрянородного, про Даниїла Заточника - Еразма Роттердамського тощо. Але наведені нами яскраві приклади вітчизняної політичної аналітики тих часів є далеко не єдиними. На тогочасному історико-політичному тлі народилися численні твори: літописи, сказання, житія, повчання⁴⁰, які, безсумнівно, також мають ознаки політико-аналітичних міркувань.

Наступний період еволюції вітчизняної політико-аналітичної думки (XV-XVIII ст.), як і самої вітчизняної політики, характеризується "розірваністю" України між трьома потужними державно-політичними утвореннями - Польщею, Литвою та Московією (пізніше - Російською імперією).

Політичний твір "Напучення польському королеві про те, як треба захищати державу"⁴¹ вітчизняного мислителя Станіслава Оріховського-Роксолана (1513-1566) присвячено роздумам про природу монархічної влади й держави та відносин між гілками тогочасної влади. Квінтесенцією цього твору можна вважати спробу автора, виходячи з історичного досвіду та реалій державного управління в Короні Польській, дати відповідь на риторичне запитання: "Що в державі більше, закони чи король?". У своїх роздумах автор звертається не лише до авторитету Святого Письма (як це було заведено в численних попередників), а й до конкретних історичних аналогій. Станіслав Оріховський свідомо звертається до методології філософсько-політичного осмислення проблем держави, прагнучи теоретично обґрунтувати незалежність світської влади, неправомірність втручання церкви у справи державного життя. Держава, з погляду С.Оріховського, виникає внаслідок суспільного договору. Центральним принципом, згідно з яким має бу-

³⁹Моление Даниила Заточника // Литература Древней Руси : хрестоматия / под ред. Д. С. Лихачева. - М. : Высш. шк., 1990. - С. 163-174.

⁴⁰Литература Древней Руси : хрестоматия / под ред. Д. С. Лихачева. - М. : Высш. шк., 1990. - 372 с.

⁴¹*Оріховський (Роксолан) Станіслав*. Напучення польському королеві про те, як треба захищати державу / Станіслав Оріховський (Роксолан) // *Філософія політики : хрестоматія* : у 4 т. / авт. упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 331-338

дуватися державне життя, є принцип суспільного блага, основними ідеями якого є патріотизм, служіння державі, ідея суспільної активності, що ґрунтується на підпорядкуванні приватного інтересу суспільному благу. "Сучасний Цицерон" - так називали в Західній Європі цього найбільш визначного представника тогочасної гуманістичної культури.

Визначний внесок у розвиток вітчизняної політичної аналітики зробили й інші українські мислителі та державні діячі України (польської) цієї доби: Лукаш з Нового Міста (пом. бл. 1542 р.), Іван Турбінський-Рутенець (1511-1575), Юрій Тичинський-Рутенець (бл. 1523-1573) та інші.

Виникнувши наприкінці XV ст. як мілітаризована організація, що ставила за мету захист населення на порубіжних землях від нападів кримських татар, з часом козацтво перебирає на себе більш широкі державницькі функції. Не випадково трансформація козацтва з суто військового утворення в політичний чинник з державницькими цілями відбувається за часів гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного (роки гетьманату: 1614-1622) - вихованця Острозької академії. Показово, що здійснене ним перенесення осередку козацтва до традиційної української столиці - Києва було пов'язане зі вступом його "з усім військом запорізьким" до Київського братства - не лише освітнього, а й національно-політичного осередку.

У зв'язку з цим варто підкреслити визначну політичну роль православних релігійних братств, не лише в захисті релігійної, а й національно-державницької самобутності народу України. Численні політичні звернення українських православних братств до польського короля й сейму без перебільшення виступають специфічними зразками недержавної колективної політичної аналітики; подібні аналоги ми спостерігаємо й у тогочасній Європі.

Не лише видатним державним діячем, а й високоосвіченою людиною був Зиновій-Богдан Хмельницький (1595-1657). Зразками його політичної аналітики є численні листи до польського короля й московського царя, зокрема відомий його політичний "твір" - "Статті"⁴², в яких гетьман не лише висуває, а й переконливо обґрунтовує свої державницькі пропозиції-вимоги до царя Олексія Михайловича.

⁴²*Хмельницький Богдан. Статті / Богдан Хмельницький // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 352-355.*

Значним внеском у розвиток вітчизняної політичної аналітики позначилася творчість гетьмана Івана Мазепи (1644-1709). У своєму найбільш відомому політичному творі - листі "Ми стоїмо тепер, братіє, між двома проваллями..."⁴³, І.Мазепа обґрунтовує, спираючись на логіку й методологію, достойну кращих тогочасних зразків аналітичної теорії й практики, основи своєї зовнішньої та внутрішньої політики.

Показником високого рівня політичної аналітики, якого досягли українські державні діячі з кола І.Мазепи, є "Конституція" самостійної Української держави, складена Пилипом Орликом (1672-1742), - першим гетьманом, що очолив українську еміграцію після поразки І.Мазепи. Та, власне, політико-аналітичним його твором можна вважати "Вивід прав України"⁴⁴, в якому автор не лише констатував, а й обґрунтовував положення державного устрою України.

Наступний період, коли в Україні знову з'являються яскраві політико-аналітичні твори, безсумнівно, пов'язаний з тенденціями до піднесення національної свідомості українського народу в процесі загальної демократизації державницького життя Європи кінця XIX - початку XX ст. Втім, саме XIX ст. позначається інтенсивними процесами зародження й розробки національної політичної теорії усіх слов'янських народів. Однак українську політичну аналітику цього періоду важко віднести до такої, що задовольняла потреби державного управління. Скоріше навпаки, вона є яскравим зразком політичної теоретико-прикладної творчості громадянського сектору, фактично опозиційного до чинної державної влади.

В Україні розробку цієї національно-політичної доктрини започаткували члени Кирило-Мефодіївського товариства - таємної політичної організації (1845-1847). У політичній програмі товариства проголошувалася боротьба за національне та соціальне визволення слов'янських народів. Найвизначніший внесок у започаткування процесу розроблення української національної політичної доктрини належить Миколі Костомарову, Пантелеймону Кулішу, Миколі Гулаку. Особливе місце в товаристві посідав геніальний український поет Тарас Шевченко.

Варто наголосити на специфічному, майже унікальному, літературному стилі політичної аналітики Т.Г. Шевченка (1814-1861).

⁴³Мазепа Іван. Ми стоїмо тепер, братіє, між двома проваллями / Іван Мазепа // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 356-358.

⁴⁴Орлик Пилип. Вивід прав України / Пилип Орлик // Там само. - С. 359-363.

Звичайно, віршовані та алегоричні політичні твори відомі нам ще з античних часів, але на диво - цю традицію відродила соціально-політична ситуація постпросвітницької Європи. Відомі інші аналогі поетико-алегоричного стилю політичної аналітики, які проявилися в творчості "співаків" національно-політичної ідеї в інших народів - Шандора Петефі (1823-1849), Адама Міцкевича (1798-1855) та інші.

Автором головного ідеологічного документа Кирило-Мефодіївського товариства, "Закон Божий (Книга буття українського народу)"⁴⁵, є М.І. Костомаров (1817-1885). Його твір, адресований найширшим верствам суспільства, у стислій формі містить образ політико-історіософської концепції, в центрі якої перебуває національна ідея та проблема "Україна і світ", що ґрунтуються на традиціях тогочасного романтизму в поєднанні з ідеями християнської філософії.

Не задовольняючись формальним методом зображення історичного процесу, М.І. Костомаров закликає "усвідомлювати смисл подій, давати їм розумний зв'язок і стрункий вигляд". Але не менш важливим при цьому, з його погляду, є суворе дотримання політичним істориком об'єктивної істини, щоб "праці мали метою сувору, невмолиму істину і не потакали передсудам національного чванства". Таким чином, М.І.Костомаров на рівні методології політико-історичного дослідження здійснював органічний синтез романтичного пафосу з витриманим у душі раціоналістичних підходів культом фактів, що ґрунтується на критичному аналізі історичних документів.

Наступний за кирило-мефодіївцями етап у розробці національної політичної доктрини українського народу також пов'язаний з діяльністю представників громадянського (громадівського) руху. Однак, дбаючи про поліпшення долі українців, і передусім селянства, громадівці обмежувалися переважно здійсненням поміркованої програми, що зводилася здебільшого до культурно-просвітницької діяльності. Особливим внеском у політичну теорію громадівського руху, на нашу думку, відзначалися праці О.О.Потебні (1835-1891) та М.П.Драгоманова (1841-1895).

Зокрема О.Потебня чимало уваги приділив політичному аналізу поняття "націоналізм", що, на його думку, визначає та-

⁴⁵Книга битія Українського Народу / Новітня бібліотека. - Ч. 36 (Із передмовою М.Возняка). - Львів ; К. : Нові Шляхи, 1921. - 22 с.

кий світогляд, який вважає природною національну різноманітність людства. Тому, робить висновок О.О.Потебня, "слідовний націоналізм є інтернаціоналізмом".

Михайло Драгоманов тривалий час (більше 15 років, пов'язаних з періодом його вимушеної еміграції) присвятив справі популяризації національно-визвольного руху українського народу в загальноєвропейському політичному контексті. Зокрема, йому вдалося започаткувати видання першого українського громадсько-політичного часопису "Громада", на сторінках якого часом висвітлювалися й досить радикальні для того часу соціалістичні ідеї. Втім, центральним пунктом політичної доктрини М. Драгоманова є утвердження ліберальної ідеї, що спирається на визнання людської особистості вищою цінністю.

Певно під впливом П.-Ж.Прудона та радикальних представників англійського лібералізму, найвищим ідеалом у суспільно-політичній сфері М. Драгоманов вважав анархічний лад. Але його анархізм - це не "безначальство", а утворення добровільних асоціацій гармонійно розвинених особистостей, з обмеженням до мінімуму елементів примусу в суспільному житті. На цьому ідеалі ґрунтується драгоманівська концепція громадівського соціалізму та обстоюваний ним федералістичний принцип⁴⁶.

Майже водночас із "громадівцями" (80-ті роки ХІХ ст.), але на території австро-угорської України, працювали аналітики громадсько-політичного руху "Молода Україна", сама назва якого походить від промови Трохима Зінківського "Молода Україна, її становище і шлях", проголошеної в 1890 р. [119]. У контексті політичної діяльності "молодоукраїнців" слід також згадати творчість Івана Яковича Франка (1856-1916), який, згідно із загальною спрямованістю політичної доктрини "Молодої України", її погляду на проблему існування бездержавної української політичної нації, сформулював у відомій статті "З кінцем року"⁴⁷, програму цілеспрямованого національного будівництва.

Початок ХХ ст. в українській політичній аналітиці ознаменувався творчістю цілої плеяди видатних мислителів, громадських та державних діячів відродженої України: Б.О.Кістяківського

⁴⁶ Драгоманов М. П. Вибране / М. П. Драгоманов. - К. : Либідь, 1991. - 528 с.

⁴⁷ Франко І. Я. З кінцем року / І. Я. Франко // Зібрання творів : у 50 т. - К. : Наук. думка, 1986. - Т. 45: Філософські праці. - С. 401-409.

(1868-1920), М.С.Грушевського (1866-1934), В.К.Винниченка (1865-1951), С.В.Петлюри (1877-1926) та інших.

Зокрема, політична творчість Богдана (Федора) Кістяківського відома нам не лише за низкою публіцистичних творів (наприклад стаття "Українці і російське суспільство"), але й власне за його теоретико-методологічними розробками в галузі соціальної філософії, правознавства та політології, викладеними в книзі "Соціальні науки і право. Нариси з методології соціальних наук та загальної теорії права", у якій насамперед звертає на себе увагу доведення автором неспроможності спроб соціальних наук розв'язувати притаманні їм завдання за допомогою методів природничих наук⁴⁸.

Михайла Сергійовича Грушевського не без підстав можна вважати однією з найтрагічніших постатей новітньої політичної історії України. Перший президент Української Народної Республіки, він досить швидко став свідком загибелі власного політичного дітища. Велике значення в науковій творчості М.Грушевського мало розроблення ним проблем політичної соціології, цьому присвячено чимало його публікацій, у тому числі дослідження "Початки громадянства"⁴⁹.

Провідне спрямування його методологічної позиції, що зрештою визначає характер політико-історіософської концепції М.Грушевського, зумовлює прихильність вченого до історико-соціологічного методу, розробленого в європейській думці ще його науковими попередниками Е.Дюркгеймом та М.Вебером. У методології М.Грушевського відчувається також вплив ідей позитивізму О.Конта та Г.Спенсера. Теоретичні засади української політичної ідеї, що обґрунтовується в історіософській аналітиці М.Грушевського, він та його однодумці прагнули втілити в практику політичного життя.

З перших днів встановлення влади Центральної Ради серед її активних членів перебуває Володимир Винниченко, згодом - генеральний секретар, який очолив виконавчий орган Центральної Ради. Вихідним методологічним положенням політичної аналітики В.Винниченка стало переконання, згідно з яким справжнім спрямуванням державної політики має бути забезпечення "щасливого

⁴⁸Кістяківський Богдан // Філософська думка в Україні : бібліограф. словн. / авт. кол. : В. С. Горський, М. Л. Ткачук, В. М. Нічик та ін. - К. : Унів. вид-во "Пульсари", 2002. - С. 94.

⁴⁹*Грушевський Михайло*. Початки громадянства: генетична соціологія / Михайло Грушевський. - Львів, 1921. - 328 с.

життя людини". У соціально-політичній програмі В.Винниченко розвиває ідею про "колектократію", сутнісною рисою якої є індивідуальна свобода. У сфері міжнародних відносин В.Винниченко передбачає необхідність встановлення "Світової Економічної Федерації з єдиним пленарним господарчим органом"⁵⁰.

Політична методологія В.Винниченка характеризується певним поверненням до утопічної традиції, але це вже не суто поетична утопія, її ідеологічні підвалини обґрунтовані здобутками сучасної автором політичної та соціальної теорії⁵¹. Непересічним історико-політичним твором В.Винниченка стало його "Відродження нації"⁵².

Симон Петлюра, насамперед, проявив свої аналітичні таланти не як державний діяч, член Директорії і, певний час, фактично диктатор України, а як блискучий політичний публіцист. Відома низка його аналітичних статей на політичну тематику⁵³. Втім, на створення оригінальної політичної теорії він, здається, не претендував.

Починаючи з 20-х років ХХ ст. вітчизняна політична аналітика характеризується двома чітко вираженими ідеологічними напрямками, один з яких притаманний комуністично-більшовицькій політичній теорії, інший - розвиває українська інтелігенція в еміґрації. Ледь не єдиним винятком із загальної теорії та методології як політичної аналітики, так і політичної практики була творчість державного діяча Радянської України Миколи Олександровича Скрипника (1872-1933). Свою політичну програму він обґрунтовує, зокрема, в полеміці з приводу зіткнення "двох культур" українського національного менталітету, що через історичні обставини розпочали суперечку між собою.

Це зіткнення проявилось в протистоянні переважно русифікованого пролетаріату та українського селянства, яке становило більшість населення й було здебільшого вороже налаштоване до спроб більшовицької перебудови суспільного життя. Шляхи вирі-

⁵⁰Винниченко В. К. Політичні листи. Отвертий лист до т.т. комуністів і революційних соціалістів Зах. Європи та Америки. Отвертий лист до класово-несвідомої укр. інте. / В. К. Винниченко ; Бібліотека "Нової Доби". - К. ; Відень : Нова Доба, 1920. - Ч. 6. - 24 с.

⁵¹Винниченко В. К. Солянка машина / В. К. Винниченко // Твори : в 2 т. / С. Л. Коба (ред.). - К. : Дніпро, 2000. - Т. 2. - 618 с.

⁵²Винниченко В. К. Відродження нації : у 3 т. / В. К. Винниченко. - К. ; Відень : Дзвін, 1920.

⁵³Петлюра Симон. Драгоманов про українське питання / Симон Петлюра // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 157-162.

шення цієї проблеми М.Скрипник бачив у спробах наблизити соціальні потреби пролетаріату до потреб селянства.

Натомість характерною особливістю методологічних підходів до вирішення проблеми української національно-політичної ідеї є наростання в емігрантських колах спроб розв'язати її з позиції однієї з крайніх радикальних форм націоналізму - інтегрального націоналізму. Ідеологи інтегрального націоналізму висувують завдання виховання нового типу українця, беззастережно відданого нації та справі відродження національної державності.

Першу спробу теоретико-методологічного обґрунтування цієї програми здійснює Дмитро Донцов (1883-1973). Найвідомішими працями Д.Донцова є "Підстави нашої політики", "Дух нашої давнини", "Націоналізм" та ін.⁵⁴. В основі політичної аналітики Д.Донцова лежать теоретико-методологічні та історичні підходи, вироблені ще Шопенгауером та Ніцше. Втім, власну ідеологічну позицію Д.Донцов обґрунтовує в полеміці "з світоглядом драгоманівського "демократизму" і соціалізму Маркса-Леніна, просякнутаю отрутою москвофільства".

Досить близькою до поглядів Д.Донцова є політико-історіософська концепція, яку обґрунтовує інший визначний теоретик українського національного (емігрантського) руху - Вячеслав Казимирович Липинський (1882-1931). Дослідники творчості Д.Донцова навіть схильні вбачати в Липинському "головне джерело інтелектуального натхнення" Д.Донцова. Разом з тим обидва науковці усвідомлювали відмінність своїх теоретико-методологічних позицій, що, ґрунтуючись на типологічно близьких ідеологічних засадах, набули в кожного з них істотно різного спрямування. Лідер консервативно-монархічного табору в колі української еміграції, В.Липинський відрізняється оригінальним підходом до теоретико-методологічного обґрунтування своєї політичної доктрини. За теорією В.Липинського: "Народ був, є і завжди буде... Але, разом з тим, народ ніколи сам не править, і найлучше народові тоді, коли ним правлять добре"⁵⁵. Цю функцію управління народом і реалі-

⁵⁴Донцов Дмитро. Геополітичні та ідеологічні праці / Дмитро Донцов. - К. : Кальварія, 2004. - Т. 1. - 488 с.; *Донцов Дмитро*. Из яких причин і через що спустошена наша земля / Дмитро Донцов // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 67-90; *Донцов Дмитро*. Націоналізм / Дмитро Донцов // Там само. - С. 37-67.

⁵⁵Липинський Вячеслав. Лист до братів хліборобів / Вячеслав Липинський // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 91-106.

зує аристократія як провідна верства. Можливість аристократії "прийняти народну мову та з народом в одну культурну цілісність об'єднатися" забезпечує інтелігенція. Єднання аристократії та народу веде до створення нації як "єдиного колективу".

Як бачимо з вищевикладеного, не завжди вітчизняна політична аналітика служила інтересам державного управління. В основному цей взаємозв'язок був зумовлений обставиною існування чи не існування національної державності, єдності чи подрібненості української політичної нації. Поряд з тим вітчизняна політична аналітика завжди зберігала органічний зв'язок з потребами розвитку суспільства і відповідала загальним європейським стандартам теорії та методології.

Наступний достатньо самостійний еволюційний етап вітчизняної політичної аналітики, на нашу думку, пов'язаний з процесами набуття Україною державної незалежності та формування нової української політичної нації наприкінці ХХ - на початку ХХІ ст. Саме тоді молода Українська держава починає гостро відчувати потребу в аналітичному забезпеченні власної внутрішньої та зовнішньої політики й процесів державного управління. Доти, в СРСР, основну аналітичну спільноту було зосереджено в Москві. Там вона й залишилася після розпаду Союзу. Не дивно, що до недавнього часу не лише політичні партії, а й державні діячі України вищого рівня за певних обставин змушені були вдаватися до послуг російських політичних аналітиків.

1.2.2. Стан та проблеми формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні сучасної України

Хоча перші спроби започаткувати вітчизняну теорію політичної аналітики здійснювалися ще на початку 90-х років, формування власної прикладної політичної аналітики в Україні, на нашу думку, починається лише в 1992 р., зі створенням Національного інституту стратегічних досліджень (далі - НІСД). Що ж стосується розвитку емпіричної політичної аналітики, тобто теоретико-методологічної бази прикладних аналітичних досліджень, та формування власної аналітичної школи, то цей процес в Україні розпочався ще пізніше - фактично з настанням нового тисячоліття.

Незаперечний пріоритет у започаткуванні політико-аналітичної школи у вітчизняній державно-управлінській науці належить

науковцям Національної академії державного управління при Президентові України (далі - НАДУ), які в творчій співпраці з видавництвом Соломії Павличко "Основи" започаткували серію перекладних видань фундаментальних праць з політичної аналітики, що в англомовному варіанті вже згадувалися нами в першому розділі.

В 1999 р. українською мовою виходить всесвітньо відомий підручник Леслі А.Пала "Аналіз державної політики"⁵⁶. У цій книзі українським читачам запропоновано глибокі теоретичні підходи до аналізу державної політики, починаючи від визначення проблеми, цілей та завдань політики, і до втілення її в життя та оцінки політичних, економічних і соціальних наслідків. Опис розвитку політичної аналітики та її особливостей у Канаді поєднується з обговоренням питань про роль політичної ідеї, експертизи, демократії та сучасної держави в контексті цілісної картини міжнародного політичного, економічного, екологічного та технологічного становища. Книгу адресовано політичним експертам, консультантам з питань законодавства, викладачам, аспірантам і студентам економічних та управлінських спеціальностей вищої школи.

У наступному - 2000 р. - видавництво "Основи" презентує українському читачеві цілу серію видань з аналізу державної політики:

1. В анотації до українського видання книги Керола Г.Вайса "Оцінювання: методи оцінювання програм та політики"⁵⁷ [49] зазначається, що вона є навчальним посібником з оцінювання соціальних програм. У книзі подано історію розвитку методів оцінювання, теорію планування програм, практичні поради з проведення аналітичних досліджень з моменту оцінювання програми через етапи планування, розробки методології, збирання даних і до застосування одержаних результатів. Видання адресовано студентам, аспірантам, викладачам і науковцям, експертам у сфері державного управління та державним службовцям.

2. Як уже зазначалося нами вище, всесвітньо відома книга Девіда Л.Веймера та Ейдена Р.Вайнінга "Аналіз політики: концепції і практика" дійсно є одним з найперших підручників для підготовки професіоналів, що розробляють поради для прийняття

⁵⁶Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

⁵⁷Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Качука ; наук. ред. О. Кілісевич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.

політичних рішень на різних рівнях, передусім на державному, при розробці законопроектів. У підручнику викладено теоретичні засади, методику та практику аналізу політики з урахуванням суспільних цінностей. Завдяки останньому стає можливим уникати негативних для суспільства наслідків реалізації прийнятих рішень, а праця аналітика спрямовується на підвищення добробуту кожного громадянина. Книгу адресовано експертам, консультантам з законодавчої діяльності, викладачам та студентам управлінських спеціальностей вищої школи.

3. Книга канадського фахівця, професора державної політики на факультеті державної адміністрації Далхаузького університету (Галіфакс, Канада) М.Пола Брауна "Посібник з аналізу державної політики"⁵⁸ написана спеціально для державних службовців України. У ній висвітлено різні аспекти процесу формування й аналізу політики, розглянуто їхні переваги й вади, детально подано весь процес аналізу на регіональному та національному рівнях.

Започатковану таким чином на межі тисячоліть серію перекладів зарубіжних науково-навчальних видань з політичної аналітики успішно продовжує видавництво "Всесвіт", опублікувавши у 2003 р. книгу Еверта Ведунга "Оцінювання державної політики і програм"⁵⁹. З погляду практичної політології ця книга є навчальним посібником з аналізу можливостей та обмежень оцінки діяльності в державному секторі. Автор розглядає оцінювання як механізм кваліфікованого моніторингу, систематизації та впорядкування державної діяльності та її результатів для того, щоб державні службовці мали змогу якомога відповідальніше, ефективніше та якнайбільш творчо виконувати свою роботу, орієнтовану на розвиток держави. Подібно до попередніх видань книга призначена для аналітиків і експертів у сфері державного управління, слухачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державної служби України.

Однак слід зазначити, що, отримуючи кращі надбання зарубіжної теорії, практики й методології політичної аналітики, українська школа державного управління не задовольнялася лише ними й почала свій розвиток у власному, самобутньому, притаманному вітчизняній політичній думці руслі (табл. 1.5).

⁵⁸Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.

⁵⁹Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульги. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.

Таблиця 1.5

Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні сучасної України

Автори	Видання/рік	Теоретико-методологічний зміст
Колектив авторів	Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні (2000)	Розкриття змісту поняття "державна політика", механізмів та особливостей її формування та впровадження в Україні
Колектив авторів	Вступ до аналізу державної політики (2001)	Теоретичні основи аналізу політики. Практична компонента аналізу політики, принципи та методи роботи аналітика
Колектив авторів	Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики (2001)	Збірник кейс-стаді з аналізу державної політики в Україні
Валевський О.Л.	Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження (2001)	Теоретико-методологічні засади аналізу та планування державної політики в Україні (на прикладі реконструкції окремих випадків впровадження державної політики). Уточнення деяких категорій політичної аналітики
Тертичка В.В.	Державна політика: аналіз та здійснення в Україні (2002)	Систематизація наукової парадигми державної політики; зміст, принципи та методології її аналізу. Змістові та структурно-функціональні особливості державної політики розглядаються в контексті визначення умов і динаміки державно-політичних процесів, оцінювальних підходів та демократичних перспектив суспільного розвитку
Коваленко А.О.	Політичний аналіз і прогнозування (2002)	Сутність і методи політичного аналізу та прогнозування. Основні сфери застосування й конкретні методики здійснення політичного аналізу
Колектив авторів	Теорія і практика політичного аналізу (2003)	Теоретико-методологічні засади політичного аналізу, його роль і функції, технології аналітичної діяльності, структурні принципи формування аналітичної спільноти, професійні та етичні вимоги до роботи політичного аналітика
Кальниш Ю.Г., Ребало В.А.	Практикум з політичної аналітики в державному управлінні (2005)	Основні засади технології здійснення політичного аналізу та прогнозування в державному управлінні. Практичні аспекти підготовки інформаційних документів політичного аналізу та прогнозу
Кальниш Ю.Г.	Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади (2007)	Теоретико-методологічні засади політичної аналітики в державному управлінні; обґрунтовано оригінальне бачення автором ролі й місця політичної аналітики в системі політичних і державно-управлінських наук, запропоновано універсальні технології здійснення політичного аналізу, моніторингу та прогнозування в практичній діяльності органів державної влади
Колектив авторів, за загальною редакцією Телешуна С.О.	Вступ до політичної аналітики (2006), Політична аналітика в системі публічного управління (2008)	Основні засади політичної аналітики, прогнозування та консультування в державному управлінні. Практичні аспекти підготовки інформаційно-аналітичних документів

Як зазначили автори в передмові до виданого "Основами" 2001 р. навчального посібника "Вступ до аналізу державної політики": "Ця книга є першим оригінальним навчальним посібником з аналізу державної політики для підготовки магістрів з державного управління"⁶⁰. У посібнику викладено теоретичні основи аналізу політики, етапи розвитку, проаналізовано його стан та перспективи в Україні, розглянуто складові процесу аналізу державної політики. Значну увагу приділено практичній складовій аналізу політики, принципам та методам роботи аналітика. Книгу адресовано політичним експертам і консультантам, слухачам і аспірантам спеціальності "Державне управління"; її вдало доповнено анотованим списком відомих англomовних видань з політичної аналітики. Іншим вдалим додатком до цього навчального посібника став збірник "Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики"⁶¹, опублікований того ж року Видавництвом УАДУ (НАДУ). Однак першу спробу підійти до системного викладу основ вітчизняної теорії аналізу державної політики було здійснено ще в 2000 р. колективом науковців УАДУ (НАДУ) в навчальному посібнику "Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні"⁶². Інша річ, що цю працю більшою мірою було присвячено розкриттю змісту поняття "державна політика", механізмів та особливостей її формування й впровадження в Україні. Власне на цій базі авторами розкривалися теоретико-методологічні засади аналізу державної політики.

У зв'язку з цим варто зазначити, що в Україні, починаючи від 90-х років ХХ ст. і до теперішнього часу, продовжують активно розвиватися академічний (фундаментальний), емпіричний і прикладний напрями політичної аналітики для потреб державного управління. Наприклад, у навчальному посібнику А.М.Пойченка "Політичний процес в сучасній Україні"⁶³ розкрито теоретичні й практичні проблеми та перспективи розвитку політичного процесу взагалі та його особливості в Україні. Основна увага акцентується на аналізі компонентів політичного процесу, поведінці учасників, а також проблемі його регулювання.

⁶⁰Романов В. Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.

⁶¹Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / уклад. В. Романов, О. Кілієвич. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 236 с.

⁶²Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.

⁶³Пойченко А. М. Політичний процес в сучасній Україні : навч. посіб. / А. М. Пойченко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 56 с.

У 2001 р. НІСД публікує монографію О.Л.Валевського "Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження"⁶⁴, в якій автор досліджує засади аналізу та планування державної політики в Україні, в тому числі на прикладі реконструкції окремих випадків впровадження державної політики (реформа виборчого законодавства та вибори до Верховної Ради України 1998 р., президентські вибори 1999 р., всеукраїнський референдум 2000 р. тощо). Зокрема автор робить спробу уточнити деякі основоположні категорії політичної аналітики.

З числа вітчизняних видань, присвячених питанням аналізу державної політики, його місця та ролі в системі прикладної політичної аналітики, теорії та методології, найбільшої уваги, на нашу думку, заслуговує опублікована "Основами" в 2002 р. фундаментальна монографія В.В.Тертички "Державна політика: аналіз та здійснення в Україні"⁶⁵. У книзі здійснено спробу оригінальної систематизації наукової парадигми державної політики. Розкрито зміст, принципи й методологію її аналізу. Змістові та структурно-функціональні особливості державної політики розглядаються в контексті визначення умов і динаміки державно-політичних процесів, оцінювальних підходів та демократичних перспектив суспільного розвитку.

Зокрема, автор робить спробу розмежувати сфери досліджень специфічних суспільних феноменів, які в англійській мові мають різні визначення - "Politics" і "Policy" - а українською мовою дослівно перекладаються однаково - "політика". Автор виділяє предметне поле, в якому політичний аналіз і аналіз державної політики взаємодіють дуже тісно саме в контексті державного управління. Якісне виконання однієї процедури без виконання іншої в цьому предметному полі стає неможливим.

Важливу роль у закріпленні кращих здобутків та формуванні категоріального апарату політичної аналітики в державно-управлінській науці відіграли вітчизняні видання словниково-енциклопедичного характеру⁶⁶.

⁶⁴Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. - К. : НІСД, 2001. - 242 с.

⁶⁵Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.

⁶⁶Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. Г. Райт ; пер. В. Івашко. - К. : Основи, 1996. - 128 с.; Державне управління : словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.; Методологія державного управління : словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко та ін. / за заг. ред. В. І. Лугового. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 194 с.

Найбільш розробленим напрямом у вітчизняній політичній аналітиці виявився аналіз державної політики. Однак й інші її складові - політичний аналіз, політичне прогнозування, консультування та експертиза - також стали предметом досліджень та публікацій вітчизняних науковців. У контексті теоретико-методологічного спрямування політичної аналітики на потреби державного управління особливої уваги заслуговують видання, опубліковані в Україні в 2001-2008 рр.

1. Навчальний посібник А.О. Коваленка "Політичний аналіз і прогнозування"⁶⁷, у якому викладено філософські основи та методологічні підходи до політичного аналізу, висвітлено сутність та методи політичного аналізу та прогнозування, розглянуто основні сфери застосування й конкретні методики здійснення політичного аналізу. Книгу адресовано політичним керівникам і працівникам, які здійснюють інформаційно-аналітичну діяльність в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також тим, хто займається політичною самоосвітою. На жаль, автору, на нашу думку, не вдалося відтворити цілісну картину феномену політичної аналітики, розробити та запропонувати зацікавленим особам системну технологію здійснення політичного аналізу в державному управлінні. Книга має еkleктичний характер, хоча загалом і відповідає потребам навчального процесу вищої школи.

2. Основний зміст двох інших навчальних посібників, опублікованих майже одночасно з попередньою книгою, "Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації"⁶⁸ і "Політична аналітика та прогнозування"⁶⁹, уже 2003 р. було більш системно й детально викладено в наступній публікації навчального посібника "Теорія і практика політичного аналізу"⁷⁰, до складу авторського колективу якого увійшли автори двох попередніх видань (О.Л.Валевський, Ю.Г.Кальниш, В.А.Ребкало, С.О.Телешун) та інші провідні вітчизняні науковці (Ю.П.Сурмін, В.В.Тертичка,

⁶⁷Коваленко А. О. Політичний аналіз і прогнозування / А. О. Коваленко. - К. : Наук. світ, 2002. - 201 с.

⁶⁸Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін ; Фонд "Співдружність". - К. : Вид. Паливода А.В., 2001. - 112 с.

⁶⁹Ребкало В. А. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребкало, О. Л. Валевський, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.

⁷⁰Теорія і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. - К. : Міленіум, 2003. - 226 с.

І.В.Шкурат, Ю.Я.Ясенчук). Таким чином, у цій галузі наукового пізнання було досягнуто певного консенсусу думок та поглядів зацікавлених у подальшому розвитку теорії та практики вітчизняної політичної аналітики в державному управлінні наукових шкіл. У навчальному посібнику, призначеному для державних і політичних діячів та експертів аналітичних структур, розкриваються теоретико-методологічні засади політичного аналізу, його роль і функції, технології аналітичної діяльності, структурні принципи формування аналітичної спільноти, професійні та етичні вимоги до роботи політичного аналітика. Однак і в цій книзі не знайшли відображення ані комплекс теоретико-методологічних засад політичної аналітики, ані цілісна технологія політичного аналізу у вигляді достатньо систематизованому та відпрацьованому, щоб її можна було застосувати як універсальну в практичній діяльності аналітиків державного сектору.

3. Певну спробу усунути згаданий недолік зроблено в наступній книзі - "Практикум з політичної аналітики в державному управлінні"⁷¹. Ця робота увібрала практичний досвід чотирьох років співпраці зі слухачами НАДУ в процесі викладання дисертантом навчальної дисципліни "Політична аналітика та консультування" на кафедрі політології (з 2006 р. - кафедри державної політики та управління політичними процесами) НАДУ. Запропоновану в ній методику здійснення політичного аналізу, політичного прогнозування та консультування також успішно апробовано в роботі ПДУМС НАДУ в процесі численних експертно-аналітичних досліджень у певних галузях державної політики України. У навчально-методичному посібнику викладено основні засади технології здійснення політичного аналізу та прогнозування в державному управлінні. Значна увага приділяється практичним аспектам підготовки інформаційних документів політичного аналізу й прогнозу. Наведено методичні рекомендації з організації та проведення практичних занять.

При такому обсязі навчальної літератури з політичної аналітики можна було б припустити, що вітчизняні навчальні заклади приділяють значну увагу підготовці фахівців, здатних до аналітичної роботи в галузі державної політики та державного управління.

⁷¹Ребкало В. А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / В. А. Ребкало, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 56 с.

В сучасній Україні діють понад 300 вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації. Звичайно далеко не всі вони здійснюють підготовку фахівців в освітніх галузях "Політичні науки" та "Державне управління". Серед ВНЗ, які такою підготовкою займаються, нас у першу чергу цікавили державні навчальні заклади, оскільки саме вони працюють за державним замовленням, зокрема - направляють своїх випускників для роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування України. Аналіз інтернет-сайтів цих навчальних закладів показав, що їхню діяльність можна типологізувати за двома підходами.

Перший підхід визначає напрям освітньої діяльності, другий - відмінності в навчальних програмах з підготовки політологів та фахівців з державного управління. Зокрема, підготовкою фахівців в освітній галузі "Політичні науки" займається близько 20 державних ВНЗ. Серед них є університети, які готують політологів, переважно на своїх історичних факультетах, за класичною програмою з політології із застосуванням традиційних вітчизняних та зарубіжних підручників.

Певні відмінності в навчальних програмах з політології, спрямовані значною мірою на розвиток аналітичних здібностей майбутніх фахівців, ми знаходимо в:

- Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, де на філософському факультеті діють кафедри: політичних наук та політології. Остання пропонує студентам предмет "Порівняльна політологія", програма викладання якого значною мірою відповідає сучасним зарубіжним стандартам практичної політології та політичної аналітики;

- Львівському національному університеті ім. І.Я.Франка, де кафедра політології філософського факультету пропонує студентам два спеціалізовані курси політичної аналітики - "Порівняльна політологія" і "Теорія політичних рішень";

- Запорізькому національному університеті (факультет соціології та управління) та Східноукраїнському національному університеті ім. В.Дала (факультет історії і політології), де ми також знаходимо в програмах дисциплін спеціалізації теми з політичної аналітики.

Особливої уваги в контексті підготовки політичних аналітиків, на нашу думку, заслуговує діяльність кафедри політології факультету соціальних наук і соціальних технологій Національного університету "Києво-Могилянська академія", яка пропонує

студентам цілу низку оригінальних авторських курсів з політичної аналітики, зокрема: "Аналіз державної політики", "Аналіз, прогноз та прийняття рішень у політиці", "Вступ до політичної аналітики", "Порівняльна політологія", "Порівняльна публічна адміністрація" тощо. Навчальна діяльність Києво-Могилянської академії переважно спрямовується на потреби суб'єктів громадянського суспільства у фахівця з політичної аналітики.

Слід також відзначити особливості навчальних програм з підготовки магістрів за спеціальністю 8.150101 - "Державна служба" в Чорноморському державному університеті ім. Петра Могили (Інститут державного управління) та Національному університеті "Острозька академія" (гуманітарний факультет), які спрямовані на розвиток політико-аналітичних знань, умінь та навичок у майбутніх державних службовців.

У розробці та впровадженні в навчальному процесі з підготовки магістрів за спеціальностями 8.150000 - "Державне управління", 8.150102 - "Управління суспільним розвитком", 8.150106 - "Публічна політика та управління" і 8.150107 - "Публічне адміністрування" незаперечними є здобутки головного навчального закладу національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування - НАДУ. У 2006 р. в НАДУ створено кафедру політичної аналітики та прогнозування, яка має не лише забезпечити навчальний процес підготовки політичних аналітиків для потреб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, але і впроваджувати практичну складову експертно-аналітичного супроводу діяльності Президента України, вищих та центральних органів державної влади.

Таким чином відбувалася й надалі продовжується взаємодія двох фундаментальних теоретико-прикладних наук - політології й державного управління, на стику яких народжується специфічний окремий науковий напрям - політична аналітика в державному управлінні.

1.2.3. Процеси формування та функціонування державних аналітичних структур

Від початку державного будівництва в незалежній Україні і до теперішнього часу в процесі формування структур апарату державного управління створювалися підрозділи, покликані здійснювати його інформаційно-аналітичне та наукове забезпечення.

Майже так само як у Російській Федерації, - певно, це зумовлено спільностями державно-управлінської традиції, - формування аналітичних структур започатковувалося в системі компетенції глави держави.

Утворений 1992 р. Указом Президента України Л.М.Кравчука консультативно-дорадчий орган - Адміністрація Президента України - вже тоді мав у своєму складі інформаційно-аналітичні підрозділи.

Президент України В.А.Ющенко одним з перших своїх указів скасував структуру Адміністрації Президента України. Натомість, відповідно до пункту 28 ст. 106 Конституції, Президент України утворив Секретаріат Президента України (далі - Секретаріат) та затвердив його Положення. Протягом 2005-2008 рр. структура Секретаріату зазнала кількох суттєвих змін, зокрема в її складі було створено Головну службу політичного аналізу.

Секретаріат є постійно діючим органом і утворений Президентом України для здійснення його повноважень. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України. До виконання окремих завдань Секретаріату можуть залучатися вчені й фахівці, працівники центральних та місцевих органів виконавчої влади. Секретаріат має право запитувати й одержувати інформацію від державних органів та органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій, посадових осіб. У процесі виконання покладених завдань Секретаріат відстоює позиції Президента України у взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями. До структури Секретаріату, крім основних підрозділів - головних служб - входять групи радників та наукових консультантів Президента України.

Перший досвід функціонування аналітичних структур як у складі Адміністрації Президента України, так і в складі Секретаріату швидко довів, що вони спроможні оперативно реагувати на події часу й готувати інформаційно-аналітичну продукцію, однак подібні структури виявилися неспроможними - та й не покликаними - здійснювати ґрунтовні та масштабні аналітичні, тим більше - теоретико-прикладні дослідження.

Певно, у зв'язку з цим 1992 р. створюється Національний інститут стратегічних досліджень. НІСД є урядовою інституцією, створеною для проведення досліджень, аналітичного прогнозування та стратегічного планування. Головні напрями його досліджень: національна безпека та геостратегічні інтереси України; соціально-економічні та політичні аспекти розвитку держави; загальні проблеми національної безпеки; воєнна політика; зовнішньополітична стратегія України; суспільно-політичні процеси в Україні; соціально-економічна стратегія та економічна безпека; регіональні проблеми; екологічна безпека; системне моделювання та оцінка стану національної безпеки; інформаційні технології та аналіз інформаційного середовища тощо. Форми діяльності НІСД: дослідницька діяльність; розробка науково обґрунтованих рекомендацій та стратегій до розгляду Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України та урядовими структурами; координація діяльності наукових інститутів та дослідницьких центрів у галузі національної безпеки і оборони. Інститутом встановлені наукові контакти з різними вітчизняними та зарубіжними організаціями, різноманітними науковими та дослідницькими інститутами, центрами, а також з провідними вітчизняними та світовими вченими. До його складу, крім головного закладу, входять сім філіалів у регіонах України.

Як бачимо, на відміну від аналітичних підрозділів колишньої Адміністрації та діючого Секретаріату Президента України, НІСД покликаний спеціально досліджувати "соціально-політичні процеси в Україні". Матеріали цих досліджень викладено в численних публікаціях НІСД та у величезній кількості інформаційно-аналітичних матеріалів. НІСД є водночас потужною науковою структурою й державною установою зі спеціальним статусом.

Справжніми досягненнями політичної аналітики, що є результатом колективної співпраці науковців НІСД та залучених до цього інших вітчизняних учених, є послання Президента України до Верховної Ради України. Однак, поряд з тим, сама назва НІСД, наведений нами перелік напрямів його діяльності та аналіз публікацій показує, що роботу наукового колективу спрямовано насамперед на аналітичне забезпечення державної політики в цілому, дійсно в стратегічному масштабі. Політична аналітика для потреб державного управління присутня в дослідженнях НІСД лише в контексті діяльності вищих органів державної влади (Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України).

Згідно зі ст. 107 Конституції України, координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України є Рада національної безпеки і оборони України (яка була заснована Указом Президента України в серпні 1996 р.). Рада національної безпеки і оборони (далі - РНБОУ) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Поточне інформаційно-аналітичне й організаційне забезпечення діяльності РНБОУ здійснює її апарат, підпорядкований Секретареві РНБОУ. Подібно до практики діяльності інших президентських структур, власне адміністративний апарат покликаний забезпечувати лише поточну аналітичну роботу. З метою ж проведення більш ґрунтовних досліджень указом Президента України в березні 2001 р. створено Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Інститут здійснює фундаментальні дослідження та прикладні розробки з актуальних проблем глобальної і регіональної безпеки та стабільності, міжнародних відносин та зовнішньої політики, зовнішніх впливів на розвиток внутрішніх процесів в Україні. Основними завданнями інституту є: забезпечення Президента України, РНБОУ, Кабінету Міністрів України концептуальними та інформаційно-аналітичними матеріалами з актуальних питань розвитку міжнародних процесів, а також науково обґрунтованими пропозиціями стосовно формування стратегії у відносинах з провідними країнами світу, впливовими міжнародними організаціями і альянсами та прийняття державних рішень у сфері національної безпеки й зовнішньої політики; розробка прогнозних сценаріїв щодо політики провідних світових держав стосовно України, її стратегічних партнерів і найближчих сусідів; прогнозування виникнення економічних, політичних і соціальних загроз в Україні, що можуть мати негативний вплив на процеси інтеграції України до європейської та світової спільноти; експертиза проєктів, правових актів і державних рішень з питань глобальної та регіональної безпеки; моніторинг процесів розвитку політичних і військово-політичних союзів та альянсів, обстановки у конфліктогенних, вибухонебезпечних регіонах світу; аналіз питань інформаційної безпеки та присутності України в світовому інформаційному середовищі; публікація та розповсюдження результатів наукових досліджень, що здійснюються під егідою РНБОУ.

Відповідно до завдань інститут розробляє наступні проблемні напрями: проблеми глобальної безпеки та європейської

інтеграції; міжнародні відносини; міжрегіональні та регіональні відносини; внутрішні процеси у провідних країнах світу; економічні відносини; проблеми розвитку міжнародних комунікацій; проблеми соціально-економічної та демографічної безпеки; гуманітарні відносини; проблеми воєнної політики та безпеки; відносини в інформаційній сфері.

Форми організаційно-наукової діяльності інституту такі: організація та здійснення фундаментальних наукових досліджень і прикладних розробок; координація наукових досліджень з проблем міжнародної безпеки, що здійснюються іншими науковими установами; підготовка наукових кадрів через аспірантуру; організація наукових конференцій, нарад, семінарів з найважливіших проблем глобальної та регіональної безпеки; підготовка та видання журналу "Стратегічна панорама", аналітичного огляду з питань міжнародної безпеки, монографій, збірників, брошур; експертиза проєктів законодавчих і нормативних актів з питань безпеки; надання науково-методичної допомоги галузевим організаціям, залучення наукових установ і провідних фахівців до виконання найважливіших досліджень у сфері діяльності інституту; розробка науково-дослідних прогнозів; аналіз стану досліджень та розробок із зазначених проблем у зарубіжних країнах. Інститут здійснює співробітництво з зарубіжними установами й підтримує творчі зв'язки з важливих питань міжнародної безпеки, обмінюється результатами наукових досліджень та спеціалістами, а також бере участь у міжнародних конференціях, засіданнях круглих столів і зустрічах.

По суті аналогічне спрямування, але передовсім щодо внутрішньої політики, має робота Інституту проблем національної безпеки при РНБОУ. Органічне поєднання науково-аналітичної діяльності вищеописаних дослідницьких структур, за умов належної її координації, на сучасному етапі розвитку вітчизняної внутрішньої та зовнішньої політики, на нашу думку, в достатній мірі спроможне задовольнити потреби вищих органів державної влади України, однак це не вирішує проблему комплексного аналітичного забезпечення потреб функціонування вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування.

Насамперед з метою підготовки високопрофесійних кадрів для системи державного управління України 1995 р. Указом Президента України було створено Українську (з 2004 р. - Національну) Академію державного управління при Президентові України. Однак НАДУ за роки своєї діяльності проявила себе і як потуж-

ний науковий центр, спроможний здійснювати якісні аналітичні розробки, що підтверджується її численними науковими публікаціями. З метою ефективнішого залучення наукового потенціалу НАДУ до науково-аналітичного супроводу процесів державного управління в Україні у її складі 2003 р. було утворено спеціалізований науковий підрозділ - Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування (далі - ІПДУМС).

Інститут є основним структурним підрозділом НАДУ, що виконує наукові дослідження в галузі науки "Державне управління", здійснює консультаційно-методичне забезпечення досліджень в НАДУ та її регіональних інститутах державного управління (далі - регіональні інститути), а також науково-експертне консультування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основними завданнями Інституту є: розвиток теорії та методології державного управління та місцевого самоврядування; проведення фундаментальних та прикладних досліджень з проблем становлення й розвитку державного управління, місцевого самоврядування, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; сприяння підвищенню ефективності державного управління в Україні, становленню та розвитку наукової та освітньої галузей "Державне управління"; здійснення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів і консультування органів державного управління за основними напрямками діяльності Інституту. Відповідно до своїх завдань ІПДУМС: бере участь в експертизі державних цільових та наукових програм, проектів нормативно-правових актів; здійснює моніторинг досліджень та наукових пріоритетів у сфері державного управління та місцевого самоврядування, вивчає й узагальнює вітчизняний та зарубіжний досвід організації та проведення таких досліджень; готує інформаційно-аналітичні довідки щодо політичної та соціально-економічної ситуації в Україні для інформування органів державної влади; взаємодіє з органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо наукового забезпечення їхньої діяльності тощо.

Основними формами діяльності ІПДУМС є виконання наукових програм та інноваційних проектів, планових бюджетних та договірних науково-дослідних робіт, зокрема на замовлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наукова й науково-технічна експертиза, а також наукові та науково-практичні комунікативні заходи. При плануванні науково-дослідних робіт пріоритет надається дослідженням і розробкам, які

проводяться за дорученням Президента України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, за державними науковими, науково-технічними та іншими програмами.

Протягом порівняно нетривалого періоду своєї роботи ІПДУМС здійснив низку наукових досліджень, які за змістом цілком можна кваліфікувати як політико-аналітичні. ІПДУМС здійснює політико-аналітичні розробки, спрямовані саме на потреби державного управління України в досить широкому спектрі його галузей.

В основних напрямках діяльності, принаймні трьох вищеназваних наукових структур, зустрічаються ознаки основних складових прикладної політико-аналітичної діяльності: моніторинг, аналіз, прогнозування, консультування й експертиза. Втім, не можна стверджувати, що останній (експертиза) вид діяльності є пріоритетним.

Інша річ, коли йдеться про діяльність основної науково-аналітичної структури Апарату Верховної Ради України - Головного управління науково-експертної роботи. Структура підрозділів цього управління (вісім відділів) свідчить про галузеве спрямування його аналітичної роботи. При цьому основним завданням управління є саме наукова, в тому числі - політична, експертиза законодавчих актів, які ухвалює Верховна Рада України. Крім того, науковий супровід діяльності Верховної Ради забезпечує Інститут законодавства, який є не лише експертно-аналітичною структурою апаратного типу, а й науково-дослідною установою, покликаною здійснювати як прикладні, так і фундаментальні дослідження. Дослідження цього інституту в основному присвячені правовій тематиці, однак вже сама наявність у його структурі відділу проблем правової політики спонукає його колектив здійснювати політико-аналітичні дослідження.

Не викликає сумніву глибокий зміст аналітичної діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України, у назвах принаймні дванадцяти з понад 40 структурних підрозділів якого присутні слова (аналіз, моніторинг, експертиза, стратегія), що вказують на аналітичне спрямування роботи. При цьому слід брати до уваги, що власне вся діяльність Секретаріату спрямовується на потреби формування державної політики України, а відтак - аналіз державної політики можна вважати одним з пріоритетних напрямів практичної роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України. Структура цього Секретаріату також свідчить про галузеве спрямування аналітичної роботи його підрозділів. На жаль, Кабінет Міністрів Ук-

раїни досі не створив спеціалізованої науково-дослідної установи, покликаної координувати, узагальнювати та системно забезпечувати науковий супровід процесів вироблення державної політики. Інколи це пояснюється можливостями уряду звертатися до послуг будь-якої науково-дослідної установи, що дійсно має місце, однак цілеспрямованої "роботи на уряд" не провадить поки що жодна з науково-аналітичних установ України.

Так само в структурах апаратів центральних органів виконавчої влади України (на жаль, не всіх) ми часто спостерігаємо наявність аналітичних підрозділів за напрямками державної політики, яку здійснює орган. Так, для прикладу, у структурі апарату Міністерства аграрної політики України діє Департамент стратегії розвитку аграрної економіки; Міністерства економіки - Департамент економічної стратегії; Міністерства освіти і науки - окремі структурні підрозділи прогнозування, моніторингу та розробки політики в науковій та освітній сфері; Міністерства праці та соціальної політики - Департамент стратегії соціального розвитку тощо.

Деякі міністерства, крім апаратних експертно-аналітичних та моніторингових підрозділів, змогли створити спеціальні наукові установи, до напрямів діяльності яких належить аналіз державної політики у відповідних галузях, зокрема: Міністерству охорони здоров'я України підпорядковано Інститут громадського здоров'я, а Міністерству фінансів - Науково-дослідний інститут фінансів. Міністерство закордонних справ України, маючи у своєму складі (що цілком відповідає міжнародній практиці в цій сфері державної політики) навіть два спеціалізованих аналітичних підрозділи - Управління політичного аналізу та планування й Управління інформаційної політики, - значний обсяг науково-дослідних аналітичних робіт спрямовує у власний навчально-науковий заклад - Дипломатичну академію при Міністерстві закордонних справ України.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва має в складі свого апарату навіть шість різноманітних аналітичних підрозділів: Відділ організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника, Управління експертизи регуляторних актів, Управління методологічного забезпечення регуляторної політики, Департамент системного аналізу факторів розвитку підприємництва, Управління аналізу впливу адміністрування податків на сферу підприємництва та соціального захисту підприємництва, Управління моніторингу сфери підприємництва. Однак подібна

практика організації аналітичної роботи в державних комітетах України є скоріше винятком ніж загальним правилом.

За аналогією з міжнародним досвідом цілком обгрунтовано можна припустити, що в структурах деяких органів державної влади України зі спеціальним статусом (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Генеральна прокуратура України тощо) також присутні аналітичні підрозділи, покликані здійснювати моніторинг, експертне та інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики у відповідних галузях управління.

В основному діяльність аналітичних підрозділів органів державної влади України спрямовано на різні аспекти державної політики, відповідно - різні галузі аналізу державної політики. Поряд з цим, елементи політичного аналізу (моніторингу, експертизи, прогнозування тощо) державної політики мають місце в роботі кожного з вищезазначених підрозділів або окремих установ. Але лишається відкритою проблема координації цієї аналітичної діяльності з метою забезпечення системного аналітичного супроводу процесів вироблення та реалізації державної політики України. Вищесказане повною мірою стосується й проблем функціонування органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

1.2.4. Специфіка політичної аналітики в недержавному секторі України

Зародження вітчизняної прикладної політології, з якої поступово відокремилися політична аналітика та прогнозування, припадає на середину 90-х рр. ХХ ст., коли в Україні була створена значна кількість соціологічних та політологічних центрів, які дістали назву "неурядові аналітичні центри" (перераховувати їх немає особливого сенсу), що забезпечували інформаційно-аналітичну підтримку спочатку різноманітних громадських структур та, частково, державних інституцій, а пізніше - окремих фінансово-політичних груп та їх політичних надбудов, які з 1995 р. активно інтегрувалися у політичну систему країни.

На сьогоднішній день за кількістю неурядових аналітичних центрів Україна посідає друге після Росії місце в СНД та друге місце (після Румунії) серед країн Центрально-Східної Європи, Балкан та країн Балтії, і 16 місце серед країн світу. Питома вага аналітичних центрів

в Україні складає 0,9, є вищою від середнього показника для регіону СНД та, зокрема, Росії (0,7) і дорівнює показнику для Польщі [Неурядові аналітичні центри в Україні: стан і розвиток на фоні світових тенденцій // Національна безпека і оборона. - №6 (90). - 2007].

Можна констатувати, що сьогодні аналітичні центри є невід'ємною частиною вітчизняного політичного процесу. Разом з тим, на відміну від країн західної демократії, українські аналітичні структури та політичні консультанти не є рівноправними учасниками публічної політики. Попри це, враховуючи, що на сьогодні в Україні політична аналітика та прогнозування являє собою один з найбільш швидкопрогресуючих напрямів порівняно з іншими політичними науками, значна кількість "академічних" політологів, які фактично перетворилися на політичних консультантів та експертів, безпосередньо включилися у політичний процес для вирішення різноманітних прикладних завдань. Більше того, на останніх виборах до Верховної Ради України кілька відомих експертів та політичних консультантів безпосередньо брали в них участь (з різним кінцевим результатом), балотуючись за списками партій та виборчих блоків до парламенту. Однак мусимо констатувати, що вони не змогли проявити себе у законодавчій діяльності, використовуючи передусім свої фахові навички.

Інтеграцію ряду представників неурядових аналітичних центрів до центральних органів влади слід визнати більш або менш вдалою. Зокрема, президент Центру Разумкова А.Гриценко очолював Міністерство оборони України, директор Міжнародного центру перспективних досліджень В.Нанівська - Національну академію державного управління при Президентові України, керівники Інституту громадянського суспільства та Центру політико-правових реформ А.Ткачук та І.Коліушко були призначені радниками Президента України. Подібна інтеграція певною мірою сприяла впровадженню у державну політику тематичних напрацювань аналітичних неурядових структур.

Що стосується діяльності аналітичних центрів, то специфічні риси українського політичного процесу (які значною мірою були характерні для більшості країн колишнього СРСР) визначили основні напрями, на які звертають головну увагу вітчизняні експерти та консультанти.

По-перше, у числі основних предметів прикладного політичного аналізу набули великого поширення дослідження, проектування та кореляція іміджу політичних суб'єктів. Даний напрям був

особливо актуальним до 2006 р. Це пов'язано з тим, що донедавна в Україні існувала змішана система виборів до Верховної Ради України, коли значна увага приділялася мажоритарним округам. Відповідно фінансово забезпечені суб'єкти (як правило, представники великого бізнесу), зацікавлені в інтеграції в політичну систему країни, брали активну участь у парламентських виборах і, цілком природно, що вони потребували допомоги професійних аналітиків і консультантів.

По-друге, напрямом, який найбільш інтенсивно розвивається, є політичний маркетинг та виборчі технології. Головна увага при цьому приділяється питанням моделювання поведінки електорату, розробці стратегії та тактики виборчої кампанії, технологіям політичного піару тощо.

По-третє, надзвичайно актуальним напрямом політичного аналізу є дослідження політико-економічних та соціальних конфліктів і, відповідно, проектування шляхів їх розв'язання.

Разом з тим вкрай актуальним питанням розроблення, обґрунтування та вибору альтернативних варіантів політичних рішень (у тому числі на рівні держави) вітчизняні експерти приділяли недостатню увагу. Для цього існує ряд об'єктивних причин, головною серед яких є відсутність стабільного фінансування, передусім з боку держави.

У свою чергу недержавні аналітичні центри як правило отримують фінансування або з боку іноземних громадських інституцій (т. зв. "гранти"), або від вітчизняних (іноді - російських) фінансово-політичних груп, що накладає певний відбиток на їх діяльність.

У першому випадку головна увага приділяється здебільшого вивченню загальних питань, таких як стан свободи слова, розвиток громадянського суспільства, відносини України з НАТО та ЄС, трансформаційні процеси в економіці тощо. Питанням же вироблення альтернативних варіантів політико-економічних рішень приділялося набагато менше уваги. По-перше, подібні рекомендації не мали обов'язкового статусу для органів влади та робилися не оперативно. По-друге, фінансування з боку іноземних структур давало привід певним політичним силам звинувачувати аналітичні центри (причому іноді - не безпідставно) в тому, що вони виступають специфічними провайдерами зовнішнього впливу на стратегію розвитку України. У зв'язку з цим діяльність інформаційно-аналітичних структур неодноразово ставала предметом розгляду депутатських комісій тощо.

У другому випадку залежність від фінансово-політичних груп або окремих політиків призводила до того, що інформаційно-аналітичні структури як правило зосереджували свою увагу виключно на розробці стратегії та тактики передвиборчих кампаній. У випадку ж, коли замовники переходили на роботу до органів законодавчої або виконавчої влади, інформаційно-аналітичні структури зосереджувалися на обслуговуванні їх безпосередніх ситуативних інтересів, пов'язаних з новою професійною діяльністю.

Головною ж особливістю українського ринку аналітично-консультативних послуг є його ситуативність. Зазвичай переважна більшість експертів та аналітиків займаються виключно ситуативним аналізом тієї чи іншої політичної ситуації, максимальний термін прогнозів сягає одного, рідше - двох місяців.

Показово, що дуже часто політичні експерти та аналітики торкаються суто економічних, соціальних та навіть культурологічних проблем розвитку України, тобто тих сфер, які достатньо далекі від політичної аналітики та прогнозування. Відповідно якість та прикладна цінність таких прогнозів є надзвичайно низькою.

Важливою проблемою, яка стосується фактично всіх вітчизняних політичних експертів та консультантів, є формування специфічного професійного співтовариства. Без подібного співтовариства, по-перше, не може розвиватися жодна наукова дисципліна, особливо така, що має передусім прикладний характер, по-друге, вплив спеціалістів на реальні політичні процеси є неефективним. У разі ж формування подібного співтовариства експертам та консультантам буде простіше впливати як на формування цивілізованих норм політичного дискурсу в країні, так і стиль поведінки основних політичних гравців.

Наукове співтовариство політичних експертів та консультантів перш за все повинно використовувати певні загальноприйняті стандарти досліджень та оперувати єдиним доказовим апаратом. Відсутність чітких критеріїв науковості заважає чітко відрізнити професійний політичний аналіз від різноманітних містифікацій, головною метою яких є маніпуляція громадською свідомістю. Крім того, необхідне вироблення певних правил гри та етичного кодексу, головною умовою якого повинна бути політична незаангажованість. Це пов'язано з тим, що політична аналітика та прогнозування в ідеалі повинні задовольняти потреби не лише політичного істеблшменту, але всього громадянського суспільства, яке тільки формується в Україні.

Відсутність вітчизняного професійного співтовариства політичних аналітиків та консультантів призводить до того, що перед будь-якими виборами в Україні масово з'являються різноманітні аналітично-експертні центри та навіть цілі інститути, які прилаштовуються під діючу політичну кон'юнктуру та ставлять собі за мету здобути максимальні фінансові дивіденди, не гребуючи при цьому технологіями "чорного" піару тощо.

Питання для самоперевірки та контролю засвоєння знань

1. Самостійно ознайомтеся з кількома (на власний вибір) джерелами, запропонованими в списку рекомендованої літератури до розділу. Визначте, які саме політичні аспекти державного управління знайшли відображення в цих творах, які аналітичні методи, на Вашу думку, найчастіше використовували автори цих творів. Звірте отримані Вами особисто результати з таблицями, наведеними в тексті розділу.

2. Уважно ознайомившись з одним із наведених у списку рекомендованої літератури до розділу політико-аналітичним твором, на двох-трьох сторінках охарактеризуйте основні питання політики та державного управління, які розглядаються у цьому творі, та основні аналітичні методи, якими користується автор.

3. Які твори вітчизняної політичної аналітики Вам відомі? Порівняйте твори вітчизняної політичної аналітики із зарубіжними творами аналогічних епох. Знайдіть подібності та розбіжності в стилістиці та аналітичній методології цих авторів.

4. Які питання найбільш актуальні для сучасної вітчизняної теорії та методології політичної аналітики?

5. Які проблеми існують у системах державної й недержавної політичної аналітики сучасної України? Запропонуйте ефективні засоби подолання цих проблем.

Список рекомендованої літератури

1. Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / уклад. : В. Романов, О. Кілієвич. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 236 с.

2. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. Г. Райт ; пер. В. Івашко. - К. : Основи, 1996. - 128 с.

3. *Аренд Ханна*. Начала тоталітаризма / Ханна Аренд // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 217-233.

4. *Аристотель*. Политика / Аристотель // Собр. соч. : в 4 т. - М. : Мысль, 1984. - Т. 4. - С. 570.
5. Артахаштра, или Наука политики. - М. : Полития, 1993. - 370 с.
6. *Балуев Д. Г.* Введение в политический анализ : учеб. пособие / Д. Г. Балуев. - Н.Новгород : ННГУ, 2000. - 315 с.
7. *Бекон Френсис*. Опытты и наставления нравственные и политические / Френсис Бекон // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 309-319.
8. *Бентам Иеремия*. Принципы законодательства / Иеремия Бентам // Деборин А. Книга для чтения по истории философии : в 2 т. / А. Деборин. - М. : Госполитиздат, 1925. - Т. 2. - С. 529-533.
9. *Бжезинский Збигнев*. Великая шахматная доска / Збигнев Бжезинский. - М. : Междунар. отношения, 2002. - 256 с.
10. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований / К. П. Боришполец. - М. : Аспект-Пресс, 2005. - 221 с.
11. *Браун М. Пол*. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
12. *Вайс К. Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.
13. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. - К. : НІСД, 2001. - 242 с.
14. *Вебер Макс*. Политические работы (1895-1919) / Макс Вебер. - М. : Гардарика, 2003. - 424 с.
15. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульги. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.
16. *Веймер Девід Л.* Аналіз політики: концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 654 с.
17. *Винниченко В. К.* Відродження нації : у 3 т. / В. К. Винниченко. - К. ; Відень : Дзвін, 1920.
18. *Винниченко В. К.* Сонячна машина / В. К. Винниченко // Твори : в 2 т. / С. Л. Коба (ред.). - К. : Дніпро, 2000. - Т. 2. - 618 с.
19. *Романов В.* Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.
20. *Гегель Георг*. Гражданское общество / Георг Гегель // Собр. соч. : в 4 т. - М. : Наука, 1984. - Т. 3. - С. 37-420.
21. *Гоббс Томас*. Левіафан / Томас Гоббс // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 320-324.

22. *Грушевський Михайло*. Початки громадянства: генетична соціологія / Михайло Грушевський. - Львів, 1921. - 328 с.
23. *Даль Роберт*. О демократии / Роберт Даль. - М. : Аспект Пресс, 2000. - 208 с.
24. *Дегтярев А. А.* Основы политической теории : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. - М. : Высш. шк., 1998. - 450 с.
25. *Дерендорф Ральф*. Общество и свобода / Ральф Дерендорф // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 24-31.
26. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
27. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
28. *Донцов Дмитро*. Геополітичні та ідеологічні праці / Дмитро Донцов. - К. : Кальварія, 2004. - Т. 1. - 488 с.
29. *Донцов Дмитро*. Націоналізм / Дмитро Донцов // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 37-67.
30. *Драгоманов М. П.* Вибране / М. П. Драгоманов. - К. : Либідь, 1991. - 528 с.
31. Закони Ману // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 23-24.
32. Закони Хамурапі, царя Вавилону // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 9-17.
33. *Ибн-Хальдун*. Книга примеров из истории арабов, персов, береберов и народов, живущих с ними на земле. Введение / Ибн-Хальдун // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 212-235.
34. *Истон Дэвид*. Категории системного анализа политики / Дэвид Истон // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 217-233.
35. *Кальниш Ю. Г.* Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 272 с.
36. Кістяківський Богдан // Філософська думка в Україні : біобібліогр. словн. / авт. кол. : В. С. Горський, М. Л. Ткачук, В. М. Нічик та ін. - К. : Унів. вид-во "Пульсари", 2002. - С. 94.
37. Книга битія Українського Народу / Новітня бібліотека, ч. 36 (Із передмовою М.Возняка). - Львів ; К. : Нові Шляхи, 1921. - 22 с.

38. *Коваленко А. О.* Політичний аналіз і прогнозування / А. О. Коваленко. - К. : Наук. світ, 2002. - 201 с.
39. *Багрянородний Константин.* Об управлении империей / Константин Багрянородный. - М. : Наука, 1991. - 496 с.
40. *Конфуцій.* Про небо і долю / Конфуцій // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 27-29.
41. *Липинський В'ячеслав.* Лист до братів хліборобів / В'ячеслав Липинський // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 91-106.
42. *Литература Древней Руси :* хрестоматія / под ред. Д. С. Лихачева. - М. : Высш. шк., 1990. - 372 с.
43. *Літопис Руський //* Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 236.
44. *Локк Джон.* Два трактати про правління / Джон Локк // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 325-330.
45. *Лютер Мартин.* О светской власти. В какой мере ей следует повиноваться / Мартин Лютер // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 269-276.
46. *Мазепа Иван.* Ми стоїмо тепер, братіє, між двома проваллями / Иван Мазепа // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 356-358.
47. *Макиавеллі Ніколо.* Державець / Ніколо Макиавеллі // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 259-265.
48. *Марк Аврелий.* Думы / Аврелий Марк. - М. : Литератур. альм., 1987. - С. 45.
49. *Марк Тулій Цицерон.* Про державу. Про закони / Цицерон Марк Тулій // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 59-73.
50. *Мелешкина Е. Ю.* Политический процесс: основные аспекты и способы анализа : сб. учеб. материалов / Е. Ю. Мелешкина. - М. : Инфра-М, 2005. - 304 с.
51. *Методологія державного управління :* словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко та ін. / за заг. ред. В. І. Лугового. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 194 с.
52. *Міль Джон Стюарт.* Про свободу (On Liberty) / Джон Стюарт Міль // Лібералізм : антологія. / упоряд. : О. Проценко, В. Лісовий. - К. : Смолоскип, 2002. - С. 51.

53. *Монтескьє Шарль Луи*. О духе законов / Шарль Луи Монтескьє ; сост., пер. и коммент. А. В. Матешук. - М. : Мысль, 1999. - 672 с.
54. *Оріховський (Роксолан) Станіслав*. Напучення польському королеві про те, як треба захищати державу / Станіслав Оріховський (Роксолан) // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 331-338.
55. *Орлик Пилип*. Вивід прав України / Пилип Орлик // Там само. - С. 359-363.
56. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
57. *Парсонс Толкотт*. О понятии "политическая власть" / Толкотт Парсонс // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 317-324.
58. *Петлюра Симон*. Драгоманов про українське питання / Симон Петлюра // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 3. - С. 157-162.
59. *Платон*. Государство / Платон // Собр. соч. : в 4 т. - М. : Полития, 1994. - Т. 3. - С. 136.
60. *Пойченко А. М.* Політичний процес в сучасній Україні : навч. посіб. / А. М. Пойченко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 56 с.
61. *Попер Карл*. Відкрите суспільство та його вороги : в 2 т. / Карл Попер ; пер. з англ. О. Коваленка. - К. : Основи, 1994. - 938 с.
62. *Поучення Птахотепа* // Антологія мирової філософії : в 4 т. - М. : Мысль, 1970. - Т. 1. - С. 14-16.
63. *Ребкало В. А.* Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребкало, О. Л. Валевський, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.
64. *Руссо Жан-Жак*. Об общественном договоре. Трактаты / Жан-Жак Руссо. - М. : Канон-Пресс-Ц, 1998. - 248 с.
65. *Симонов К. В.* Политический анализ : учеб. пособие / К. В. Симонов. - М. : Логос, 2002. - 280 с.
66. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін ; Фонд "Співдружність". - К. : Вид. Паливода А.В., 2001. - 112 с.
67. *Теорія і практика політичного аналізу* : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. - К. : Міленіум, 2003. - 226 с.
68. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.
69. *Токвиль Алексис де*. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль. - М. : Прогресс - Литера, 1994. - 254 с.; *Токвиль Алексис де*. Старый порядок и революция / Алексис де Токвиль ; пер. с фр. М. Федоровой. - М. : Моск. филос. фонд, 1997. - С. 10-24.

70. *Туронок С.* Политический анализ : курс лекций / С. Туронок. - М. : Унив. гуманит. лицей, 2003. - 256 с.

71. *Франко І. Я.* З кінцем року / І. Я. Франко // Зібрання творів : у 50 т. - К. : Наук. думка, 1986. - Т. 45: Філософські праці. - С. 401-409.

72. Хмельницький Богдан. Статті / Богдан Хмельницький // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - С. 352-355.

73. *Хрусталев М. А.* Теория политики и политический анализ : учеб. пособие / М. А. Хрусталев. - М. : МГИМО, 1991. - 340 с.

Розділ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Актуальність запровадження політико-аналітичних методів і технологій у державне управління України на сучасному етапі зумовлена тим, що вони сприяють розв'язанню ряду проблем.

По-перше, державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, яким доводиться займатися аналітичною діяльністю, потребують знань технології цієї діяльності та навичок їх застосування. Насамперед, їм необхідне концептуальне й методичне забезпечення аналітики, якого вони зараз не мають. Адже існуючі уявлення про те, яким має бути концептуально-методичне, інформаційне й технологічне забезпечення аналітичної роботи в органах державної влади й органах місцевого самоврядування в Україні сьогодні дуже неконкретне.

По-друге, системний розвиток державної аналітики треба розглядати як ознаку досягнення зрілості української демократичної державності. На порядку денному стоїть завдання впровадження чіткої спеціалізації в роботі державних службовців, визначення змісту й алгоритмів діяльності інформаційно-аналітичних підрозділів у структурах державної влади.

По-третє, Україна вступила в епоху кардинальних реформ наприкінці ХХ ст., коли людство нагромадило значне число варіацій моделей демократичного розвитку. Перед Україною стоїть важливе завдання: як побудувати ефективну систему державного устрою, яка могла б інтегрувати специфіку українського суспільства з досвідом та досягненнями інших країн. Проблема полягає в тому, щоб виробити оптимальний варіант українського історичного шляху, зробивши якомога менше помилок при історичному позиціонуванні українського суспільства. Розв'язати цю проблему принципово неможливо без застосування політичної аналітики.

2.1. Політична аналітика та політичний аналіз: зміст і розбіжності понять

2.1.1. Особливості визначення поняття "політична аналітика" в державному управлінні

В останні два десятиліття розвиток, особливо соціальний та економічний, набув характеру дуже швидких, спонтанних змін.

Безліч, здавалося б, незалежних одне від одного явищ раптом починають взаємодіяти, складатися в систему та змінюватися. Потужним фактором, що прискорює соціальний, технологічний та економічний розвиток, стає інформаційне насичення соціуму. Тому з середини ХХ ст. розпочато пошук нових стратегій і механізмів аналізу об'єктивної реальності буття соціуму. В сучасній Україні надзвичайної актуальності набуває потреба у впровадженні ефективних інноваційних технологій у процесі прийняття та реалізації політичних і державно-управлінських рішень. Однією з таких технологій виступає політична аналітика.

У вітчизняній практиці має місце досить широке розуміння політичної аналітики, перш за все - як того, чим повсякдень займаються й до чого постійно звертаються телевізійні оглядачі. Але існує й більш спеціальний, специфічний зміст цього поняття в контексті західного досвіду, і перш за все досвіду американського, де аналітика є більш диференційованою і багатоскладовою.

Появу політичної аналітики як специфічної галузі наукового пізнання та практичної діяльності прийнято датувати серединою ХХ ст. Однак глибинні витоки політичної аналітики мають значно давнішу історію. Навіть самі не усвідомлюючи того, люди займалися політичною аналітикою ще задовго до виникнення власне держави. Насамперед такого роду практичні навички формувалися на базі життєвого досвіду, методом спроб і помилок, і транслювалися через суспільні традиції. Вже з виникненням перших державних утворень політична аналітика інституціоналізувалася як галузь професійної діяльності осіб, що управляють державою. З того часу минуло багато століть, і провідна світова наука зрештою визнала політичну аналітику змістовною частиною свого континууму.

Сьогодні поширені в основному три трактування політичної аналітики. По-перше, це академічна, або фундаментальна, аналітика політики; по-друге, це емпірична аналітика політики, і, власне, прикладний політичний аналіз.

Під академічною аналітикою, по суті, мається на увазі вся теоретична політологія, тобто майже будь-який вид аналітики в політиці: компаративний аналіз, соціологічний аналіз, психологічний аналіз, регіональний аналіз - все що завгодно. Візьмімо для прикладу відомий підручник Р.Даля (Dahl) "Modern Political Analysis", який видавався з 1963 по 2003 р. як класичний підручник з політичної теорії; або одну з останніх монографій Д.Істона (Easton) "The Analysis of Political Structure" тощо. Зрештою, це

відрефлексована вже в десятках підручників "Rational choice theory", в якій присутній analysis у поєднанні з теорією раціонального вибору. Тут ми стикаємося з досить складною теоретичною проблемою - якщо аналізом є вся політологія, то навіщо й кому тоді ще потрібен якийсь спеціальний політичний аналіз? І взагалі, чи є велика потреба у виділенні множини його додаткових змістів, замість того щоб закріпити в професійній мові за політичною теорією в основному визначення "фундаментальне політичне дослідження"?

Другий напрям - це емпірична аналітика. Мова йде про аналітичні методика, які застосовуються практично всіма суспільствознавчими науками, але певним чином адаптуються саме для аналізу політичних процесів.

І третє - це прикладний політичний аналіз, тобто те, що американці називають "Political analysis", або інше - "аналіз державної політики" - "Policy analysis". Вже більше 35 років ці дисципліни існують як академічні, поступаючи роками на двадцять емпіричному аналізу, який у США вже понад півстоліття існує як професія. Сьогодні як в Україні, так і в Росії ми стикаємося з феноменом "первісного синкретизму", тільки вже в галузі професійного "цеху" політичної аналітики. На Заході стан нерозчленованості політичної аналітики, яка включає множини видів науково-аналітичної роботи, є вже давно пройденим етапом.

У контексті розвитку сучасної системи державного управління поняття "політична аналітика" набуває й четвертого сенсу - експертний супровід процесу прийняття державних рішень, тобто сфера, яка на Заході називається "Policy evaluation" і розглядається як самостійний вид професійної діяльності, який найчастіше пов'язаний з розробкою державних програм за різними напрямками внутрішньої та зовнішньої політики. У вітчизняній літературі цей вид діяльності найчастіше отожднюється з поняттям "аналіз державної політики".

В першу чергу мова йде про прикладний аспект аналітики, тобто прикладний аналіз. Звичайно, в широкому розумінні, "вся політична наука є аналіз", подібно до того, як стверджував Гегель, що: "всяка наука є прикладна логіка". Скрізь, де працює політична наука, є місце для розчленування складного об'єкта на простіші компоненти. Якщо все ж говорити про практичний аспект аналітики, то слід виокремити різні напрями професійної діяльності. Є напрям, покликаний вирішувати фундаментальні завдання: створення парадигми, концепції, теорії тощо. Однак якщо ми ставимо перед собою інше завдання - наукового забезпечення політичного

процесу (як державного управління, так і недержавного впливу на цей процес), то тут потрібно зовсім інше. Тобто аналітик повинен вирішувати проблеми конкретного клієнта, вносячи свої рекомендації в процесі прийняття й реалізації рішень. Тут спостерігаються три пов'язаних, однак явно різних типи аналізу. Один - емпіричний, інший - прикладний, третій - експертний. Емпіричний аналіз сам по собі може бути цінним лише для фундаментальної науки, як засіб перевірки її висновків. На практиці його цінність визначається тим, наскільки він спроможний забезпечити методологічним інструментарієм прикладний політичний аналіз і експертизу. Інакше кажучи, одні й ті ж методи, наприклад фокус-групи, можна з однаковим успіхом використати як для написання електоральної аналітики "під вибори", так і для обґрунтування (чи навпаки - критики) тієї чи іншої урядової програми.

Розвиваючи тему обґрунтування бачення основних дефініцій політичної аналітики, необхідно звернути увагу на одну лінгвістичну особливість англійської мови. Справа в тому, що термін "політичний аналіз" може бути переведений на англійську мову двома способами: як "public policy analysis" і як "political analysis". Це є прямим наслідком однакового перекладу на українську мову англійських понять "public policy" й "politics". Обидва поняття українською мовою звучать як "політика", однак в англійській мають різні значення. При цьому той факт, що американські політологи найчастіше вживають словосполучення "political analysis", тоді як канадські - словосполучення "public policy analysis", може ввести в оману, суть якої зводиться до того, що реально всі західні політологи визнають двоїстий характер політичного аналізу, називаючи теоретичний політичний аналіз "political analysis", а прикладний політичний аналіз - "public policy analysis".

Подібне трактування англійської термінології було б справедливе лише в тому випадку, якби термін "public policy" означав політику винятково як об'єкт прикладної політології, а "politics" - винятково як об'єкт політології теоретичної. Однак, якщо детально розібратися в розумінні слів "public policy" й "politics" у західній політології, виявиться, що невірним є не наш аналіз західної літератури, а саме викладена вище теза.

У першу чергу розглянемо, що західні політологи мають на увазі під терміном "public policy". Незважаючи на досить велику кількість визначень даного поняття, їх все ж можна привести до одного знаменника - під цим терміном у більшості випадків розу-

міють конкретні заходи, здійснювані владними структурами. Наприклад, Л.Пал⁷² визначає "public policy" як "курс дій або бездіяльності, обраний органами влади й спрямований на вирішення певної проблеми або групи проблем", а Р.Річі⁷³ (Ritchie) - як "регулярні дії або бездіяльність співробітників уряду, здійснювані по певних схемах". Ми бачимо, що "public policy" неодмінно зв'язується з діями структур державної влади - не випадково Ч.Ліндблом (Lindblom) та Е.Вудхауз (Woodhouse) суб'єктами "policy" називають лише органи державної влади⁷⁴.

Політичний курс держави, безумовно, входить у сферу розгляду прикладної політології, однак не є її єдиним об'єктом. Адже, здійснюючи прикладний аналіз, ми найчастіше повинні розглядати також дії суб'єктів, не включених у систему владних структур, наприклад політичних партій, не представлених у парламенті, груп тиску, лобістів, електорату. Але їхня діяльність, за визначенням західних авторів, не входить у поняття "public policy". У той же час, мабуть, політичний курс конкретного уряду не може не становити інтересу й для фундаментальної політології - адже аналіз дій владних структур може бути спрямований на пошук загальних закономірностей політики. Наприклад, політика Олівера Кромвеля або Джорджа Вашингтона також підпадає під визначення "public policy" і, не становлячи конкретного інтересу для прикладних досліджень, цілком може стати джерелом матеріалу для теоретичних пошуків.

Термін "politics", як і "public policy", також має досить велику кількість визначень. Однак здебільшого вони зводяться до розуміння "politics" як відносин між індивідами та їхніми групами з приводу розподілу влади в суспільстві. При цьому дані відносини звичайно мають конфліктний характер, оскільки пов'язані з боротьбою за контроль над тими чи іншими владними ресурсами. Так, Дж.Райт (Wright) називав "politics" "мистецтвом впливу, маніпулювання й контролю над основними політичними групами з метою сприяння діяльності союзницьких сил і перешкоджання діям супротивників, що мають протилежні цілі"⁷⁵.

⁷²Pal L. A. Public policy analysis: an introduction / L. A. Pal. - 2-ed. - Scarborough, Ont. : Nelson Canada, 1992. - 303 p.

⁷³Ritchie R. S. An Institute for Research on Public Policy: A study and recommendation / R. S. Ritchie. - Toronto, 1969. - 95 p.

⁷⁴Lindblom C. The Policy-Making Process / C. Lindblom, E. Woodhouse. - Englewood Cliffs, - N-Y : Prentice Hall, 1993. - 164 p.

⁷⁵Wright J. D. Beside the Golden Door: Policy, Politics and the Homeless / J. D. Wright. - N-Y. : Aldine de Gruyter, 1998. - 238 p.

Дані визначення, безумовно, дозволяють зробити висновок про те, що політика як "politics", так само як і політика, як "public policy", не є предметом дослідження винятково одного з видів політології. Адже якщо теоретична політологія досліджує сам механізм концентрації й розподілу влади й ресурсів у тих чи інших політичних системах, то прикладна політологія не може залишити без уваги дані процеси в актуальній політичній практиці. Вона насамперед займається пошуком центрів зосередження владних ресурсів в існуючій у поточний період у досліджуваній країні політичній системі. Тому термін "politics" відбиває специфіку політології - як теоретичної, так і прикладної.

Даний висновок підтверджується й при аналізі більш загальних і абстрактних, ніж вищенаведені, тлумачень "politics". Наприклад, Ф.Гудноу (Hoodnou) визначав "politics" як "формування волі суспільства", що дійсно є теоретичною проблемою. Однак основними механізмами даного процесу він уважав діяльність політичних партій, весь електоральний процес і процес законотворчості, що є предметом вивчення й прикладної політології.

Таким чином, можливе уявлення про "political analysis" як про аналіз теоретичний, а про "public policy analysis" як про аналіз прикладний, є не зовсім правильним. При цьому подібну точку зору спростовує не тільки запропонована спроба розібратися в розумінні термінів "politics" і "public policy", але й той факт, що далеко не всі вчені вживають термін "political analysis" у значенні "теоретичний аналіз". Так, К.Паттон (Patton) і Д.Савіцкі (Sawicki) розуміють "political analysis" як урахування суто політичних факторів при прийнятті органами державної влади рішень з самого широкого кола питань⁷⁶. Таким чином, ці автори розуміють термін "political analysis" у прикладному сенсі, розглядаючи його як частину процедури "policy analysis", що, у свою чергу, вони вважають прийняттям будь-яких рішень владними структурами.

У результаті можна зробити не тільки висновок про справедливність запропонованого розуміння терміна "політичний аналіз" у західній літературі, але й про те, що україномовній інтерпретації даного поняття відповідає, скоріше, термін "public policy and political analysis", оскільки ані "public policy analysis", ані "political analysis" не відбивають повною мірою об'єкт і функції політичного аналізу.

⁷⁶Patton C. V. Basic Methods of Policy Analysis and Planning / C. V. Patton, D. S. Sawicki. - N-Jersey : Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1986. - 450 p.

Але термін "public policy and political analysis" у західній політології не зустрічається, що означає трохи відмінне від нашого розуміння політичного аналізу. В той же час, нехай і вкрай рідко, але можна виявити словосполучення "public policy and politics". У цьому зв'язку варто звернути увагу на книгу "Public Policy and Politics in America"⁷⁷, у якій автори також доходять висновку про те, що терміни "public policy" та "politics" є не взаємовиключними, а взаємодоповнюючими. Не випадково, коли мова йде про дії американських органів влади, Дж.Андерсон (Anderson), С.Брукс (Brooks) та Д.Стокс (Stokes) уживають термін "policy", але коли пишуть про дії не тільки державних структур, то застосують термін "politics".

Підсумовуючи результати цих міркувань, пропонуємо розглянути наступні дефініції та їхній зміст.

Політична аналітика - теоретико-прикладна галузь наукового пізнання політичної реальності буття суспільства засобами логіки й аналітики (рис. 2.1).

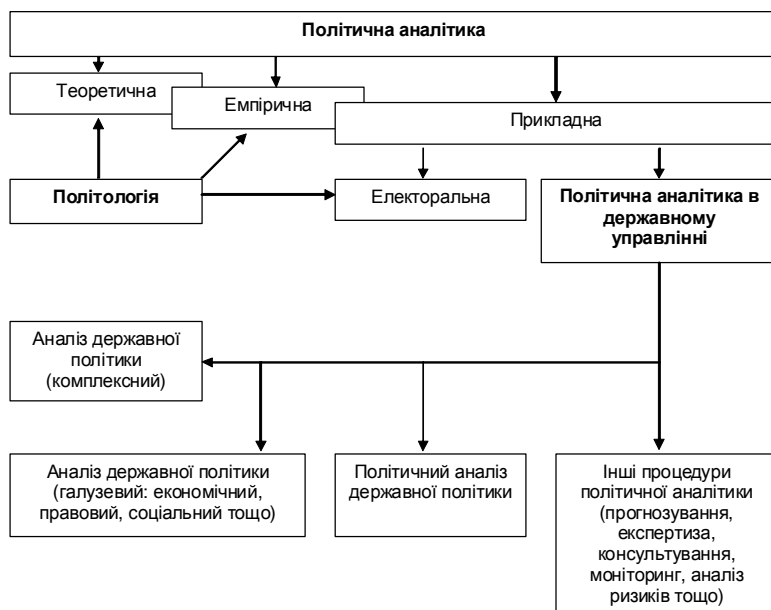


Рис. 2.1. Структура сучасної політичної аналітики

⁷⁷Public Policy and Politics in America. University of California Publications in Political Science. - Barkley and Los Angeles. Calif., 1999. - 560 p.

Об'єкт політичної аналітики - політична система як сукупність взаємодіючих норм, ідей та політичних інститутів і дій, що базуються на них та утворюють державну (політичну) владу як спосіб взаємозв'язку громадян і держави. Розрізняють принаймні теоретичну й прикладну політичну аналітику.

Предметом теоретичної політичної аналітики є виявлення зв'язків, взаємозалежностей та механізмів взаємодії суб'єктів політичного процесу, його закономірностей, аналогів і детермінант. Предметом прикладної політичної аналітики є конкретна суспільно-значуща проблема, насамперед така, що пов'язана з процесами набуття, реалізації та збереження державної влади.

Оскільки в прикладній політичній аналітиці можна чітко розділити принаймні три види зацікавлених у споживанні її результатів суб'єктів: громадяни (які зацікавлені в реалізації своїх політичних прав), політичні актори (які борються за отримання державної влади) і носії державної влади (які прагнуть її зберегти) - маємо право говорити про три напрями в прикладній політичній аналітиці: для виборів, або електоральна аналітика, для публічної політики і для державного управління.

Електоральна політична аналітика спрямовує свої дослідження на задоволення інтересів громадськості до політичного процесу та інтересів політично-активних суб'єктів громадянського суспільства. Для останніх вона має відповісти на питання: "Як державну владу отримати?".

Політична аналітика для потреб публічної політики досліджує процеси розроблення та реалізації державно-владних рішень. Фактично, найбільший її прикладний обсяг становить аналіз державної політики, який відповідає суб'єктам державної влади на питання: "Як державну владу реалізувати?". Для інших же зацікавлених сторін аналіз публічної політики висвітлює процес реалізації державної влади та створює можливості для опосередкованої участі в цьому процесі.

Політична аналітика для потреб державного управління, основну процедуру якої можна назвати "політичним аналізом державної політики", задовольняє потреби, насамперед, суб'єктів державної влади, які несуть відповідальність за її збереження та примноження. Навіть у реаліях сучасної демократії коло споживачів її інформаційної продукції лишається, як правило, обмеженим.

Політична аналітика як галузь наукового пізнання передбачає здійснення певної сукупності наукових процесів. Серед них:

аналіз державної політики, політичний аналіз, політичний прогноз, політичні консультації та політична експертиза (остання має велике значення для процесу прийняття державно-управлінських рішень).

Політичний аналіз можна визначити як процес збирання й узагальнення інформації про політичну систему загалом і окремі її складові, виявлення зв'язків, взаємозалежностей та механізмів взаємодії суб'єктів політичного процесу, його закономірностей, аналогів і детермінант з метою розроблення порад, прогнозування напрямів і майбутніх результатів, наслідків політичних дій та їхнього впливу на розвиток суспільства й стан державної влади в ньому. Політичний аналіз у державному управлінні покликаний на службу державній владі. Таким чином, суб'єкт для політичного аналізу вже визначено, це - держава загалом або її окремі структурні елементи. Якщо ототожнювати державу з правлячою елітою - суб'єктом для політичного аналізу буде правляча еліта. Однак пропонуємо не плутати поняття: "суб'єкт політичного аналізу" (аналітик) і "суб'єкт для політичного аналізу" (носій політичної влади).

Попри свою універсальність, політичний аналіз має один суттєвий недолік. Він припускає, що проблема "застигає" в часі, завмирає в точці сьогодення. Разом з тим його результат (порада) спрямовується в майбутнє. Щоб компенсувати цей недолік, потрібен прогноз розвитку політичної ситуації.

Пізнавальна основа аналізу - переважно ретроспекція, прогнозу - проспекція. Прогноз відповідає на запитання, які цілком логічно клієнт поставить аналітику: Що буде, якщо нічого не робити? Що буде, якщо робити те, що радить аналітик? Що буде, якщо робити щось інше? Ці запитання стосуються не тільки поставленої проблеми, а й проблемного фону та майбутнього стану самого клієнта в ситуації, яка складеться. Суть прогнозів багатопланова. Вона має гносеологічний, логічний і онтологічний аспекти. У гносеологічному значенні прогноз являє собою знання, інформацію, відомості про майбутнє. З логічним значенням прогнозу тісно пов'язане його усвідомлення, при якому прогноз подається послідовністю обґрунтованих тверджень. В онтологічному значенні прогноз зводиться до сукупності фактів майбутнього, які потенційно існують у теперішньому часі.

Прогноз (гіпотеза, припущення, прогностична модель) - науково обґрунтоване судження про можливі стани об'єкта в майбутньому, терміни їхнього настання і (чи) альтернативні шляхи розвитку. Прогнозом зазвичай називають будь-яке наукове перед-

бачення, в якому не лише вказується можливість настання тієї чи іншої події, але й дається її якісна та кількісна оцінка, визначається імовірність її настання.

Об'єктом політичного прогнозування в державному управлінні є система відносин, що виникають у суспільстві в процесі здійснення державної влади та можуть на цю владу впливати. Предметом є поведінка конкретної людини чи групи осіб, які взаємодіють з іншими людьми чи групами осіб у процесі реалізації державної влади, а також результати й наслідки такої взаємодії. Отже, політичне прогнозування - це процес розробки науково обгрунтованого міркування про можливий варіант розвитку політичних подій у майбутньому, їхнього впливу на стан державної влади, альтернативних механізмів та строків їх здійснення, а також розробки на цій основі рекомендацій для практичної діяльності.

Політичні консультації (у широкому сенсі) - це процес надання спеціалістом або групою спеціалістів у галузі політики порад суб'єкту, що приймає рішення з питань своєї професійної діяльності (ця діяльність не обов'язково має бути пов'язаною з участю суб'єкта в політичному процесі).

Політичне консультування в державному управлінні переважно зараховують до формального типу консультування. У цьому випадку консультант і споживач перебувають у безпосередньому службовому зв'язку (при цьому споживач поради є для консультанта прямим чи опосередкованим керівником), а процес консультування зводиться до підготовки та презентації споживачу-керівнику інформаційного продукту політичного аналізу та прогнозу. Однак досвід демократичного державного управління все частіше спонукає суб'єктів державної влади звертатися до послуг незалежних політичних консультантів. Варто розрізняти напрями й процедури консультування з питань державної політики та суто політичне консультування. Перше стосується суспільно значущих державно-управлінських дій суб'єкта державної влади, друге - стосується власне стану державної влади її суб'єкта. У будь-якому випадку, об'єкт консультування - споживач - це особа, яка приймає політичне рішення в галузі державного управління. Предмет консультування - інформаційний продукт політичного аналізу та прогнозу (переважно у формі інформаційно-аналітичної записки). Мета консультування - прийняття ефективного політичного рішення в галузі державного управління. Під ефективним політичним рішенням ми розуміємо таке рішення, яке найбільшою мірою задоволь-

нить зацікавлені сторони, при цьому не зашкодивши суспільному стану державної влади. Так, наприклад, рішення про збільшення (чи зменшення) податків може бути дуже ефективним у бюджетній сфері, але може зашкодити авторитету держави.

Політична експертиза в державному управлінні є специфічною формою консультування. Її застосування передбачає, що управлінське рішення вже прийнято, але суб'єкт рішення має сумніви щодо політичних складових його реалізації. У перспективі політична експертиза (поряд з експертизою правовою та економічною) має стати якщо не нормативною, то принаймні усвідомлено бажаною процедурою процесу прийняття управлінського рішення.

2.1.2. Політичний аналіз як складова системи політичної аналітики в державному управлінні

Уміння здійснювати аналітичну роботу з часом стане обов'язковою вимогою в професійній діяльності державних службовців вищих та середніх категорій посад⁷⁸. Навчальні курси, пов'язані з вивченням політичного аналізу в тій чи іншій варіації читаються в багатьох навчальних закладах України. Вони повинні дати студентам (слухачам) уявлення про особливості методології політичного аналізу та методи прогнозування й моделювання політичного процесу. На жаль, і дотепер інколи плутають навички, необхідні для політичного аналізу, і методики, які застосовуються прикладною політологією.

При безсумнівній спорідненості цих двох дисциплін політичний аналіз має власну специфіку. Він спирається на методологічну базу загальної теорії політології, прикладної політології, інших дисциплін, але при цьому є особливою галуззю професійної діяльності.

На відміну від аналізу державної політики, політичний аналіз має справу з управлінським рішенням, яке тільки-но приймається, та покликаний саме визначати ймовірність прийняття та реалізації цього рішення, оцінити його політичні наслідки. Таким чином, політичний аналіз у державному управлінні набуває специфічного характеру, який відрізняє його від теоретичного та прикладного аналізу в політології.

⁷⁸Проект Закону України про державну службу : Сайт Головного управління державної служби України. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article>

В науці під словом "аналіз" звичайно мається на увазі аналіз логічний - один з основних наукових методів, використовуваний у всіляких галузях знання. Походячи від грецького слова *ἀνάλυσις*, що означає "розкладання", аналіз являє собою процес уявного розчленовування досліджуваного об'єкта на складові частини та дослідження кожної з них окремо. За допомогою логічного аналізу виявляється будова досліджуваного об'єкта (ним може бути як окремий предмет, так і процес чи явище), його структура, відокремлюється істотне від несуттєвого. Логічний аналіз і синтез (об'єднання всіх даних, отриманих у результаті аналізу), які дозволяють створити повне й цілісне уявлення про досліджуваний об'єкт, досить часто використовуються практично у всіх галузях гуманітарного знання.

Політологія не є в цьому плані винятком. Однак можна виділити два домінуючі підходи до розуміння терміна "політичний аналіз".

Перший з них припускає, що даний термін є виключно простим синонімом використання аналізу логічного для вивчення фундаментальних політичних проблем. Прихильником такого розуміння політичного аналізу є, зокрема, відомий політолог Д.Істон. При цьому прикладна політологія розглядається автором тільки як вторинна дисципліна стосовно політології теоретичної. Основне завдання прикладної політології Д.Істон бачить у реалізації постулатів академічних політичних теорій у політичній практиці, при цьому функція аналізу політичних процесів цілком лягає на плечі теоретичної політології.

Однак останній період розвитку політичної науки з усією очевидністю показав обмеженість такого підходу - інтерес до прикладних політологічних досліджень все більше зростає, тому було б невинно принижувати їхнє значення.

Другий домінуючий підхід до розуміння терміна "політичний аналіз" визнає факт "дуалізму" політологічного знання, однак припускає, що крім розподілу політичних досліджень на теоретичні та прикладні необхідний і розподіл на два типи політичного аналізу. Прихильники даного підходу наполягають на існуванні теоретичного політичного аналізу, використовуваного у фундаментальних дослідженнях, і прикладного політичного аналізу, застосованого, відповідно, у дослідженнях прикладних.

Даний підхід характерний для російської політологічної школи - наприклад, він активно відстоюється А.Дегтярьовим, що виділяє за аналогією з двома рівнями політичної науки і два типи політичного аналізу. Подібне розмежування можна знайти й у західних політологів - зокрема, у В.Дана, що визначає політичний аналіз

як "продукування знання про політичний процес та в політичному процесі". Під "продукуванням знання про політичний процес" В. Дан розуміє фундаментальні дослідження, істотною частиною яких є вивчення політичного процесу як кількох способів функціонування політичних інститутів. Що ж стосується "продукування знань у політичному процесі", то тут, безсумнівно, йдеться про роботу практичного політолога⁷⁹. Цим визначенням В. Дан намагається показати існування двох типів політичного аналізу - прикладного та теоретичного, і, крім того, дає нам відправну точку для розмежування теоретичних і прикладних досліджень: рівень "втягненості" в реальний політичний процес можна визнати як один із критеріїв. Питання про демаркацію прикладних і теоретичних досліджень видається вкрай важливим у контексті проблеми визначення терміна "політичний аналіз" та його імплементації в державно-управлінській науці. Розрізнення понять прикладної та теоретичної політології дає можливість зрозуміти, що вкладається в поняття "прикладний політичний аналіз" та "теоретичний політичний аналіз", і відповідно оцінити ступінь упровадження цих підходів у державне управління.

Як ключовий критерій розмежування прикладних і теоретичних політичних досліджень варто визнати їхню мету, об'єкт, тобто те, на що вони спрямовані, і ті основні питання, які вони покликані вирішувати, та предмет - ключову точку пізнання, на яку спрямовано увагу дослідника.

Теоретичні дослідження мають своєю метою пояснення фундаментальних проблем, основною з яких варто визнати розкриття справжніх механізмів функціонування політичної системи. Отже, об'єктом теоретичного політичного аналізу можна назвати сукупність усіх здійснених у минулому та в сьогоденні політичних акцій, їхніх учасників і причин, що зумовлюють дані акції. Предметом теоретичного аналізу, відповідно, стають логічні закономірності й детермінанти, які виникають у політичному процесі. Крім того, на теоретичну аналітику покладено функції вироблення методології досліджень. У такому випадку кажуть про ще один специфічний напрям політичного аналізу - емпіричний аналіз. Суб'єктами теоретичної політології в першу чергу є великі університети та інститути, що являють собою своєрідні корпорації учених-політологів.

⁷⁹*Dunn William. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs. - N-Y. : Prentice Hall, 1994. - 380 p.*

Прикладний же політичний аналіз звичайно здійснюється аналітичними центрами, що функціонують або як незалежні фірми, або як включені в державні структури підрозділи. Його об'єктами стають конкретні політичні події та їхні учасники. Предметом дослідження є, як правило, здійсненність тієї чи іншої політичної програми, її результати та наслідки.

Західні політологи справедливо вказують на організацію процесу прийняття державних рішень відносно гострих актуальних проблем з поточної політичної практики як на ключовий момент політичного процесу. Саме цим у першу чергу зумовлена необхідність імплементації прикладного політичного аналізу в державному управлінні та специфіка його застосування в цій галузі суспільних відносин.

Суб'єктом прикладного політичного аналізу в державному управлінні звичайно може виступати недержавний аналітичний центр або відомчий аналітичний підрозділ органу державної влади, однак з міркувань безпеки при прийнятті державно-управлінських рішень національного масштабу доцільно використовувати один, рідше - два-три централізовані національні аналітичні центри.

Об'єкт політичного аналізу в державному управлінні теж відрізняється від об'єкта загального прикладного політичного аналізу. В тій чи іншій суспільній події (якщо її можна вважати політичною) державу насамперед хвилює наявність проблеми (в даному випадку - синонім слова "загроза") для державної влади. Тобто об'єктом політичного аналізу в державному управлінні є не сама по собі суспільно-значуща подія чи її учасники, а та проблема, яку вони створюють і яка може містити загрозу для державної влади. Отже й предмет політичного аналізу в державному управлінні відмінний, ним є сама державна влада, вірніше, ті втрати або здобутки, яких державна влада може зазнати або отримати внаслідок існування певної суспільно-значущої проблемної ситуації та дій її учасників. Тут для державної влади немає інших цінностей, крім неї самої, хіба що у зіставленні з цінностями суспільства, та лише в тому контексті, щоб нехтування ними не спричинило нової загрози самій державній владі.

Ці питання можна вважати "закритим" сектором політичного аналізу в державному управлінні. Давши на них відповідь, аналітик повертається до звичайного прикладного політичного аналізу, відповідно до міркувань якого прийняття компетентних політичних рішень суб'єктами державного управління неможливе без двох

істотних компонент - аналізу політичної ситуації та висловлення припущень з приводу її розвитку.

Політичний аналіз займається не тільки задоволенням потреб суб'єкта державно-управлінського рішення в новій інформації, значущій для прийняття рішень, - його завданням є прогнозування розвитку самих подій, як з погляду можливого коригування вже прийнятих рішень (у цьому виявляється спорідненість з аналізом державної політики), так і для передбачення нових проблемних ситуацій і завчасної підготовки до їхнього вирішення, що включає розробку кількох стратегій поведінки на прогнозний період.

Таким чином, політичний аналіз у державному управлінні містить у собі три основних компоненти: аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз), які вона викликає, прогнозний аналіз щодо її розвитку і поради щодо прийняття компетентних політичних рішень. Також це сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і політичної ситуації в цілому, висловлення припущень щодо їхнього можливого розвитку та прийняття суб'єктами державної влади компетентних політичних рішень. Тепер, провівши демаркацію прикладного й теоретичного аналізу в політології та державному управлінні, можна звести отримані результати в таблицю (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Критерії розмежування теоретичної та прикладної аналітики в політології та державному управлінні

Критерії	Політологія		Політичний аналіз у державному управлінні
	Теоретичний аналіз	Прикладний аналіз	
Цілі	Розкриття механізмів функціонування політичного світу	Вирішення питань, актуальних для учасників політичного процесу	Збереження та примноження державної влади
Суб'єкти	Учені, об'єднані в професійні наукові корпорації (університети, інститути)	Аналітики недержавних аналітичних центрів та державних органів	Переважно державні аналітичні центри й структури органів державної влади
Об'єкти	Політичні процеси в просторі та часі існування людської цивілізації	Політичні події, актуальні в просторі та часі	Проблеми (загрози) державної влади, що виникли внаслідок політичних подій
Предмет	Закономірності й детермінанти політичного процесу. Методики аналітичних досліджень	Здійсненість політичних програм, їхні результати та наслідки	Державна влада, її дії, вигоди та втрати, яких вона може зазнати внаслідок політичних подій та поведінки їхніх учасників
Участь у політичному процесі	Переважно спостереження	Переважно активний вплив	Переважно застереження та порада

Об'єктом прикладного політичного аналізу в державному управлінні є державна влада. Цей об'єкт не є змінним залежно від суб'єкта, проблеми, обставин. Якщо в проблемі, виділеній для аналізу, не йдеться про державну владу,- це, в нашому випадку, не є проблема для політичного аналізу. Тобто предметом політичного аналізу в державному управлінні є проблема державної влади - потенційна чи наявна загроза її існуванню або прихована нова можливість її збільшення.

Метою політичного аналізу в державному управлінні є виявлення способів, завдяки яким державна влада суб'єктів виникає, зберігається та примножується в межах соціальної парадигми (в національних, регіональних і місцевих масштабах). Тобто, соціальна парадигма є одним з найвагоміших критеріальних обмежень для політичного аналізу в державному управлінні.

Соціальна парадигма - це прийнята співтовариством сукупність цінностей, досвіду, інформації та очікувань, що формує бачення бажаної та досяжної реальності, мобілізує соціум на вирішення суспільних проблем, узгодження очікувань з результатами та методами їхнього досягнення, пошук ресурсів і самоорганізацію для досягнення очікуваних результатів. Важливою складовою соціальної парадигми є визначення місії (ролі та місця) держави в системі самоорганізації суспільства. Зауважимо, що найбільший ризик для державної влади полягає саме в спокусі переступити соціальну парадигму.

Політичний аналіз у державному управлінні має відповідати на ряд запитань:

- Чи є та чи інша проблема суспільства проблемою держави?
- Чи має держава владу для усунення цієї проблеми?
- Чи має держава політичну волю для усунення цієї проблеми?
- Як держава може застосувати свою владу для усунення цієї проблеми, щоб не нашкодити собі й суспільству?

Сучасна політична аналітика будується переважно на парадигмі системного аналізу. Системна парадигма формує бачення дослідником реальності, засноване на тому, як суспільство організує саме себе.

Системна парадигма використовує дві метафори: природничо-наукову, пов'язану з уявленням про еволюцію та самоорганізацію живих систем і організмів, і фізико-математичну, пов'язану з теорією нелінійності, ентропією, нестійкістю, самоорганізацією, переходом хаосу в порядок іншого рівня тощо.

Очевидна міждисциплінарність системного аналізу сформувала новий науковий напрям - синергетику. Метою синергетики стало вивчення універсальних закономірностей самоорганізації та спонтанного порядкутворення, властивих системам різної природи. Системний підхід розглядає соціальні системи як такі, що самоорганізуються, і зводить рішення завдань управління до підвищення спроможності системи до самоорганізації.

Системна парадигма припускає порівняльний аналіз еволюційних процесів у рамках щонайширшої системи наук про суспільство. Системній парадигмі властивий цивілізаційний підхід. Особливістю системної парадигми є "виклик дисфункціональності", тобто гіпотеза про схильності будь-якої системи до структурної дисфункціональності, що виявляється при взаємодії із зовнішнім середовищем. Структурна дисфункціональність змушує систему впливати в напрямі гармонізації, є причиною і наслідком динаміки, еволюції системи; фактором її нестійкості, з одного боку, і фактором розвитку, з другого.

Системна парадигма включає й культурно-ціннісну парадигму, і соціальну парадигму. Вона широко залучає до своєї методології якісний порівняльний аналіз, описові методи, що дозволяють вийти за обмеження досить складного математичного інструментарію.

Системний аналіз, який здійснює сходження від проблеми до мети, дав широкий набір методів і альтернатив, що дозволили побудувати та проаналізувати моделі соціальної динаміки, еволюції соціального руху. Системний аналіз дозволяє виявляти обмеження та здійснювати планування й реалізацію процесу змін. До таких обмежень у соціальних системах, насамперед, зараховують методологічні, структурні, ресурсні, владні, обмеження ефективності. Першим досвідом системного аналізу вважається постулат Аристотеля: ціле більше суми своїх частин.

Системний аналіз включає три базові складові:

- методологію аналізу динаміки еволюційних процесів і явищ;
- уявлення про еволюцію як про якісну зміну системи;
- розуміння глобальності процесів еволюції та прагнення всіх систем до еволюції в умовах відкритості.

Системна парадигма найкращим чином проявляється як методологічна основа сучасного політичного аналізу і дозволяє побудувати певну логічну послідовність процесів аналітичного дослідження, якої варто дотримуватися на практиці (рис. 2.2).

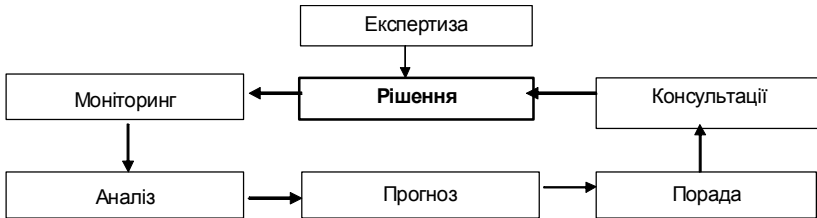


Рис. 2.2. Логічна послідовність розгортання аналітичного дослідження

Більшість методик, що використовуються в сучасному прикладному політичному аналізі, базуються на розробках інших наук - у першу чергу психології та теорії управління. Але, з іншого боку, методи прикладного аналізу зазнали істотної трансформації й були адаптовані виключно для аналізу політичних об'єктів, що дозволило одержати нову аналітичну якість. Багато в чому це пов'язано зі специфікою об'єкта прикладної політології, що жорстко й чітко обмежений рамками актуальних ситуацій з поточної політичної практики. Ця здатність прикладного аналізу мати справу з особливим видом політичної реальності - її постійною зміною - і призводить до того, що, незважаючи на наявність "історичних коренів" в інших галузях науки, прикладна політологія сформувала свої аналітичні прийоми та методи досліджень, які, по-перше, істотно відрізняються від своїх "прообразів", а, по-друге, занадто специфічні, щоб бути використаними іншими науковими дисциплінами.

Політичний аналіз виконує принаймні три основні функції:

- описову - об'єктивне відображення конкретної політичної системи, її окремих складових і політичних процесів;

- регуляторну - надання порад і пропозицій щодо покращення структури політичної системи (її окремих підсистем і складових), механізмів її функціонування, формування та впровадження державної політики;

- прогностичну - моделювання розвитку політичних систем; визначення перспектив, прогнозування наслідків політичної діяльності.

Саме в прикладному вигляді політичний аналіз входить у сферу державного управління. Оскільки тут політичне рішення характеризується найвищим рівнем відповідальності, як перед державою, так і перед суспільством загалом, формуються й специфічні підходи до здійснення політичного аналізу:

- по-перше, політичний аналіз вирізняється особливою вимогою до якості дослідження. Помилка аналітика, що призводить до помилки в прийнятті стратегічного управлінського рішення, коштуватиме державі й суспільству надто дорого;

- по-друге, політичний аналіз, навіть якщо аналітик має значні ресурси, повинен здійснюватися у вкрай стислі терміни. Це висуває специфічні вимоги в доборі методик і підготовці інформаційного продукту;

- по-третє, незалежно від уподобань свого клієнта політичний аналітик у державному управлінні не може бути кон'юнктурним, отже, він постійно наражається на небезпеку говорити те, чого від нього не хочуть почути.

Виходячи з цього ми можемо подати наступне визначення політичного аналізу в державному управлінні, розуміючи його як прикладну аналітичну діяльність із застосуванням сукупності різних технологій-методик, за допомогою яких можливо якісно, швидко та неупереджено здійснити дослідження впливу конкретних політичних подій і поточної ситуації в суспільстві на стан державної влади, висловити припущення з приводу можливого розвитку проблемного поля політичної ситуації з метою прийняття суб'єктами державної влади компетентних політичних рішень, спрямованих на збереження та зміцнення цієї влади, з урахуванням значущих суспільних цінностей.

2.1.3. Політичні рішення як складова політичної аналітики

Прикладні методи політичної аналітики, про які йшла мова у главах цього розділу, є передумовою або необхідним підготовчим етапом обробки інформації по створенню умов для прийняття ефективного політичного рішення.

Перед політичною аналітикою стоїть ряд ключових завдань, вона може: вирішувати завдання визначення можливих результатів альтернативних політичних рішень або опису наслідків уже прийнятих і реалізованих рішень.

Основні етапи здійснення політичного аналізу

Політичний аналіз прийнято сприймати крізь призму кінцевого продукту - рекомендації, поради, звернені до особи, що приймає політичне рішення. У той же час політичний аналіз становить

собою процес - певну послідовність кроків, етапів, кожен з яких покликаний вирішити конкретне аналітичне завдання.

Аналітичний процес можна умовно розділити на кілька етапів:

- визначення політичної проблеми;
- визначення критеріїв оцінювання;
- ідентифікація альтернативних рішень;
- оцінка альтернатив і вибір рішення;
- моніторинг та оцінювання результатів здійснення рішення.

Найбільше зусиль припадає саме на перші кроки - визначення, пояснення та моделювання проблеми; ці завдання мають ключове значення, оскільки від цих кроків залежить вибір завдань, методів і засобів їх досягнення.

Схема, за якою аналітик на першому етапі визначається з колом основних проблем та завдань, покликана постійно нагадувати аналітикові про те, яких основних зусиль йому треба докласти, як розподілити ресурси, щоб розв'язати у відносно стислий термін поставлене завдання. Є кілька порад практикуючому аналітику: на початку роботи варто якомога раніше зробити план, детально розписавши етапи реалізації кожного пункту плану; визначити наявні прогалини в інформації та аргументації, намітити пріоритетні напрями пошуку інформації та способи її отримання; періодично у ході дослідження оновлювати й переробляти первісний план, до того моменту, коли він буде готовий для оформлення в аналітичний документ.

Наступна порада стосується наступного важливого елемента процесу роботи політичного аналітика. Політичний аналітик корелює свою роботу залежно від умов та завдань, які стоять перед аналітиком на практиці, етапи аналітичної роботи можуть мати кілька кроків і компонентів: наприклад, умовного замовника може цікавити загальний аналіз політичної ситуації, при цьому він не вважає за потрібне ввести аналітика в курс своїх прихованих інтересів, мотивів, цілей, завдань, і аналітику не відомий план дій і яке альтернативне рішення замовник буде реалізовувати. Можливо замовник має вже готове безальтернативне рішення і від аналітика потрібний аналіз його прохідності й можливості бути реалізованим.

Політичні проблеми рідко бувають унікальними. І тому аналітику варто пошукати аналогію, але будь-яка проблема або ситуація ніколи не буває повністю аналогічною, реальна політична си-

туація завжди має свою специфіку, яку аналітик і намагається виявити та дослідити.

Аналітик у своїй професійній діяльності неминуче стикається з низкою факторів, що впливають на формулювання проблеми, серед яких - визначення пріоритетів, вибір рівня та глибини аналізу, вибір методів дослідження і т.д.

Визначення сутності проблеми у тій або іншій ситуації в певному розумінні є визначенням пріоритетів. Багато проблем припускають вибір між інтересами двох і більше зацікавлених груп, причому вибір пріоритетів може суперечити абстрактним цінностям. Нерідко вибір незалежних змінних у складній ситуації, що допускає різні тлумачення, визначається рівнем та глибиною аналізу: у діапазоні від мікрорівня до макрорівня політики. Вибір рівня аналізу тим часом залишається за аналітиком, що формулює проблему. Чи існує проблема як така? Наскільки вона серйозна? Хто або що несе за це відповідальність? Які перспективи на майбутнє? Всі ці складові можуть значною мірою залежати й від обраного методу дослідження.

Постає проблема - яким чином виникають негативні суспільно-політичні явища?

Причини проблеми. Визначення проблеми пов'язане із з'ясуванням її причини та походження. Традиційна суперечка між лівими та правими відносно бідності полягає в тому, що ліві політичні сили наголошують на несправедливості капіталістичної економіки та дефектах соціальної системи, у той час як праві звичайно підкреслюють недостатню особисту відповідальність і працьовитість. Очевидно різні версії та погляди політичних сил на проблему припускають і різні політичні рішення. Проблеми можуть визначатися спрощено, з виявленням одного джерела або причини, і навпаки - за безліччю різноманітних факторів. Ці два варіанти визначення проблеми спонукають політичну систему до різних рішень. Відповідно звуження проблеми до одного-двох факторів є сигналом того, що "суб'єкт, який визначає проблему", готовий до негайних дій. Більш комплексні формулювання, з іншого боку, можуть бути ознакою стратегії затягування або відкладання відповідної дії на майбутнє.

Характер проблеми. Проблема може бути представлена в різних вимірах, крім причинності. Наведені нижче характеристики здатні посилити або послабити шанси публічної дії, так само як і визначити ключові аспекти такої дії.

Масштабність. Відображає загальний масштаб її наслідків і характер дії на різні групи та верстви населення.

Значущість. Характеристика значущості проблеми в даному контексті означає безпосередній вплив на чий-небудь інтереси. Коли вдається показати, що проблема прямо зачіпає інтереси тієї або іншої групи, тоді члени цієї групи переймаються проблемою і можуть надати своїй стурбованості політичного вираження.

Мета й засоби. Мотивація посадових осіб формулюється в категоріях цілей та засобів, і конкретизується в ефективності прийнятих ними політичних рішень. З одного боку, особи, що приймають рішення, можуть акцентувати ту або іншу мету тому, що цільові аудиторії, які вони мають намір заохотити або покарати, демонструють стійкі асоціації із заявленими цілями. З другого боку, особи, які приймають рішення, мають здатність конструювати кілька різних логічних ланцюжків політичної дії стосовно будь-якої проблеми. Наприклад, більшість погодиться з тим, що підвищення цін на комунальні послуги є метою організацій, які надають ці послуги. І уряд зацікавлений у підвищенні цін на комунальні послуги. Це збільшить прибутковість комунальних підприємств, які надають такі послуги, відповідно з'являться кошти на заміну комунікацій, а це у свою чергу необхідно для недопущення катастроф тепломереж тощо. При цьому досягнення цієї мети може припускати:

а) підвищення цін на урядовому рівні, шляхом постанови Кабінету Міністрів, яка буде регулювати ціни на комунальні послуги залежно від цін на енергоносії;

б) надання якісних комунальних послуг залежно від рівня заробітної плати працівників підприємств;

в) уведення жорстких санкцій проти неплатників та реформування комунальної сфери в цілому з уведенням конкуруючих підприємств, які за рахунок енергозберігаючих та інноваційних технологій зможуть надавати якісні послуги за нижчими цінами. Кожен з цих заходів може бути виправданий як інструмент стабілізації комунальної сфери; водночас, як неважко помітити, вони мають зовсім різні наслідки для різних суб'єктів та прошарків населення. Уряду та комунальним підприємствам вигідно підвищити ціни, незважаючи на зниження електоральної підтримки, але за умови, що вибори будуть не скоро. Державі стратегічно важливо реформувати галузі в цілому. В результаті люди можуть виявитися або отримувачами благ, або об'єктами примусу.

Таким чином, навіть орієнтуючись на досягнення суспільно значущих цілей, особи, які приймають рішення, скоріше будуть схильні нехтувати інтересами якогось суб'єкта за рахунок надання преференцій іншому.

У деяких ситуаціях сторони, які беруть участь у визначенні проблеми, займають строго інструментальну позицію, пропонуючи ретельно розроблений план дій, спрямований на досягнення бажаних цілей. В інших випадках самі засоби, а не мета опиняються в центрі уваги. Сам зміст політичних заходів постає в експресивній формі, і процес імплементації трактується в поняттях корупції й перекручування загальнозначущих цілей і цінностей. Цікава ситуація може виникнути у випадку, коли сторони в дебатах по-різному акцентують мету й засоби, інакше кажучи, коли відсутня загальна концептуальна орієнтація, необхідна для осмисленої дискусії.

Характер рішення. При визначенні проблеми в політичному процесі боротьба точиться як навколо різних аспектів самої проблеми та сторін, так і навколо характеристик можливого вирішення проблеми. Доти, поки з цього питання не досягнуто загальної політичної згоди, інститути влади залишаються без засобів політичної дії: інакше кажучи, підсумок цієї боротьби визначає те, яким чином проблема буде вирішена.

На даній стадії процесу основним питанням є сама наявність рішення: чи переконані ключові учасники процесу в існуванні засобів, що дозволяють досягти бажаного? Прийнятність рішення не має прямого відношення до ефективності дії, скоріше вона характеризує ступінь конформності стосовно стандартних кодексів поведінки. У певному сенсі це ще один аспект протиріччя цілей і засобів, про яке мова йшла вище. За своєю суттю це питання етики: чи існують установлені соціальні принципи, що забороняють застосування певних рецептів, навіть якщо проблемна ситуація погіршується й запропоновані рецепти здатні цьому запобігти?

На етапі, коли щодо запропонованого рішення досягнуто принципової згоди, залишається ще одна перешкода, яка має бути подолана: чи впевнені насправді політичні актори в тому, що є достатні ресурси для реалізації запропонованого рішення?

На останньому етапі формулювання проблеми стоїть питання - хто визначає проблеми: найчастіше це індивіди, групи з різними інтересами, які вважають ту або іншу проблемну ситуацію своєю професійною сферою та прагнуть не допустити в ці межі ніяких конкуруючих думок. Як правило, це особи, що мають особливий

соціальний статус і рівень освіти (часто професіонали), які користуються повагою. У політичному плані основне питання полягає в тому, за ким суспільство визнає легітимне право займатися тією проблемою, яка вимагає суспільного втручання.

Політичне рішення як об'єкт політичної аналітики

Політична система підтримує зв'язок і буде свої відносини із зовнішнім середовищем через політичні рішення та дії, спрямовані на їхню реалізацію, вони є основним фактором, що характеризує якість взаємин політичної системи та суспільства із зовнішнім середовищем, вони є результатом її діяльності, за яким оцінюється ефективність функціонування основних політичних інститутів суспільства, підтверджуються або спростовуються претензії політичних сил та еліт на здійснення влади. Вироблення і прийняття політичних рішень становлять собою механізм перетворення суспільних вимог у загальнообов'язкові публічні норми, які регулюють відносини і визначають розподіл владних ресурсів у суспільстві з метою вирішення політично значущих проблем.

Визначимо деякі характеристики політичних рішень.

Публічність політичних рішень. Публічний характер рішень є основною відмінною ознакою, яка дозволяє провести умовну межу між політичними й неполітичними рішеннями. Публічність зумовлена, зокрема, масштабністю наслідків та ціною можливої помилки політичних рішень, де, з одного боку, можуть зачіпатися інтереси певних прошарків населення або інтереси всього суспільства, а з другого - залучатися величезні матеріальні ресурси.

Ресурсний дефіцит і невизначеність: будь-яке політичне рішення приймається в умовах обмеженості інформаційних, фінансових, людських та інших ресурсів, що, у свою чергу, поглиблюється нестабільністю навколишнього середовища, відсутністю технічних або інституціональних можливостей впливу на ті значущі фактори, які справляють вплив на результати прийнятого рішення.

Спрямованість на проблему. Рішення вимагає пошуку й вибору альтернативних шляхів його реалізації. Політичні рішення можна поділити на кілька типів.

За ступенем раціоналізації процесу вироблення і прийняття:

- інтуїтивні рішення, прийняті на підставі індивідуального суб'єктивного відчуття правильності обраного рішення;

- рішення, засновані на практичному досвіді та деякою мірою на традиції, в основі яких лежать набутий практичний професійний досвід та елементарна логіка;

- раціональні рішення, в основі яких лежить об'єктивний аналітичний процес, що складається з ряду послідовних етапів і припускає застосування аналітичних методів і процедур дослідження.

За рівнем прийняття і масштабу розрізняють:

- стратегічні рішення, які приймаються на вищому рівні керівництва держави і стосуються найважливіших питань життєдіяльності суспільства, організації та напрямів його розвитку;

- тактичні рішення, прийняті на середньому рівні управління і стосуються конкретних питань діяльності організації або установи;

- оперативні рішення, що прийняті на рівні управління поточними питаннями, що вимагає ситуативного негайного вирішення.

За залежністю від умов, у яких приймаються рішення, розрізняють:

- рішення прийняті в умовах визначеності, коли стан зовнішнього середовища відомий та існує певна впевненість і прораховуваність наслідків прийняття кожного з можливих варіантів рішення;

- рішення, прийняті в умовах ризику, коли можливі різні стани зовнішнього середовища, однак достатньо даних для встановлення ймовірності кожного із цих станів;

- рішення, прийняті в умовах невизначеності, коли значення основних факторів і можливих станів зовнішнього середовища в конкретній ситуації невідомі.

Різні теоретичні підходи до процесу прийняття політичних рішень сходяться на тому, що треба дати відповідь на основні питання:

- якого роду інформацію можуть використовувати особи, які приймають рішення, для вироблення свого судження;

- інформація є первинною основою для вироблення будь-якого рішення, і особи, що його приймають, повинні так чи інакше одержувати, аналізувати інформацію й діяти на її основі;

- які політично значущі цінності корелюють із прийнятими рішеннями;

- політичне рішення має дістати підтримку, достатню для того, щоб виключити альтернативні рішення. При цьому формування необхідної політичної підтримки означає пошук певних підстав серед цінностей, притаманних даному суспільству, та серед тих, кого безпосередньо стосується рішення. За таких обста-

вин інформаційний і ціннісний фактори перебувають у постійній кореляції та взаємодії в міру того, як одні приймають політичні рішення, інші прагнуть виробити теоретичне розуміння того, як цей процес відбувається і як він повинен працювати.

Критичного значення для процесу прийняття політичних рішень набуває інформація у подвійному відношенні. Успіх прийняття необхідного політичного рішення залежить від того:

- хто і якою інформацією володіє;
- хто і як її інтерпретує;
- хто і як інформацією маніпулює.

Найбільш значуща інформація, для прийняття політичних рішень, може бути зведена до п'яти основних компонентів:

- політичні проблеми;
- політичні альтернативи;
- політичні дії;
- політичні результати;
- політичні обмеження.

Політична проблема являє собою актуальну цінність, потребу або можливість, що може бути реалізована за допомогою колективної дії. Знання про проблему припускає виявлення інформації про причинно-наслідкові зв'язки, що характеризують проблемну ситуацію, а також про цілі, досягнення яких буде означати вирішення даної проблеми. Характеристика проблеми, таким чином, є критично значущим завданням у процесі прийняття рішень, оскільки від того, як проблема буде визначена, багато в чому залежить вибір рішення.

Політична альтернатива - це потенційно можливий напрям дій, що сприяють досягненню поставлених цілей і вирішенню політичної проблеми. Інформація про причинно-наслідкові зв'язки, які характеризують проблемну ситуацію, є критично значущою для вироблення такої "програми дій".

Політичні дії - конкретний набір або послідовність кроків у рамках обраної політичної альтернативи, що сприяють досягненню поставлених цілей і бажаних результатів. Рекомендації щодо тих або інших конкретних дій припускають, у свою чергу, наявність інформації про можливі позитивні і негативні наслідки (результати) застосованих дій, а також про політичні, правові, економічні та інші обмеження.

Політичні результати є спостережуваними наслідками політичних дій. Фактичні наслідки початих дій не завжди можуть бути передбачені заздалегідь, не всі є спланованими й бажаними. На

основі даних про фактичні наслідки здійснюється оцінка політичного рішення з погляду його ефективності й результативності.

Політичні обмеження являють собою умови, що задають спектр вибору шляхів і способів вирішення проблемної ситуації. Так, економічні обмеження можуть бути зумовлені доступністю ресурсів, правові обмеження визначаються припустимими формами й методами поведінки конкретного суб'єкта, який приймає рішення. Політичні обмеження визначаються "політичною прохідністю" рішення в просторі координат, заданих значущими інтересами, цінностями, ідеологічними переконаннями інших суб'єктів політичного процесу, здатних вплинути на процес прийняття або реалізації даного рішення.

У політичному ж відношенні будь-яке рішення є життєздатним тільки в тому випадку, якщо воно зможе залучитися *політичною підтримкою*. Політичні рішення можуть отримувати підтримку з різних джерел: виконавчої, законодавчої влади, суспільних і політичних організацій, лідерів громадської думки, пересічних громадян. Так чи інакше політична підтримка виявляє прихильність до закладених у рішенні суспільно значущих цінностей.

Характеризуючи джерела й форми політичної підтримки, зазвичай розрізняють підтримку "широкої громадськості" і підтримку "зацікавлених суб'єктів". Зацікавлені суб'єкти це здебільшого організації та особи, які мають конкретні інтереси у відповідній політичній ситуації. Створення необхідної політичної підтримки є завданням, яке стоїть перед політичними технологіями, котрі прагнуть мобілізувати підтримку як "широкої громадськості", так і "зацікавлених суб'єктів", що, у свою чергу, вимагає вміння обирати правильну технологію впливу з урахуванням різноманітних цінностей, переваг та інтересів у мінливій політичній ситуації. Політичні рішення, що не вписалися в цей контекст, не мають перспективи бути реалізованими і переходять до розряду утопій.

2.1.4. Системність політичної аналітики

Під системним аналізом розуміють сукупність прийомів і методів для вивчення складних об'єктів - систем, що являють собою складну взаємодію елементів системи. Взаємодія елементів характеризується структурними зв'язками - прямими й зворотними. Сутність системного аналізу полягає в тому, щоб виявити ці зв'язки й дослідити їх вплив на поведінку всієї системи в цілому.

Політологія покликана охопити й досліджувати світ політичного у всій його різноманітності. Основним принципом при цьому є розмежування не факту і цінності або засобів і цілей, а частини й цілого. Мова йде про те, щоб співвіднести частину з цілим, розглядати різні частини в рамках цілого. Наприклад, окремо взятого індивіда неможливо зрозуміти у власних термінах, якщо не врахувати, що індивідуальні цілі й ідентичність конструюються його участю в суспільних відносинах; наприклад, сімейні стосунки, різноманітні соціальні й політичні відносини тощо.

Функціонування будь-якої політичної системи зазнає впливу з боку інших політичних систем. Так, кожна політична система залучена в міжнародні відносини, оскільки на дії, які застосовуються тією або іншою політичною системою, впливають дії інших політичних систем.

Політичне має системний, структурний і функціональний аспекти. Зростаюча диференціація на всіх рівнях і в усіх сферах громадського життя веде до того, що різні соціальні організації, явища й процеси, такі як родина, праця, освіта, культура тощо, користуються зростаючою автономією. Але це не означає, що вони функціонують самі по собі. Еволюція сучасного суспільства являє собою двоєдиний процес, однією із сторін якого і є явна диференціація. Інша ж його сторона полягає в появі нових форм взаємозалежності різних сфер, інститутів, організацій, зацікавлених груп тощо.

З погляду системного аналізу суспільство й інші соціальні співтовариства можна розглядати як більш-менш стійкі утворення, що функціонують у рамках більш широкого середовища. Вони характеризуються як цілісні системи, що складаються з певного комплексу взаємозалежних елементів, які можна вичленувати із системи суспільних й аналізувати. Системи мають більш-менш чітко окреслені межі, які виділяють їх з навколишнього середовища, причому вони мають тенденцію до певної рівноваги.

Поняття "політична система" з'явилася із введенням у політичну науку системного підходу. Необхідність його використання в політичній науці визначається насамперед складністю, різноманітністю і багатоваріантністю самого світу політичного. Це й зумовило міждисциплінарний характер науки політології.

Найбільш конкретно міждисциплінарний характер політологічних досліджень проявляється в системному аналізі, що припускає всебічне вивчення політичних феноменів з використанням методів, інструментів, систем аргументації інших соціальних, гу-

манітарних і почасти природничих наук. Системний підхід припускає стандартизацію й уніфікацію наукових понять, систематизацію й упорядкування знань про політичні явища й реалії.

Для будь-якої системи, в тому числі політичної, характерні три основних виміри: реально існуюче; дія, поведінка або функція; становлення або еволюція. В ідеалі системний аналіз повинен охоплювати всі три виміри в сукупності. Однак у дослідницькій практиці головну увагу системники концентрують на перших двох аспектах, відсуваючи на задній план третій. Це зрозуміло, якщо врахувати, що системний аналіз найбільш ефективний там, де існує якась рівновага, факти визначилися, набули завершених обрисів, їх можна систематизувати, звести до кількісних параметрів, які легко піддаються виміру статистичними й математичними методами.

Очевидно, що системний підхід дозволяє аналізувати політичні явища у всій їх складності та взаємопереплетенні і з огляду на соціальні основи політики, і на зворотний вплив, здійснюваний останньою на соціальні реальності.

Основи системного підходу

Системний підхід, який виник на хвилі пошуків універсальних принципів загальної організаційної науки, зобов'язаний своєю появою, в першу чергу, прагненню адекватно зрозуміти й оцінити природу процесів, які відбуваються в суспільстві.

Системний підхід є логічним продовженням і однією з форм наукового підходу. Він покликаний підвищити рівень пояснювальної функції наукових теорій.

Системний підхід - це методологія наукового аналізу об'єкта у співвідношенні "система-середовище", що дозволяє розглядати об'єкт дослідження в органічному взаємозв'язку з факторами свого оточення. Співвідношення системи й середовища є значною мірою функціональним. Сукупність системи й середовища позначена як світ. Головною ознакою, яка відрізняє систему від середовища, є наявність усередині самої системи більш міцних і стійких зв'язків, ніж зв'язок між системою й середовищем. Ознака міцності та системності зв'язків задається можливістю впливу й регулювання процесів, які відбуваються в системі. Управління середовищем вкрай ускладнене. Всередині самого середовища виділяються різні групи об'єктів, розглянутих з погляду можливості управління її елементним складом. Відповідно виділяються середовища прямого й опосередкованого впливу. Середовище прямого впливу містить можливість безпосереднього впливу на мету виробничої

системи в обмежений період часу. Середовище опосередкованого впливу містить у собі фактори, які справляють на систему вплив, розтягнутий у часі, або вплив за допомогою інших проміжних ланок.

Серед основних завдань системного підходу варто виділити наступні:

- редукція феномену складності об'єкта;
- оптимізація й субоптимізація об'єкта або мети дослідження;
- подолання протиріччя між централізацією й децентралізацією в управлінні;
- кількісне визначення й вимір зв'язків;
- узагальнення й формування раціональних методів дослідження;
- дослідження зв'язку систем;
- обґрунтування етичних і соціально-політичних аспектів у проектуванні систем різних рівнів;
- розробка алгоритму побудови систем;
- вироблення організаційних методів у проектуванні й побудові систем;
- дослідження механізмів економічної оцінки систем;
- дослідження алгоритмів прогнозування соціальних структур;
- аналіз інноваційних процесів;
- організація збирання, обробки й управління інформацією;
- регулювання режиму оптимального управління організаційними структурами;
- планування діяльності й розподіл повноважень;
- вибір шляхів до заданого результату.

Для того, щоб повністю визначити середовище, необхідно знати всі фактори, які впливають на систему або визначаються системою. Уже тим, що дослідник намагається екстраполювати норми системного підходу до дослідження й розуміння навколишніх проблем з огляду на фактори середовища, він заганяє себе в певні рамки, які сприяють більшій строгості й точності в його спробах адекватного проникнення в об'єкт дослідження. Тому досягнення методології й техніки системного підходу є найважливішим засобом формування наукового мислення й способом адекватного й повного відображення досліджуваних предметів.

Системний підхід значною мірою вплинув на процеси проникнення наукових принципів у відображення практики соціальних змін, у ході яких утворюються об'єктивні сутності, зв'язки, ефекти, які розширюють наші уявлення про механізм соціальних

процесів. Всі процеси, що відбуваються в суспільстві, розглядаються не як випадкові, а як підпорядковані загальній логіці взаємодії організованих структур із середовищем. Винятковою властивістю системного підходу стало не тільки прагнення комплексно й повно вивчити об'єкт, але й у процесі цього вивчення сформулювати проблемну ситуацію й намітити завдання у її вирішенні. Спираючись на системний підхід, дослідник розчленовує об'єкт дослідження, виділяючи його внутрішні й зовнішні зв'язки з метою виявлення механізму його функціонування й розвитку. Завдяки системному підходу учений-дослідник конкретизує об'єкт дослідження до предмета, який набуває форми розумової моделі, представленій у вигляді сукупності властивостей і відносин досліджуваного об'єкта.

Така властивість системного підходу стала затребуваною при зростанні ролі складних систем, у процесі дослідження яких елементи аналізу й управління процесами розглядалися як одне ціле.

З погляду системної методології, соціальні системи належать до класу нелінійних систем, і тому їхнє відображення, а тим більше імітація, припускають використання різноманітних і нестандартних методів, які комбінують якісні й кількісні підходи до опису такого роду систем. Соціальні системи виступають зразком, який ілюструє застосування системного підходу, оскільки вони втілюють у собі властивості цілісності, гнучкості, неврівноваженості, по відношенню до яких найчастіше проявляються системні ефекти.

Дослідження соціально-економічних і політичних процесів стає складовою частиною системного підходу й виражається через сукупність відповідних понять. Найбільш важливими з них є наступні.

Система - це безліч взаємозалежних між собою елементів, що містить особливу якість, відсутню в складових елементів.

Елемент - неподільний у даній системі компонент складних об'єктів і процесів.

Структура - відносно стійка фіксація зв'язків між елементами системи, інваріантна щодо зовнішніх перетворень.

Цілісність системи - це її відносна незалежність від середовища й інших систем.

Емерджентність - незвідність властивостей системи до властивостей елементів системи.

Параметр - оперативно виражений елемент дослідження системи, який є формою локалізації інформації про властивості й ознаки цієї системи.

Функція - це вид дії підсистеми, що забезпечує цілісність даної системи.

Системний підхід використовує представлені вище категорії як інструменти, завдяки яким досліджувана область описується через сукупність відображуваних цими категоріями властивостей. Властивості виражають як статичні, так і динамічні параметри об'єкта.

Стан і функціонування - це режими наукового дослідження. Перший припускає аналіз властивостей об'єкта; другий - аналіз функцій. Об'єкти, які складають статичне положення, перебувають у певній рівновазі один з одним, що й утримує їх у стані спокою. Порушення рівноваги означає перехід об'єкта в режим функціонування.

Співвідношення об'єктів "Я - Інший" є предметом "рівновиваженого" дослідження. У цьому співвідношенні може і не передбачатися розгляд можливої третьої сутності, щодо якої фіксуються зміни в динаміці обох елементів. Взаємини об'єктів задаються нормами - правилами, що визначають характер відносин один до одного.

Між індивідами, групами й соціальними ролями може виникати рівновага. Рівновага є формою соціальної закономірності, оскільки фіксує регулярність і повторюваність даного соціального явища, його "прив'язку" до сформованих стійких тенденцій у заданій моделі поведінки.

При використанні принципів системного підходу конструюються цілісні когнітивні моделі, що слугують інструментом упорядкування інформації про об'єкт дослідження та управління і виступають методологічним засобом у вирішенні виникаючих управлінських проблем. Моделі в такому випадку стають системами управління.

Якщо "Я" виступає у вигляді незалежної змінної, то "Я" як соціальна функція виражає себе в певній ролі, яка робить "Я" функціональним щодо суспільного суб'єкта. Приміром, функціональними характеристиками соціальної ролі може бути роль батька, чоловіка й викладача ВНЗ.

Ступінь спільності, що її має об'єкт дослідження, визначає, яку частку в ньому займають методи причинного аналізу при дослідженні. Досліджувані об'єкти, обумовлені як малі групи, приміром, колектив кафедри, родина - більшою мірою залежать від фактора, який зумовлює причинний вплив, ніж політика або культура, які виявляють у режимі власної детермінації наявність складно-підпорядкованих сутностей. Основою наукового дослідження соціальних явищ є розділення незалежної змінної та функції цієї

змінної в діючій системі об'єкта. Незалежна змінна - параметр стану об'єкта, а функція - параметр його динаміки й розвитку. Як правило, межі між ними не є усталеними й визначаються цілями та завданнями дослідження.

Емерджентні якості об'єкта проявляються на статичному рівні: вони є в самій природі соціальної структури, яка, являючи собою лише систему координат, не перестає визначати поточні соціальні зміни. Усяка соціальна динаміка повинна аналізуватися в структурних категоріях. Структура виступає причиною соціальних змін. Соціальна структура - це можливий порядок елементів, вироблених та відтворених у ході соціальної взаємодії, який є і результатом, і середовищем.

Усталені системи описуються методами моделювання і мають властивості відтворюваності, верифікаційності властивостей і детермінованості з боку зовнішнього середовища. Складовими цих систем можуть виступати різні кількісні показники, що мають загальнозначущий характер. У рамках таких систем виділяють два типи показників: ендогенний, зумовлений внутрішнім станом системи, й екзогенний, викликаний зовнішніми факторами.

За співвідношенням екзогенних і ендогенних змінних, які включаються в модель, системи можуть розділятися на відкриті й закриті. Повністю відкритих систем не існує; система повинна містити хоча б одну ендогенну змінну. Повністю закриті системи - це системи, що не включають екзогенні змінні до свого складу; їхнє конструювання вимагає повного абстрагування від "середовища", тобто серйозного "огрубіння" реальних економічних систем, які завжди мають зовнішні зв'язки.

М'які системи - це системи, описувані на основі якісних критеріїв, тобто системи, які не можна виразити математично: системи порівняння товарів на корисність, суб'єктивна привабливість і т.ін.

Методологія м'яких систем спирається на слабкоструктурований тип опису об'єкта, який припускає безліч способів інтерпретацій. Методологія м'яких систем охоплює, як правило, складноорганізовані об'єкти, які зв'язують системи різних структурних рівнів, а отже, не мають міцної прив'язки до реального світу.

У соціальній системі суб'єкти діють у рамках правил, які вони розуміють по-різному, а також норм, що діють у даній системі, і тому більшість протиріч та проблемних ситуацій визначається розбіжностями в інтерпретаціях ситуацій, які виникають у суспільстві.

У дослідженні політики неможливо адекватне вивчення політичної сфери без проникнення у сферу цілей та ідеалів. Політична наука має справу з розумінням і тлумаченням людських цілей, а там, де мова йде про цілі, неодмінно присутні цінності. Тому дослідження політики неодмінно пронизане морально-етичним началом, вивчення політики без морального виміру неможливе.

Приміром, політичну науку можна визначити як систематичне вивчення системи управління й політичного процесу з погляду світу суцього й світу належного, а також досягнення найбільшого збігу між ними.

Політичне включає як статику, так і динаміку, які втілюються, відповідно, у політичному порядку й політичному процесі. Важливо врахувати, що динамізм буття робить його вічно незавершеним, і навпаки, незавершеність буття є ознакою його динамізму.

Але динаміку світу політичного не можна правильно зрозуміти без всебічного дослідження явищ у даний історичний період. Із цього погляду дослідження політики однаковою мірою охоплюють як існуючий політичний порядок, де домінують постійні, незмінні величини, так і політичний процес, де переважають змінні величини. Політичний порядок включає структурні й системні елементи. Тут важливо досліджувати проблеми політичного панування й правління, панування й співробітництва; формування влади й політичної нерівності; механізму правління в рамках різних державно-політичних систем; відносини людей з інститутами влади; механізму забезпечення єдності, життєздатності й безперерійного функціонування суспільства, політичної соціалізації.

Основними етапами побудови м'якої системи є:

- визначення мети системи;
- опис і формулювання проблемної ситуації, викликані намірами реалізації такої мети;
- розробка концептуальної моделі;
- виявлення режиму функціонування моделі через визначення діапазону припустимих відхилень;
- розробка альтернативних варіантів із забезпечення оптимальних умов у реалізації цілей.

Отже, об'єктом дослідження соціально-економічних і політичних процесів виступає аналіз м'яких систем з різним ступенем внутрішньої структуризації. Важливим елементом такого аналізу є виявлення рівноймовірних альтернатив, оцінюваних на основі різних методик і процедур. Про це мова йтиме нижче.

Одним із системних підходів до дослідження м'яких систем є підхід, який суміщає системний і структурно-функціональний методи. Прикладом такого підходу може бути дослідження політичної системи як поведінкової системи, що перебуває в певному середовищі, з яким ця система взаємодіє. Виявлення у навколишньому середовищі елементів, які сприяють підтриманню стійкості системи або, навпаки, дестабілізують політичну систему, сприяє виявленню ряду нових дослідницьких можливостей, особливо корисних для ефективного управління процесами сприятливої стабілізації політичної системи. При цьому необхідно враховувати кілька важливих моментів.

По-перше, такий підхід до дослідження припускає, що політичні взаємодії в суспільстві являють собою особливу систему поведінки, це - визначальний факт, виходячи з якого можна одержати безліч висновків при подальшому аналізі.

По-друге, досліджувати політичну систему треба, розглядаючи її в економічному, геополітичному, фізичному, біологічному, соціальному й психологічному оточенні. Ці складові закладають основу аналізу виживання політичних систем у стабільному або нестабільному світі.

По-третє, уточнення того, що являють собою різні види оточення, корисне й необхідне, оскільки політична система є відкритою й м'якою системою. Внаслідок її власної природи як соціальної системи, виділеної з інших соціальних систем, вона зазнає їхнього постійного впливу.

По-четверте, треба враховувати той факт, що деякі політичні системи мають надзвичайно високий ступінь виживання, вони існують і при несприятливому впливі навколишнього середовища. Це означає, що вони мають високу здатність реагувати на загрозливі впливи й тим самим адаптуватися до умов, що змінюються.

У внутрішній організації політичної системи важливою властивістю є здатність пристосовуватися до умов свого функціонування. Політичні системи включають найрізноманітніші механізми, за допомогою яких їм вдається справлятися із негативними впливами середовища. За допомогою цих механізмів вони можуть регулювати свою поведінку, трансформувати внутрішню структуру й навіть змінювати фундаментальні цілі.

Для аналізу стійкості політичних систем у політологічних дослідженнях дослідники часто застосовують аналіз рівноважних станів. Найважливішим недоліком аналізу рівноважних станів є

те, що він фактично нехтує здатністю систем справлятися із впливом середовища. Підхід, заснований на тому, що політична система прагне підтримувати стан рівноваги, повинен припускати наявність зовнішніх впливів і загроз. Саме вони призводять до того, що відносини влади в політичній системі виходять із передбачуваного стабільного стану. Потім звичайно система досліджується в рамках припущення, її повернення до вихідного стабільного стану. Якщо системі це не вдається, її розглядають як таку, яка рухається до нового стану рівноваги, що має бути зазначено й описано. На шляху ефективного застосування поняття "рівновага" для аналізу політичного життя існує безліч труднощів.

По-перше, рівновиважений підхід створює враження, що елементи системи мають тільки одну основну мету: шляхом подолання зовнішніх впливів здійснити повернення до вихідної точки рівноваги або рухатися до якої-небудь нової точки рівноваги. При цьому мається на увазі прагнення до стабільності, таким чином ніби стабільність була найбільш бажаним станом.

По-друге, недостатньо уваги приділяється формулюванню проблем, які стосуються вибору конкретного шляху повернення системи у вихідну точку рівноваги або досягнення нової точки рівноваги.

Неможливо зрозуміти процеси, які забезпечують здатність того або іншого типу політичної системи відтворювати себе, якщо вона (система) або форма реакцій з боку суспільства на неї вважаються наперед заданими. Система цілком може мати іншу мету, ніж досягнення тієї або іншої точки рівноваги.

Можна припустити, що окремі елементи системи можуть іноді виконувати дії, що сприяють руйнуванню стану рівноваги, або навіть підтримувати перманентний стан нерівноваги. Типовим випадком подібного роду є, наприклад, той, коли влада прагне зберегти свої повноваження, підтримуючи внутрішню перманентну нестабільність або перебільшуючи зовнішню загрозу. Приміром, Верховна Рада України з жовтня 2005 р. до моменту написання книги фактично свідомо не приводила до присяги суддів Конституційного Суду України, тим самим не дозволяючи вищій судовій інстанції країни функціонувати. Недієздатність суду була необхідна частині депутатського корпусу для недопущення скасування конституційної реформи.

Загальною властивістю всіх політичних систем є їхня здатність адаптувати зовнішні впливи позитивного, конструктивного й інноваційного типу, система може справлятися із впливом,

прагнучи змінити своє оточення таким чином, щоб взаємодія між нею й цим оточенням не приводила до зростання напруги; елементи системи, яка зазнала зовнішнього впливу, можуть навіть істотно трансформувати відносини між собою, змінити власні цілі й способи дій, що дозволить системі значно краще справлятися із впливом середовища.

Для будь-яких соціальних систем, включаючи політичні, адаптація є безліччю різноманітних дій, за допомогою яких відбувається модернізація, і здійснюються зміни в самій системі. У підсумку система набуває здатності успішно реагувати на будь-які потенційно небезпечні виклики сучасності.

Політичний процес внаслідок особливості його організації піддається змінам і розвитку, що в цілому приводить до його модернізації.

Політичні зміни - це реакція на різні змінні фактори, які ведуть до якісних змін, міняється спосіб і характер взаємодії між політичними суб'єктами, між політичною системою й зовнішнім середовищем.

При дослідженні політичних змін мається на увазі, що різні зміни відбуваються в рамках однієї й тієї ж політичної системи з тими самими якісними характеристиками. У ході змін відбувається відтворення політичної системи у цілому та її окремих частин. Відтворення в політичних системах не є повним, новий стан і його складові відрізняються від початкового, "нові якості й властивості", що з'являються як у способі, так і характері взаємодії, будемо розглядати як кількісні зміни.

Політичний розвиток можна охарактеризувати як послідовну зміну якісних станів політичної системи в цілому та окремих її складових частин. Внаслідок цього політичний розвиток характеризується якісними змінами в політичній системі.

Чіткої межі між політичною зміною і політичним розвитком не існує. Політичний розвиток досить складно досліджувати безпосередньо аналітикові, оскільки на практиці він сам є учасником політичних змін, а і тому оцінити масштаб цих змін, їх якісний рівень, історичну значущість через "включеність" у політичні зміни його як актора й учасника видається досить складним.

Політичні процеси досить різноманітні за своїми основними параметрами. У політичній науці існує кілька варіантів типології політичних процесів.

Залежно від характеру змін виділяють еволюційний і революційний типи. Під еволюційним розвитком розуміють такий тип,

що містить у собі поступові, покрокові якісні зміни. Під революційним - тип розвитку, орієнтований на масштабність і швидкоплинність. Досить часто виділяють стабільний і кризовий типи розвитку. Передбачається, що стабільний тип політичного розвитку характерний для суспільств, де існують достатні інституціональні гарантії й суспільний консенсус, які запобігають різким змінам політичного курсу й тим більше різкій зміні політичного режиму. У той же час передбачається, що основою стабільного розвитку є здатність системи адекватно реагувати на виклики середовища. Це сприяє поступовому й плавному характеру змін.

Кризовий тип розвитку характерний для суспільств, де відсутні необхідні умови й відсутня система, здатна давати адекватні відповіді на зовнішні зміни. Тоді політичний розвиток здійснюється у вигляді кризи, що може зачіпати як окремі сторони політичного життя, так і всю систему в цілому. Розвиток повномасштабної кризи приводить до нестійкого стану системи або навіть до її розпаду.

Виділення цих двох типів політичного розвитку також варто визнати умовним. Насправді під стабільним або кризовим розвитком дуже часто розуміють не еволюційну динаміку політичної системи, а характеристики повсякденних та історичних політичних процесів, які відбуваються в її рамках. На практиці ми можемо, як правило, спостерігати чергування криз і періодів відносної стабільності. У такий спосіб варто розглядати кризовий характер змін і політичну стабільність не як характеристики політичного розвитку в цілому, а як особливості його окремих моментів.

Виділяють також типи політичного розвитку на основі його змісту, наприклад, глобалізацію. Під глобалізацією розуміють взаємозалежність суспільних і політичних процесів у всіх країнах і регіонах світу.

Іншим типом політичного розвитку є модернізація.

Політичну модернізацію ми можемо визначити як спосіб забезпечення адекватного реагування й пристосування політичної системи до умов, які змінюються, а також до викликів сучасності.

Найчастіше використовуваний механізм політичної модернізації - запозичення (копіювання, імітація) зразків.

Звичайно виділяють два типи імітації:

- імітація алгоритму, коли копіюється механізм якого-небудь процесу, включаючи його зміст або функціональне навантаження (наприклад, процес взаємодії трьох галузей влади);

- імітація результату або форми, інакше кажучи, "симуляція" (наприклад, проголошення вільних і змагальних виборів як принцип, тобто *de jure*, при їх невільному й незмагальному характері *de facto*, або створення трьох гілок влади без фактичної реалізації принципу поділу влади).

При цьому найкращі результати з погляду вирішення завдань модернізації дає імітація алгоритмів.

Варто врахувати, що імітація здійснюється не в порожньому просторі, а в конкретно-історичному й соціокультурному контексті тієї або іншої країни під впливом національних традицій. Більше того, імітаційні інститути й практики не тільки змінюються під впливом традицій, але й видозмінюються під ці традиції. У цілому можна стверджувати, що відбувається взаємовплив традицій і запозичень, а також їх зміна в ході цього процесу.

Системний аналіз дозволяє розробити гнучкий та ефективний теоретичний підхід для дослідження політичної системи.

Необхідно врахувати, що політичні системи повинні зуміти запропонувати суспільству прийнятну систему цінностей і знайти спосіб визнавати їх обов'язковими більшістю членів суспільства. Ці дві властивості виділяють політичні системи серед інших типів соціальних систем.

Отже, ці дві відмінні властивості - пропозиція цінностей суспільству та обов'язковість їхнього визнання - є основними змінними політичного життя. Їх наявність можна вважати необхідною умовою того, що політична система існує.

Причиною для введення цих змінних є те, що вони дозволяють більш точно встановити як і які впливи загрожують дестабілізацією системі.

При цьому метою аналітика є встановлення рівня критичних значень змінних, при якому вони становлять загрозу стійкості системи. Це може бути зовнішньополітична загроза, наприклад підвищення цін на енергоносії Росією для України, від яких залежить економіка країни, внаслідок чого може настати глибока економічна криза, що, у свою чергу, повинно викликати загальну дезорганізацію й кризу політичної системи, і різке зростання нелояльності населення до влади. Припустимо, що, як наслідок такої ситуації, влада або виявиться неспроможною приймати необхідні рішення, або ці рішення не будуть виконуватися. У цьому випадку запропоновані владою цінності суспільством прийматися не будуть, і, як наслідок, у суспільстві будуть проявлятися дестабілізу-

ючі змінні через нездатність політичної системи виконувати одну зі своїх найважливіших функцій, пов'язану з регулюванням поведінки його членів.

Даний приклад буде відповідати стану політичної системи, коли втрачається стабільність та стійкість і виникає системна криза влади. Але руйнування політичної системи може і не відбутися, рідко загрози бувають незворотними і система, яка пережила кризу, у тій або іншій формі виживає. Незважаючи на кризу влада може зберегти здатність приймати певні рішення і навіть домагатися іноді їхнього виконання. При цьому якась частина проблем, які вимагають політичного рішення, буде перебувати під контролем. Інакше кажучи, не завжди істотні змінні повністю виходять за межі нормального діапазону трансформації. Трапляється, що область цих змін ніби трохи зміщена порівняно з нормальною ситуацією, коли влада, наприклад, частково не здатна приймати необхідні рішення й домагатися їх виконання з потрібною регулярністю. У таких умовах істотні змінні в цілому не виходять за межі припустимого діапазону змін, вони зазнають кризових впливів, але залишаються в межах критичних точок. І доти, поки політична система здатна втримувати свої істотні змінні в цих межах, можна стверджувати, що вона має здатність до виживання. Система може зруйнуватися саме з тієї причини, що виявилася нездатною вжити адекватних й ефективних заходів відносно невідвортної кризи. Але саме здатність системи відповідати на кризу вчасно й адекватно має вирішальне значення. Саме реакція системи дозволяє оцінити ймовірність того, що вона зуміє перебороти ситуацію дестабілізації. Питання про характер реакції політичної системи на загрози може продуктивно досліджуватися в рамках системного аналізу політичної системи.

Проблемою політичної теорії є розробка концептуального апарату для розуміння факторів рішень, які впливають на всі типи, прийняті у системі. Таким чином, системний аналіз політичного життя спирається на уявлення про систему, яка перебуває в певному середовищі й зазнає зовнішніх впливів, що загрожує вивести істотні змінні системи за межі їх критичних значень. У рамках цього аналізу важливим є припущення про те, що для виживання система має бути здатною відповідати на загрози за допомогою дій, які усувають дестабілізацію й кризу. Дії влади мають ключове значення щодо цього. Для осмислених та ефективних дій влада повинна мати можливість одержувати необхідну інформацію про

те, що відбувається. Маючи інформацію влада може забезпечувати виживання та стійкість системи.

Наприклад, при економічній кризі може бути збільшений потік дезінформації з метою перекласти провину за те, що відбувається, на третю сторону. Наприклад, після певних невдач на посаді Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко відповідальність за невдачі була частково перекладена на оточення Президента й фактично на самого Президента. Як наслідок відбулася відставка уряду, але не втрата електоральної підтримки.

Системний аналіз є необхідною складовою політичної аналітики. У запропонованому нами підході системний аналіз ґрунтується на комплексних аналітичних методах, які забезпечують аналітика об'єктивною інформацією про політичну ситуацію та процеси, що, в свою чергу, дозволяє здійснювати планування та ефективне управління відповідно до програмно-цілевих принципів.

Системний аналіз ґрунтується на наступних принципах:

1) *єдності* - спільний розгляд системи як єдиного цілого і як сукупності частин;

2) *розвитку* - врахування динаміки та змінюваності системи, її здатності до розвитку та модернізації, накопичення інформації з урахуванням впливу зовнішнього та внутрішнього середовища;

3) *глобальної мети* - відповідальність за вибір глобальної стратегічної мети (реформи заради стабільності, демократизації і т.ін.). Оптимізація підсистем може і не привести до оптимуму всієї системи;

4) *функціональності* - спільний розгляд структури системи й функцій із пріоритетом функцій над структурою;

5) *децентралізації* - єдність та взаємовплив процесів децентралізації та централізації;

6) *ієрархії* - підпорядкованості та ранжирування частин;

7) *невизначеності* - врахування імовірного настання подій;

8) *організованості* - виконання та впровадження рішень, уміння у відповідний термін реагувати, робити висновки.

Сутність системного підходу визначається по-різному залежно від методології, яку обирає дослідник. У цілому, враховуючи ряд взаємозалежних аспектів, які в сукупності та єдності становлять системний підхід, можна визначити їх наступним чином:

- системно-елементний, що відповідає на питання, із чого (яких компонентів) утворена система;

- системно-структурний, що розкриває внутрішню організацію системи, спосіб взаємодії її компонентів;

- системно-функціональний, що показує, які функції виконує система та компоненти, з яких вона складається;
- системно-комунікаційний, що розкриває взаємозв'язок даної системи з іншими як по горизонталі, так і по вертикалі;
- системно-інтегративний, що показує механізми, фактори збереження, удосконалення та розвитку системи;
- системно-історичний, що відповідає на питання, як, яким чином виникла система, які етапи у своєму розвитку проходила, які її історичні перспективи.

Системний підхід сприяє, головним чином, виробленню правильного методу мислення щодо процесу дослідження. Аналітик повинен мислити відповідно до системного підходу. При вивченні системного підходу засвоюється такий спосіб мислення, який, з одного боку, сприяє усуненню зайвої ускладненості, а з другого - допомагає аналітику усвідомлювати сутність складних проблем і приймати рішення на основі чіткого уявлення про політичну ситуацію. Важливо структурувати завдання, окреслити межі дослідження.

При дослідженні політичних систем основне завдання полягає в умінні правильно сформулювати проблеми й вибрати ефективні методи для їх вирішення.

Залежно від вибору методології здійснюється використання того або іншого методу в дослідженні системи. Системний підхід дозволяє поєднувати ефективні методи, які можна розділити на три групи: методи аналізу, регулювання й проектування. Комплексне застосування цих методів дозволяє ефективно управляти політичною системою, створюючи умови, коли зміни системи прогнозовані й цілеспрямовані.

- Методи аналізу дозволяють відслідковувати поточний стан досліджуваної системи.

- Методи регулювання дозволяють виявити способи спрямованого впливу на природну поведінку систем. Методами ефективного регулювання політичних процесів є різні політичні технології;

- Третя група методів дозволяє визначити перспективи цілісного розвитку системи із заданими властивостями.

Методи аналізу передують проектуванню схеми управління із заданими властивостями, з урахуванням коректування проміжних результатів. Аналіз політичних систем припускає виділення з досліджуваних об'єктів стійких зв'язків між елементами, що забезпечують режим внутрішньої саморегуляції систем. Такий аналіз стає можливим при встановленні причинних залежностей в об'єкті

дослідження, коли виділяється стійка логічна послідовність причин, які утворюють об'єкт дослідження, виділяється його логічна структура, виявляється схема взаємозв'язку, складовий об'єкт факторів і внутрішніх елементів, виявляються характерні для об'єкта зміни. Відсутність повної інформації про об'єкт компенсується його логічною реконструкцією, у ході якої досліджуваний об'єкт розкладається на складові елементи відповідно до логічних принципів. До комплексу методів аналізу варто зарахувати: причинний, кореляційний, факторний і логічний аналіз.

Управляти, коректувати, діагностувати поточний стан політичної системи дозволяє регулювання поведінки керованих систем з урахуванням поставленої мети й поточного стану досліджуваної системи. Механізм регулювання забезпечується за допомогою поточного тестування й моніторингу стану систем.

Проектні методи дозволяють зробити реконструкцію проблемних і конфліктних кризових ситуацій, з моделюванням альтернативних шляхів розвитку ситуацій і переоцінки ухвалених рішень.

При системному дослідженні політичних систем та процесів у політичній аналітиці комплексність дослідження забезпечується застосуванням груп методів, наближених як до аналітичної філософії та лінгвістики (дискурс-аналіз, інтент-аналіз, контент-аналіз, когнітивні методи), до політології (політичний аналіз, аналіз політичної ситуації, івент-аналіз) та методів, наближених до соціології моделювання, групи прогностичних методів. Практичні методи політичної аналітики дозволяють ефективно досліджувати навколишнє середовище, що впливає на політичну систему. Частиною середовища, в якій функціонує людина, є мовне середовище. Мова в цьому аспекті розглядається як середовище перебування і як засіб впливу на середовище людини. При дослідженні політичних систем і процесів політична аналітика інтегрує системний підхід до дослідження з рядом сучасних методів, які дозволяють досліджувати специфічну мову політики. Такі принципи політичної аналітики як системність, інтегративність і комплексність проведення дослідження дозволяють із більш високим ступенем варіативності й різноманітності вибирати методологічний інструментарій порівняно з іншими використовуваними підходами в дослідженні політичної сфери.

Водночас наявність невирішених проблем, не пояснених політичних явищ актуалізує проблему вдосконалення й універсалізації дослідницьких підходів до політичної сфери.

2.2. Специфічні складові політичного аналізу в державному управлінні

2.2.1. Політичний моніторинг та оцінювання в системі аналітичного забезпечення процесів державного управління

У демократичному суспільстві, особливо в процесі його реформування, постійно зростає динаміка соціальних і політичних процесів, яка, у свою чергу, створює нові виклики та ситуації, в яких управлінці змушені приймати спонтанні політико-управлінські рішення. Одним з кращих способів уникнути такої спонтанності є постійне відстеження інформації про суттєво важливі для державної політики чинники суспільного середовища.

Насамперед, акцентуємо увагу на тому факті, що термін "моніторинг" (від лат. *monitor* - той, що спостерігає, попереджає) трактується в науці й практичній діяльності неоднозначно. Виділяється принаймні три його значення. По-перше, під моніторингом розуміють систему вимірювання характеристик процесу. В другому випадку - це не тільки вимірювання характеристик, але й вироблення деяких корекцій. Третій варіант більше уваги приділяє самій корекції процесу. Контексту політичної аналітики найбільше відповідає розуміння моніторингу як спеціальної системи управління з трьома підсистемами: інформаційною, аналітичною та оперативною⁸⁰. Таке визначення охоплює всі три вищезазвані складові цього процесу і найбільшою мірою відповідає його змісту в контексті управлінських процедур.

Методологічне обґрунтування моніторингу в системі розроблення та реалізації державної політики зводиться до необхідності створення комплексної системи збирання, накопичення, опрацювання та використання інформації, що розкриває специфіку окремих складників діяльності суб'єктів державного управління, його динаміку, що виявляється через внутрішні й зовнішні зв'язки тощо. Розв'язання цієї проблеми можливе за умови дотримання таких принципів⁸¹:

⁸⁰Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - С. 129.

⁸¹Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.

1. Принципу єдності цілей, який полягає в уніфікації понятійного базису, науково-методичних і практичних розробок у межах єдиної цільової програми. Дотримання цього принципу потребує скоординованого підходу до формування парадигми моніторингового дослідження та організації загального понятійного базису як вихідного моменту.

2. Принципу ієрархічності, згідно з яким відстеження суспільно-політичної ситуації на відповідній території входить в ієрархію загальної системи моніторингу державної політики й відповідно координується. На основі цього принципу можна організувати нову структуру досліджень активності суб'єктів політичної системи й державного управління, елементи якої відрізняються за рівнем і видами отриманої інформації. Рівень подання інформації варто розглядати як критерій, за яким диференціюються та ранжуються операції, починаючи від первинних досліджень і закінчуючи складанням прогнозів та прийняттям рішень щодо відповідного напрямку політики.

3. Принципу комплексності, який полягає в інтегруванні науково-методичних розробок і практичній реалізації управлінських впливів, їх взаємовдосконаленні. Цей принцип - необхідна умова, що забезпечує ефективне функціонування всієї програми моніторингу. Дотримання вимог комплексності забезпечує практичну реалізацію управлінських впливів на сучасному етапі, а також оперативну реакцію суб'єктів державного управління на зміни суспільно-політичної активності. При цьому на всіх етапах розроблення та реалізації державної політики забезпечується раціональне впровадження й використання результатів моніторингу та науково-методичних розробок.

4. Принципу альтернативності, згідно з яким єдина концепція моніторингу здійснюється з урахуванням кількох варіантів розвитку суспільно-політичної ситуації та з урахуванням можливих змін у системі державного управління.

5. Принципу системності, за якого політичне середовище, управлінська система та сама система моніторингу розглядаються як системи різних класів, що взаємодіють відповідно до системоутворювальних сил.

Однак найчастіше буває так, що державні керівники розраховують на непоінформованість людей, до яких звертаються зі своїми пропозиціями, програмами. Інколи цей розрахунок себе виправдовує. У людей коротка політична пам'ять, і основна маса громадян стає жертвою так званого поточного політичного аналізу, коли

оцінюються тільки дії органів державної влади в контексті поточних подій⁸². Справді, громадянину, що переважно зайнятий вирішенням власних проблем, важко, а найчастіше й непотрібно, прогнозувати дії якого-небудь органу державного управління, виходячи із заяв його керівництва. Навряд чи вдасться одержати продуктивний результат, скоріш за все громадянин помилиться у своїх прогнозах і буде знову й знову міркувати про "політичну підступність" держави.

Органам державної влади доцільно відслідковувати політичний резонанс, який вони створюють у суспільстві не тільки своїми діями, але й заявами про перспективи наступних дій. Якщо вибудовувати подібні заяви в деякій хронологічній послідовності, співвідносячи їх із розвитком загальної політичної ситуації, то можна знайти тенденції в реакції суспільства на державну політику, наприклад, того чи іншого уряду⁸³. Це і є найпростіший приклад політичного моніторингу в державному управлінні.

Для того щоб провести такий первинний аналіз, зовсім не треба бути політологом. Адже необхідна інформація доступна. Потрібен лише певний рівень політичної культури суспільства, що спонукає керівників не байдуже, а зі знанням справи ставитися до того, які політичні настрої в суспільстві будуть супроводжувати процес реалізації державної політики, усвідомити власну причетність до цього процесу.

Об'єктом політичного моніторингу можуть бути політичні партії, рухи та їхні лідери, громадські організації, соціальні групи й широкі маси населення. Одним з найбільш транспарентних джерел інформації в такому дослідженні можуть бути засоби масової інформації.

Політичний моніторинг передбачає можливості використання різноманітних методик. Наприклад, для відстеження політичного рейтингу уряду доцільно застосовувати опитування, анкетування, експертні оцінки, фокус-групи, вивчення матеріалів преси тощо. Найкращий результат дає комплексний підхід в організації політичного моніторингу. Значно розширюються можливості дослідження при використанні комп'ютерних технологій, особливо в частині систематизації, обробки інформації та створення баз даних.

Етапи проведення моніторингу впливають з логіки розвитку самого досліджуваного явища. На першому етапі вибирається

⁸²Эффективность государственного управления : пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова. - М. : Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. - 848 с.

⁸³Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. - М. : РАГС, 2000. - С. 161-171.

об'єкт дослідження, уточнюється мета, визначаються хронологічні рамки спостереження. У такий спосіб створюється первинна модель майбутнього дослідження. Дуже важливо правильно визначити гіпотезу дослідження - передбачувані результати. Гіпотеза з самого початку дає аналітику матеріал для порівняльного аналізу та відтинає масу другорядної, опосередкованої інформації. Далі необхідно визначити й класифікувати джерела отримання інформації, методи її систематизації та обробки. Велике значення має також вибір оптимального варіанта: форми, змісту та періодичності підсумкових матеріалів. Здійснюючи політичний моніторинг для потреб державного управління, ми фактично втілюємо один з варіантів оцінювання ефективності державної політики, яке опосередковане громадською думкою та суспільно-політичним станом об'єкта цієї державної політики. У цьому випадку суб'єкт державного управління, як правило, розглядається як цілісний.

Але важливе значення в процесі реалізації державної політики, якщо її спрямовано на досягнення конкретного результату, має взаємодія різних органів державної влади, покликаних цю політику реалізовувати. Оскільки сам по собі процес взаємодії державних органів ще не гарантує досягнення наміченого результату, виправданим є підхід, за якого в системі політичного моніторингу взаємодії цих органів визначається насамперед ефективність такої взаємодії. Втім, остаточне судження про ефективність взаємодії органів державної влади виноситься лише у зіставленні ефекту, що виник внаслідок такої взаємодії, і її кінцевого результату. В системі такого моніторингу визначну роль може відіграти саме політичний аналіз. У цьому випадку мова може йти про системний політичний аналіз.

Значною мірою призначення системного політичного аналізу полягає у виявленні способів підтримки рівноважного, стабільного стану політичної системи, її здатності адаптуватися до навколишнього середовища та здійснювати визначені функції.

Формування політичної системи (або окремих її підсистем, серед іншого - системи органів державної влади) пов'язане з поступовим набуттям політичними відносинами ряду суттєвих ознак:

- по-перше, це стійка взаємозалежність різних елементів політичного життя. Якщо такої взаємозалежності немає, виникає стан, протилежний цілісності, системності - розпад, дезінтеграція суспільства;
- по-друге, упорядкованість політичних відносин, наявність оптимального поєднання їхньої стабільності й розвитку. Роль упо-

рядкованості в суспільстві визначається тим, що вона слугує важливою умовою продуктивної та цілеспрямованої зміни соціальних відносин. Політичне життя - надзвичайно динамічне явище, елементи неупорядкованості, порушення зв'язків, що склалися, та засобів їх регулювання тут постійно присутні, оскільки будь-який розвиток передбачає певне порушення стабільності. Але рівень неупорядкованості політичних і соціальних процесів не має сягати такої межі, коли виникає очевидна й реальна загроза безпеці людей і держави. Якщо це все-таки відбувається й держава не виконує своєї найважливішої функції, вона втрачає підтримку громадян, і такий процес загрожує стати незворотним;

- по-третє, політична система має культурний базис: це спільність цінностей, сукупність політичних символів, переконань, сприйнятих членами політичної спільноти, тощо. Єдність, інтеграція у сфері політики можливі лише за умов наявності певного духовного зв'язку, завдяки якому люди можуть розуміти одне одного. Історичний досвід показує, що політичні системи, спроможні до тривалого стабільного існування, такі цінності мають;

- по-четверте, для політичної системи характерним є одночасне реагування всіх елементів на зовнішній вплив. Саме їхня взаємодія та кооперація надають політичній системі спроможності швидкої мобілізації необхідних ресурсів задля вирішення тієї чи іншої проблеми. В цьому випадку державні органи спираються на участь громадян, користуються підтримкою різного роду політичних і громадських організацій, партій, знаходять опору в суспільній думці;

- по-п'яте, політична система демонструє яскраво виражені якості синергії.

Евристичні й управлінські можливості політичного моніторингу істотно зростають внаслідок застосування такої важливої компоненти системної методології, як математичний апарат; це призводить до підвищення точності політичного аналізу, збільшує його прогностичний потенціал.

У системі моніторингу взаємодії органів державної влади як суб'єктів політичного процесу політичний моніторинг доцільно здійснювати за певною логічною послідовністю (рис. 2.3).

Такий моніторинг являє собою не лише суто спостереження. Це замкнений ланцюг послідовних дій, відправною точкою якого є етап формування державної політики. Формування державної політики - процес, пов'язаний з реалізацією попередніх урядових програм. Тому в наведеній схемі процеси формування та реа-

лізації політики становлять єдиний блок. Тут "формування політики" розглядається передусім як визначення "порядку денного" діяльності уряду та його виконавчих структур. При цьому зазначимо, що не слід отожднювати поняття моніторингу взаємодії державних органів і моніторингу реалізації державної політики.

На наступних етапах, що здійснюються паралельно, відбувається визначення суб'єктів влади, які будуть взаємодіяти в процесі реалізації політики, і механізмів їхньої взаємодії. Здебільшого механізми такої взаємодії вже визначені наперед і закріплені у правовому полі у вигляді розмежування компетенції та функцій органів державної влади. В такому разі лишається визначити критерії ефективності такої взаємодії та сформулювати їх у вигляді конкретних завдань, виконання яких має привести до досягнення певного запланованого результату. Алгоритмом взаємодії в даному випадку буде послідовність дій учасників, спрямованих на виконання ними своїх функцій у процесі реалізації політики, спрямованої на досягнення запланованого результату.



*Рис. 2.3. Логічна послідовність політичного аналізу в процесі моніторингу взаємодії суб'єктів політичної системи**

*У даному випадку наявність можливостей зовнішнього впливу на суб'єкти взаємодії до уваги не береться.

Після того, як з'ясовано, які саме учасники взаємодії підлягають моніторингові та в якій послідовності й за якими критеріями цей моніторинг слід здійснювати, суб'єкт моніторингу розпочинає збір інформації та її обробку за двома напрямками: оцінювання ефективності та результативності взаємодії органів державної влади, спрямованої на виконання визначеної програми, та оцінювання наслідків (побічних ефектів) взаємодії. Цьому елементу моніторингу слід приділити особливу увагу.

Оцінювання суспільних перетворень в Україні - це з'ясування реалій державної політики та ролей її головних дійових осіб згідно з визначеними критеріями і процедурами політичного вибору альтернативи, застосування інструментів запровадження державно-політичних рішень у життя та встановлення меж дії (бездіяльності) політики тощо. Оцінювання, за визначенням К.Вайс, - це "систематична оцінка операцій та (або) результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики"⁸⁴. Е.Ведунг пропонує таке визначення оцінювання: "регульне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій"⁸⁵.

Загалом процес політичного оцінювання виконує такі функції:

- забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо проведення державної політики, тобто окреслює певні рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через політичну дію (за таких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);

- сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору суспільних цілей;

- допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей). Оцінювання також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного роз-

⁸⁴Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.

⁸⁵Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульги. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.

витку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні на іншу.

Необхідними складниками оцінювання державної політики є: визначення цілей оцінювання; усвідомлення суті політики; планування оцінювання; визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні; розробка вимірників (критеріїв); збирання даних, інформаційне забезпечення; проектування оцінювання; експериментальні підходи оцінювання; побудова схеми аналізу; аналіз та інтерпретація даних. Зазначимо, що всі ці елементи взаємопов'язані й фактично репрезентують процес коригування напряму суспільних перетворень.

Плануючи оцінювання, слід зважати на комплексність цього процесу (циклічність та інтерактивність) і обов'язкове врахування таких взаємозалежних складників: формулювання ключових питань дослідження; прийняття рішення про застосування кількісних або якісних методів чи комбінації їх; розробка системи вимірів та методів пошуку відповіді на ключові запитання; вибір способів накопичення даних, необхідних для забезпечення вимірювань та оцінок; розробка проекту дослідження з урахуванням видів порівнянь і часових меж накопичення даних; накопичення та аналіз даних; оформлення та оприлюднення результатів дослідження; розробка плану втілення результатів у політику.

Крім того, при складанні плану оцінювання слід спиратися на такі критерії: графік прийняття рішень; відносна частка в дослідженні зацікавлених сторін; інтереси "пайовиків"; "білі плями" базових знань; практицизм; припущення теорії політики; потенційне використання результатів; фахова думка експерта тощо.

Раніше оцінювання суспільних перетворень здійснювалося шляхом державної аудиторської перевірки. Зараз воно виконує прогресивнішу роль: це засіб для оновлення та змін. Аудит адміністративної діяльності є проведенням незалежного оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності державних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях. Аудит ґрунтується на рішеннях та цілях органів законодавчої та виконавчої влади й проводиться для з'ясування низки питань⁸⁶:

- чи є ефективними й результативними методи діяльності та взаємодії державних структур у суспільних перетвореннях? Якщо ні, то чому;

⁸⁶Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика : пер. з англ. - К. : Основи, 2000. - 190 с.

- чи є ефективними та результативними державні програми? Якщо ні, то чому;

- чи можна поліпшити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності та взаємодії державних структур у суспільних перетвореннях? Якщо можливо, то яким чином це зробити.

Оцінювання, як узгодження цілої низки оцінок, має два важливих аспекти: можливість проаналізувати припущення, які тісно пов'язують дії політиків з суспільними очікуваннями (аналіз правдоподібності зв'язків та оцінка ймовірності досягнення цілей); намагання поєднати наявні дані (інформацію).

Досить часто трапляється, що рішення про моніторинг шляхом оцінювання приймається за межами відповідної системи взаємодії. Особливо це стосується впровадження інноваційних та представницьких програм суспільних перетворень. Хоча нерідко розробники політики суспільних перетворень вважають моніторинг-оцінювання лише своєрідним ритуалом. Загалом оцінювання - це раціональний інструмент, який використовується для нераціональних чи неінформаційних суспільних потреб. Оскільки оцінювання є елементом "політичної гри" для обґрунтування або руйнування певного напрямку політики, то, власне, мало зацікавлених у здобутті об'єктивно-незаангажованої інформації. Експерти де-факто стають виконавцями цієї ролі, і нагальною необхідністю для них є з'ясування кола осіб і причин обстоювання потреби оцінювання (досить часто воно є вигіднішим опозиції), а також тих, хто був невпевненим чи заперечував потребу в оцінюванні. Загалом оцінювання суспільних перетворень має позитивний наслідок навіть за умови невикористання його результатів, оскільки матеріали оцінювання показують напрями й тенденції поліпшення політики, нові суспільні проблеми для аналізу, рекламують політику, її виконавців та експертів тощо.

Аналітики використовують різні типи критеріїв, щоб оцінити результати політики (щодо критеріїв, то утвердження їх у науковій літературі часто має дискусійний характер). Головною відмінністю між критеріями оцінки й критеріями для вироблення рекомендацій є час, у якому ці критерії застосовуються. Перші використовуються ретроспективно, а інші - стосовно майбутнього (табл. 2.2). Об'єктивними критеріями оцінювання є: достовірність, надійність, точність.

Критерії оцінювання в політиці

Критерії	Ознаки (основні питання)
Ефективність	Які дії спрямовані на досягнення результату?
Продуктивність	Скільки зусиль було докладено для досягнення результатів?
Адекватність	Наскільки досягнення результату вирішило проблему?
Справедливість	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних суб'єктів?
Відповідність	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Результативність	Чи є досягнуті результати дійсно цінними?
Економічність	Чи мінімізовано вартість ресурсів відповідно до їхньої якості?

Оцінювання здійснює деякі види зворотного зв'язку в процесі взаємодії суб'єктів політики, які можуть призвести до змін у політиці чи програмах. Однак політичний процес - це не "раціональна машина" в чистому вигляді. Зміни в політиці рідко можуть статися через вплив раціонального "оцінювання" чи завдяки впливу дослідження.

На завершення варто нагадати про етичні питання оцінювання. Адже всі висновки за результатами досліджень повинні робитися з урахуванням етичних міркувань. Передовсім слід назвати чесність як основу роботи аналітика-експерта. Як пише К.Вайс: "Люди повинні мати достатній обсяг правдивої інформації стосовно дослідження..."⁸⁷. Також необхідно спиратися на поінформовану згоду, конфіденційність і анонімність, високу компетентність та взаємообмін інформацією.

Оцінювання ефективності здійснюється за визначеними алгоритмом і послідовністю (суб'єкт → дія → ефект). Політичний ефект взаємодії не зводиться до звичайної суми дій суб'єктів, оскільки, як зазначалося вище, системі притаманна властивість синергії. Найпростіша формула для визначення ефективності взаємодії виглядає наступним чином:

$$E \approx E' = f' \sum (e(fA) + e(fB) + \dots),$$

де E - очікуваний (запланований) ефект взаємодії;

E' - фактичний ефект взаємодії;

f' - функція взаємодії (виражає ефект синергії в системі);

\sum - сума ефектів від дій суб'єктів взаємодії;

$e(fA)$; $e(fB)$... - ефекти, досягнуті при виконанні суб'єктами взаємодії своїх функцій.

⁸⁷Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.

Не можна ототожнювати ефект (фактично - сума дій), що виник у результаті взаємодії суб'єктів, спрямованої на реалізацію визначеної політики, з результатами взаємодії. Справжнім підсумком успішності взаємодії, спрямованої на реалізацію політики, є не стільки її ефективність, скільки результативність. У процесі моніторингу є сенс оцінювати результативність роботи кожного суб'єкта взаємодії окремо, але зрештою справжню цінність має лише остаточний спільний результат.

Результативність взаємодії суб'єктів може бути оцінена у зіставленні із завданнями політики як сума результатів, досягнутих у процесі взаємодії окремими суб'єктами ($R = \Sigma(rA + rB\dots)$), або як сукупний результат взаємодії суб'єктів, спрямованої на виконання програми ($R' = \Sigma(rA + rB\dots)$).

Щодо оцінювання політичних наслідків, то й сьогодні, як зазначає Л.Пал, "оцінювання наслідків - це справа досвідченого вгадування, завжди відкрита для критики та сумніву"⁸⁸, оскільки критерії такого оцінювання є переважно суб'єктивними, а визначення закономірностей і детермінант у соціальних явищах - досить умовним.

Оцінювання ефективності й результативності є необхідною передумовою раціональної політичної діяльності держави. Переважна більшість суспільних теорій зосереджує увагу на оцінюванні людиною своїх дій, вчинків, позицій, суджень тощо. Оцінні висновки й результати постійно супроводжують людську життєдіяльність.

Отже, оцінювання результативності й ефективності є суспільною вимогою до політичного аналізу державної політики. Частіше застосовується метод неперервного в часі (моніторингового) збору серії даних для порівняння показників до і після впровадження політики. Іншим, менш досконалим, методом оцінювання вважається одиничне спостереження.

2.2.2. Політичний ризик у державному управлінні

В середині 80-х рр. минулого століття з'явилася нова соціологічна теорія сучасного суспільства, автором якої є німецький учений Ульріх Бек (Beck). Згідно з теорією У.Бека, в останній третині ХХ ст. людська цивілізація вступила в нову фазу свого роз-

⁸⁸Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

витку - фазу ризику. Суспільство ризику - це постіндустріальна формація індустріального суспільства, яка має низку докорінних особливостей. Головна з них полягає в тому, що для суспільства ризику характерним є в першу чергу розподіл загроз різного походження та обумовлених ними ризиків, у той час як для індустріального - розподіл цивілізаційних благ. Еволюція індустріального суспільства супроводжується появою нових факторів, що покращували життя людини. В суспільстві ризику складається інша ситуація: під час його розвитку з'являється все більше негативних чинників, що нерівномірно розподіляються між членами суспільства. Отже, в індустріальному суспільстві виробляються та розподіляються головним чином позитивні досягнення, а в суспільстві ризиків, яке "виростає" з індустріального, накопичуються й розподіляються між його членами негативні наслідки розвитку останнього⁸⁹. Таким чином, розподіл ризиків стає основною складовою цивілізаційної безпеки, та - у свою чергу - національної безпеки кожної країни.

Автори теорії "суспільства ризику" доходять висновку, що в Європі кінця ХХ ст. зійшлися дві протилежні лінії розвитку: рівень безпеки, що спирається на досконалість техно-бюрократичних норм і засобів контролю, і зростання небезпеки внаслідок появи історично нових загроз, які проникають крізь усі запобіжні мережі закону, технології та політики. Цей парадокс - не технічного, а соціального й політичного характеру - залишається закритим у "сум'ятті часів". На думку вчених, такий стан триватиме доти, поки існуватимуть старі індустріальні стереотипи раціональності й контролю⁹⁰.

Актуальність аналізу політичного ризику зумовлена специфікою сучасної політичної ситуації у світі, і в Україні зокрема, коли одним з найвпливовіших щодо національної безпеки країни чинників стає політична безпека, яка не лише пронизує всі інші сфери національної безпеки, але й має свої чітко виражені ознаки. Суть політичної безпеки різні автори трактують по-різному. Деякі розуміють її як збереження існуючого конституційного ладу, політичної та соціальної стабільності, інші - як відстоювання демократичних цінностей, народовладдя, треті - як невикористання насильства у політичних цілях тощо.

⁸⁹Бек У. От индустриального общества к обществу риска / У. Бек // THESIS. - 1994. - № 5. - С. 161-168; або: Beck Risk Society. Towards a New Modernity. - London, 1992. - 298 p.

⁹⁰Управление риском: Устойчивое развитие. Синергетика. - М. : Наука, 2000. - 431 с. - (Серия "Кибернетика").

Так відбувається зокрема тому, що у сфері безпеки існують і накопичуються суттєві чинники, які впливають на всю державно-політичну діяльність - невизначеність і непередбачуваність. Отже, й аналіз політичного ризику, як невід'ємна складова наукового інформаційно-аналітичного супроводу державного управління, є також своєрідним аспектом політичної аналітики. Загалом розрізняють більше сорока видів класифікаційних ознак і понад двісті видів ризику⁹¹. Але для вітчизняної державно-управлінської науки поняття політичного ризику ще досить нове.

Термін "ризик" використовується як у науковому, так і в повсякденному спілкуванні. Ризик є необхідною складовою людської діяльності, коли існує невпевненість у результатах того чи іншого рішення, процесу. Різке зростання частки імовірно-статистичних уявлень у наукових знаннях, об'єктивна необхідність пошуку пізнавальних засобів, які дозволяють враховувати фактори невизначеності при виборі оптимальних альтернатив, створили реальні перспективи для соціально-філософського аналізу феномену ризику⁹².

Поняття "ризик" стало вивчатися багатьма конкретними науками - теоріями ігор, імовірностей, стохастичної оптимізації, катастроф, ухвалення рішень, імовірною та багатозначною логікою, психологією, військовими, економічними, демографічними, медичними, біологічними, правовими, політичними та іншими дисциплінами.

Сучасні досягнення науки дають уявлення про ризик як про дворівневу взаємопов'язану структуру, що має прикладний і теоретичний аспекти. Прикладний є результатом дослідження конкретних наук. Теоретичний - це результат вивчення ризику як суспільного явища, що має власну сутність, відповідні закономірності розвитку й управління в ситуації невизначеності.

Втім, у суспільствознавчій літературі досі панує неузгодженість у трактуванні суті рис, властивостей та елементів ризику, які б склали зміст цього поняття, у пошуку співвідношення об'єктивних і суб'єктивних сторін у самих цих явищах, а також щодо можливостей використання даного поняття в різних суспільних науках. Різноманітність поглядів на проблему ризику можна пояснити багатоаспектністю цього явища та його недостатнім вивченням. У феномені "ризик" виділяють такі основні взаємопов'язані елементи:

⁹¹Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення / А. Б. Качинський. - К. : НІСД, 2001. - 312 с.

⁹²Альгин А. Риск и его роль в общественной жизни / А. Альгин. - М. : Мысль, 1981. - 187 с.

- можливість відхилення від поставленої мети, заради якої виконувалася вибрана альтернатива;
- ймовірність досягнення бажаного результату;
- відсутність упевненості в досягненні поставленої мети;
- можливість виникнення небажаних наслідків при проведенні тих чи інших дій в умовах невизначеності;
- матеріальні, моральні та інші втрати, пов'язані із впровадженням вибраної в умовах невизначеності альтернативи;
- очікування загрози, невдачі в результаті вибору альтернативи та її реалізації.

Головною проблемою наукового визначення поняття "ризик" є його комплексний характер, що вимагає залучення широкого кола вчених, представників багатьох дисциплін - як гуманітарних, так і природничих. Саме тут потрібне застосування методів системного аналізу, врахування всіх факторів, що сприяють виникненню критичних ситуацій, і аналіз усіх наслідків, до яких вони можуть призвести.

Об'єктивне існування ризику зумовлене імовірнісним характером багатьох природних, соціальних і технологічних процесів, багатоваріантністю матеріальних та ідеологічних співвідносин, в які вступають суб'єкти соціального життя. У зв'язку з цим можуть відбуватися, через наявність багатьох непрогнозованих, випадкових, суб'єктивних обставин, різні відхилення від очікуваного результату. Це визначає неоднозначність передбачень у суспільному житті та неможливість управляти суспільством як жорстко детермінованою системою.

Названі характерні особливості ризику вказують на те, що його суть ототожнюється суспільством не тільки з можливими негативними наслідками. Як різновид людської діяльності, що виконує специфічні соціальні функції, ризик, з одного боку, спрямований на отримання суспільно значущих результатів новими способами в умовах невизначеності та ситуації неминучого вибору. Тим самим він сприяє подоланню консерватизму, догматизму, різних психологічних бар'єрів. Ця властивість ризику має важливе суспільно-політичне, економічне значення, бо прискорює суспільний і науково-технічний прогрес, позитивно впливає на громадську думку, духовну атмосферу в суспільстві.

З другого боку, ризик може призвести до авантюризмів, волюнтаризму, суб'єктивізму, гальмування соціального прогресу, якщо в умовах неповної інформації альтернатива виби-

рається без належного врахування об'єктивних закономірностей розвитку соціальних явищ, щодо яких приймається рішення.

Масштабні техногенні аварії, регіональні військові конфлікти й терористичні акти значно посилили увагу до проблеми політичного ризику як спеціалістів, так і широкої громадськості та засобів масової інформації. У свою чергу, наукові дослідження сприяли концентрації уваги на питаннях безпеки й оцінки ризику. Стало очевидним, що від відповіді на питання про те, який рівень безпеки є прийнятним, значною мірою залежать темпи та масштаби політичних, економічних і соціальних перетворень, а зрештою, і безпека людини, суспільства й держави.

Досі існує значна невизначеність щодо розуміння терміна "ризик". Широко вживається набір спеціалізованих термінів, з яких два використовуються значно частіше решти - "загроза" (hazard) і "ризик" (risk). Різні автори розглядають ці терміни як синоніми або надають їм певного взаємонеузгодженого змісту. Таке ставлення до цих термінів зберігається і в засобах масової інформації. З методологічної точки зору важливим і спільним для всіх цих визначень є уявлення про "загрозу" як об'єктивну реальність, що існує у відносинах між суспільством, технікою та природою (табл. 2.3, 2.4)⁹³.

Таблиця 2.3

Визначення терміна "загроза", що використовуються в науковій літературі

Визначення	Автори
Загроза - це умова (геологічна), процес чи потенційно можлива подія, що загрожує здоров'ю, безпеці та добробуту населення чи нормальному функціонуванню економіки та органів управління	Геологічна служба США
Загроза - це природне чи техногенне явище, коли можливі події або процеси, здатні уражати людей, завдавати матеріальних збитків, руйнувати довкілля	В.Маршалл
Загроза - це явище чи ситуація, що може завдати шкоди здоров'ю людини або її безпеці. Небезпеку можна визначати якісно, а ризик - кількісно	Дж.Фіксел
Загроза - це ймовірність виникнення в певний момент часу та в межах даних території явища, що потенційно здатне уражати людей і завдавати матеріальних збитків	Д.Варнес

⁹³Кальниць Ю. Г. Політичний ризик в державному управлінні / Ю. Г. Кальниць // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 2. - С. 314-320.

Таблиця 2.4

Визначення терміна "ризик", що зустрічаються в науковій літературі

Термін	Тлумачення
Ризик	Небезпека. Імовірність появи несприятливої події
Ризик	1. Можлива небезпека. 2. Ситуативна характеристика діяльності, яка складається з невизначеності наслідків і можливих несприятливих наслідків у випадку невдачі
Ризик	Нараження себе на небезпеку, відвага; будь-що, що ухвалюється навмання, без точного розрахунку
Ризик	Можлива небезпека будь-якої невдачі, що виникла у зв'язку із застосованими діями
Ризик (правовий)	Можливість завдання збитків унаслідок загибелі, або пошкодження майна, або неможливості виконання зобов'язань
Індивідуальний ризик	Імовірність уражаючих впливів певного виду, які виникають у разі реалізації певних загроз у певній точці простору. Кількісно величина індивідуального ризику дорівнює ймовірності (частоті) уражаючих впливів певного виду
Індивідуальний ризик	Ризик (частота виникнення) уражаючих впливів певного виду, що виникають у разі реалізації певних загроз у певній точці простору (де може перебувати індивідуум). Характеризує розподіл ризику
Соціальний ризик	Залежність ризику (частоти виникнення) подій, внаслідок реалізації яких уражається певне число людей, які зазнали впливу певного виду в разі реалізації певних загроз, від цього числа людей. Характеризує масштаб катастрофічності небезпеки
Соціальний ризик	Залежність ймовірності небажаних подій (або частоти їх виникнення), що полягають в ураженні не менш ніж певного числа людей, що зазнали впливу певного виду, в разі реалізації певних загроз, від цього числа людей
Ризик (соціально-філософський вимір)	Діяльність, що провадиться суб'єктами суспільного життя в ситуації неминучого вибору в умовах творчості, впровадження новачій, здійснення ініціативи тощо, пов'язана зі "зняттям" невизначеності. Імовірність настання сприятливих і несприятливих наслідків діяльності
Соціально-економічний ризик	Загальне число смертей на рік з розрахунку на тисячу осіб, зумовлене недостатнім рівнем розвитку економіки, харчування, життя. У багатьох випадках $R_{с.е.}$ (соціально-економічний ризик) можна зобразити як функцію, що залежить переважно від річного прибутку людини. Цей ризик зображають у вигляді: $R_{с.е.} = A/L^{1/3}$, де $A = 280$, L - річний прибуток людини в доларах. Загальне число смертей на рік з розрахунку на тисячу осіб, зумовлене господарською діяльністю
Ризик (економічний)	Кількісна міра небезпеки. Імовірність появи несприятливої події (априорне трактування - з теорії рішень). Максимальний збиток, завданий несприятливою подією (апостеріорне трактування - з теорії ігор)
Ризик (прийняття рішень)	Величина, що дорівнює добутку величини події A (наприклад збитку, втрати) на величину можливості настання цієї події q , тобто $R = Aq$
Ризик (надзвичайної ситуації)	Імовірність або частота виникнення джерела надзвичайної ситуації, що визначається відповідними показниками ризику
Ризик (у теорії управління ризиком)	Ступінь кількісного виміру небезпеки, що є векторною (тобто багатокomпонентною) величиною, визначений, наприклад, за допомогою статистичних даних або розрахований за допомогою імітаційних моделей, що включає наступні кількісні показники: величину збитку від впливу того чи іншого небезпечного фактора; ймовірність виникнення (частоту виникнення) небезпечного фактора, що розглядається; невизначеність у величинах як збитку, так і ймовірності

Очевидно, що нині загально визнаним поняттям терміна "ризик" є потенційна загроза реалізації ситуацій з наслідками у вигляді завдання шкоди або збитків людині, суспільству й державі. Але у будь-якому випадку ризик характеризується прийняттям рішення в умовах невизначеності.

Для отримання оцінок ризику, що використовуються для розв'язання прикладних задач у науці й техніці, використовують два показники: ймовірність (частота) виникнення події, що призводить до небажаних наслідків, та масштаб наслідків для заданої події. Таким чином, ризик - це прогнозована векторна величина збитку, що може виникнути внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загрози. Він є кількісною мірою безпеки, що дорівнює добутку ймовірності реалізації даної загрози на ймовірність величини (величину) можливого збитку від неї.

Така форма визначення оцінки ризику є досить зручною, оскільки дозволяє поєднати в одному показникові різноманітні дані про об'єкт і суб'єкт загрози та отримувати інтегральні оцінки ризику від необмеженого числа негативних процесів будь-якого походження. Крім того, таке визначення близьке за своїм змістом до тих визначень термінів "ризик" і "загроза", які стають загально визнаними останніми роками.

Мірою політичного ризику є можливість неадекватної реакції політичної системи на ті чи інші дії (бездіяльність) суб'єкта. Таким чином, політичний ризик у державному управлінні визначається як ймовірність настання небажаних політичних наслідків у суспільстві через дію (бездіяльність) суб'єкта державного управління.

По суті, одне з головних завдань науки у сфері безпеки й ризику полягає в тому, щоб забезпечити швидке проходження шляху від невизначеності до ризику, позбавитися від необхідності діяти навмання, методом спроб і помилок. Це важливо ще й тому, що багатьма ризиками можна розумно керувати, а невизначеністю - ні⁹⁴.

Нині визнається, що основу стратегії управління безпекою має становити концепція прийнятного (ненульового) ризику. Вона визнає факт недосяжності абсолютної безпеки. Існуюча донедавна концепція нульового ризику завдала значних збитків у всьому світі. Разом з тим численний досвід управління надзвичайними ситуаціями показав, що врахування величини ризику при органі-

⁹⁴Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризики: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. - К. : ПНБ, 2003. - 472 с.

зації запобіжних заходів дозволяє уникнути багатьох трагічних наслідків.

Стратегія державного управління політичною безпекою може ґрунтуватися на виборі рівня ризику в межах від мінімального (який вважається досить малим) до максимально припустимого. Існує кілька стратегій державного управління політичною безпекою, основу яких становить концепція прийняттого ризику:

- запобігання причинам виникнення надзвичайних ситуацій аж до відмови від певного виду діяльності;
- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій у випадку, коли неможливо відвернути їхні причини;
- пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій, запровадження стабілізаційних і компенсаційних заходів.

Найбільш придатною, з точки зору головної мети політичної безпеки держави, є мінімізація ризику, тобто реалізація першої та другої стратегій. Однак на практиці це не завжди можливо. Найбільш імовірним є поєднання всіх трьох видів стратегій. Аналіз ризиків - це ключова ланка між суспільними й природничими науками, між соціальними пріоритетами суспільства й технологіями, які воно використовує.

Сучасний політичний та соціально-економічний стан України визначає крайню актуальність постійної уваги з боку держави щодо її діяльності із забезпечення політичної безпеки країни. Посилення значення цілеспрямованої діяльності у цій сфері визначається всіма корінними політичними та економічними перетвореннями, що мали місце в останні роки в Україні та в усьому світі. Внаслідок цих змін Україна розпочала новий етап свого історичного розвитку в умовах, коли у світі, з одного боку, зменшилося воєнне протистояння та воєнні загрози, з другого - з'явилася ціла низка нових несилкових загроз, джере- рела яких є як усередині, так і поза межами країни.

Очевидно, що нині наше суспільство перебуває в точці бифуркації, коли державі необхідно приймати відповідальні політичні рішення, що можуть суттєво вплинути на якість життя, економічний розвиток, соціально-політичний клімат у країні. Потрібна державна політика у сфері управління ризиками. В такій ситуації надзвичайно важливою є концепція управління стратегічними ризиками.

Принциповими особливостями категорії стратегічного ризику, що відрізняють його від звичайного, є:

- імовірнісний характер загроз, комбінація яких щоразу є випадковою величиною. При цьому самі загрози зумовлені не тільки

існуючими й потенційними джерелами і факторами небезпеки, але й недостатньо ефективною системою захисту людини, суспільства й держави;

- вимірність і кількісна інтерпретація загроз, що оцінюються та порівнюються між собою на основі використання кваліметричних та експертно-аналітичних методів;

- виокремлення з усієї низки ризиків тих, що становлять загрозу національній безпеці й сталому розвитку на середньо- та довготривалій перспективі.

Таким чином, метою управління у сфері національної безпеки є відвернення або зниження до прийняттого рівня стратегічних ризиків, спрямованих на сталий розвиток і безпеку людини, суспільства, держави, довкілля. При цьому механізмами досягнення мети є політичні, адміністративні, правові, економічні й технічні рішення (методи та засоби), а зворотним зв'язком у системі управління - моніторинг стратегічних загроз з передаванням відповідної інформації в органи управління (органи державної влади). Важливою та складною проблемою управління є визначення складу стратегічних ризиків. Неодмінною процедурою запобігання виникненню політичного ризику в державному управлінні також є політичний моніторинг, особливості якого розглядалися вище.

З урахуванням концепції стратегічних ризиків розв'язання даної проблеми передбачає, з одного боку, визначення життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави, які відчують і можуть відчувати в середньо- і довготривалій перспективі загрози. З другого боку - структурування цих загроз за відповідними сферами життєдіяльності країни. Для цього використовують експертно-аналітичні методи, на основі яких фахівці з галузі аналізу ризику та конкретних сфер життєдіяльності (політики, економіки, охорони здоров'я тощо) визначають кількісну оцінку значущості загроз для національної безпеки й сталого розвитку. На її основі встановлюються пріоритети таких загроз (ранжують стратегічні ризики). Крім цього, необхідно також з'ясувати суспільну думку щодо значимості стратегічних ризиків і зіставити ці результати.

В такому разі характеристики стратегічних загроз трансформуються в інтегральні стратегічні ризики, які кількісно характеризують можливість реалізації кількох джерел і чинників небезпеки й імовірний збиток для життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави. Тому управління національною безпекою трансформується в управління стратегічними ризиками, яке до-

цільно розглядати як процес ухвалення політичних та управлінських рішень. Цей процес включає два елементи, які одночасно є етапами державного управління. По-перше, оцінку й характеристику вказаних ризиків як пріоритетів мети управління, по-друге, розробку характеристики механізму досягнення цієї мети, тобто зниження величини (рівня) стратегічних ризиків. Аналіз проблем у цій сфері можна розділити на чотири стадії: концепції - моделі - принципи - рішення.

Спочатку фахівцям з проблем математичного моделювання має бути запропонована концепція, яка буде підтримана керівництвом країни й фахівцями з питань управління ризиками. Мають бути задані базові точки й визначена система пріоритетів, а також надані ресурси, які країна може спрямувати в цю сферу.

На основі опрацьованої концепції мають бути розроблені дослідницькі програми. Зокрема, важливого значення набувають програми, пов'язані з кібернетичним моделюванням. Враховуючи, що відповідні державні установи володіють значними масивами інформації, математичне моделювання має, в першу чергу, допомогти впорядкувати інформаційні потоки і знайти "слабкі місця" - необхідну інформацію, якої поки що в нас немає. На даному етапі на всіх рівнях організації особливо важливо виокремити ключові змінні, параметри порядку.

Основним результатом попереднього етапу має стати картина, панорама, система ризиків, можливостей країни в цій сфері діяльності, причинно-наслідкових зв'язків. Зіставлення цілей і можливостей, прив'язка до конкретного соціально-економічного й організаційно-технічного середовища дозволяє сформулювати основні принципи, що можуть стати базою для опрацювання політики в даній сфері.

На основі результатів, отриманих на попередніх етапах математичного моделювання, можуть прийматися конкретні технічні, управлінські й інші рішення. Це змінює ситуацію, пріоритети, збагачує дослідників і практиків досвідом та примушує їх повернутися до самого початку опрацювання концепції, конкретизувати її, уточнити, а в разі потреби й змінити.

Аналіз стратегічного ризику в політичній та державно-управлінській сферах включає три етапи.

Перший - це вивчення ефектів впливу різних факторів на політичну систему держави. Він полягає в аналізі реакцій політичних гравців, партій, інших політичних підсистем на численні взає-

модії в різних середовищах (економічних, соціальних, міжнародних тощо) і наслідків цієї взаємодії.

Другий - кількісна оцінка ризику (етап математичного моделювання), яка є ймовірною характеристикою цієї загрози, що виникає для держави при можливих зрушеннях у політичній системі. Математичне моделювання політичних процесів і систем з метою аналізу ризику - це насамперед виявлення взаємодії суб'єктів політичної системи - "політичних циклів". Один із класів математичних моделей, які використовуються найчастіше, - лінійні стаціонарні балансові моделі.

Третій етап - визначення механізмів управління ризиком. На цьому етапі визначаються політико-економічні та соціальні позиції допустимих навантажень на суспільство з урахуванням соціокультурних аспектів та співвідношень витрати - вигода. Особливість цього етапу - його велика різноманітність. Він має важливе значення для державного управління, регулювання його якості.

Питання для самоперевірки та контролю засвоєння знань

1. Які види політичної аналітики розрізняють у сучасній науці? Чим вони відрізняються?

2. Означте й охарактеризуйте об'єкт і предмет політичного аналізу в державному управлінні. Ознайомившись із списком рекомендованої літератури, а також з урахуванням концептуальних засад політичного аналізу в державному управлінні, сформулюйте проблему для політичного аналізу у певній галузі державної політики за Вашим вибором.

3. Для чого потрібен політичний моніторинг? Як і ким він може здійснюватися в системі державного управління?

4. У чому полягає суть політичної експертизи в державному управлінні? Які експертні установи, органи, підрозділи в системі державного управління України Вам відомі?

5. Сформулюйте поняття "політичний ризик". В чому полягає система аналізу політичного ризику?

Список рекомендованої літератури

1. *Альгин А.* Риск и его роль в общественной жизни / А. Альгин. - М. : Мысль, 1981. - 187 с.

2. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. Г. Райт ; пер. В. Івашко. - К. : Основи, 1996. - 128 с.
3. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика : пер. з англ. - К. : Основи, 2000. - 190 с.
4. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований / К. П. Боришполец. - М. : Аспект-Пресс, 2005. - 221 с.
5. *Браун М. Пол.* Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
6. *Вайс К. Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.
7. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. - К. : НІСД, 2001. - 242 с.
8. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульги. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.
9. *Веймер Девід Л.* Аналіз політики: концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 654 с.
10. *Романов В.* Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.
11. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. - М. : РАГС, 2000. - С. 161-171.
12. *Дегтярев А. А.* Основы политической теории : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. - М. : Высш. шк., 1998. - 450 с.
13. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
14. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
15. *Кальниш Ю. Г.* Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 272 с.
16. *Качинський А. Б.* Безпека, загрози і ризики: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. - К. : ІПНБ, 2003. - 472 с.
17. *Коваленко А. О.* Політичний аналіз і прогнозування / А. О. Коваленко. - К. : Наук. світ, 2002. - 201 с.
18. *Мелешкина Е. Ю.* Политический процесс: основные аспекты и способы анализа : сб. учеб. материалов / Е. Ю. Мелешкина. - М. : Инфра-М, 2005. - 304 с.

19. *Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. І. Лугового. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 194 с.*
20. *Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.*
21. *Пойченко А. М. Політичний процес в сучасній Україні : навч. посіб. / А. М. Пойченко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 56 с.*
22. *Ребкало В. А. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребкало, О. Л. Валевський, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.*
23. *Ребкало В. А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / В. А. Ребкало, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 56 с.*
24. *Симонов К. В. Политический анализ : учеб. пособие / К. В. Симонов. - М. : Логос, 2002. - 280 с.*
25. *Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : ДП "НВЦ "Євроатлантикінформ", 2007. - 592 с.*
26. *Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін ; Фонд "Співдружність". - К. : Вид. Паливода А.В., 2001. - 112 с.*
27. *Теорія і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. - К. : Міленіум, 2003. - 226 с.*
28. *Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.*
29. *Турунок С. Политический анализ : курс лекций / С. Турунок. - М. : Унив. гуманит. лицей, 2003. - 256 с.*
30. *Управление риском: Устойчивое развитие. Синергетика. - М. : Наука, 2000. - 431 с. - (Серия "Кибернетика").*
31. *Хрусталев М. А. Теория политики и политический анализ : учеб. пособие / М. А. Хрусталев. - М. : МГИМО, 1991. - 340 с.*
32. *Эффективность государственного управления : пер с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова. - М. : Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. - 848 с.*

Розділ 3. ПОЛІТИЧНА АНАЛІТИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ: ПРОЦЕДУРИ, МЕТОДИКИ, ТЕХНОЛОГІЇ Й РЕЗУЛЬТАТИ

Перспективи підвищення ефективності прийняття державно-управлінських рішень в сучасній Україні є настільки актуальними, що для їх реалізації необхідно залучити весь доступний світовий досвід, у тому числі аналітичні процедури й технології, вироблені демократичним суспільством у процесі свого історичного розвитку.

Сучасне розуміння змісту політико-аналітичної діяльності формується принаймні в кількох напрямках. Насамперед, аналітична діяльність ототожнюється з логікою наукового пізнання. Але вона розглядається і як найважливіший засіб підготовки діагнозу політичної ситуації. Аналітичні процедури також виступають джерелами інформації щодо державної політики. Однак загальний недолік існуючих підходів до розуміння політико-аналітичної діяльності полягає у відсутності системності й цілісності уявлень про специфіку її різноманітних форм.

У даному розділі здійснено виокремлення й конкретизацію практичних аспектів політичного аналізу та політичного прогнозування, визначено специфіку політико-аналітичного інформаційного продукту, розглянуто процедури політичної експертизи та політичного консультування в державному управлінні.

3.1. Практичні аспекти здійснення політичного аналізу в державному управлінні

3.1.1. Логіка й методологія політичної аналітики

Аналітика являє собою розгалужену та складну систему знань, до якої входять логіка як наука про закономірності й операції правильного мислення, методологія як система принципів і прийомів пізнавальної діяльності, евристика - дисципліна, метою якої є вивчення процесу відкриття нового в науці, техніці та інших сферах суспільного життя, інформатика - наука про інформацію, способи її отримання, накопичення, обробки та передавання, а та-

кож евристика як комплексна методологія формування теоретичної та прикладної новизни аналітичного дослідження, інноваційного змісту висновків і порад (рис. 3.1)⁹⁵.

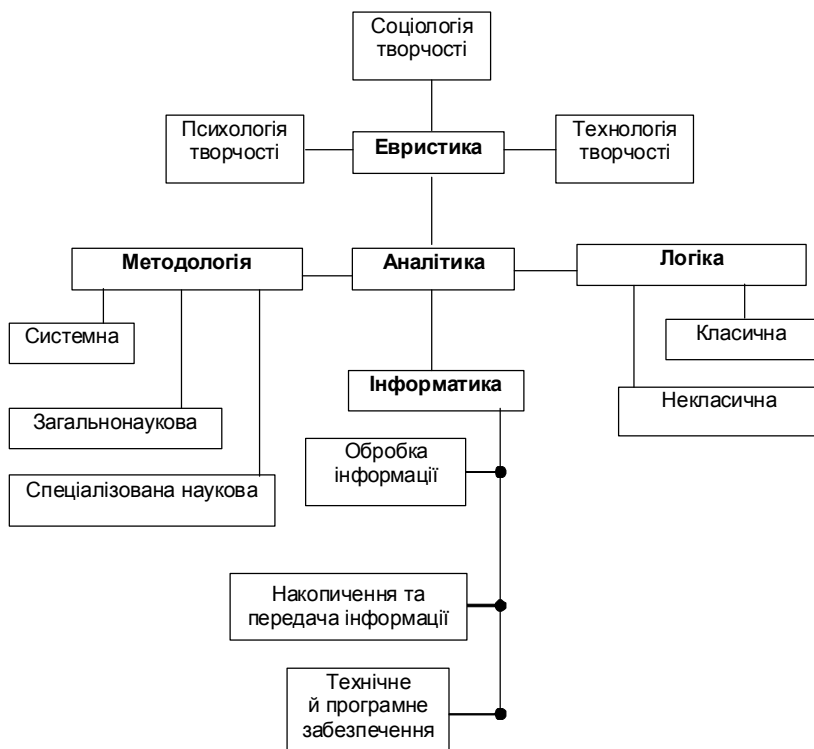


Рис. 3.1. Структура аналітики

Кожна з наведених складових частин підпорядкована вирішенню завдань, зумовлених певними проблемами, що виникають у діяльності людей, і має свою структуру. Наприклад, евристика включає в себе психологію творчості, що пояснює психологічні процеси в діяльності особистості; соціологію творчості, що пояснює колективну творчість, залежність її від суспільних умов, і технологію творчості, що інтегрує прийоми творчої діяльності. У ціло-

⁹⁵Теорія і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валуєвського, В. А. Ребкала. - К. : Міленіум, 2003. - С. 130.

му евристика забезпечує використання творчих механізмів у вирішенні дослідницьких завдань.

Методологія складається із загальнонаукової, спеціалізованої наукової та системної методології. Її призначення полягає в застосуванні наукових методів до вирішення дослідницьких завдань. Вона забезпечує системність та послідовність розумової діяльності.

Що стосується інформатики, то без застосування її принципів обробка великих масивів інформації неможлива. Інформатика містить у собі технічне й програмне забезпечення, а також принципи обробки та передавання інформації.

Розуміння змісту аналітичної діяльності як методології наукового пізнання в політичних науках зосереджується на кількох напрямках.

Перший напрям складає методологія та логіка наукових досліджень, де аналітична діяльність ототожнюється з логікою наукового пізнання. Другий напрям являє собою політико-управлінське консультування, в якому аналітична діяльність розглядається як найважливіший засіб підготовки діагнозу соціально-політичної ситуації. Третій напрям складають роботи з аналізу політики, де аналітичні процедури виступають засобами отримання інформації з вироблення державної політики. Четвертий напрям - численні дослідження з окремих видів аналізу.

Одна з найактуальніших проблем сьогодення полягає в розв'язанні питань, що виникають при впровадженні аналітичних технологій у державне управління. Актуальність широкого впровадження аналітичних технологій у державне управління зумовлена ось чим.

По-перше, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, яким доводиться займатися інформаційно-аналітичною діяльністю, потребують знань технологій аналітичної діяльності та навичок їх застосування. Їм необхідне добре розроблене інформаційно-методичне забезпечення аналітики, якого вони зараз не мають. Адже існуючі уявлення про те, яким має бути інформаційно-методичне, технічне й технологічне забезпечення аналітичної роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, дуже розпливчате й неконкретне.

По-друге, системний розвиток державної аналітики, на нашу думку, слід розглядати як ознаку досягнення зрілості української державності. На порядку денному стоїть завдання впровадження чіткої спеціалізації в роботі державних службовців, визначення змісту й алгоритмів діяльності інформаційно-аналітичних підрозділів у структурах державної влади.

По-третє, Україна вступила в епоху кардинальних реформ наприкінці ХХ ст., коли людство нагромадило значне число моделей демократичного розвитку. Перед Україною стоїть важливе завдання - побудувати ефективну систему соціального й державного устрою, яка могла б інтегрувати специфіку українського суспільства з досвідом та досягненнями інших країн. Проблема полягає в тому, щоб виробити оптимальний варіант українського історичного шляху, зробити якомога менше помилок при історичному позиціонуванні українського суспільства. Розв'язати цю проблему принципово неможливо без застосування соціально-філософської та історичної аналітики.

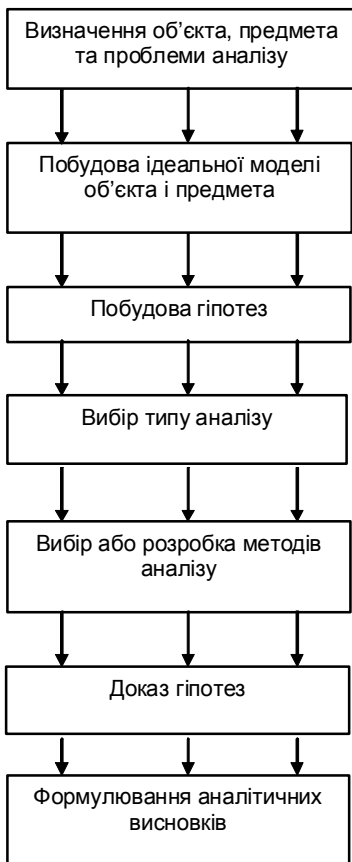


Рис. 3.2. Універсальна технологія аналізу

Аналіз сучасних технологій аналітичної діяльності вказує на наявність ознак універсальної технології аналізу (рис. 3.2). Починається аналітична діяльність з визначення об'єкта, предмета й проблеми, що характерно для будь-якої дослідницької діяльності, у тому числі й політичної аналітики. Подальший крок спрямований на формування ідеальної моделі об'єкта й предмета, що забезпечує створення нормативної бази для подальшої дослідницької діяльності. Після того, як ця нормативна база створена, можна висунути різного роду гіпотези, які дозволяють зрозуміти проблему. Наступний крок зводиться до визначення типу аналізу. По суті він є зверненням до запропонованої вище класифікації аналітичної діяльності. Ця процедура зумовлює вибір конкретних методів аналітичної діяльності, тобто передбачає звернення до відповідної їх класифікації. Потім відбувається застосування методів до предмета дослідження в аспекті перевірки гіпотез. Завершується аналітична діяльність формулюванням аналітичних висновків та викладом їх у вигляді порад.

Як методологічна основа сучасного політичного аналізу найкращим чином проявляється системна парадигма. Вона дозволяє побудувати певну логічну послідовність процесів аналітичного дослідження, якої варто дотримуватися на практиці (рис. 3.3). Сучасні підходи до формування технології політичного аналізу визначають предмет його дослідження конкретну суспільно-значущу подію, яка містить проблему для державної влади. Тому першим кроком системної методології має бути здійснення проблемного аналізу. Далі, залежно від змісту проаналізованої проблеми, доцільно застосувати низку порівняльних методів. Процедура продовжує прогнозний аналіз.

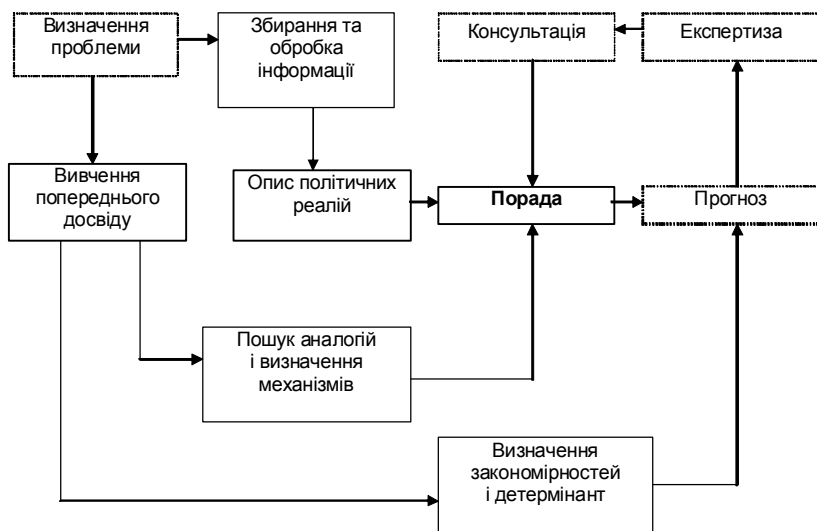


Рис. 3.3. Логічна послідовність розгортання аналітичного дослідження

У попередньому розділі зазначалося, що основним питанням політичного аналізу, зокрема політичного аналізу в державному управлінні, є питання "про владу". Тобто єдиною проблемою для політичного аналізу в державному управлінні є перешкоди або нові завдання, які виникають на шляху збереження та примноження державної влади. Таким чином виокремлюється відправна точка політичного аналізу - це завжди державна влада.

3.1.2. *Проблемне поле політичного аналізу*

Для того щоб політичний аналіз не перетворився на нескінченні міркування, доцільно встановити обмеження проблеми.

Першими з числа таких обмежень є простір і час. Суть цього обмеження в тому, що проблема для політичного аналізу існує лише в сьогоденні: "тут і зараз". У минулому часі - вона перетворюється на причину, в майбутньому - на наслідок. Передбачення ж проблем - предмет іншої складової політичної аналітики - політичного прогнозування. Іншим обмеженням для політичного аналізу в державному управлінні виступає компетенція державної влади. Це означає, що проблема, яка перебуває за межами впливу державної влади, априорі не може бути нею вирішена. У такому випадку її подальший політичний аналіз втрачає сенс.

Зауважимо, що для політичного аналізу в політичній системі такого обмеження не існує. Межі впливу держави в демократичному суспільстві, як правило, чітко визначені, політика - навпаки, прагне проникнути в усі сфери суспільних відносин, де може проявитися у найнесподіваніший спосіб.

Одним з вагомих критеріальних обмежень для політичного аналізу в державному управлінні є соціальна парадигма. Як правило, найбільший ризик для державної влади - у спокусі переступити соціальну парадигму.

Далі алгоритм оцінювання проблеми стає зрозумілішим: місія держави та цінності соціальної парадигми вплинуть на бачення проблеми й опис мети → місія і цінності визначають методи і стратегію → стратегія висуне вимоги до структури → структура звернеться до ресурсів → ресурси, багато в чому, залежать від владних можливостей (компетенції) держави → оцінка актуальності дозволить замкнути цикл і дати висновок щодо проблеми (рис. 3.4). Визначення проблеми є найважчим і найважливішим етапом у здійсненні аналітичного дослідження.

Хоча критерії та обмеження проблеми для політичного аналізу окреслені досить чітко, визначити проблему не завжди просто. Бачення проблеми є суб'єктивним, адже вона існує для державної влади загалом, а визначити її має конкретна особа. Тому ситуація, яка може здаватися проблемою окремому керівникові, не завжди буде такою в очах його колег. Багато що залежить від погляду на ситуацію, а також від суб'єктивних очікувань. Тому дуже корисно організувати процес узгодження очікувань. Враховуючи, що про-

Проблема для політичного аналізу завжди є актуальною, тобто такою, що існує сьогодні й зараз, найбільш ефективним методом її визначення є "мозковий штурм".

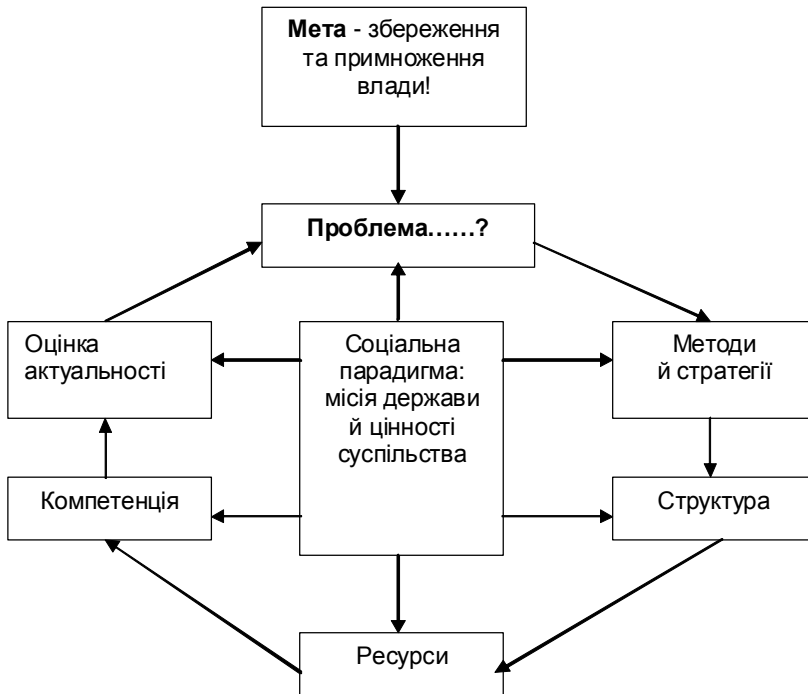


Рис. 3.4. Алгоритм оцінювання проблеми

Якість і схвалення (по можливості - консенсусом) - основні фактори оцінки сформульованого проекту. Якщо з тими, хто гіпотетично може стати діючим агентом у вирішенні проблеми, не радилися, у процесі вирішення проблеми може виявитися, що до цього відсутня політична воля. Іноді саме відсутність політичної волі керівного суб'єкта може стати причиною виникнення або поглиблення проблеми.

Варто ще раз наголосити, що політична проблема пов'язана з процесом набуття та утримання державної влади її суб'єктами. Проблема для політичного аналізу в державному управлінні пов'язана з перешкодами у функціонуванні (збереженні та примноженні) державної влади.

Одним із кращих способів упевнитися, що аналітик дійсно працює над проблемою, а не над симптомами чи наслідками, є методичний засіб, який можна назвати "розмова з проблемою". Він полягає в тому, що, сформулювавши проблему, варто поставити кілька запитань, які допоможуть виокремити власне проблему з числа пов'язаних з нею подій⁹⁶. А саме:

- чи перешкоджає ця проблема функціонуванню державної влади?

- чи перебуває ця проблема у сфері компетенції державної влади?

- чи має ця проблема іншу причину, ніж вона сама?

- чи існує ця причина дотепер (чи є вона джерелом проблеми)?

- чи перешкоджає ця причина функціонуванню державної влади?

- чи перебуває ця причина у сфері компетенції державної влади?

Якщо на два останні запитання відповідь ствердна, то справжньою проблемою є визначена причина, а сформульована проблема - наслідком.

Аналітику варто встановити, таким чином, найбільш повний перелік подій, які, на його думку, можуть бути причинами (якщо вони вже відбулися) і джерелами (якщо вони ще відбуваються) проблеми. Для цього треба відповісти ще на кілька додаткових запитань:

- які події, що відбуваються, можуть підтвердити існування сформульованої проблеми?

- чи не є вони причинами або наслідками проблеми?

- чи є події, які відбуваються навколо проблеми, самі по собі проблемами для державної влади (можливо, вони лише посилюють або зменшують гостроту проблеми - обставини)?

- що станеться, якщо проблему не буде розв'язано?

В результаті уточнення проблеми шляхом "опитування" дослідникові може здатися, що він вже здійснив політичний аналіз. Це не так. За аналогією з медициною, він лише підготував "препарат" для аналізу. Графічно цей "препарат" виглядатиме як "проблемне поле" (рис. 3.5).

⁹⁶Ребкало В. А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / В. А. Ребкало, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 56 с.

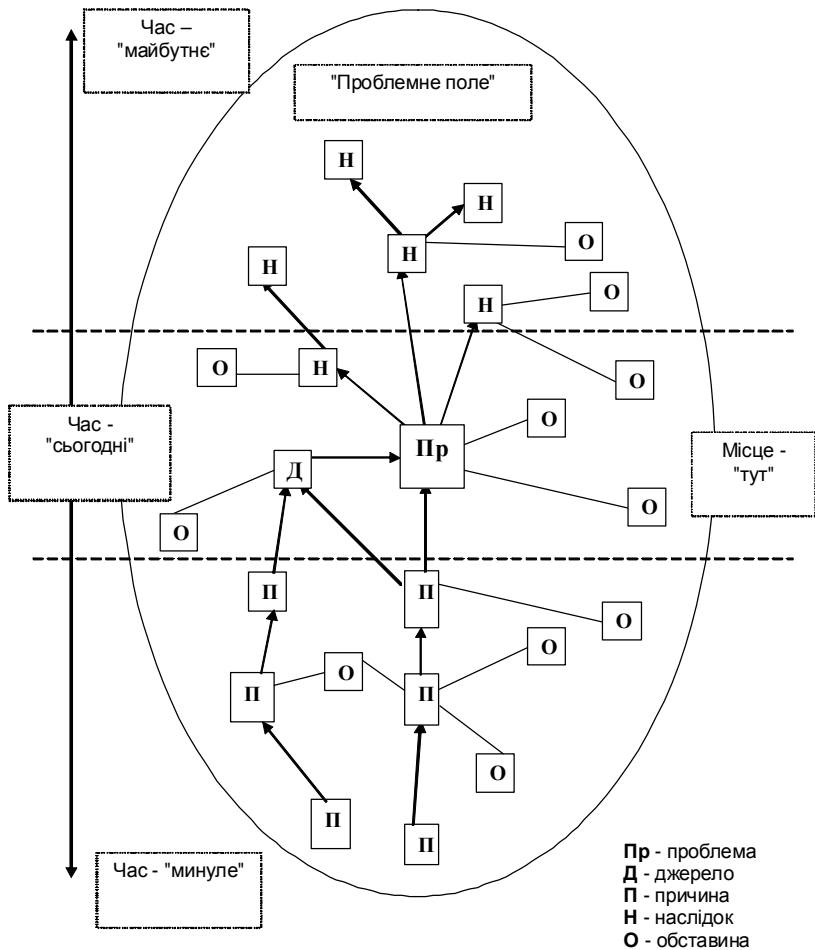


Рис. 3.5. "Проблемне поле" політичного аналізу

Але якщо дослідник візьметься аналізувати все "поле" навколо визначеної проблеми, то навіть за наявності сучасних кібернетичних пристроїв він швидко заплутається у мереживі зв'язків і детермінант. Тому, приступаючи до аналізу, доцільно встановити додаткові обмеження, пов'язані зі специфікою суб'єкта проблеми. Джерело проблеми, її причини, обставини й наслідки не повинні виходити за межі компетенції суб'єкта. Адже він все одно не зможе на них вплинути.

Потрібно встановити напрям дослідження. Напрямок дослідження - це вектор сходження від однієї з причин виникнення проблеми до одного з її наслідків, який вже настав. Таких векторів може бути кілька. Кожен з них визначає напрям дослідження. Якщо над проблемою працює група аналітиків, ці вектори можна відпрацьовувати паралельно. Після застосування додаткових обмежень "проблемне поле" звужується та перетворюється на напрям дослідження (рис. 3.6). Зауважимо, що з числа наслідків слід вибирати той, що виражає якісні зміни в стані державної влади.

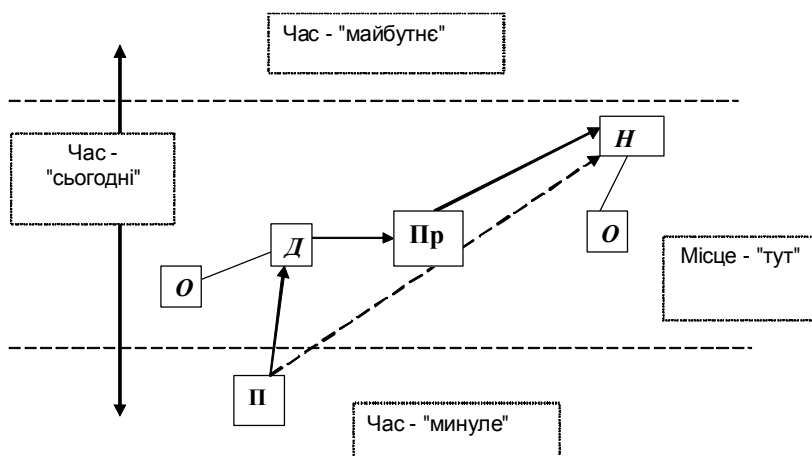


Рис. 3.6. Визначення напрямку дослідження

Останній перед початком аналізу етап - визначення змісту дослідження. На схемі (рис. 3.6) "вимальовуються" кілька тричленних блоків дослідження, які визначатимуть його зміст:

причина → джерело → проблема	джерело → проблема → наслідок
причина → обставина → джерело	обставина → проблема → наслідок

Після визначення, формулювання та постановки проблеми можна приступати до власне політичного аналізу.

Слід зазначити, що політичний аналіз покликаний не лише визначити проблему, її джерело, причини та наслідки; окреслити обставини, за яких існує й розвивається проблема (проблемне поле); описати загальну політичну обстановку (проблемний фон),

а й спрогнозувати її подальший розвиток і, головне, - запропонувати способи розв'язання проблеми.

Науковий аналіз - це завжди логічно обґрунтована послідовність дій дослідника. Можна уявити собі універсальну технологію політичного аналізу (рис. 3.7).

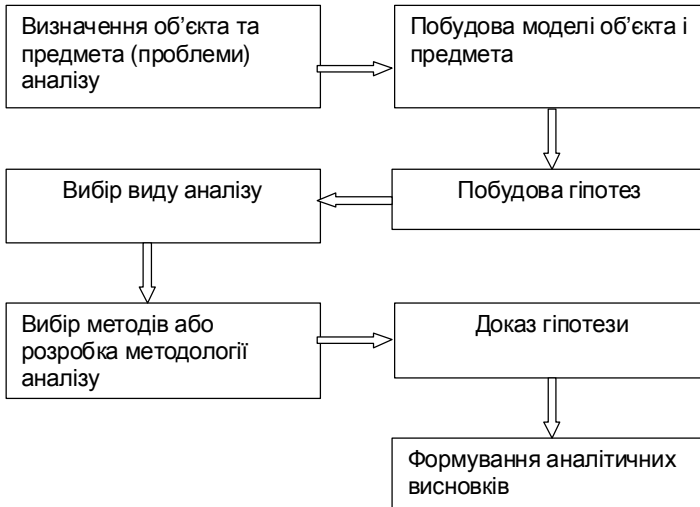


Рис. 3.7. Універсальна технологія аналізу

Але слід зазначити, що це лише загальна парадигма, яка має бути наповнена конкретним методологічним змістом залежно від специфіки проблеми, що піддається аналізу. Таким чином, ми можемо казати про подолання поліпарадигмальності, не заперечуючи універсальність методології.

3.1.3. Особливості формування технології здійснення політичного аналізу в державному управлінні

На попередніх етапах вже визначено об'єкт та предмет (проблему) політичного аналізу. В загальних рисах побудовано модель об'єкта й предмета. Етапне значення для продовження аналізу має формулювання гіпотез. Гіпотеза - це наукове припущення, що висувається для пояснення будь-якого явища; щоб стати достовірною науковою теорією, гіпотеза потребує експеримен-

тальної перевірки та теоретичного обґрунтування⁹⁷. При визначенні напрямів дослідження було сформовано блоки, які можна викласти у вигляді гіпотез. Якщо звернутися до класичної парадигми наукового пізнання, кожна з гіпотез можна представити (звичайно, спрощено) у вигляді математичної формули (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Гіпотези політичного аналізу

Гіпотеза 1	Сукупність причин та обставин створили джерело проблеми	$\Sigma\eta (A\gamma + B\rho + \dots + C\pi) = D$
Гіпотеза 2	Дія джерела призвела (призводить) до виникнення проблеми	$\int D = P$
Гіпотеза 3	Розвиток проблеми за певних обставин призвів (призведе) до наслідків	$\int \alpha P \rightarrow \Sigma (a + b + \dots + c)$
Гіпотеза 4	У ситуації, що склалася, певні дії суб'єкта усунуть проблему	$(\int D + \int \alpha P) + \int \varepsilon S \rightarrow 0$
Генеральна гіпотеза для напрямку дослідження	Проблему, існування якої підтримується діючим джерелом, за певної обставини (кількох обставин або без обставин) в умовах наслідку (наслідків), до яких призвела проблема, буде усунуто з допомогою визначеного способу за певної обставини (кількох обставин або без обставин)	$D + P + (N\dots) + S = 0$
<p>Де: Σ - сума або результуюча функція; η - обставина причин; \int; \int^a - функції (дій); A; B; C - причини; D - джерело; P - проблема; γ; ρ; π - коефіцієнти ваги причин ($0 < \rho \leq 1$); α - обставина проблеми; S - спосіб усунення проблеми; ε - обставина способу; N - наслідок проблеми</p>		

З генеральної гіпотези напряму дослідження випливає, що проблему державної влади може бути розв'язано, якщо дії суб'єкта влади (державна політика, управлінське рішення) будуть адекватні джерелу проблеми й самій проблемі, якщо не існує обставин, які загострюють чи послаблюють проблему або дії суб'єкта (якщо такі обставини існують - дії суб'єкта також мають бути адекватні обставинам). Усунення джерела проблеми ще не гарантує усунення самої проблеми. Якщо джерело проблеми перебуває за межами компетенції державної влади, його неможливо усунути - можна лише компенсувати його

⁹⁷Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. І. Лугового. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - С. 27.

дію. Якщо аналізом не доведено, що усунення наслідку (наслідків) проблеми є умовою розв'язання проблеми, цей наслідок потрібно розглядати як окрему проблему в іншому дослідженні.

Таким чином, основним результатом політичного аналізу, подібно до аналізу державної політики, стає рекомендація - спосіб, за допомогою якого суб'єкт державної влади може розв'язати проблему.

Може здаватися, що політичний аналіз втрутився у сферу іншого наукового методу - аналізу державної політики. Частково це так. Коли йдеться про політичний аналіз у державному управлінні, його неодмінною складовою стає аналіз державної політики в тій частині, яка стосується визначеної проблеми. Але предмет відрізняється. У такому випадку йдеться про політичний аналіз державної політики.

Політичний аналіз державної політики повинен відповісти ще на кілька додаткових запитань:

- чи потрібно взагалі розв'язувати проблему (існуюча проблема сьогодні може проявитися як латентна можливість в майбутньому);

- чи існує політична воля керівного суб'єкта до розв'язання проблеми (бачення проблеми завжди суб'єктивне);

- наскільки діяльність суб'єкта з розв'язання проблеми буде виправданою з погляду соціальної парадигми та ресурсовитрат (оцінювання проблеми).

Сформувавши гіпотези, можна переходити до формування методики аналізу. Спинимось на характеристичні тих видів аналізу, які набули найбільш широкого використання й істотно впливають на розвиток аналітичних технологій (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Характеристика видів аналізу політичних явищ та процесів

Види аналізу	Характеристика
<i>Проблемний</i>	Здійснення проблемного структурування, що передбачає визначення комплексу проблем ситуації, їх типологію, характеристики, визначення можливих наслідків, шляхів розв'язання проблем
<i>Системний</i>	Визначення характеристик, структури ситуації, її функцій, взаємодії з навколишнім і внутрішнім середовищем
<i>Причинно-наслідковий</i>	Встановлення причин, що призвели до виникнення даної ситуації, визначення наслідків її розгортання
<i>Праксеологічний</i>	Діагностика змісту діяльності в певній ситуації, її моделювання та оптимізація
<i>Аксіологічний</i>	Побудова шкали оцінок явищ, процесів та ситуацій з позицій певної ціннісної системи
<i>Ситуаційний</i>	Моделювання ситуації, її складових, умов виникнення, можливих наслідків
<i>Прогностичний</i>	Підготовка прогнозів щодо ймовірного, потенційного та бажаного майбутнього
<i>Рекомендаційний</i>	Вироблення рекомендацій щодо поведінки учасників даної ситуації
<i>Програмно-цільовий</i>	Розробка програм діяльності в даній ситуації

Проблемний аналіз під політичною проблемою розуміє форму існування та вияву протиріччя між необхідністю дій, спрямованих на збереження та примноження державної влади, та недостатніми умовами для їх реалізації. Проблемний аналіз передбачає усвідомлення суті, специфіки тієї або іншої проблеми та шляхів її розв'язання (рис. 3.8).

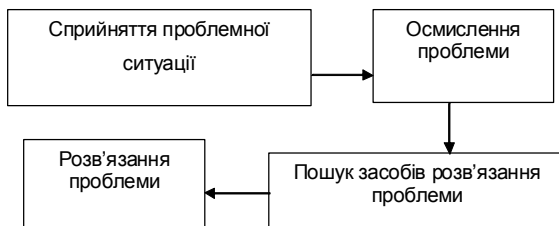


Рис. 3.8. Етапи діяльності за умов проблемної ситуації

Повний цикл дій від виникнення проблемної ситуації до її розв'язання має кілька етапів: виникнення проблемної ситуації; усвідомлення суті ускладнення та постановка проблеми; знаходження способу вирішення шляхом висунення припущення та обґрунтування гіпотези; доказ гіпотези; перевірка правильності розв'язання проблем.

Технологія проблемного аналізу передбачає аналітичну роботу з класифікацією проблем за наступними напрямками: визначення проблеми як ситуації, що не задовольняє потреби суб'єкта влади; просторово-часова констатація проблеми, яка передбачає визначення просторових і часових меж проблеми; з'ясування характеру проблеми, її основних системних характеристик (структури, функцій тощо); виявлення закономірностей розвитку проблеми, її наслідків; діагностика принципового розв'язання проблеми; визначення ресурсів, необхідних для розв'язання проблеми; вироблення організаційно-управлінських технологій розв'язання проблеми; формування порад щодо розв'язання проблеми.

Проблема звичайно розвивається в часі. У зв'язку з цим аналітики застосовують низку показників, що дають змогу класифікувати проблему. Серед них:

- масштаб проблеми - для політичного аналізу завжди визначається сферою впливу суб'єкта (суб'єктів) влади, якого стосується проблема;

- гострота (актуальність) проблеми - ступінь загрози, яку проблема становить для влади суб'єкта, та ступінь невідкладності вирішення проблеми;

- динаміка проблеми - швидкість, з якою в часі змінюється масштаб і гострота проблеми.

Оскільки гіпотеза політичного аналізу й без того є складним многочленом з багатьма невідомими, додатково вводити ці змінні доцільно лише за умови залучення додаткових ресурсів, у тому числі - спеціального програмного забезпечення.

Системний аналіз базується на дослідженні закономірностей цілісності об'єкта, на взаємозумовленості його структури та функцій. Залежно від спрямованості дослідження виділяють, відповідно, два види системного аналізу: описовий і конструктивний. Мета описового аналізу - з'ясування того, як функціонує система, в якій задана структура. Конструктивний аналіз передбачає підбір під задані цілі, функції структури системи. Обидва види аналізу досить часто доповнюють один одного. Технологія системного аналізу є сукупністю кроків для отримання інформації про систему: формулювання основних цілей і завдань дослідження; визначення меж системи, відокремлення її від зовнішнього середовища; складання списку елементів системи (підсистем, змінних факторів тощо); виявлення суті цілісності системи; аналіз взаємопов'язаних елементів системи; побудова структури системи; встановлення функцій системи та її підсистем; узгодження цілей системи та її підсистем; уточнення межі системи та кожної підсистеми; аналіз явищ емерджентності; конструювання системної моделі. Слід зазначити, що системний аналіз відрізняється величезною кількістю конкретних різновидів, що робить застосування методики цього аналізу досить перспективним.

Причинно-наслідковий аналіз засновується на найважливішій властивості суцього, яким є каузальність (від лат. *causa* - "причина"). Основними поняттями каузальності є "причина" та "наслідок", які описують зв'язок між явищами. У процесі взаємодії двох явищ за наявності певних умов одне явище (причина) породжує інше (подію, процес, наслідок).

Причинно-наслідкові зв'язки характеризуються значною різноманітністю. У політичному аналізі виділяються матеріальні та ідеальні, інформаційні, фізичні, соціальні, економічні, владні та інші зв'язки. За характером зв'язків вони розподіляються на динамічні й статичні. За специфікою впливів - на прості, складні; однофакторні, багатфакторні; системні, несистемні. Причинно-

наслідкові зв'язки поділяються також на зовнішні та внутрішні, головні й неголовні, об'єктивні й суб'єктивні, загальні, особливі, одиничні тощо. Технологія причинно-наслідкового аналізу включає наступні кроки: формулювання об'єкта й предмета дослідження; визначення певних початкових подій як можливої причини та можливого наслідку, що пояснюють об'єкт і предмет дослідження; встановлення наявності причинно-наслідкового зв'язку, визначення причини й наслідку; діагностика типу причинно-наслідкового зв'язку, встановлення його характеру; з'ясування місця даного причинно-наслідкового зв'язку в структурі причинно-наслідкового ланцюга; пояснення причинності явищ і процесів, що вивчаються.

Праксеологічний, або прагматичний, аналіз передбачає осмислення предмета пізнання (фактів, процесу або явища) з точки зору його ефективнішого використання в практиці. Основними поняттями прагматичного аналізу є "ефективність" - досягнення високого результату мінімальними ресурсами, "результативність" - здатність досягати поставленої мети; "оцінка" - величина, що характеризує певне явище з точки зору ефективності й результативності.

Прагматичний аналіз має шість етапів: осмислення об'єкта або процесу з точки зору його функцій; визначення результативності системи; виявлення тих функцій, виконання яких не задовольняє вимог до системи, аналіз ефективності функціонування системи; структурний аналіз системи, виявлення її структурних проблем, причин неефективності; вивчення можливостей системи, її потенціалу, невикористаних резервів; вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності системи.

Аксіологічний аналіз передбачає дослідження предмета пізнання (факту, процесу, явища) в контексті певної системи цінностей. Необхідність такого типу аналізу зумовлена тим, що суспільство характеризується значною ціннісною диференціацією. Цінності представників різних соціальних груп суттєво різняться між собою (у межах соціальної парадигми та за її межами). Тому досить часто в демократичному суспільстві виникає проблема узгодження цінностей, без чого неможлива нормальна взаємодія носіїв різних систем цінностей. Основним поняттям аксіологічного аналізу є поняття "цінності", яке в науці розуміють неоднозначно. Відомі різноманітні підходи до розуміння цінностей, спектр яких - від натуралістичного до інтуїтивного їх бачення. Загальноприйнята методика аксіологічного аналізу ще не склалася. Можна запропонувати наступну його послідовність: виявлення множини об'єктів, що оцінюються; визначення критеріїв і

системи оцінювання; формування групи експертів; проведення аксіологічної експертизи; отримання системи оцінок об'єктів; вироблення рекомендацій щодо вдосконалення об'єктів, що оцінені.

Ситуаційний аналіз базується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначальних чинників, тенденцій розвитку тощо. Ситуаційний аналіз виходить з поняття "ситуація", яке є досить багатозначним. Звичайно ситуацію розуміють⁹⁸:

- по-перше, як певну сукупність подій, пов'язаних у цілісну проблему. Ззовні це може бути деякий ланцюг або коло подій. Теоретичною основою для розуміння ситуації в даному випадку виступає теорія подій;

- по-друге, з точки зору умов діяльності, які визначають існування проблеми, суть ситуації вивчається теорією діяльності та праксеологією;

- по-третє, з позицій факторного підходу - як складну взаємодію різного роду чинників, що сприяють або перешкоджають розв'язанню суперечностей проблеми. У цьому плані ситуація досліджується за допомогою факторного аналізу.

Незважаючи на багатозначність розуміння ситуації, можна виділити те загальне, що властиве для різних концептуальних підходів. Передусім потрібно зазначити, що кожна ситуація є результатом соціальних змін. Вона впливає з попередньої та входить у подальшу ситуацію, тобто будь-яка ситуація має процесуальну природу. Для вибору доцільно скористатися варіаційною класифікацією ситуацій (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Класифікація ситуацій

Основа класифікації	Різновиди ситуацій	Основа класифікації	Різновиди ситуацій
Відповідність реальності	Реальні Умовні	Характер розвитку ситуації	Детерміновані Імовірно-стохастичні
Відповідність нормі	Нормальні Девіантні Екстремальні	Ступінь новизни	Відомі Подібні Невідомі
Відповідність соціальному часу	Минулі Актуальні Майбутні	Можливість контролю	Такі, що контролюються Такі, що не контролюються
Складність	Прості Складні Надскладні	Можливість дії	Сприятливі Вимушені Критичні Безвихідні

⁹⁸Ефимова М. Р. Общая теория статистики : учебник / М. Р. Ефимова, Е. В. Петрова, В. Н. Румянцев. - М. : ИНФРА-М, 1998. - С. 339-393.

Звичайно, основні характеристики проблеми впливають на види ситуацій. Але разом з тим можна виділити й деякі специфічні види ситуацій. Важливе місце тут посідає відповідність реальності. За цим показником усі ситуації поділяються на реальні й умовні. Реальні ситуації відображають процеси, що відбуваються в дійсності. Умовні ситуації є штучними або такими, що рідко зустрічаються. Але подекуди вони досить рельєфно контрастують на тлі явищ, що досліджуються. За іншою ознакою, що з'ясовує відповідність ситуації нормі, всі ситуації можна розділити на нормальні, девіантні й екстремальні. Нормальні ситуації характеризують розвиток у межах норми, девіантні ситуації фіксують різного роду відхилення, екстремальні - відображають ті явища та процеси, які виводять систему на межу руйнування, ставлять під питання її існування.

Часовий параметр дозволяє виділяти ситуації минулі, ті, що існують зараз, і майбутні. Минулі ситуації характеризуються тим, що вони вже траплялися в практичному житті. Їх визначення потрібне для вивчення минулого досвіду. Ситуації, що існують зараз, характерні для поточної дійсності. Майбутні ситуації мають передбачуваний прогностичний характер. За параметром складності ситуації поділяються на прості, складні та надскладні. Прості ситуації є результатом взаємодії кількох чинників, зазвичай вони є однозначними. Складні ситуації відрізняються різноманітністю діючих чинників, для них характерним є передбачуваність подальшого розвитку. Надскладні ситуації розвиваються як абсолютно непередбачувані. За мірою новизни ситуації поділяються на відомі, подібні й невідомі. Такий поділ конкретних ситуацій позначається на їхніх функціях у визначенні закономірностей⁹⁹. Відомі ситуації використовуються для обґрунтування способу вирішення проблеми, подібні - для виявлення аналогій при виробленні дій у схожих ситуаціях. Невідомі ситуації слугують для вироблення дослідницьких моделей, розвитку творчого підходу до реальності. За ознакою можливості здійснення контролю розрізняють ситуації, що контролюються, і ті, що не контролюються. Перша група ситуацій відрізняється тим, що суб'єкт діяльності наділений повноваженнями та ресурсами, необхідними для контролю розвитку ситуації. Саме такий зміст вкладається у фразу "Ситуація під контро-

⁹⁹Сурмин Ю. П. Методология анализа ситуаций / Ю. П. Сурмин. - К. : Центр инноваций и развития, 1999. - 340 с.

лем!". У політиці поняття ситуації, що не контролюється, частіше має відносний характер. Тобто дана ситуація може бути поза контролем даного суб'єкта, але водночас вона може цілком контролюватися іншим суб'єктом. Найважливішим параметром класифікації ситуацій виступає можливість виходу з них суб'єктів. Ситуації можуть бути сприятливі й несприятливі. Безвихідна ситуація є надто несприятливим типом ситуації, коли відсутні будь-які можливості дії, і суб'єкту залишається сподіватися тільки на випадок.

Прогностичний аналіз потрібно відрізнити від прогностичної діяльності, тобто діяльності з вироблення прогнозів. Прогностичний аналіз передбачає не розробку, а використання моделей майбутнього та засобів його досягнення. По суті цей аналіз зводиться до прогностичної діагностики, з'ясування ступеня відповідності явищу, що аналізується, або процесу майбутньому. Значення такого типу аналізу полягає у формуванні прогнозів відносно майбутнього розвитку ситуації. Він включає два види аналізу: нормативний прогностичний аналіз, коли задається майбутній стан системи та визначаються способи досягнення майбутнього, і пошуковий прогностичний аналіз, при якому за допомогою побудови трендових моделей визначається ситуація майбутнього. Здійснення прогностичного аналізу передбачає наступні процедури:

1. Виявлення в минулому й теперішньому часі прецедентів майбутнього, його паростків, одні з яких розвинуться в основи майбутнього, а інші неминуче загинуть. Тут же здійснюється оцінка їхньої перспективності.

2. Визначення тих характеристик об'єкта або процесу, які виявляються незмінними в соціальному часі.

3. Подібний аналіз об'єкта або процесу, що передбачає з'ясування частоти й темпу здійснення подій.

4. Побудова трендових моделей розвитку соціальних об'єктів у часі.

5. Побудова моделі майбутнього.

6. Перевірка й уточнення моделі майбутнього.

Технології пошукового та нормативного прогностичного аналізу де в чому протилежні. При нормативному прогнозуванні на основі заданої моделі майбутнього визначаються шляхи її досягнення, використання можливостей суб'єкта. Пошукове ж прогнозування, базуючись на можливостях суб'єкта, визначає зміст майбутнього. Пошуковість і нормативність у прогнозі забезпечують своєрідні точки опори аналізу. Тому технологію прогностич-

ного аналізу доцільно реалізовувати циклічно, сполучаючи в єдиний процес нормативність і пошук, що дозволяє взаємно уточнювати майбутнє та шляхи його досягнення¹⁰⁰.

Рекомендаційний аналіз орієнтований на вироблення порад щодо поведінки дійових осіб у певній ситуації. Рекомендаційний аналіз відіграє особливу роль у системі взаємодії аналітика та клієнта. Він забезпечує впровадження результатів дослідження в життя. Основною проблемою цього аналізу є проблема взаєморозуміння й спільності мови аналітика та клієнта (суб'єкта влади). Справа в тому, що піднятися до рівня розуміння аналітика практик не може. Тому аналітик повинен не тільки розв'язати проблему теоретично, але й виробити рекомендації для вдосконалення діяльності політика, виклавши їх зрозумілою політикові мовою.

Від прагматичного рекомендаційний аналіз відрізняється тим, що передбачає вироблення варіантів поведінки в певній ситуації. У рекомендаційному аналізі можна виділити наступні операції:

1. Систематизація результатів наукового аналізу певної частини суспільно-політичної реальності. Виявлення основних тенденцій, закономірностей, подій тощо.

2. Аналіз проблем, потреб і можливостей у діяльності суб'єкта. Оцінка рівня ефективності його діяльності.

3. Визначення на основі осмислення результатів аналізу суспільно-політичної реальності необхідних заходів для підвищення ефективності діяльності суб'єкта.

4. Корекція моделі дій з точки зору їхньої реалістичності, співвідношення їх з можливостями суб'єкта, цінностями соціальної парадигми.

Програмно-цільовий аналіз, на нашу думку, фактично є подальшим розвитком рекомендаційного в аспекті вироблення програми досягнення певної мети. Складовими частинами цього аналізу виступають:

1. Системний опис проблем, які властиві для об'єкта програмування, їх класифікація, визначення міри важливості.

2. Побудова моделі бажаного майбутнього даного об'єкта на основі вивчення тенденцій розвитку його або подібних об'єктів.

3. Визначення засобів досягнення майбутнього, необхідних чинників, ресурсів.

¹⁰⁰Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий / Ю. П. Сурмин. - К. : МАУП, 2004. - 608 с.

4. Програмування основних заходів, спрямованих на розв'язання проблем і просування до майбутнього.

5. Визначення напрямів інституціоналізації програми, її інформаційного, фінансового, правового, ідеологічного та організаційного забезпечення, а також способів контролю й моніторингу реалізації та вдосконалення програми.

Вибір виду аналізу залежить від завдань, що стоять перед аналітиком (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Завдання та види аналізу

Завдання аналізу	Вид аналізу
Здійснення проблемного структурування, що передбачає комплексне визначення ситуації навколо проблеми, її типології, характеристик, наслідків, шляхів вирішення	<i>Проблемний</i>
Визначення характеристик, структури проблеми, її функцій, взаємодії з навколишнім і внутрішнім середовищем	<i>Системний</i>
Встановлення причин, що призвели до виникнення проблеми в даній ситуації, і наслідків її розгортання	<i>Причинно-наслідковий</i>
Діагностика змісту діяльності з усунення проблеми в ситуації, яка склалася; її моделювання й оптимізація	<i>Праксеологічний</i>
Побудова системи оцінок проблеми в ситуації, що склалася, її складових та умов розвитку, можливих наслідків для суб'єкта та інших діючих осіб	<i>Аксіологічний</i>
Підготовка прогнозів щодо імовірного, потенційного та бажаного майбутнього розвитку проблеми в ситуації, яка склалася та продовжує розвиватися	<i>Прогностичний</i>
Вироблення рекомендацій щодо поведінки суб'єкта, спрямованої на усунення проблеми в ситуації, яка склалася	<i>Рекомендаційний</i>
Розробка програм діяльності суб'єкта з усунення проблеми в даній ситуації	<i>Програмно-цільовий</i>

Але, як правило, перед аналітиком ставиться кілька завдань, що зумовлює необхідність застосування комплексного аналізу, який складається з можливих варіацій різних видів аналізу.

Визначившись з видом (видами) аналізу, потрібно сформулювати методику його здійснення. Аналітична діяльність реалізується за допомогою застосування різноманітних методів пізнання. Кожний з аналітичних методів є сукупністю певних принципів, правил, прийомів та алгоритмів аналітичної діяльності.

Процес формування методики політичного аналізу полягає у виборі та компіляції відомих і доступних аналітику методів (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Характеристика основних методів аналітичної діяльності

Назва	Характеристика
<i>Метод декомпозиції</i>	Поділ будь-якого складного явища на прості складові. Для досягнення вірогідності застосовується т. зв. декомпозиційне моделювання, яке полягає у відтворенні декомпозиційної моделі та її порівнянні з предметом дослідження
<i>Метод порівняння</i>	Передбачає порівняння різноманітних фактів, явищ та процесів, які досліджуються, з іншими, що дозволяє виявити специфіку предмета пізнання
<i>Нормативний метод</i>	Під час аналізу застосовується сукупність нормативів, які відображають ефективність системи, а потім реальна система порівнюється з нормативною, що дозволяє виявити характер відхилення від норми
<i>Метод агрегування</i>	Перетворення початкової моделі на модель з меншим числом змінних або обмежень, що дає наближений порівняно з початковою моделлю опис об'єкта, який вивчається
<i>Метод аналогії</i>	Передбачає доказ аналогії між двома об'єктами та перенесення системи пояснень з одного об'єкта на інший
<i>Гіпотетичний метод</i>	Висунення, обґрунтування та доказ гіпотез. Часто метод зводиться до "обстрілювання" проблеми якомога більшим числом питань, на які слід дати відповіді
<i>Метод закономірності</i>	Пошук стійкої та не випадкової характеристики або зв'язків, що складають зміст даного явища або фактів
<i>Метод класифікації</i>	Упорядкування об'єктів за істотними ознаками по деяких класах
<i>Метод ранжування</i>	Присвоєння сукупності об'єктів деяких числових величин на основі інтуїції або відповідно до ступеня вираженості певної ознаки
<i>Метод проб</i>	Вибір із загальної сукупності певних об'єктів та їх подальше випробування на перевірку гіпотез
<i>Метод середнього та відхилення</i>	Обчислюється певна середня величина та виявляються відхилення від неї
<i>Метод моделювання</i>	Побудова моделі, яка відображає істотні сторони об'єкта, що аналізується. Заміна нею реального об'єкта аналізу з метою виявлення загальних тенденцій розвитку предмета пізнання
<i>Метод парадоксу</i>	Розгляд явища з несподіваних позицій, які не відповідають загальноприйнятим уявленням
<i>Метод систематизації</i>	Упорядкування даних у певну систему, що дозволяє пояснити їх розвиток з позицій системного підходу
<i>Метод екстраполяції</i>	Поширення спостереження за однією частиною явища на його іншу частину з метою визначення загальних алгоритмів розвитку даного явища
<i>Методи індукції та дедукції</i>	При індукції йде побудова умовисновку, в якому зі знань про частину предметів класу роблять висновок про весь клас. Дедукція передбачає зворотну операцію, коли зі знань про весь клас роблять висновок про один предмет класу
<i>Метод ідеалізації</i>	Уявна процедура, пов'язана із зображенням чого-небудь як ідеалу та подальшим порівнянням реального об'єкта з ідеальним
<i>Метод формалізації</i>	Дослідження об'єкта шляхом переведення його якісних характеристик у певну знакову форму
<i>Метод спрощення</i>	Зображення складного об'єкта у вигляді певної спрощеної моделі
<i>Метод фокусування</i>	Спрямований на перенесення у фокус уваги окремих об'єктів, що дозволяє отримати їх оригінальне бачення
<i>Метод "мозкового штурму"</i>	Організована система висловлювань або оцінок експертів про зміст проблеми за умови заборони критики висловлювань колег
<i>Метод емпатії</i>	Аналітик входить в образ об'єкта, що аналізується, уявляє себе "складовою частиною" предмета, що вивчається
<i>Метод синтезу</i>	Здійснення після аналітичного розкладання процедури об'єднання складових предмета пізнання та перевірки його цілісності
<i>Метод відбору</i>	Вивчення не всієї сукупності явищ, а лише деякої частини, відібраної за певними правилами
<i>Метод "від супротивного"</i>	Являє собою зміну ситуації на діаметрально протилежну та її осмислення

Як видно з таблиці, значна частина аналітичних методів є процедурами, якими свідомо користується дослідник, однак їх застосування передбачає також використання можливостей інтуїції, що значно посилює механізми інтелектуальної діяльності. Останні неефективні без латерального й творчого мислення, яке являє собою процес генерування нового знання. Зауважимо, що хоч би якими були, врешті-решт, вид і методика, сформовані аналітиком при підготовці дослідження, у здійсненні аналізу варто дотримуватися визначеної логічної послідовності його розгортання (див. вище рис. 3.3). Саме цією логікою аналітичного дослідження визначається й послідовність викладу матеріалу щодо технологій політичної аналітики в державному управлінні у цьому розділі, тому вважаємо за доцільне її коротко прокоментувати.

Слідом за визначенням проблем процес аналітичної діяльності поділяється на три паралельні процедури: формування методології подальшого дослідження (цей процес описано вище); збір та обробка інформації щодо проблеми й проблемного фону з метою здійснення опису політичної ситуації та стану проблеми (наведено в наступному пункті); вивчення попереднього досвіду, яке також являє собою процес збирання та обробки інформації, але стосовно аналогічних подій у минулому або в сучасній практиці іншої країни.

Метою обох процедур є формування рекомендацій, але вивчення попереднього досвіду створює ще й аналітичні підстави для визначення закономірностей формування механізмів вирішення проблеми для наступного здійснення прогнозування. Рекомендація у зіставленні з прогнозом підлягає політичній експертизі та презентації споживачеві шляхом політичних консультацій (буде описано в наступних підрозділах). Остаточним продуктом політичного аналізу, цінним для політичної практики суб'єкта державної влади, є саме рекомендація.

3.1.4. Специфіка збирання та обробки інформації для політичної аналітики в державному управлінні

Підготовка аналітичного документа неможлива без організації роботи із збору та обробки інформації. Інформація завжди відігравала важливу роль у життєдіяльності людини. Проте особливого значення інформація набуває при прийнятті політичних та управлінських рішень. Із середини ХХ ст. інформація перетворюється на особливий суспільний ресурс, що пояснюється пере-

дусім бурхливим науковим та технічним прогресом, який спричинив "інформаційний вибух" - лавиноподібне нагромадження різноманітних фактів та їх автоматизовану обробку. Нові реалії людського буття вимагали нових підходів до розуміння суті інформації.

На сьогодні не існує загальноприйнятого в науковому світі визначення поняття інформація. Одним з досить поширених визначень, з урахуванням специфіки політичних та соціально-економічних досліджень, є наступне: інформація - це відомості про факти (події, особи, організації), які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

Показово, що факт як такий практично не містить майже ніякої інформації, якщо його не розглядати разом з іншими фактами. Тільки об'єднавши різноманітні факти та виокремивши серед них найбільш відповідні проблеми, яка розглядається, можна отримати чітку картину того, що відбулося.

Виділяють наступні види інформації:

- чисельна (довідкові, економічні, демографічні дані, які майже не піддаються довільній інтерпретації). Даний вид інформації концентрується в спеціалізованих довідкових базах даних;
- текстова (основний вид інформації, проте її особливість - у чисельних тлумаченнях та інтерпретації);
- аудіо-відеоінформація.

Що стосується конкретно аналітичної інформації, то вона являє собою відомості, отримані з перевірених, співвіднесених фактів, які викладені таким чином, щоб відповідати вирішенню конкретного завдання. Аналітична інформація поділяється на первинну та на вивідну (вторинну).

Під первинною аналітичною інформацією розуміють відомості про окремі події, кількість та якість певних предметів, дії політичних акторів тощо. Як правило, дана комбінація різноманітних відомостей є слабкоструктурованою. Єдине, що їх об'єднує - це характеристика певного явища.

Вивідна аналітична інформація є результатом логічного аналізу та узагальнення первинних аналітичних даних безпосередніми учасниками подій або зовнішніми спостерігачами (аналітиками, консультантами тощо). Вона дозволяє приймати зважене рішення суб'єктові будь-якої діяльності, орієнтуватися в конкретних моментах ситуації та прогнозувати подальший розвиток подій.

Інформація поділяється на відкриту та закриту. Відкрита інформація зазвичай отримана з джерел, доступ до яких для більшості громадян не обмежений законодавчими або іншими нормами. Зокрема, це можуть бути друковані та електронні ЗМІ, телебачення, радіо і т.ін. Крім того, до відкритої первинної інформації належить інформація, що не призначена для широкого розповсюдження ("сіра література" - матеріали різноманітних конференцій, довідники, переліки адрес підприємств, торгові огляди).

Разом з тим дуже важливо відрізнити відкриту інформацію від інформації, яка має суспільний характер (тобто є надбанням суспільства) і доступ до якої мають усі, та від інформації приватного характеру. Суспільна інформація не завжди є обов'язково опублікованою (так, ряд документів адміністративного характеру (охорона здоров'я, податки) є доступними для громадян, проте публікація їх заборонена на законодавчому рівні).

Крім того, до відкритої інформації належить інформація, яка має таємний характер. Зокрема, мова йде про посилання представників ЗМІ на джерела, що мають доступ до інформації з обмеженим доступом (наприклад "за повідомленням джерела із Секретаріату Президента", окремого міністерства і т.ін.).

Закрита інформація являє собою відомості, отримані за допомогою конфіденційних оцінок, особистісних знайомств тощо.

В цілому для політичної аналітики інформаційну цінність становлять документи практично будь-якого типу. Критеріями відбору інформації є інформаційна цінність документів та їх доступність. Інформаційна цінність документа визначається рівнем впливу, який інформація, що в ньому міститься, може справити на прийняття відповідного рішення. Доступність документа визначається, як правило, тривалістю часу, затраченого на його пошук та аналіз. Так, документи на паперових носіях поки що є найбільш доступними, проте за своєю інформаційною цінністю вони поступаються документам в електронній формі або телебаченню і радіо.

Використовуючи різні джерела інформації, необхідно бути обачним та старанним, адже найменша фактична неточність може дискредитувати у майбутньому аналітика. Крім того, недбалість у пошуку інформації часто веде до того, що аналітик може дезінформувати замовника та завдати шкоди його репутації.

Розглянемо основні джерела інформації.

Одним з основних джерел інформації є телебачення. На сьогодні телебачення є частиною системи соціальних відносин люд-

ського суспільства і виконує такі ж функції, як і інші засоби масової комунікації: допомагає поширювати інформацію, знання, культуру, виступає як інструмент пропаганди, соціального регулювання, організації людей тощо. Водночас телебачення є ефективним джерелом отримання аналітичної інформації. В основному це пов'язано з тим, що, на відміну від інших джерел, телебачення дозволяє наочно спостерігати за тими чи іншими подіями (в цілому близько 65-70% інформації, яку глядач отримує з телеекрана, не дублюється словами). Особливо актуальними для отримання інформації є:

- виступи державних та політичних діячів;
- журналістські огляди з місця подій (на політичну та соціально-економічну тематику);
- різноманітні ток-шоу на політичну та соціально-економічну тематику;
- коментарі експертів, політологів тощо (найбільш цікавими є комплексні коментарі, що надаються одразу кількома експертами в одній студії).

Слід враховувати той факт, що відеосюжети часто використовуються для дезінформації населення, особливо на каналах, які контролюються окремими фінансово-політичними групами. Яскраво це було продемонстровано в Україні під час президентської кампанії 2004 року.

Найбільш дешевим та поширеним засобом масової інформації є радіостанції. На відміну від інших ЗМІ вони мають ряд переваг. По-перше, це оперативність, адже на відміну від телебачення немає потреби готувати та монтувати відеосюжети. По-друге, радіостанції не потребують часу на пересилання великих масивів інформації, тому є мобільними. Таким чином, радіостанції фактично висвітлюють події в режимі реального часу.

Разом з тим радіостанції є найбільш упередженим джерелом інформації (передусім через те, що більш-менш впливова політична сила або фінансово-політична група здатна якщо не придбати радіостанцію для своїх цілей, то, принаймні, впливати на її редакційну політику), тому всі відомості необхідно ретельно перевіряти.

В цілому радіо та телебачення мають ряд переваг, які відрізняють їх, наприклад, від газет і журналів. Передусім це оперативність, можливість інформувати людей з місця події. Крім того, радіо- та телетрансляції передають із документальною точністю емоції учасників подій. Однак аналітику потрібно враховувати, що

телевізійна інформація сприймається інакше, ніж те саме повідомлення, надруковане в газеті або передане по радіо. Пояснюється це т. зв. "ефектом присутності", тобто, знайомлячись з інформацією в друкованих ЗМІ, аналітик знає, що вона пройшла крізь призму сприйняття відповідних людей (журналістів, експертів). У свою чергу те, що відбувається на екрані, сприймається безпосередньо аналітиком, який стає не тільки очевидцем тієї або іншої події, але підсвідомо її співучасником, а тому може сприймати інформацію з більшою довірою.

Друковані ЗМІ (газети та журнали) також можуть ефективно використовуватись для отримання аналітичної інформації. Проте їх основними недоліками є неоперативність та залежність від політичних уподобань власників.

Завдяки великій кількості газет та журналів будь-яку подію можна відстежити практично в усіх аспектах та з різних ідеологічно-ціннісних позицій. Особливу увагу при цьому слід приділяти найвідомішим національним виданням, які переважно віддзеркалюють точку зору відомих політиків, державних діячів, експертів, політологів. На основі національних видань можна проводити моніторинг політичної, економічної, соціальної ситуації в державі в цілому.

Матеріали в друкованих ЗМІ можна розділити на дві групи:

- інформаційні (фактологічні). У них автор - це передусім посередник між інформацією та читачем. Відповідно його завдання - якомога точніше та неупереджено розповісти про події;
- аналітичні. В основу даних матеріалів покладені думки автора, його оцінки, аналіз проблеми.

При знайомстві з вищезазначеними матеріалами важливо визначити жанр, до якого тяжіє розглянута публікація, адже закони жанру багато в чому диктують вимоги вірогідності та емоційної складової подання матеріалів. Виходячи з цього своєчасне розпізнавання жанру може дозволити скласти більш адекватне враження про вірогідність досліджуваних матеріалів, тому що в кожному жанрі присутні свої "умовності" та "правила гри".

В інформаційних матеріалах найбільш поширеними є замітки та інтерв'ю. Замітка - це основний оперативний жанр. Вона відповідає фактологічному принципу, тобто у ній наводяться факти, події, явища та їх подробиці. Логічні та емоційні оцінки зазвичай відсутні. Досить часто замітки можуть бути структуровані у вигляді "хроніки".

Інтерв'ю є особливо переконливою формою публікації, оскільки в ньому не інтерпретуються думки, а наводяться конкретні слова конкретної людини. Розрізняють три підвиди інтерв'ю - портретне (про особистість), проблемне (позиція компетентної особи), інформаційне (розповідає про розвиток події, подає думку безпосереднього свідка).

Серед аналітичних матеріалів у друкованих ЗМІ виділяють:

- коментарі;
- статті;
- інформаційно-аналітичні огляди;
- рецензії;
- листи;
- розслідування.

При роботі з даним типом інформаційних джерел необхідно враховувати, що з'ясування і зіставлення позицій у матеріалі легко можна зробити однобічним та упередженим, текст "наситити" різноманітними тупиковими варіантами, а як варіант вирішення проблеми запропонувати вигідне для однієї зі сторін рішення.

Досить поширеним явищем, особливо напередодні виборчих кампаній, бюджетного процесу тощо, є т. зв. замовні публікації ("джинса"). Подібний прийом існує з 30-х рр. ХХ ст. Так, у США комісія Конгресу, розслідуючи причини "Великої депресії", відзначила "некрасиву" роль у цій справі біржових трейдерів, які підкупили "вільних та незалежних" журналістів.

Розпочинати роботу з аналізу інформації про політичну обстановку, користуючись газетами, потрібно з урахування структури періодичних видань. Передусім необхідно встановити найбільш авторитетні видання, що відрізняються від інших високою кваліфікацією журналістських кадрів і відповідною аргументацією висновків та узагальнень статей, що публікуються. Крім того, важливо визначити ідеологічну направленість видань. Традиційним є поділ на "ліві", "праві" та "центристські", хоча не виключно їх часткове розпорощення на "лівоцентристські" тощо.

З друкованих матеріалів, крім преси, у роботі політичного аналітика рекомендовано активно використовувати:

- різноманітні законодавчі документи;
- акти органів влади;
- доповіді, звіти державних установ, громадських організацій та аналітичних центрів, політичних партій;
- статистичні матеріали.

Серед різноманітних джерел інформації найбільшу цінність для політичного аналітика на даному етапі має Інтернет, що забезпечує можливість швидкого та відносно легкого (передусім за рахунок наявності різноманітних пошукових систем) доступу до великих масивів документів з різних джерел.

В інформаційному плані Інтернет - це джерело інформації практично будь-якого тематичного спрямування.

Інтернет у його нинішній формі являє собою конгломерат різних за значенням, вірогідністю й цінністю відкритих джерел інформації. Однак потрібно пам'ятати, що більша частина його ресурсів - це т. зв. "інформаційне сміття". Тому вміння орієнтуватися в цьому безмежному інформаційному просторі - вже половина інформаційно-аналітичної роботи.

Фактаж матеріалів, на які спираються аналітичні матеріали, перевіряється через сайти новин, що постійно оновлюються та розміщують новини з багатьох великих інформаційних агентств, і переважно всі мають електронні архіви за останні кілька місяців. Крім того, динаміка та основні тенденції розвитку ситуації, що досліджується, може відслідковуватися за матеріалами одразу кількох галузевих сайтів.

Другим джерелом аналітичної інформації в Інтернеті можна вважати аналітичні сайти, що належать державним та міжнародним установам. Важливим джерелом інформації є персональні сайти політичних діячів. Вони містять майже повний архів виступів, промов, що дозволяє зробити психологічний профіль цих діячів, а також скласти уявлення про їх політичні погляди та переваги.

Крім того, існують аналітичні сайти недержавних дослідницьких установ. Вони містять найбільш повні публікації щодо політичних процесів у Європі або окремих країнах та прогнози розвитку політичної ситуації в регіоні.

Основним недоліком інтернет-сайтів, незважаючи іноді на дуже цінну інформацію, є їх необ'єктивність та залежність від політичних уподобань своїх власників. При цьому потрібно враховувати, що значна частина сайтів безпосередньо створюються під конкретні політичні проекти або вибори - чи то парламентські, чи то президентські.

Окремо необхідно поговорити про таке джерело інформації, як інформаційні агентства, з огляду на їх специфічність. Ці інформаційні служби забезпечують аналітичну діяльність, поставляючи їм "сирий", фактичний матеріал. Інформаційні агентства передають найбільш оперативну та актуальну соціальну, політичну,

економічну інформацію, суттєво скорочуючи терміни та фінансові витрати на отримання нової інформації з урядових джерел.

Під час роботи з інформаційними джерелами необхідно враховувати канали, по яких інформація потрапляє у друковані або електронні ЗМІ, теле- та радіоэфір. Зокрема, ще у 1973 р. у США було проведено дослідження близько 1000 повідомлень у "Нью-Йорк таймс" та "Вашингтон пост". В результаті було з'ясовано, що ці повідомлення йшли трьома основними каналами, а саме:

- рутинний канал (офіційна інформація про прес-конференції, офіційні події, прес-релізи);
- неформальний канал (повідомлення з інших інформаційних структур, витoki інформації тощо);
- вільний канал (інтерв'ю репортерів з різними особами або роздуми про події, свідком яких був журналіст).

При цьому вільний канал став джерелом 25% повідомлень, рутинний канал - 60%. Проте зрозуміло, що для аналітика саме вільний канал є більш цінним, ніж інші канали.

Ключовою ланкою в системі інформаційних джерел є людина. Дійсно, людина, з одного боку, - свідок або учасник подій, що відбуваються навколо нас, і тому виступає як носій інформації про ці події. З другого боку, він власник інформації про себе, свій внутрішній неповторний світ. І, нарешті, він транслятор інформації, отриманої від інших. Особливість цього джерела у тому, що воно може відкритися або не відкритися: як істота соціальна, людина сама програмує свою поведінку, відповідно, це необхідно врахувати кожному аналітикові, що працює із цим інформаційним джерелом.

Що стосується оперативної системи інформування аналітика про поточні події соціально-економічного та політичного життя, то слід звернути особливу увагу на:

- брифінги (ознайомлення громадськості з позицією владних структур з різних питань);
- презентації (урочисті зустрічі представників державних, громадських структур із громадськістю, у тому числі з представниками преси, для ознайомлення з планами, результатами роботи тощо);
- прес-конференції (зустрічі державних або громадських діячів з журналістами щодо актуальних питань внутрішньої або зовнішньої політики держави);

- прес-релізи (спеціальні зведення повідомлень для преси про істотні факти в тій або іншій сфері, підготовлені прес-службами міністерств, відомств тощо);

- екстрені повідомлення по факсу або електронній пошті, що надходять у ЗМІ, недержавні аналітичні центри тощо від прес-секретарів, прес-служб.

Специфічним джерелом інформації є політичні чутки. Події 2004-2005 рр., а також 2007 р. в Україні продемонстрували, що одним з ефективних засобів формування та управління громадською думкою є цілеспрямоване поширення чуток.

Чутки - це стихійна форма передавання інформації по каналах міжособистісного спілкування. Чутки не виникають самі по собі. Як правило, існує три основні передумови їх виникнення. По-перше, це суттєвий брак достовірної інформації щодо певної проблеми. По-друге, важливою складовою виникнення чуток є інтерес значної частини суспільства до даної проблеми. По-третє, зацікавленість політичних сил, окремих політиків, владних інституцій, фінансово-промислових груп тощо у виникненні чуток. Тобто мова йде про "авторів" чуток. Нарешті, необхідною умовою для поширення чуток є існування ретрансляторів. Здебільшого чутки поширюються через Інтернет (передусім через неможливість визначити джерело поширення чуток, а також швидкість їх поширення сайтами мережі), іноді - через друковані ЗМІ (в основному мова йде про регіональні видання або видання "спеціалізовані", "партійну пресу").

Як правило, виділяють два типи чуток. Перший тип - "чутка-пугало", тобто вираження у конкретній формі типових побоювань громадян, негативні прогнози тощо. Сюжети даних чуток різнобічні, починаючи від песимістичних (стосуються передусім соціально-економічних питань) та закінчуючи відверто панічними (часто використовуються у політичних протистояннях, торкаються таких проблем, як можливий початок громадянської війни, введення надзвичайно стану, голод і т. ін.). Другий тип чуток - "чутки-побажання", які ілюструють найбільш поширені очікування громадян (варто зазначити, що в Україні даний тип практично не поширений, зазвичай чутки виступають одним з елементів "чорного" піару). Разом з тим у випадку існування даних чуток відсутність реалізації очікувань населення на практиці призводить до зворотного ефекту, тобто загальна невдоволеність громадян зростає і ретранслюється переважно на об'єкт "чуток-побажань". До-

волі часто "чутки-побажання" використовують представники опозиційних сил для посилення критики діючої влади. Характерним прикладом можуть бути чутки про збільшення соціальних виплат, зменшення податків тощо, наявності для цього необхідних ресурсів і т. ін. У випадку не реалізації зазначених ініціатив при відповідній інформаційній кампанії рівень довіри до влади та, відповідно, рівень її підтримки, як правило, зменшується.

Досить часто чутки виступають важливим джерелом інформації, що дозволяє аналітику більш повно розкрити ті чи інші аспекти досліджуваної проблеми. Це пов'язано з тим, що, по-перше, чутки є своєрідною формою вираження громадської думки, тобто частково вони характеризують масовий настрій. Таким чином, існування тих чи інших чуток, ступінь їх поширеності, їх трансформація дозволяють з'ясувати:

а) основні очікування громадян у соціально-економічній та політичній площині (в даному контексті чутки - своєрідне соціологічне опитування, без відповідного "редагування");

б) рівень довіри громадян до владних інституцій, політичних партій, громадських організацій або окремих політиків;

в) ініціаторів поширення чуток, їх приховані інтереси та мету поширення.

Разом з тим чутки - це канал формування громадської думки, тому аналітик повинен їх враховувати, адже громадська думка впливає на кінцевий результат вирішення більшості проблем соціально-економічного та політичного характеру. Звичайно, передусім це характерно для розвинутого громадянського суспільства, проте певною мірою це стосується і України, особливо після подій 2004-2005 рр.

Під час збору та обробки інформації необхідно враховувати, що досить часто у ЗМІ активно просувається дезінформація - публікація та популяризація спеціально розроблених зацікавленими особами неправдивих даних та документів під виглядом справжніх. Головна мета дезінформації - введення певних політичних сил, окремих політиків тощо в оману з приводу реального стану справ, спонукання їх до непродуманих дій або помилкових (на основі неправдивої інформації).

Для виявлення дезінформації та джерел її походження необхідно:

- проводити регулярний моніторинг якомога більшої кількості джерел інформації, зіставляючи при цьому отримані дані;

- розрізняти факти та вигадки;
- враховувати, чи здатний інформатор за своїм статусом мати доступ до оприлюднених фактів;
- враховувати суб'єктивні характеристики джерела;
- пам'ятати, що особливо легко сприймається та дезінформація, яку ви припускаєте або хочете почути;
- аналізувати ситуацію на предмет виявлення зацікавлених у поширенні дезінформації сторін.

Отримані з різних джерел дані можуть стати корисними лише після того, як будуть піддані необхідному аналізу та максимально точному тлумаченню. Показово, що підгрунття багатьох політичних невдач полягає не в ігноруванні тієї чи іншої інформації, а в її помилковому аналізі.

Інформація, якою користується політичний аналітик під час своєї роботи, повинна бути якісною. Якість інформації - це ступінь розвиненості характеристик інформації, що визначає її практичну придатність для дослідження. Якість інформації залежить від наступних характеристик:

- вірогідність;
- надійність;
- відносність;
- своєчасність;
- повнота;
- важливість.

Будь-яка інформація, отримана із зовнішніх джерел (по відношенню до аналітика), характеризується певним ступенем вірогідності, залежить від ступеня надійності джерела. Рівень надійності інформаційного джерела прийнято поділяти на п'ять груп:

- а) абсолютно надійний і компетентний;
- б) звичайно надійний;
- в) не надто надійний;
- г) ненадійний;
- д) невизначений.

Щоб переконатися у вірогідності отриманої інформації, аналітику необхідно дотримуватися наступних правил перевірки документів. Зокрема, необхідно:

1. Розрізняти опис подій та їх інтерпретацію (факти та думки).
2. Визначати, якими джерелами інформації користувався укладач документа, чи є вони первинними або вторинними.
3. Визначити наміри, якими керувався автор документа.

4. Враховувати, як могли вплинути на якість документа обставини, за яких він був створений.

Переробка інформації після попереднього збирання фактів та конкретної постановки проблеми передбачає:

- систематизацію фактів, які сортують за ступенем їхні відношення до того або іншого питання;
- виявлення ключових моментів;
- побудову припущень, що пояснюють основні факти;
- одержання, при необхідності, додаткових даних;
- оформлення висновків та їхню перевірку на відповідність іншим фактам.

Обов'язково необхідно пам'ятати, що інформація має властивість старіти. Учорашні новини дуже швидко стають нікому не цікавими. Успіх всієї інформаційно-аналітичної роботи залежить від знаходження правильного балансу між принципами надмірності й розумної достатності. Аналітик зобов'язаний врахувати та оцінити всі отримані дані, хоч би якими суперечливими вони були, а будь-яке ставлення до інформації має бути аргументоване. Аналізуючи інформацію не можна також допускати недооцінку або переоцінку фактів.

Необхідно пам'ятати, що інформаційно-аналітична робота певною мірою є універсальною. Тобто мова йде про те, що фаховий аналітик, який працював, наприклад, у міністерстві палива та енергетики, при переході до міністерства економіки повинен додатково засвоїти лише основні спеціальні знання в новій для себе галузі. Основні принципи інформаційно-аналітичної роботи при цьому залишаються незмінними.

Нова ж "базисна" інформація, яку повинен засвоїти аналітик, включає:

- основні знання про технології виробництва в галузі;
- новий понятійний апарат та галузевий сленг;
- відомості про підприємства галузі, керівників підприємств, співробітників підприємств галузі (у цілому);
- міжнародні та професійні контакти відомства тощо.

Таким чином, аналітик має бути проінформований на рівні будь-якого керівника структурного підрозділу державного органу. Те ж саме можна сказати про перехід фахівця з інформаційно-аналітичної роботи у новий для нього регіональний орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

Кількість інформації, що циркулює в суспільстві, постійно збільшується. На сьогодні досить проблематично оцінити хоча б приблизні обсяги інформації, яку отримують державні, наукові та інші організації, відомства. Проте можливості аналітиків з обробки інформаційних масивів обмежені, адже жоден професійний аналітик не в змозі проаналізувати настільки величезні потоки інформації. Так, наприклад, фаховий аналітик за день може проаналізувати не більше 50-60 газет. Тому стає очевидним той факт, що вирішення проблеми аналізу великого обсягу інформаційних даних можливо лише з допомогою процесу автоматизації.

Зокрема, у пригоді можуть стати сучасні інформаційно-аналітичні комплекси "Тренд" і "Моніторинг", які засновані на синтезі досягнень лінгвістики та ряду напрямів сучасної математики. Дані комплекси дозволяють ефективно збирати та класифікувати інформацію з різних напрямів, створювати бази даних тощо.

Отже, таким чином важливим елементом у здійсненні аналізу є процес збирання та обробки інформації. Значення й складність цього процесу не можна недооцінювати. Саме збирання інформації може виявитися процесом трудомістким, тривалим і ресурсовитратним. Тому залежно від обраних видів і методик аналізу та наявних в аналітика ресурсів слід формувати інформаційно-аналітичні технології.

3.1.5. Особливості інформаційної роботи в системі правоохоронних і спеціальних структур

Поняття інформаційної роботи в системі державної служби, правоохоронних і спеціальних структур охоплює всі види діяльності, здійснюваної аналітиком, оперативником, розвідником-дослідником, що отримав завдання скласти інформаційний документ з будь-якого значущого питання.

Інформаційна робота - це складний процес, в результаті якого неопрацьовані факти перетворюються на закінчену продукцію оперативної діяльності, призначену для інститутів, що здійснюють або виробляють політичний курс країни. Сюди ж можна віднести всі види діяльності, пов'язаної з плануванням, контролем і координацією інформаційної роботи, а також редагуванням інформаційних документів, які використовуються при прийнятті важливих, а іноді доленосних рішень.

Оперативна інформаційно-аналітична діяльність є широкою і багатогранною сферою спеціальної діяльності. Інформаційна, як і розвідувальна діяльність, для зручності вивчення умовно поділяється на: добування матеріалу "на місці" (легальними і нелегальними шляхами); використання різноманітних спеціальних методів для її отримання; складання розвідувальної інформації, її аналітичну обробку та розсилку зацікавленим особам. Складання аналітичної і спеціальної інформації з визначеного питання включає підбір і систематизацію фактів, що стосуються даного питання (добування матеріалів "на місцях" сюди не належить), оцінку, відбір і глумачення фактів. Далі їх чіткий і продуманий виклад в усній або письмовій формі, що завершує процес складання готового інтелектуального продукту.

Корисність розвідувальної інформації визначається багатьма якостями. До їх числа, безумовно, належать такі дві якості, як повнота і точність інформації. Однак іноді повнота і точність можуть бути частково принесені в жертву заради її своєчасності. Своєчасність взагалі має для інформаційних документів більше значення, ніж академічність та наукова новизна праць, які не пройшли практичну апробацію.

На відміну від наукової праці інформаційний документ спеціального спрямування має одну мету: він повинен бути корисним для забезпечення державних інтересів уже в даний момент.

Кажучи про корисність спеціальної інформації, маємо на увазі, що вона повинна сприяти розширенню наших знань і нашого розуміння питань, прямо або опосередковано пов'язаних із забезпеченням національної безпеки.

Перш за все вона має допомогти вирішити ту проблему, яка стоїть на порядку денному в даний момент навіть тоді, коли її зміст можливо не збігається з інтересами конкретних політико-економічних структур, або не має академічної цінності. Основні етапи наукового методу дослідження у застосуванні в інформаційній роботі дуже схожі і перехреснюються з тими етапами, які зазвичай виконують спеціальні служби, проте основні розбіжності, за словами ветерана американських спецслужб бригадного генерала Вашингтона В.Плетта, полягають у наступному:

1. Оцінка є самостійним і необхідним етапом інформаційної роботи розвідки, що має справу в основному з неперевереними первинними даними.

2. Термін "побудова гіпотези" особливо широко вживається в науковій літературі.

Це, у свою чергу, свідчить про те, що практична аналітика не може функціонувати без наукових підходів, проте вона несе відповідальність за висновки і рекомендації на відміну від наукових гіпотез, що мають право на існування, але не обов'язково будуть втілені в життя.

Суть методу наукового дослідження за цих умов полягає в тому, що робота, виконана на кожному етапі, вважається попередньою. Результати виконаної роботи можуть коригуватися залежно від нових даних, отриманих на наступних етапах у процесі подальшого дослідження. Наприклад, збір фактів не можна провести одразу. Після того, як зібрана частина фактів, їх тлумачення, поза сумнівом, покаже, з яких питань потрібно зібрати додаткові факти, тоді можна чітко визначити подальший напрям дослідницької роботи. Так само справа йде і на інших етапах, а тому дослідник має бути готовий вносити зміни до плану щоразу, коли у цьому виникне нагальна потреба. Фундаментальних протиріч немає, а ефективність інформаційно-аналітичної діяльності визначається не залізобетонною системою поглядів та амбіціями дослідників, а гнучкими підходами до принципів інформаційної діяльності й методів обробки набутих фактів.

При цьому нас перш за все цікавлять загальні принципи інформаційної роботи спеціального призначення:

1. Кожен принцип повинен мати важливе значення і широке застосування.

2. Принципи мають бути дійсно загальними, щоб слугувати керівництвом до дії за різних обставин.

3. Суть кожного принципу має бути виражена одним словом або простими, зрозумілими і лаконічними рекомендаціями.

4. Важливою умовою є гнучкість формулювань, простота викладу і відмова від використання спеціальної юридичної, філософської та іншої подібної термінології.

Базуючись на класичних принципах інформаційної діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб спробуємо запропонувати загальну схему оперативних дій стосовно проблем, які постають перед фахівцем.

Мета - корисність - найважливіший критерій цінності спеціальної інформації.

Визначення понять - наукові методи і підходи.

Використання наявних джерел - система оцінки надійності інформації.

Розкриття значення фактів - факти нічого не означають, якщо вони не роз'яснені й не інтегровані у систему.

Встановлення причин і наслідків - логіка розвитку ситуації, причинно-наслідкові зв'язки, пошук латентних інтересів основних гравців та політико-економічних і державних інституцій.

Врахування специфіки середовища, в якому проводиться робота.

Визначення тенденцій розвитку - прогнозування і передбачення.

Міра достовірності - повнота, достовірність і точність інформації та обґрунтованість і доступність пропозицій.

Висновки - перевірка висновків.

І знову все спочатку.

Наразі доцільно зупинитися і розглянути процес інформаційної роботи в цілому. Ми виявили, що цей процес поєднує базові елементи змісту проблеми між собою і кожен з цих елементів виконує по відношенню до іншого певну роль. Складність, з якою часто стикаються співробітники інформаційно-аналітичних служб і підрозділів, науковці й усі ті, хто працює зі спеціальною інформацією, полягає в тому, що вони не можуть добути факти, необхідні для підтвердження зроблених висновків. Головне за цієї ситуації не піддатися бажанню підмінити факти власною професійною і світоглядною позицією.

В кожному випадку необхідно:

- 1) систематично і професійно підібрати факти;
- 2) систематизувати й оцінювати їх;
- 3) давати їм певне тлумачення, пов'язуючи з іншими фактами;
- 4) побудувати на їх засадах гіпотезу або висунути пояснення, за допомогою яких аналітики змогли б скласти повне уявлення про досліджуване явище, а також про взаємозв'язок окремих його елементів;

- 5) підготувати ґрунтовні висновки і перевірити їх на правильність;

- б) результати дослідження, висновки і рекомендації мають бути викладені змістовно і зрозуміло. При цьому необхідно виділити відповідні моменти і вказати тим, хто користуватиметься інформацією, ступінь достовірності окремих фактів.

У процесі спеціальної інформаційної діяльності на кожній із вказаних стадій - відбір, оцінка, тлумачення та узагальнення фактів, складання висновків і виклад - потрібні не лише знання, а й уміння тверезо розмірковувати про речі, використовуючи власну інтуїцію.

Для вирішення будь-якої проблеми потрібна оптимальна інформація, що базується на чітких методологічних підходах. Проте О.Шпенглер був, безумовно, правий, коли не без іронії говорив: "Сьогодні методологія непомірно величезна і перетворилася на фетиш. Тільки той вважається справжнім ученим, хто критично дотримується наступних трьох канонів:

1. Тільки ті дослідження є науковими, які містять кількісний (статистичний) аналіз.

2. Єдина мета будь-якої науки - передбачення.

3. Вчений, як такий, не сміє висловлювати свою думку про те, що добре і що погано..."

Проте, як уже зазначалось, аналітик на відміну від класичного науковця, який має право на помилку і на своє бачення проблеми, несе професійну відповідальність за отриманий результат. Для нього базова інформація стає стартовим майданчиком для розробки оперативних, тактичних і стратегічних рішень. За цих умов інформацію прийнято вважати цінною лише тоді, коли її можна використовувати у практичній діяльності, причому корисність інформації значною мірою залежить від її повноти, точності та своєчасності. Проте перед тим, як працювати з інформаційним полем доцільно було б структурувати власну поведінку та дії стосовно інформації і висновків та рекомендацій, які аналітик пропонуватиме відповідному інституту влади, який ці рекомендації буде реалізовувати.

Зрозумівши технологію роботи з інформацією, аналітикові необхідно володіти інструментарієм, який дозволить йому визначити важливість інформації, особливо такої, яка є цінністю вищого порядку не лише в оперативно-розшуковому, але й інших важливих аспектах: політичному, економічному, психологічному, прагматичному, праксіологічному тощо.

Ефективність боротьби з антидержавними проявами, особливо з тероризмом, залежить ще й від факторів, пов'язаних з науковими методами й новітніми технологіями збору та обробки датої інформації, їхньою надійністю, з удосконалюванням способів їхнього пошуку й отримання.

Найважливіше значення в цьому процесі має факт достатнього забезпечення органів влади якісною оперативною

інформацією. У зв'язку з цим звертають на себе увагу питання випередження опонентів, конкурентів тощо у пошуку джерел оперативної інформації, своєчасності її отримання, обробки, зберігання та передавання зацікавленому інституту влади, правоохоронному або спеціальному органу. Відомий американський розвідник, автор книги "Стратегічна розвідка й політичні рішення", Роджер Хілсмен згадує, що розвідувальна інформація буває трьох видів: а) "фундаментальна описова"; б) "поточна" і в) "оцінювальна". Така характеристика інформації може використовуватися і в інших сферах аналітичної діяльності.

До першого типу належить інформація, у вигляді глибоких і повних загальних оглядів, про окрему країну з позиції її політичного, економічного, військового та іншого потенціалу. До другого типу - "поточна" інформація, що дозволяє своїм споживачам перебувати в курсі останніх подій. Це продукт безперервного відстеження змін ситуації в країні, що описана в загальних оглядах, така інформація попереджає також про ймовірний розвиток подій. До третього типу належить "оцінювальна" інформація, що являє собою оцінку подій і прогнози щодо їхнього ймовірного розвитку в майбутньому.

За словами Джорджа Патті, який займався економічними аспектами розвідувальної діяльності, інформаційна робота поділяється на п'ять стадій. Першою стадією є нагромадження "сирої" інформації, для чого використовується: а) преса, інші довідкові й статистичні посібники, наукові видання тощо; б) доповідні закордонних представництв; в) повідомлення від агентурної мережі. Друга стадія - всебічне й ретельне вивчення зібраних відомостей різними групами фахівців, що класифікують і враховують цю інформацію, відбираючи найбільш важливу. Третя стадія - первинний аналіз відібраних відомостей і розсилання поточних інформаційних зведень споживачам, окремі факти можуть бути передані для подальшого аналізу іншим фахівцям. Четверта стадія - це зіставлення отриманих даних та узагальнених фактів із суміжних проблем. П'ята стадія - це синтез і загальний аналіз усіх зібраних фактів, підготовка висновків з окремих проблем та узагальнених висновків.

На цьому етапі найважливішу роль відіграють технології аналізу й оцінки первинної оперативної інформації, висновки з яких становлять основу рішень, прийнятих інститутами влади, правоохоронними органами, спецслужбами на стратегічному, опе-

ративному або тактичному рівнях управління, визначаючи вибір конкретної тактики попередження небажаних подій.

У практиці оцінки й аналізу первинної (й іншої) оперативної інформації державними органами влади, спецслужбами застосовуються критерії, що мають статус категорій у теорії оперативно-розшукової діяльності. До них можна зарахувати:

- цінність - характеризується ступенем вирішення проблеми на основі отриманої оперативної інформації головного й допоміжного завдань, віднесених до компетенції правоохоронного або спеціального органу;

- конспіративність - обумовлена втаємниченістю, негласним здобуттям (зніманням) інформації, а також можливостями її таємної реалізації;

- своєчасність надходження оперативної інформації до правоохоронного органу у спеціально заданих тимчасових межах;

- відповідність оперативної інформації компетенції правоохоронного органу згідно із законами, що визначають його статус;

- вірогідність - високий ступінь відображення в повідомленні реальних подій, тобто оперативна інформація, що містить об'єктивні дані;

- повноту - вичерпний ступінь інформативності оперативної інформації, що містить у собі відомості про осіб, які представляють оперативний інтерес; явища, події або процеси;

- корисність - реальна можливість використання оперативної інформації, що надійшла (характеризується наявністю необхідних для її реалізації сил, професійного застосування методів оперативно-розшукової діяльності й засобів (у т.ч. спеціальних).

Відсутність чітких критеріїв оцінки первинної оперативної інформації, як показує практика, призводить до виникнення складних протиріч при її аналізі, до хибних висновків, до збільшення рівня оперативного ризику, пов'язаного з порушенням безпеки оперативної роботи, з порушеннями прав людини - не лише в оперативно-розшуковому просторі.

Варто сказати також, що в більшості випадків первинна інформація, з плином часу, швидко втрачає свою цінність. Наприклад, оперативно-тактична розвідувальна інформація втрачає половину своєї цінності через 6 днів після її презентації. З іншого боку, розвідувальні дані про дороги, мости тощо втрачають половину своєї цінності приблизно через 6 років. Розвідувальна інформація про основні передумови розвитку науки (кадри, становище

у сфері освіти, урядові програми тощо) втрачає свою цінність, згідно з нормами, на 20 відсотків за рік.

Більшість інформаційних документів, особливо у сфері політики, настільки довго складаються, редагуються, схвалюються, розмножуються і розсилаються, що виявляються застарілими, коли потрапляють до рук відповідних адресатів.

Цілеспрямованість зобов'язує використовувати штатні джерела оперативної інформації й оперативників-аналітиків як єдиний понятійний апарат. Цього необхідно домагатися в роботі зі штатними й позаштатними співробітниками, що гласно або негласно збирають в інтересах держави і правоохоронних органів оперативну інформацію щодо терористів та злочинців. Вчасно отримана якісна інформація дозволяє оперативно на рівні тактичних дій випередити опонентів і нав'язати власні правила гри при мінімальних ресурсних витратах.

Щоб зрозуміти міру відповідальності аналітиків-оперативників перед державою, суспільством та окремо взятими громадянами, пов'язану з особливостями їхньої інформаційної роботи, треба, хоча б в основному, спинитися на властивих їй технологіях.

Для початку необхідно ознайомитися з понятійним апаратом мовою цих технологій. Спеціальна діяльність містить різні терміни оперативної інформації. Такі терміни відображають поняття й категорії оперативно-розшукової діяльності стосовно аналізу та оцінки первинної оперативної інформації будь-якого напрямку роботи правоохоронних органів і спецслужб на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях. Тому що напрямів у роботі таких інститутів влади досить багато, а їхній понятійний апарат складається не лише з понять і категорій теорії оперативно-розшукової діяльності, але й містить у собі категорії різних наукових галузей.

Далі необхідно оцінити інформацію про наявні загрози - визначити її відповідність вибраним критеріям оцінки. Останні відбивають державно-правові функції, ідеологію й основні завдання конкретного інституту влади і правоохоронного органу. Ними ж визначені й моральні вимоги - імперативи, що формують мотиви службової діяльності аналітика-оперативника. Його мотиви відбивають професійну мораль, правосвідомість і принципи оперативно-розшукової праксеології.

Компетенція спецслужб, таким чином, визначає характер інформації, що має відношення до їх функціональних завдань. Наприклад, добута зовнішньою розвідкою інформація про терористів

надходить в інші відомства, що ведуть боротьбу із цим злом. У свою чергу МВС інформацію щодо підозри в політичному тероризмі передає в органи СБУ, часто продовжуючи взаємодію при проведенні спільних заходів. Проте, враховуючи різні технології в оцінці оперативної інформації та використовуваному понятійному апараті, не завжди досягається чітке управління інформаційними потоками, що не сприяє, у свою чергу, ефективній взаємодії у боротьбі зі злочинністю.

Для оперативників та аналітиків, що сповідують принцип попередження протиправної діяльності політичних і карних терористів, особливого значення набуває якість обробки первинної оперативної інформації, своєчасність передавання її в орган, здатний остаточно визначити її цінність і реалізувати на практиці.

Вірогідність, повнота, своєчасність інформації є вимогою для будь-якого виду соціальної діяльності, так само як і цілеспрямованість у її використанні. Сутність поняття цінність первинної оперативної інформації пов'язана з теорією розпізнавання образів, тоді як категорія відносності відбиває зв'язок змісту первинної оперативної інформації із завданнями, покладеними на конкретні владні або правоохоронні інститути. При визначенні відносності інформації встановлюються якість змісту, факти якого можуть свідчити про суспільну небезпеку. У такому випадку цінність первинної оперативної інформації залежить від наявності в ній наміру та об'єктивних ознак його реалізації у протиправних задумах чи діях.

Потребує уваги та обставина, що оперативно-розшукова інформація буває двох видів: а) інформація, яка документує дії осіб, що становлять оперативний інтерес, у процесуальних формах; б) інформація, яка є орієнтовною, - про події, процеси, особи, що становлять оперативний інтерес і можуть, при відповідних технологіях, бути переведені у процесуальні форми для порушення карного переслідування або з іншою профілактичною метою.

Цінною є будь-яка оперативна інформація, що містить базу для правильного розуміння й пояснення сутності явища, події, процесу, відображених у раніше зібраній інформації, яка не мала до цього переконливого аналізу і висновків. В остаточному підсумку, важливою є реакція зацікавлених відомств та їх органів на інформацію, що містить відомості, які становлять державний інтерес.

Варто звернути увагу на ту обставину, що визначення цінності оперативної інформації пов'язане з джерелами її надходження: з од-

ного боку, здобувачем інформації, а з другого - оперативником-аналітиком, який використовує власний теоретичний досвід. Різниця методик може призвести до зміщення акцентів у інформації, що надається органам влади. Оперативна інформація в таких випадках може бути підготовлена до доповіді, але її цінність буде низькою.

Крім того, слід звернути увагу і на таке явище, як маніпуляція інформацією (дезінформація). Уникнути помилкової інформації або дезінформації дозволяють технології мінімізації оперативного ризику в оцінці спеціальної інформації.

Одним із прикладів зародження системного підходу в роботі з розвідувальною або спеціальною інформацією був метод полковника П.Ігнат'єва під час Першої світової війни. Як згадує історик російської військової розвідки Михайло Алексєєв у багатотомній праці "Військова розвідка Росії", полковник П.Ігнат'єв для того, щоб полегшити аналіз і оцінку розвідувальної інформації, вказуючи на якість джерел, вживав наступну систему умовних позначок: "досить вірний агент (джерело)" - даним "цілком можна довіряти"; "вірний агент" - одержуваній інформації можна довіряти на 90 відсотків; "досить серйозний агент" - можна довіряти на 75 відсотків і т.ін.

Вкраплені в текст супровідної записки до агентурного повідомлення слова "начебто" або "нібито" вказували на недовіру до джерела інформації, на відсутність підтверджень вірогідності викаданого у повідомленні з інших джерел.

Попит на достовірну інформацію вимагав удосконалення системи її аналізу. Той же В.Плетт у праці "Стратегічна розвідка" описує власну схему визначення надійності джерела й вірогідності інформації, що застосовувалася в Управлінні стратегічних служб (УСС) і ЦРУ.

От як виглядає ця система в матеріалізованому вигляді: надійність джерела інформації позначається літерами (від А до F), тоді як вірогідність інформації - цифрами (від 1 до 6). Розшифровується таке кодування в такий спосіб:

А - абсолютно надійне джерело;

У - звичайно надійне джерело;

С - досить надійне джерело;

D - не завжди надійне джерело;

I - не надійне джерело;

F - надійність джерела не можна визначити.

Цифрові позначення вірогідності інформації, які ставляться після літерних, що позначають надійність джерела, розшифровуються як:

1 - вірогідність відомостей підтверджується даними з інших джерел;

2 - відомості, ймовірно, правильні;

3 - відомості, можливо, правильні;

4 - сумнівні відомості;

5 - відомості неправдоподібні;

6 - вірогідність відомостей неможливо встановити.

Визначення правдивості первинної інформації було часом досить складним процесом, на що вказували дослідники, фахівці оперативних служб Р.Г.Симонян, Ф.І.Єременко та ін. Визначення цінності первинної оперативної інформації, як ми вже знаємо, взаємозалежне з її вірогідністю та своєчасністю. Її обробка містить у собі ознайомлення зі змістом повідомлення, визначення відповідності у ньому даних і їхньої орієнтовної цінності для конкретного правоохоронного органу або інституту влади.

Далі аналіз містить такі дії, як зіставлення змісту інформації з даними, отриманими раніше з інших джерел з тих самих об'єктів дослідження. Цей процес є процесом творчого осмислення оперативником-аналітиком інформації, що спрямований на розкриття латентних інтересів суб'єкта дослідження з метою вироблення висновків і рекомендацій, які дозволяють тримати під контролем відповідні процеси або протидіяти негативним наслідкам.

Інформація, що піддається сумніву, має перевірятися всіма можливими засобами, особливо за умов, коли існує ймовірність, що на її основі будуть прийматися важливі рішення.

Під час Великої Вітчизняної війни, а інколи й досі інформаційні служби використовують частково змінену систему аналізу оперативної інформації. Ступінь вірогідності інформації, наприклад, тактичного рівня армійської розвідки, - кодувався в такий спосіб. Інформація:

- достовірна;

- ймовірна;

- сумнівна;

- помилкова.

Методика визначення правдивості оперативної інформації має такий вигляд:

- з якого джерела отримані відомості і яка їхня надійність;

- чи можливий взагалі даний факт або подія (процес);
 - чи не є повідомлення суперечливим саме по собі;
 - чи підтверджуються отримані відомості даними з інших джерел;
- ступінь відповідності інформації сформованій обстановці та зіставлення з даними з інших джерел, які можна вважати найбільш достовірними.

Тому достовірною інформацією іноді вважають інспіровану опонентом, конкурентом, супротивником дезінформацію, про яку ми вже згадували. Дезінформація також піддається аналізу, отже, може мати для оперативників цінність. Як відомо, дезінформація має, кажучи мовою кібернетики, негативну цінність, збільшує вихідну невизначеність і зменшує ймовірність досягнення мети. "Негативна цінність" дезінформації теж може мати вплив на прийняття рішень. Наприклад, шляхом ретельного аналізу матеріалів, що використовуються у підготовці дезінформації, можна встановити мету цього "продукту". При оцінці вірогідності інформації визначається ступінь надійності джерела (його об'єктивні й суб'єктивні можливості в отриманні та передаванні інформації). Аналітики давно помітили, що між надійністю джерела й вірогідністю інформації іноді існують протиріччя, в результаті яких дезінформацію можуть вважати достовірною інформацією.

Критерій повноти інформації відбиває ступінь "насиченості" оперативної інформації ознаками відображеної в ній дійсності. Критерій достатньої кількості істотних ознак, які характеризують події, у свою чергу дозволяє зробити висновки щодо ухвалення відповідного рішення. Розглянуті вище критерії є необхідними атрибутами оцінювальних методів, що застосовуються до оперативної інформації.

Варто ще раз звернути увагу на фактор часу, подолання дефіциту якого пов'язане з високим ступенем оперативного ризику й додаткового забезпечення безпеки оперативної роботи, що мають першорядне значення не лише в процесі добування оперативної інформації, але і в її обробці, доповіді керівництву, доведенні до виконавця.

Оцінка оперативної інформації трактується аналітиками вітчизняних спецслужб як судження про якість оперативної інформації залежно від ступеня її важливості, повноти, вірогідності, своєчасності й можливості використання в оперативній діяльності. У процесі оцінки інформації використовуються логічні методи,

такі, наприклад, як узагальнення, аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія й ін.

Категорія оцінки оперативно-розшукової інформації має семантичне навантаження, що розшифровується як думка про цінність, рівень або значення кого - чого, а поняття аналіз оперативно-розшукової інформації - як метод наукового дослідження, що дозволяє вивчити окремі сторони, властивості, складові частини предмета або явища. В процесі оцінки первинної оперативної інформації аналіз виступає як логічний метод дослідження. Можна з певністю стверджувати, що в основі аналізу оперативної інформації лежить діалектичний метод, який базується на системному підході у дослідженні явищ і процесів, у статиці й динаміці, у всіх їхніх значущих зв'язках, відносинах і протиріччях.

Таким чином, аналіз і оцінка інформації не можуть відбуватися без розуміння причинно-наслідкових зв'язків і явищ. Завдання аналізу - виявлення причин, що впливають на хід подій і їх наслідки. Володіння знаннями й науковими методами характеризує професіоналізм оперативника як аналітика на теоретичному, науковому рівні, тоді як практичний його рівень визначається наявністю знань, умінь і навичок на теоретико-емпіричному полі оперативної діяльності.

Особливу увагу в процесі аналізу первинної оперативної інформації, що стосується політичних подій, необхідно звернути на об'єктивність викладу інформації та оцінювальні характеристики, уникаючи суб'єктивних підходів, не підтверджених фактологічним матеріалом.

В результаті оцінки первинної оперативної інформації у розпорядженні оперативного співробітника з'являється основа - висновки й витік - припущення для побудови тканини робочих версій. Наприклад, у випадку надходження сигналу про діяльність конкретного суб'єкта щодо підбурювання, у результаті логічної обробки емпіричних даних про обставини події, що мала місце, про особистість підбурювача, його соціальні установки, кримінальні зв'язки з'являється можливість висування обґрунтованої версії.

Тут доречно навести приклад роботи, пов'язаної з аналізом і підготовкою інформації до висування обґрунтованої версії. У процесі роботи як над інформаційною, так і над науковою проблемою настає такий момент, коли необхідно з великої кількості можливих рішень заздалегідь вибрати одне. Наразі необхідно побудувати одну або кілька гіпотез для подальшого вивчення і відмови-

тися остаточно або тимчасово від багатьох можливих шляхів вирішення завдання, які здаються менш правильними. Дійшовши певного висновку, увага концентрується на одному або двох найважливіших моментах; розум аналітика будує гіпотези, що пояснюють значення цих моментів у всій сукупності явищ, які вивчаються.

Аналітики не завжди усвідомлюють значення двох основних вимог, що ставляться до інформаційної роботи: необхідність забезпечувати корисність і своєчасність інформації. Стосовно того чи іншого інформаційного документа обидві ці вимоги разом можуть бути позначені як "мета", яка є одним з дев'яти принципів інформаційної роботи правоохоронних органів і спеціальних служб.

Нижче наводяться запропоновані принципи. Ми вважаємо, що в інформаційно-аналітичній роботі спеціальних структур, мається на увазі розробка плану завдання, складання документа чи обговорення результатів роботи, ці принципи є запорукою успіху.

Кожен принцип описаний таким чином, щоб дати уявлення про його суть. Опис, за В.Плеттом у власній інтерпретації, не претендує на вичерпний характер і струнку внутрішню логіку, проте він допомагає зберегти структуру інформаційно-аналітичної діяльності. Ми дотримуємося загалом такої ж форми викладу, яка використовується в даний час при розгляді принципів ведення оперативної діяльності.

Мета - цей принцип зачіпає всі моменти, пов'язані з виконанням будь-якого інформаційного завдання. Підхід до вирішення кожного інформаційного завдання повинен залежати від того, з якою метою будуть використані отримані результати.

Мета завдання обумовлює терміни його виконання, розмах роботи, форму викладу і метод підходу. Безпосередня мета інформаційного документа часто полягає в тому, щоб вирішити поставлене завдання. Може існувати і загальна мета, яка має вигляд завдання з вироблення політичного курсу або як керівництво до дії у його реалізації.

Визначення понять. Чіткі визначення вкрай необхідні в інформаційній роботі. Практика показує, наскільки важливо встановити за допомогою відповідного визначення або іншим способом точний зміст з кожного питання, особливо з числа тих, які використовуються в заголовках документа, у розділі, де визначається завдання, та у висновках. Вони змушують чітко мислити, зосереджувати зусилля на досягненні дійсно бажаної мети і захищають від помилок.

Використання наявних джерел. Цей принцип вимагає ретельного використання усіх джерел, з яких можна почерпнути відомості з питання, що вивчається. Необхідно з'ясувати вірогідні можливості та межі використання кожного джерела; якою мірою дані, що в них містяться, підтверджуються або спростовуються. Чим більше джерел, тим легше провести серйозну повторну перевірку. При використанні багатьох джерел розвідувальна або спеціальна інформація отримує ширшу основу, дані питання висвітлюються глибше і зменшують можливість припуститися серйозної помилки.

Розкриття значення фактів. Цей принцип вимагає з'ясувати реальний зміст сирих фактів. Необхідно всіляко домагатися встановити значення кожного факту і систему їх взаємодії. Часто цього можна досягти шляхом порівняння наявних даних з аналогічними даними, отриманими в різний термін і за різних умов. Вказуючи на зміст і місце факту ми тим самим збільшуємо його користь. Факти не часто говорять самі за себе.

Встановлення причини і наслідку. Цей принцип вимагає від дослідника встановлення причинно-наслідкових зв'язків між різними явищами при вирішенні будь-якого інформаційного завдання. Виявлення причин і наслідків дозволяє нам з'ясувати рушійні сили подій, що, у свою чергу, захищає нас від помилкових висновків і рекомендацій. Такий підхід до досліджуваного питання часто допомагає виявити вирішальний чинник у поставленому завданні. Вказуючи на причини тих чи інших явищ, ми, крім того, полегшуємо використання спеціальної інформації органами влади, що визначають загальну політику.

Врахування специфічних особливостей середовища, з яким працює оперативник або аналітик.

Визначення тенденції розвитку. Цей принцип заснований на врахуванні розвитку і форм людських взаємин. Він вимагає оцінки можливого напрямку розвитку подій у майбутньому. Необхідно встановити, чи розвивається явище, що вивчається, по висхідній або нисхідній лінії і з якою швидкістю. Чи є тенденція розвитку подій стійкою, циклічною або незмінною? Врахування тенденцій тісно пов'язане з передбаченням, що є важливим елементом інформаційної роботи.

Міра достовірності. Відповідно до цього принципу необхідно враховувати достовірність отриманих даних, точність цифрового матеріалу і ступінь вірності оцінок і висновків. Вказані три моменти схожі між собою, але не тотожні. Всі вони є елементами поняття "міра достовірності".

У кожному окремому випадку міра достовірності отриманих даних, точності цифрового матеріалу і правильності оцінок і висновків може бути різною - високою, малою або середньою. Ці відмінності мають найважливіше значення. Тому фахівець інформаційно-аналітичної служби шляхом ретельного аналізу повинен точно встановити ступінь достовірності, точність і правильність кожного важливого факту або висновку інформаційного документа, що ним розробляється, і далі зробити його абсолютно зрозумілим читачеві. За такого підходу значно підвищується корисність будь-якого інформаційного документа.

Висновки. Висновки абсолютно необхідні для того, щоб інформаційний документ мав завершений вигляд і міг бути максимально корисним.

"Висновки" є природним наслідком досягнення поставленої "мети". Щоб зробити висновки, необхідно відповісти на питання: "Що означає дане явище?". У багатьох документах читаються і запам'ятовуються тільки висновки. Необхідно проявляти найбільшу турботу про те, щоб у висновках найважливіші моменти висловлювалися стисло і чітко, не допускаючи при цьому, щоб стислість породжувала неправильні уявлення. Складання висновків вимагає від аналітика-оперативника найвищої майстерності.

Перевірка висновків. Ця стадія процесу творчого мислення відповідає перевірці гіпотези і складанню висновків. У ході роботи над завданням, можливо на стадії висновку, у нас з'являється зрозуміле уявлення про суть проблеми, що вивчається. Багато фактів стають на свої місця, і нам здається, що шлях вирішення даної частини проблеми знайдено.

Виходячи з аналізу зразкових завдань інформаційної служби ми ставимо перед собою наступні питання: чи правильний метод, який ми схильні вибрати? Чи дійсно правильна висунута нами гіпотеза, яка в даний момент здається такою багатообіцяючою, і чи можна на її основі сформулювати остаточний висновок? Чи правильне уявлення про всю проблему, чи вірно воно відображає значення окремих елементів проблеми? Чи дійсний той прогноз, який ми збираємося зробити, і чи немає проти нього серйозних заперечень?

Очевидно, лише в тому випадку, коли ми пропонуємо яке-небудь конкретне рішення, ми можемо піддати його критичному розгляду. Тільки в цьому випадку ми можемо перевірити, змінити або відкинути його. У спеціальних структурах аналітики підтверджують

(або спростовують) висновки за допомогою залучення додаткових фактів, що мають вирішальне значення, і розумових експериментів.

Припустивши, що наше рішення правильне, ми запитуємо: що має підтвердити його правильність? Які інші умови мають існувати, щоб це рішення діяло? Чи є ці або інші умови можливими або вірогідними? До яких наслідків це може призвести? Чи нема протиріч між створеною нами системою та загальною логікою речей і даними минулого досвіду?

Якщо нове рішення явно веде до не прогнозованих результатів - маємо відмовитися від нього. При обговоренні висновків і рекомендацій скористайтесь методом "мозкового штурму". Цей метод добре зарекомендував себе на практиці як засіб стимулювання роботи уяви і виявлення нових ідей у процесі вирішення будь-якої конкретної проблеми. Кожна ідея розглядається дуже уважно. Більшість з них негайно відкидаються, оскільки проти них є явні заперечення. В результаті учасники такого обговорення часто приходять до єдиного рішення, можливо, більш здійсненого, ніж рішення, що приймається звичним способом.

Вивчаючи те, що слід робити в ході виконання завдання, завжди корисно подумати про приховані небезпеки, тобто про те, чого не слід робити. Вище був охарактеризований процес збирання, узагальнення розрізнених даних з тим, щоб з'ясувати сенс явища, що вивчається, і дістати можливість прийти до правильних висновків.

Як особа, що користується розвідувальною інформацією, завжди ставтесь із підозрою до терміна "можливості". Будьте налаштовані критично, запитуйте, що має на увазі укладач інформації, коли говорить про можливість, та за яких умов його твердження виявляться правильними, а за яких сумнівними або неправильними?

Як укладач інформації завжди чітко визначайте умови, за яких ваше твердження буде правильним. Якщо ви говорите про можливість стосовно військового часу або маєте на увазі лише можливість за відсутності протидії, обов'язково вкажіть на ці обставини. Ніколи не допускайте, щоб людина, яка користується інформацією, неправильно тлумачила ваші дані про можливість. Прагніть зовсім не користуватися цим терміном і застосовуйте який-небудь інший, де це допустимо.

Якщо ж ви особа, що редагує або перевіряє інформаційні документи після їх складання, то критично вивчайте всі ті місця,

де йдеться про "можливості". У разі потреби вимагайте відповідних роз'яснень.

Щоб забезпечити своєчасне представлення інформації, необхідно встановлювати крайні терміни закінчення роботи над завданням. А це може призвести до поспіху, неглибокого вивчення даного питання і зниження рівня науково-дослідної роботи, а також викликати цілий ряд інших наслідків, негативних для рядового науково-дослідного працівника.

Крім того, вчасно добути спеціальна інформація створює можливість попередження й припинення терористичних актів та інших злочинів, які дестабілізують політичну ситуацію і загрожують життю громадян. Для того щоб бути реалізованою, оперативна інформація повинна бути узагальнена й повідомлена у правильній формі.

Вказані труднощі частково можуть бути подолані наступним чином:

1. У тих випадках, коли часу на підготовку інформації для вищого керівництва не достатньо, з'являється спокуса розподілити час, відведений для виконання даного завдання так, щоб редакційні й контролюючі інстанції отримали його цілком достатньо, а автор - укладач документа вклався б у стислі терміни. Наприклад, якщо документ має бути написаний, відредагований і переданий для розмноження протягом двох місяців, нерідко виходить так, що один місяць відводиться на дослідницьку роботу і складання документа, і стільки ж на редагування. Доцільніше в даному випадку було б розподілити час наступним чином: сім тижнів на дослідницьку роботу і два тижні на редагування і подальше рецензування.

2. Якщо розвідник отримує завдання з тієї сфери, котрою він зазвичай займається, тоді вивчення даного питання, підбір досьє і з'ясування проблеми починаються фактично задовго до того, як було отримано розпорядження про підготовку відповідного документа.

3. Укладачеві інформаційного документа повинна бути роз'яснена вимога дотримання встановленого строку. Він має планувати роботу так, щоб закінчувати її до встановленого терміну, залишаючи при цьому якийсь час на непередбачені затримки. Звичайна помилка полягає в тому, що в якийсь певний термін, як правило, намічається виконання більшої за обсягом роботи, ніж це можна зробити насправді.

3.1.6. Методика та практика складання аналітичного документа

Рішення щодо вибору виду аналітичного документа залежить від багатьох факторів. По-перше, визначальною є тема, якій він присвячений. По-друге, велике значення має кінцевий адресат (споживач) аналітичного документа або його безпосередній замовник. По-третє, слід брати до уваги обсяг інформації, який містить аналітичний документ. Потрібно враховувати, що аналітичний документ містить два основних функціональних розділи: інформаційний та безпосередньо аналітичний. Залежно від характеру дослідження інформаційний та аналітичний розділи можуть бути рівнозначними або асиметричними за обсягом, проте жоден з них не повинен складати виключний зміст проекту. Навіть документи, що належать до категорії інформаційних довідок, включають елементи аналітики (зокрема, це проявляється у відборі фактів). У той же час аналітика не подається без посилання на вихідну інформацію, тому адресат не отримає повної картини проблеми.

Разом з тим інформаційний та аналітичний розділи, безперечно, мають власну специфіку. Вона визначає їхній змістовний склад, а також форму подання матеріалу та особливості відповідних лінгвістичних конструкцій.

Зокрема, інформаційний розділ переважно орієнтований на відбиття релевантних для дослідження відомостей. Ці дані можуть мати різноманітну природу та бути представлені по-різному (наприклад, як опис основних характеристик ситуації, хронологія подій, статистика, результати застосування аналітичних методик тощо). Їх можна представити у вигляді текстової інформації або у вигляді таблиць, графіків, схем. Проте головною умовою оформлення інформаційного розділу є акцент на фактологію та мінімізацію інтерпретації фактів.

У свою чергу аналітичний розділ проекту переважно містить логічні міркування при зіставленні різних фактів, пояснення явищ і їхніх взаємозв'язків, а також у ньому формулюються загальні висновки та прогнози розвитку ситуації.

Змістовні розбіжності між інформаційним та аналітичним розділом проявляються в стилістичних особливостях викладу матеріалу, а також можуть визначати послідовність включення цих розділів у структуру єдиного підсумкового аналітичного документа. Роль інформаційного розділу визначається залежно від цілей і

завдань дослідження. Разом з тим загальноприйнятим у підготовці підсумкових документів є певне звуження рамок інформаційного розділу проекту порівняно з аналітичним розділом.

Виходячи з цього розрізняють наступні види аналітичних документів:

1. *Аналітична записка.* Являє собою детальний аналіз проблеми, висновки та, в разі необхідності, практичні рекомендації. Визначальним при підготовці аналітичної записки є термін її підготовки - важливо, щоб після її закінчення інформація не втратила своєї актуальності. При підготовці аналітичної записки доцільно залучати максимальну кількість матеріалів, навіть тих, які раніше вже використовувалися. Обсяг аналітичної записки в основному дорівнює 5-10 сторінкам.

Іноді аналітична записка може бути підготовлена у формі ризиків - специфічного аналізу (в основному, короткострокового) основних загроз розвитку політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

2. *Аналітичний звіт.* Відрізняється від аналітичної записки більшим обсягом, який становить 20-30 сторінок. Крім того, до звіту часто додаються різноманітні таблиці, діаграми, схеми тощо. Значна увага при складанні аналітичного звіту приділяється висновкам та рекомендаціям, які займають до $\frac{1}{4}$ частини тексту. Поширеною практикою у багатьох країнах є публічна презентація звіту - наприклад, перед командою замовника і т.ін. У такому випадку окремо готується резюме звіту обсягом 1-2 сторінки.

3. *Оглядова записка.* При складанні оглядової записки інформація з документів, що використовуються, подається як правило у вигляді прямих цитат (допускається їх скорочення з відповідними застереженнями). На відміну від аналітичної записки висновки та рекомендації не робляться. Крім того, інформація з оглядової записки може потребувати додаткової, більш глибокої перевірки. Враховуючи все вищесказане, оглядова записка в основному використовується для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання. Обсяг оглядової записки може коливатися від 5 до 20 сторінок.

4. *Довідка.* Найбільш поширений вид аналітичної документації, являє собою короткий огляд окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація статистичного та іншого характеру), а також може стосуватися політичних, державних та громадських діячів, питань функціонування політичних структур тощо. Обсяг довідки зазвичай невеликий - не більше 2-3 сторінок.

У випадку, якщо аналітичний документ за розмірами суттєво переважає описані вище види, доцільно розділити його на дві окремі частини. В основній аналітичній записці на 4-5 сторінках подати основні оцінки, висновки та прогнози розвитку проблемної ситуації. Основну ж інформацію, статистичні дані тощо викласти у розгорнутому документі, який може бути використаний замовником у разі необхідності для більш детального заглиблення у проблему.

Складання будь-якого аналітичного документа повинно відповідати принципам, головними серед яких є такі:

- орієнтація на потреби замовника;
- формулювання загальної картини проблеми, що розглядається;
- розташування на першому місці основних висновків з проблеми;

- матеріал має бути структурований та логічно викладений, при цьому рекомендовано використовувати чіткі, зрозумілі фрази, намагатися уникати бюрократичного жаргону. Здебільшого кожен аналітик у процесі роботи виробляє власну схему підготовки аналітичного документа з огляду на отриманий практичний досвід. Разом з тим можна виділити ряд послідовних складових, які доцільно використовувати при складанні будь-якого аналітичного документа:

- прізвище та ініціали замовника, у разі необхідності - посада (особливо у випадках, коли документ готується у державних структурах);

- прізвища, ініціали та посада аналітика, консультанта. Проте існують випадки, коли документ готується конфіденційно, тому необхідності у даному пункті немає;

- дата завершення аналітичного документа (або період, який охоплює аналітична записка);

- тема аналітичного документа (заголовок). Значення заголовка (назви) аналітичного документа важко переоцінити. Заголовок повинен передавати основну ідею аналітичного документа, певною мірою викликати у замовника ті чи інші очікування;

- основна частина - аналіз проблеми, варіанти подальшого розвитку подій. В одному аналітичному документі доцільно відображати не більше 4-5 ключових ідей, які мають відношення до заявленої теми;

- висновки;

- рекомендації.

Важливо пам'ятати, що аналітичний документ доцільно починати розділом, який містить у собі короткий виклад проблеми та суть запропонованих рекомендацій. Він повинен бути складений таким чином, щоб замовник міг прочитати та зрозуміти написане не більше, ніж за 30 секунд. Практика підтверджує, що здебільшого політичні та державні діячі вкрай рідко витрачають на ознайомлення з аналітичною запискою більше кількох хвилин, в основному головна увага звертається на першу сторінку документа. Після цього, за умови актуальності отриманої інформації, замовник або відкладає документ для більш детального ознайомлення, або доручає розглянути його своїм помічникам, які безпосередньо контактують з аналітиком.

У даному контексті важливим є стилістичне оформлення аналітичного документа. Матеріали варто формулювати гранично точно, ясно та лаконічно. Варто вибирати ті слова та вирази, які точно передають думки аналітика, не допускають її інтерпретації. При формулюванні фраз необхідно уникати образних висловлювань, професійного сленгу, абстракцій тощо.

Інформаційно-аналітична робота, кінцевим продуктом якої є аналітичний документ, складається з семи етапів. Розглянемо їх детально.

На першому етапі відбувається загальне знайомство з поставленим завданням. При цьому доцільно звернути увагу на питання, які мають непряме відношення до завдання - у майбутньому вони можуть набути подальшого розвитку, що вплине на головне питання. На даному етапі також складається загальний план роботи з обов'язковим визначенням терміну виконання, а також джерелами, які будуть використовуватися при підготовці аналітичного документа.

На другому етапі необхідно визначитися з термінами та поняттями, які будуть використовуватися під час підготовки документа. Це пов'язано з тим, що коли замовник або не зрозуміє ряд специфічних термінів, або неправильно їх розтлумачить, то цінність аналітичного документа суттєво знизиться, що безпосередньо негативно вплине на ставлення замовника до аналітика.

На третьому етапі головна увага приділяється збору інформації з поставленого завдання, причому перевага повинна надаватися перевіреному (тобто таким, що дублюються у 3-4 джерелах) фактам.

Четвертий етап включає оцінку отриманих фактів, їх класифікацію та детальний аналіз.

На п'ятому етапі відбувається побудова гіпотези. Як правило, вона має робочий характер і в майбутньому може бути переглянута під впливом нових факторів.

Шостий етап передбачає, по-перше, перевірку та затвердження висунутих попередньо гіпотез, по-друге, формулювання висновків та рекомендацій.

На даному етапі необхідно врахувати, що висновки та рекомендації як правило взаємозалежні та їх зміст повинен відповідати ряду вимог, а саме: актуальність, адекватність і доступність для розуміння. При цьому більше уваги варто приділити рекомендаціям. По суті, вони є певним висновком щодо шляхів адаптації конкретних політичних акторів до існуючих загроз з боку політичного середовища або щодо засобів адаптації політичного середовища до інтересів конкретного актора. Ці судження можуть бути представлені як окремо, так і на тлі гіпотетичних сценаріїв розвитку ситуації, що дозволяє запропонувати кілька можливих варіантів тактичних або стратегічних кроків. Виходячи з цього рекомендації, що містяться в аналітичних записках, повинні бути принципово можливими для виконання.

Формулюючи їх зміст, аналітик повинен співвідносити пропонувані дії з наявними ресурсами замовника. Бюджет, кадрове забезпечення, технічна оснащеність часто випадають з поля зору, що призводить до негативних наслідків.

Нарешті, на сьомому етапі відбувається безпосереднє оформлення аналітичного документа, що повинно в цілому відповідати вищезазначеним загальноприйнятим принципам.

3.2. Процедури політичного прогнозування в системі державного управління

3.2.1. Політичне прогнозування для потреб державного управління

Попри те, що сучасне політичне прогнозування повсякчас доводить свою футуристичну неспроможність, це не означає, що треба взагалі відмовитися від стратегічних політичних прогнозів. Однак, не виправдовуючи надій тих політиків, які б хотіли у стратегічному прогнозі побачити план дій на майбутнє, він має бути позбавлений нормативного значення. Водночас існує необхідність посилення ролі тактичного прогнозування, увага якого спрямована не лише на результат, а й на ризики певних дій чи бездіяльності політиків. Такий підхід обумовлює наближення політичного про-

гнозування до застосування в повсякденній не лише суто політичній, а й державно-управлінській діяльності.

Застосування політичного прогнозування зі зниженою дискретністю та періодом передбачення водночас підвищує його ймовірність і точність та наближає цей вид футуристичної діяльності до практичного застосування в державному управлінні більшою мірою, ніж у публічній політиці.

Термін "прогноз" походить від грецького πρόγνωσις - буквально "знання наперед", і означає передбачення змін у розвитку та результатів якихось подій, явищ, процесів на основі отриманих даних. Прогнозування - це розробка прогнозу, процес вироблення нового знання про майбутнє на основі знань про минуле й сьогодення.

Прогнозування зазвичай розуміють у широкому й вузькому значеннях. У широкому - це вироблення ймовірного судження про стан якого-небудь явища в майбутньому. У вузькому - це спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якого-небудь явища, переважно з кількісними оцінками та більш-менш визначеними термінами зміни даного явища.

Основна причина, що спонукає людей займатися прогнозуванням, полягає в тому, що існують явища, майбутнє яких невідоме, але вони мають важливе значення для рішень, що приймаються сьогодні. Тому людина прагне проникнути своїм інтелектом у майбутнє. Кожен прогноз розробляється з метою уникнути небажаних результатів імовірного розвитку подій і прискорити ймовірний розвиток у бажаному напрямі, а також з метою пристосуватися до неминучого.

Тому прогнозування в соціальній сфері як одна з форм наукового передбачення перебуває у взаємозв'язку з цілепокладанням, плануванням, програмуванням, проектуванням і, зрештою, управлінням. Прогнозування в соціальній сфері як наукове припущення, передбачення майбутнього стану об'єкта вимагає інформації про минуле й сьогодення цього об'єкта, про тенденції його розвитку. Але навіть за наявності вихідних даних ми не здатні зробити прогноз, якщо не розуміємо соціальних та економічних взаємозв'язків усередині процесу, об'єкта, явища. Тобто прогнозування повинне ґрунтуватися на визначеній теорії. Без теорії воно буде простим збиранням інформації та різних припущень.

Отже, наукове прогнозування можна розглядати як теоретичне, теоретико-прикладне й суто прикладне. Об'єктом теоретичного прогнозування виступає методологія, своєрідна "теорія пізнання" майбутнього. Об'єктом теоретико-прикладного прогнозування вис-

тупають закономірності й детермінанти розвитку об'єктивної реальності в досліджуваній сфері. Об'єктом прикладного прогнозування виступає конкретний феномен - подія, явище, процес.

Прогнозування практикується в усіх сферах життя суспільства. Одним з його напрямів є політичне прогнозування, об'єктом якого виступає політика. Для виявлення сутності політичного прогнозування необхідно охарактеризувати його особливості, специфіку. Ця специфіка насамперед виявляється у своєрідності об'єкта прогнозування, пов'язаних з ним особливостей цілей і завдань розробки прогнозів, а також підходу до вибору методів прогнозування.

Об'єкт політичного прогнозування дуже широкий і складний за структурою. Тому поняття "політичне прогнозування", наприклад, може означати багатогранну й різноаспектну діяльність з проведення спеціальних наукових досліджень і розробки прогнозів численних складових політики, у сфері їхніх різнобічних взаємозв'язків і взаємодій, а також взаємозв'язків з іншими сферами життєдіяльності суспільства: економічною, соціальною, духовною.

Політичні прогнози розробляються з метою підвищити ефективність і результативність прийнятих рішень, уникнути небажаного напрямку розвитку подій у різних аспектах політичного життя і на ділянках впливу політики на економіку, соціальну та духовну сфери.

У цілому в розглянутій галузі найважливішим завданням прогнозування вважається виявлення перспективних політичних проблем і найкращих шляхів їхнього вирішення в інтересах оптимізації політичного управління суспільними процесами, а також передбачення тих чи інших політичних подій, - як бажаних, так і небажаних.

Типологізація політичних прогнозів будується на різних критеріях залежно від мети, завдань, об'єктів, характеру, періоду передбачення, методів та інших факторів. Безсумнівно, має місце теорія політичного прогнозування як сфера наукового пошуку й дослідження політики у вигляді цілісного феномену цивілізації у просторі й часі та прикладне політичне прогнозування як сфера застосування теорії в дослідженні конкретних феноменів політики. Тут з'являється перша підстава для демаркації понять політичного прогнозування в політиці й державному управлінні. Адже в останньому випадку основою наукового пізнання майбутнього виступатиме не теорія й методологія політології, а теорія та методологія державного управління.

На основі проблемно-цільового критерію, тобто залежно від того, для чого розробляється прогноз, розрізняють прогнози пошукові та

нормативні. Пошуковий прогноз зазвичай відповідає на питання "що буде?", нормативний - "яке воно буде?". В державному управлінні політичне прогнозування більшою мірою виступає в ролі нормативного. Адже припускаємо, що політичне рішення вже прийнято, і маємо передбачити результати й наслідки на етапі його впровадження.

За часом (прогнозний горизонт) доцільно розрізняти політичне прогнозування стратегічне й тактичне. Такий підхід насамперед пояснюється загальною властивістю футуристички - зі збільшенням періоду передбачення, вірогідність і точність прогнозу зменшуються в геометричній прогресії, та етимологічними й понятійними відмінностями категорій "стратегія" й "тактика", які дають можливість помітити відмінності в об'єкті дослідження стратегічного й тактичного прогнозування. Стратегія (від грец. *στρατός* - військо та *άγω* - веду) - відповідає на питання "куди йти?". Тактика (від грец. *τάσσω* - шикую військо) - відповідає на питання "як йти?". На цьому прикладі можна спостерігати розбіжності об'єктів політичного прогнозування в політиці і в державному управлінні. В державному управлінні політичний прогноз виступає як виключно тактичний вид пізнання та має оцінити адміністративні механізми реалізації у зіставленні з визначеною політиками метою й попередити про супутні наслідки, що можуть бути викликані в політичній сфері певними адміністративними діями з боку державної влади.

Політичний прогноз у державному управлінні саме дає можливість державі або конкретному її органу наперед "розставити війська", визначити ресурси і в потрібний час розпочати наступ або оборону в секторі публічної (відкритої) політики. Мета цієї тактики одна - збереження та примноження державної влади. На відміну від стратегії - досягнення політичними засобами певного наміченого етапу суспільного розвитку.

Вищевикладене дозволяє з'ясувати специфіку застосування політичного прогнозування в державному управлінні: здійснити демаркацію понять політичного прогнозування в політології та державному управлінні та імплементувати категорію "політичне прогнозування" в державно-управлінській науці.

Об'єктивна основа прогнозування політичних подій полягає в тому, що їхнє майбутнє виявляється в сьогоденні, але тільки в можливості. Тому наукові прогнози політичних подій, явищ і процесів - це осмислені, усвідомлені можливості розвитку політичного життя суспільства, узяті в їхній теоретичній обґрунтованості. Можливість існує об'єктивно в самій дійсності як прихована тенденція її

подальшого розвитку. Тому не існує іншого шляху для прогнозування майбутнього, крім пізнання можливостей, тенденцій, наявних у сучасному стані політичної системи. Таким чином, науковий прогноз розкриває майбутню політичну подію як щось об'єктивно зумовлене попереднім ходом речей, тобто щось детерміноване певними законами розвитку та функціонування політичної системи.

Зазвичай вважається, що за новими явищами, фактами й процесами розвитку сьогодення стоїть майбутнє, що в них міститься майбутнє. Однак стверджувати це з вірогідністю можна лише з урахуванням дії розкритих наукою законів розвитку об'єктів політичного прогнозу. Інакше кажучи, найважливішою основою прогнозування є дія об'єктивних законів чи закономірностей певної сфери дійсності, у даному випадку політичної.

Політичне життя являє собою одну зі сфер життєдіяльності людей, суспільства. І їй так само, як і іншим сферам, притаманні істотні, стійкі, повторювані й необхідні зв'язки та відносини, тобто об'єктивні закономірності. Співвіднесення цих закономірностей із закономірностями, виявленими в державному управлінні, стає завданням наступних досліджень. Однак спільні риси таких закономірностей очевидні вже сьогодні.

Об'єктивною основою прогнозування є система суспільства. Будь-яка система - це сукупність взаємозалежних і взаємодіючих елементів, що творять певну цілісність, єдність. Властивості системи не зводяться до суми властивостей її компонент. Система активно впливає на свої компоненти й перетворює їх згідно з власною природою. У той же час зміна якихось елементів може призвести до певної зміни всієї системи. Система ієрархічна за своєю сутністю: кожен її елемент, у свою чергу, може розглядатися як система, а сама досліджувана система являє собою лише один з компонентів більш широкої системи.

Усе це необхідно враховувати при постановці цілей і завдань прогнозування як у рамках функціонування й розвитку політичної системи загалом, так і при розробці політичних прогнозів та їхньому використанні в державному управлінні.

Практика прогнозування та її теоретичне осмислення показали, що при цій діяльності необхідно керуватися певними принципами. Найважливішими серед них є принципи альтернативності й верифікації.

Принцип альтернативності в даному випадку, на нашу думку, означає, що при розробці прогнозу повинні бути передбачені

та обґрунтовані всі ймовірні напрями розвитку об'єкта, різні варіанти перетворення наявної можливості на дійсність.

Принцип верифікації означає, що прогноз має містити в собі можливість його підтвердження чи спростування. Прогноз, що не може бути ні підтверджений, ні спростований, марний. Верифікація - це емпірична перевірка теоретичних положень шляхом зіставлення їх з об'єктами, що спостерігаються.

У даний час політичне прогнозування оперує цілим набором методів. Серед них екстраполяція, моделювання, експертиза, різні види колективної генерації ідей, побудова сценаріїв, прогнозні графи, а також інші методики. Кожна група методів містить кілька способів розробки прогнозів¹⁰¹.

Деякі політологи поділяють методи політичного прогнозування на об'єктивні та спекулятивні. Об'єктивні - це такі методи, що ґрунтуються на існуючих, встановлених досвідом, тенденціях. У даному випадку й рішення приймається на цій же основі. До таких методів належать екстраполяція, моделювання, експертиза тощо. Спекулятивні - це методи, що ґрунтуються на інтуїтивних міркуваннях, на осмисленні основ науки й культури. До подібних методів належать колективна генерація ідей ("мозковий штурм", фокус-група, опитування), написання сценаріїв, прогнозні графи та багато інших.

Розглянемо коротко деякі групи методів того й іншого типу, які успішно застосовуються в прикладній політичній аналітиці й можуть бути поширені на політичний аналіз у державному управлінні.

Одним з найважливіших способів сучасного соціально-економічного та політичного прогнозування є екстраполяція. Її сутність полягає в тому, що достовірні висновки щодо однієї частини якого-небудь явища поширюються на іншу частину, на явище в цілому, на майбутнє даного явища, на аналогічні явища в майбутньому. Екстраполяція - це провідний метод прогнозування майбутнього на основі існуючих тенденцій, що діють у сьогоденні.

Моделювання - це метод дослідження об'єктів пізнання, тобто явищ, процесів, систем на їхніх моделях. Можливість моделювання, тобто перенесення результатів, отриманих у ході побудови та дослідження моделі (спрощеного відображення об'єкта), на оригінал, заснована на тому, що модель у певному сенсі відображає, відтворює, відбиває які-небудь його сторони. Прогнозування ме-

¹⁰¹Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін // Фонд "Співдружність". - К. : Вид. Паливода А.В., 2001. - 112 с.

тодом моделювання базується на тому, що модель має теоретичну основу. За відсутності теорії, що слугувала б основою для розробки припущення про майбутні відносини, однієї інформації про сьогоднішнє для моделювання недостатньо¹⁰².

З-поміж спекулятивних методів розглянемо брейнстормінг, тобто метод раптових ідей. Перший етап брейнстормінгу - це генерація великої кількості ідей у невеликий період часу та в нечисленній групі (5-12 осіб). На даному етапі не даються оцінки щодо здійсненності цих ідей, що могло б призвести до передчасного заперечення. Після того, як ця творча стадія завершена, ідеї групуються й оцінюються, створюються додаткові можливості до варіантів імовірних подій, потім найбільш вагомі прогностичні ідеї виділяються.

Конкретні методики, за якими ведеться політичне прогнозування, створюються шляхом поєднання ряду методів. Детальніше методику політичного прогнозування, яку ми пропонуємо застосовувати в державному управлінні, буде викладено далі.

3.2.2. Політичне прогнозування як логічне продовження та невідмінна складова процедури політичного аналізу

Основними завданнями політичного прогнозування для потреб державного управління є: передбачення, а отже, запобігання небажаним політичним подіям або зменшення їхніх негативних наслідків для суб'єкта державної влади, підготовка, пристосування до неминучих подій та вироблення планів політико-управлінських дій у зв'язку з їх настанням, прискорення або загальмування настання тієї чи іншої події, спрямування розвитку явища в бажаному напрямі. Політичне прогнозування може застосовуватися як самодостатня процедура політичної аналітики, але, на нашу думку, найефективнішим воно є при застосуванні в комплексі з політичним аналізом і консультуванням. При здійсненні політичного прогнозу особливо важливо дотримуватися низки певних науково обґрунтованих принципів (табл. 3.6).

Джерелами інформації для політичного прогнозування можуть бути: різні види статистичної інформації, дані соціологічних досліджень, матеріали засобів масової інформації, дані розвідки, історичні, психологічні, економічні, демографічні дослідження - усе, що містить знання про явища, які впливають на політичні процеси.

¹⁰²Ребало В. А. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребало, О. Л. Валевський, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.

Таблиця 3.6

Принципи прогнозування

Принцип	Зміст	Примітки
<i>Випереджувальність</i>	Прогноз має випереджати динаміку подій	Обмежує тривалість прогнозу в часі
<i>Системність</i>	Конкретний об'єкт розглядається як окрема система та як складова всієї системи державної влади	Потребує взаємоузгодженості та співвідпорядкованості прогнозів щодо об'єкта прогнозування, прогнозного фону та його елементів
<i>Погодженість</i>	Передбачає зіставлення прогнозу щодо конкретного об'єкта з прогнозами щодо інших об'єктів, які активно взаємодіють з ним у системі	Потребує узгодження нормативних і пошукових прогнозів різної природи та різного періоду попередження
<i>Безперервність</i>	Розвиток об'єкта має відстежуватися й відображатися в часі й динаміці	Потребує коригування прогнозів за надходження нових даних
<i>Верифікованість</i>	Висновки прогнозу можна чітко визначити, перевірити, виміряти, зіставити	Потребує визначення вірогідності, точності та обґрунтованості прогнозів
<i>Альтернативність (варіативність)</i>	Передбачає наявність кількох сценаріїв розвитку об'єкта та потребує розробки різних варіантів розвитку подій виходячи з наявних можливостей	Зазвичай визначають сценарії: оптимістичний, песимістичний, найвірогідніший
<i>Рентабельність</i>	Співмірність прогнозованих знань про об'єкт і наявних ресурсів його подальшого розвитку. Перевищення ефекту від використання прогнозу над витратами на його розробку	

Стратегічне значення для створення прогнозу мають¹⁰³:

- вибір джерел інформації про об'єкт (джерело фактографічної інформації має своїм змістом фактичні дані, необхідні для досягнення мети прогнозу);
- формування інформаційного масиву - сукупності даних про об'єкт прогнозування, приведених у систему відповідно до мети прогнозу та методів прогнозування;
- визначення прогнозного фону - сукупності зовнішніх стосовно об'єкта прогнозування умов та обставин, істотних для вирішення завдання прогнозу.

Прогнозування ґрунтується на вивченні всієї доступної інформації, оскільки всі подальші оцінки залежатимуть від того, що являє собою об'єкт у теперішньому часі. На ці оцінки вплива-

¹⁰³Оцінка впливу як засіб удосконалення інструментів політики : зб. наук. пр. : пер. з англ. - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2002. - 76 с.

тимуть також дані про минуле об'єкта, який вивчається. Для здійснення прогнозу необхідна наявність інформаційної бази - мінімум достовірної інформації. Крім того, потрібна адекватна інформаційно-логічна система, що забезпечує подальше надходження потрібної інформації та її логічну обробку.

Першою процедурою прогнозування є опис об'єкта. Для державного управління об'єктом політичного прогнозування виступають носії державної влади (держава загалом, державні органи, керівники).

Якісне чи кількісне відображення якої-небудь властивості об'єкта прогнозування називається характеристикою об'єкта прогнозування. Характеристики об'єкта прогнозування можуть бути постійними та змінними. Постійна характеристика - параметр об'єкта прогнозування, що є чи приймається, за постійний протягом періоду прогнозу. Особливого значення для прогнозу набувають саме змінні характеристики об'єкта прогнозування, серед них розрізняють: значущу, ендогенну, екзогенну змінні; базисне значення та динамічний ряд (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Характеристики об'єкта прогнозування

Змінна характеристика	Зміст характеристики
<i>Значуща</i>	Ознака, прийнята для опису об'єкта відповідно до завдань прогнозу
<i>Ендогенна</i>	Ознака, що відображає властивості, притаманні об'єкту як такому
<i>Екзогенна</i>	Властивості прогнозного фону навколо об'єкта
<i>Базисне значення</i>	Стан об'єкта на етапі діагнозу
<i>Динамічний ряд</i>	Часова послідовність ретроспективних значень змінної об'єкта

Останні важливі для визначення прогнозової тенденції - узагальненої якісної характеристики напряму розвитку об'єкта прогнозування, а також таких його характеристик, як: складність - характеристика об'єкта, що визначає розмаїтість його елементів, властивостей і відносин; мірність - число значущих змінних об'єкта в його описі. Прогнозування здійснюється поетапно.

Особливе місце в ряді етапів посідає передпрогнозна орієнтація - узгодження мети й завдань прогнозу із замовником. Виходячи з передпрогнозової орієнтації створюється технічне завдання прогнозування, тобто документ, що визначає об'єкт, мету й завдання прогнозу та регламентує порядок його розробки. Завдання, як правило, містить: підставу для розробки прогнозу, визначення об'єкта прогнозування, його основних характеристик, параметри

прогнозу, організаційні заходи, дані про фінансування й матеріальне забезпечення, координаційний план та етапність розробки прогнозу, очікувані результати. Далі розрізняють наступні етапи прогнозування:

1. Визначення параметрів прогнозу (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Параметри прогнозу

Параметр	Характеристика
<i>Точність</i>	Оцінка інтервалу достовірності прогнозу для заданої ймовірності його здійснення
<i>Період передбачення</i>	Відтинок часу, на який здійснюється проспекція
<i>Прогнозний горизонт</i>	Максимально можливий період прогнозу заданої точності
<i>Період підстави</i>	Проміжок часу, на базі якого будується ретроспекція
<i>Вірогідність</i>	Оцінка ймовірності здійснення прогнозу для заданого довірчого інтервалу
<i>Помилка</i>	Апріорна величина відхилення прогнозу від дійсного стану об'єкта
<i>Джерела помилки</i>	Фактори, що можуть призвести до появи помилки прогнозу

Слід наголосити, що помилка прогнозу не визначає однозначно якість прогнозу, тому що вона великою мірою залежить від прийнятих на підставі прогнозу рішень та їхньої реалізації. Розрізняють джерела регулярних і нерегулярних помилок. До перших, наприклад, належать неадекватний метод прогнозування, недостовірні й недостатні вхідні дані, до других - непередбачені явища й події на зразок політичних криз і скандалів, що порушують спрогнозовані тенденції розвитку об'єкта.

2. Здійснення прогнозної ретроспекції, у процесі якої досліджується історія розвитку об'єкта прогнозування та прогнозного фону з метою отримання їхнього систематизованого опису.

3. Визначення прогнозного діагнозу. Діагноз - етап прогнозування, на якому досліджується систематизований опис об'єкта прогнозування і прогнозного фону з метою виявлення тенденції їхнього розвитку та вибору (розробки) моделей і методів прогнозування.

4. Проспекція - етап прогнозування, на якому за результатами діагнозу розробляються прогнози об'єкта й прогнозного фону, здійснюється верифікація та синтез комплексних прогнозів.

5. Прогнозне моделювання, яке дозволяє створити спрощену модель об'єкта прогнозування й одержати інформацію про можливі стани об'єкта в майбутньому та шляхи і терміни їхнього досягнення.

6. Прогнозний експеримент - дослідження на прогностичній моделі шляхом варіювання характеристик об'єкта з метою виявлення можливих припустимих і неприпустимих варіантів та альтернатив розвитку об'єкта.

7. Визначення прогностичних варіантів (альтернатив). Прогнозна альтернатива - один із прогнозів, що складають повну групу можливих взаємовиключних прогнозів.

8. Верифікація - оцінка вірогідності чи точності, обґрунтованості прогнозу.

9. Коригування - уточнення прогнозу на підставі результатів його верифікації та додаткових матеріалів і досліджень.

10. Синтез - реалізація мети прогнозу шляхом об'єднання окремих альтернатив-прогнозів. Результатом прогностичного синтезу не буде порада. Зрештою, прогнозування застосовується нами в комплексі політичного аналізу з метою підтвердження чи спростування його результатів.

При здійсненні перелічених етапів застосовується різноманітний інструментарій політичного прогнозування. На нашу думку, у різноманітних методах, напрямів і результатів політичного прогнозування є загальна риса: присутність у кожному етапі або елементі політичного прогнозу суб'єктивного моменту - інтересів, пристрастей, залежностей від культурного середовища, традицій, рівня підготовки та світогляду самих прогнозуючих. Ця залежність визначає вибір методик, інтерпретацію результатів, характер дій під впливом прогностичної інформації. Наявність відчутної ціннісної компоненти спостерігається навіть у найбільш науково об'єктивних прийомах і методиках прогнозування. У процесі виконання політичного прогнозування застосовується ряд методик, серед яких виділяють: структурний аналіз відповідної політичної системи, виокремлення її компонентів, визначення характеру зв'язків, залежностей між ними; визначення місця й ролі об'єкта прогнозування в політичній системі, його структурний аналіз; вибір основних фактів, кількісне вираження, зіставлення їх значущості; виявлення основних тенденцій, напрямів розвитку процесів, що діють у системі; екстраполяцію цих процесів.

Слід додати, що такі універсальні спроби формування технології політичного прогнозування, як "Колеса Тихомирова" і

"Кондратьєвські цикли" виявляються надто складними, щоб претендувати на широке застосування в державному управлінні¹⁰⁴.

Методи, які застосовуються в політичному прогнозуванні, традиційно поділяють на три групи (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Класифікація методів прогнозування

Родова ознака	Методи
За ознакою інформаційної підстави	Фактографічні, експертні, комбіновані
За принципом обробки інформації	Статистичні, аналогові (математичні, історичні), прями експертні оцінки (експертне опитування, експертний аналіз), експертні оцінки зі зворотним зв'язком
За ознакою апарату реалізації	Екстраполяція, кореляційний аналіз, факторний аналіз, інтерполяція

До фактографічних методів прогнозування належать ті, що базуються на використанні джерел фактографічної інформації. До експертних методів прогнозування, тобто таких, що базуються на експертній інформації, зараховують наступні (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

Експертні методи прогнозування

Метод	Зміст методу
Індивідуальна експертна оцінка	Базується на використанні інформації одного експерта
Інтерв'ю	Грунтується на бесіді за схемою "запитання – відповідь"
Колективна експертна оцінка	Базується на виявленні узагальненої об'єктивованої оцінки експертної групи шляхом обробки індивідуальних, незалежних оцінок, винесених експертами, включеними в групу
Колективна генерація ідей	"Мозкова атака", "круглий стіл", практична конференція тощо
Спростування	Грунтується на логічному спростуванні наперед хибних тверджень про об'єкт
Побудова прогнозного сценарію	За зразком опису об'єкта прогнозування та прогнозного фону готується кілька варіантів описів можливих майбутніх подій
Морфологічний аналіз	Грунтується на побудові матриці характеристик об'єкта прогнозування та їхніх можливих значень з наступним перебором і оцінкою варіантів поєднання цих значень
Синопטיзація	Базується на аналізі експертами відомої множини прогнозів щодо об'єкта прогнозування та прогнозного тла з наступним їх синтезом
Історико-логічний аналіз	Грунтується на побудові тезаурусів з наступним аналізом змін їхніх структур

¹⁰⁴Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. - 3-е изд. - М. : Изд-во МГТУ Н.Э.Баумана, 1998. - 332 с.; Семина Л. "Колеса Тихомирова" помогут точно "вписаться" в крутые выражи перестройки: Беседа с политологом В.Тихомировым / Л. Семина // Диалог. - 1990. - № 3. - С. 34-47; Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.; Тихомиров В. Б. Професіоналізм політолога: аналіз, прийняття рішень, управління подіями / В. Б. Тихомиров // Соц.-полит. журн. - 1993. - № 3. - С. 123-128.

Частиш за все використовують їх змішаний - комплексний варіант, який дозволяє звернути увагу на різні аспекти верифікації. На деяких методах, що найчастіше застосовуються в політичному прогнозуванні, варто спинитися докладніше (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Характеристика та короткий опис методів прогнозування

Метод/характеристика	Опис	
Метод екстраполяції - уявного продовження в майбутнє певних політичних дій і процесів - широко застосовується в політичному прогнозуванні	Застосування цього методу базується на тому, що більшість політичних феноменів - процеси, явища з тривалим у часі існуванням, що мають свою "траєкторію" руху, яку можна встановити, відтворивши ланцюг минулих і теперішніх подій. Якість екстраполяції значною мірою визначається обсягом знань суб'єкта про минуле та сучасне. У межах цього методу отримують відомості не стільки про події, скільки про потенційну спрямованість їх розвитку	
Метод аналогій - на основі подібності умов, що спричинили певну подію в минулому, роблять висновки про можливість появи її в майбутньому	Цей метод можна використовувати при прогнозуванні подій, окремих політичних феноменів. Певна хибність цього методу проявляється в ігноруванні суб'єктивного боку політичного процесу: суб'єкти політики можуть відчутно змінюватися за наявності зовні тотожних умов	
Метод сценаріїв - передбачає підготовку описів можливих майбутніх подій	Використовується, насамперед, для відтворення картини розвитку конфліктних ситуацій, при підготовці політичних рішень, розрахованих на перспективу. Складання сценаріїв завжди опосередковане оцінкою подій і тенденцій їх розгортання. Оскільки суб'єктів, носіїв різних інтересів, орієнтацій і позицій у політиці завжди багато, сценаріїв, що прогнозують те саме явище, може бути кілька	Для вибору, надання переваги тому чи іншому сценарію слід включити в прогностичну діяльність ще одну процедуру - <i>експертну оцінку</i> , яка здійснюється за допомогою осіб, чий знання та досвід у галузі проблеми загальноновизнані. Думка експертів визначається: <ul style="list-style-type: none"> - опитуванням; - "мозковим штурмом" - колективним, чітко запрограмованим обговоренням з фіксацією проблеми, оцінкою висунутих пропозицій її розв'язання; - "діловою грою" групою діяльністю експертів, що відбувається за встановленими правилами, у межах розробленого сценарію, де кожен учасник гри бере на себе певну роль зі створення та перевірки гіпотез з урахуванням реальних умов їх втілення
Метод моделювання - втілюється у створенні умовного образу політичного об'єкта, який може бути зображений математичною формулою, графіком, схемою	Сенс політичного моделювання - в імітації прогнозованого процесу. Ступінь реалістичності прогнозу залежить від поєднання в його розробці різних моделей, що містять версії розвитку подій. Тому потрібно використовувати різні системи моделювання, які не дозволяють абсолютизувати значення тієї чи іншої сфери дійсності	

Одним з найважливіших етапів політичного прогнозування, як зазначалося вище, є етап верифікації прогнозу. Розрізняють кілька видів верифікації прогнозу (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Види верифікації прогнозу

Вид	Зміст
<i>Пряма</i>	Повторна розробка прогнозу методом, що відрізняється від використаного спочатку
<i>Непряма</i>	Зіставлення прогнозу з іншими прогнозами, отриманими з інших джерел інформації
<i>Інверсна</i>	Перевірка адекватності прогнозної моделі на ретроспективному періоді
<i>Консеквентна</i>	Здійснюється за допомогою аналітичного виведення прогнозу з раніше отриманих прогнозів
<i>Повторне опитування</i>	Здійснюється через використання додаткового обґрунтування зміни експертом його думки
<i>Критика опонентом</i>	Здійснюється за допомогою прийому "адвоката диявола" - через спростування критичних зауважень опонента щодо прогнозу
<i>Облік помилок</i>	Виявлення, облік та аналіз джерел регулярних помилок прогнозу
<i>Інтерв'ю з компетентним експертом</i>	Здійснюється шляхом порівняння з думкою найбільш компетентного в досліджуваній царині політичної системи експерта

Існують як успішні, так і невиправдані політичні прогнози. При цьому важливим є не стільки передбачення самої події, скільки визначення тенденцій, які до неї призводять. Якщо несприятлива чи небезпечна тенденція вчасно блокується і небажаний події вдається запобігти, то прогноз, а відповідно, і дії, на ньому засновані, - вдалі.

Політичний прогноз "відчуває" на собі потужний вплив як з боку тих сил у суспільстві, інтересам яких він відповідає, так і тих, кого він не влаштовує. Однак його реалізація - це завжди результат боротьби цих сил, тому практичні результати можуть значною мірою відрізнятися від передбачених, що зовсім не зменшує евристичну цінність інформації, яка міститься в прогнозі. Навіть добре, що деякі прогнози не реалізуються, зустрівши могутню протидію.

3.3. Політична експертиза та політичне консультування в державному управлінні

3.3.1. Політична експертиза та консультування як вид професійної діяльності

Маючи на увазі відмінність між політичною аналітикою як видом професійної діяльності та політичним аналізом як про-

цедурою - складовою процесу політичної аналітики, а також відмінність у професійній діяльності науковця, який розробляє теорію політичної аналітики, аналітика, який займається політичною аналітикою для потреб політичної системи, і аналітика, який здійснює політико-аналітичний супровід процесів вироблення та реалізації державної політики (державного управління), доцільно чіткіше окреслити коло суб'єктів політичної аналітики в державному управлінні.

Науковці, які розробляють теорію політичної аналітики, по суті, належать до іншої професійної категорії. У двох останніх випадках мова йде про представників конкретної професії - політичних аналітиків. Для того щоб розрізнити, про який вид політичної аналітики та про якого аналітика йдеться в цих випадках, а також аби уникнути тавтологій і довгих назв при визначенні суб'єктів політичної аналітики, доцільно: аналітика, який працює на політичну систему (електорат; ЗМІ; політичні партії; політичних лідерів, незалежно від того чи є вони суб'єктами державної влади, чи тільки прагнуть ними стати), і надалі називати політичним аналітиком.

Політичного аналітика, який здійснює аналітичний супровід державної політики та процесів державного управління скоріше варто називати політичним консультантом або експертом, адже суть його професійної діяльності власне й полягає в консультуванні органів державної влади та політичній експертизі державних владно-політичних і адміністративно-управлінських рішень.

Поняття "консультант" та "експерт" не належать виключно до сфери політики - у кожній галузі знань є свої фахівці, що є експертами в тій або іншій сфері та здійснюють фахові консультації.

Можна виділити дві головні професійні риси експерта-консультанта - наявність певних унікальних знань і здатність використати їх оптимальним чином для вирішення завдань поточної практики.

Поява протоформ експертного знання сягає ще часів античності, на що вказує й походження слова "експерт" від латинського *expertus* - "досвідчений". Відзначимо, що саме в античності сформувався певний парадокс політичної експертизи, пов'язаний з тим, що політика не вважалася настільки складною сферою, що вимагає наявності особливих знань. У той же час в інших галузях знання жителі, наприклад, грецьких полісів, уже використовували послуги експертів - це добре показав Платон у діалозі "Протагор": "Я, подібно й до інших еллінів, визнаю афінян мудрими. І от я

бачу, що коли зберемося ми в народних зборах, то, якщо місту потрібно що-небудь робити по частині будівель, ми кличемо в радники по справах будівництва зодчих, якщо ж по споживчій частині, то корабельників, і так у всім тім, чому, на думку афінян, можна вчитися й учити. Якщо ж стане їм радити хто-небудь інший, кого вони не вважають майстром, то будь він хоч красень, багатий і знатний, його ради все-таки не слухають, але піднімають сміх і шум, поки, або він сам не залишить своїх спроб говорити й не відступиться, приголомшений, або варта не стягне й не виштовхне його геть". Але зовсім інакше з прийняттям політичних рішень - адже, на думку еллінів, мистецтву управління містом не можна навчитися, і з цих питань на зборах могли виступати всі - "теся, мідник, швець, купець, судновласник, багатий, бідняк, шляхетний, безрідний". Це відбувалося тому, що давні греки пов'язували управління державою не з якими-небудь спеціальними навичками, а лише з чеснотою, якою в тій чи іншій мірі наділені всі люди¹⁰⁵. Щоправда, сам Платон намагається запропонувати дещо інше тлумачення даної проблеми, вкладаючи у вуста Сократа слова про те, що чесноті можна навчитися й що вона з цієї причини є знанням. Отже, на його думку, питання управління полісом було б доцільніше вирішувати тим людям, які мають це знання більшою мірою. Ця ідея розвивається й у більш пізніх роботах Платона, і в першу чергу в "Державі", де пропонується надати право прийняття всіх державних рішень особливій групі людей - філософам, які після тривалого виховання й ретельного відбору зможуть самостійно приймати будь-які державні рішення, тобто фактично бути експертами з усіх, а не тільки з політичних питань.

Однак держава Платона залишилася утопією, тоді як на практиці вже в більш пізній історичний період - у середні віки - склався трохи інший порівняно з грецькими полісами механізм прийняття рішень. Право прийняття рішень у сфері державного управління перейшло до монархів і їхнього найближчого оточення. Щоправда, політичні рішення уже не пов'язували з чеснотою, але при цьому парадокс політичної експертизи зберігся - правителі, явно не відповідаючи повною мірою ідеалу платонівських мудреців-філософів, вдавалися до послуг носіїв наукових знань у багатьох питаннях, але тільки не в політичній сфері. Заперечуючи дану тезу,

¹⁰⁵Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - Т. 1. - 364 с.

можна вказати на наявність у монархів радників, однак це обмежене коло осіб реально виконувало набагато ширші функції - по суті, вони самі були активними практикуючими політиками й особисто брали участь у політичному житті своїх країн.

Початок буржуазного періоду політичної історії не змінив ситуації в проблемі появи політичної експертизи - відбулися деякі трансформації в самій політичній системі, у тому числі й способах рекрутування політичної еліти, але інститут політичних експертів так і не сформувався. Заміна в ряді країн Західної Європи практики передавання монархічної влади у спадок обранням перших осіб держави частиною населення не привела до того, що практикуючі політики усвідомили необхідність появи спеціальних політичних консультантів. Відсутність попиту на даний вид послуг зумовила й відсутність пропозиції, у результаті чого фактично до початку ХХ ст. фахової політичної експертизи просто не існувало¹⁰⁶.

Подібну точку зору висловлюють західні дослідники - наприклад, Л.Пал вважає, що до Першої світової війни поняття політичної експертизи практично ототожнювалося з умінням управляти державою. У даного вміння дві складові - мудрість правителя та його досвід, які й дозволяють йому здійснювати політичну експертизу власних управлінських рішень. У результаті аж до середини ХХ ст. практикуючі політики були впевнені, що вони здатні самостійно здійснювати функції політичної експертизи, не залучаючи до цього якихось фахівців.

Ситуація кардинально змінюється після Другої світової війни. Цей період можна назвати часом появи й розквіту політичної експертизи. Л.Пал пов'язує це з трьома основними причинами. Перша з них - загальне посилення позицій науки про управління. Мова йде про появу в західному суспільстві впевненості в необхідності розвитку теорії та практики менеджменту, що повинен сприяти більш ефективній організації управління, причому в усіх структурах - від окремого підприємства до всієї держави. Друга - підвищення уваги суспільства до гуманітарних наук, у результаті чого прийшло усвідомлення того, що якісний політичний аналіз є не продуктом досвіду й великої політичної практики, а продуктом наукових технологій. Як третю причину канадський політолог називає успішний

¹⁰⁶ Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004 / гл. ред. А. И. Соловьев. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2004. - 455 с.

розвиток економіки західних країн після війни. На думку Л.Пала, посилення втручання держави в економіку призвело до того, що вона змушена була вдатися до послуг експертів у даній сфері, тому що раніше, керуючись теорією "невидимої руки" Адама Сміта, вона брала не настільки активну участь в економічних процесах¹⁰⁷.

Отже, базовою передумовою виникнення політичної експертизи стало усвідомлення політичною елітою корисності й навіть необхідності використання наукових технологій, які можуть бути запропоновані гуманітарними галузями знання. Поява сцієнтистської парадигми дозволила змінити зневажливе ставлення до наукових технологій, характерне для політиків першої половини ХХ ст., і залучити до участі у вирішенні актуальних проблем державного управління носіїв даних технологій - експертів.

У той же час виникнення політичних технологій стало лише реакцією на нездатність політиків самостійно приймати якісні рішення, в результаті чого у них з'явилася потреба змінити існуючу систему політичної аналітики. Нові аналітичні прийоми виявилися пропозицією, яка сформувалася під попит, що утворився в результаті істотного ускладнення політичної системи в ХХ ст. Саме цей фактор і варто визнати основною причиною появи наукової політичної аналітики з використанням експертного знання, що повинна була замінити стратегію "досвіду й мудрості", яка дала збій.

У ХХ ст. на політичній арені з'явилися одразу кілька нових і вкрай важливих політичних суб'єктів, а вже існуючі суттєвим чином змінилися й підвищили рівень свого суспільного впливу. Так, усе більш активно почали втручатися в політику комерційні структури, що раніше перебували за рамками політичного поля, різко зросла роль засобів масової інформації, особливо після появи електронних ЗМІ, у результаті чого ЗМІ дістали навіть назву "четвертої влади". Активно розвивається виборча система, удосконалюється принцип поділу влади й парламентаризму, внаслідок чого в країнах з демократичною системою право вибору одержує переважна більшість населення, а законодавча й судова влади істотно розширюють свої повноваження. У світі з'являється значне число парламентських республік, де вищий законодавчий орган влади одержує право формувати уряд, при цьому останній функціонує тільки на засадах підтримки парламентом. Виникає й інститут парламент-

¹⁰⁷Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

ського контролю за діяльністю уряду. Як значущі політичні актори заявляють про себе громадські організації, що кидають виклик традиційним політичним партіям. Та й самі партії переживають істотну трансформацію: вони вдосконалюють навички роботи з виборцями, внутрішню організаційну структуру, механізми реагування на зміни ситуації.

Ускладнення політичного процесу призводить до того, що політики змушені враховувати у своїй діяльності все нові й нові фактори, зростаючі у геометричній прогресії обсяги інформації, приймати значно більшу кількість рішень. Крім того, політичний процес виявляється настільки динамічним, що поняття досвіду стає дедалі більше розмитим - ситуацій, які повторюються, стає усе менше, а набутий від участі в певних подіях досвід виявляється у майбутньому малокорисним. Більше того, спроби використати старі напрацювання в нових ситуаціях без урахування умов, що змінилися, все частіше виявляються досить невдалими.

Дані обставини призводять до того, що політики змушені шукати допоміжні інструменти для оптимізації своєї діяльності й знаходять їх у вигляді носіїв спеціального знання про політичний процес, здатних за допомогою наукових технологій трансформувати його в компетентний аналіз ситуації, політичний прогноз і, що головне, в політичне рішення.

У результаті в країнах розвиненої демократії парадокс політичної експертизи виявляється подоланим, і вона стає рівноправним членом "експертної родини". Більше того, політичні експерти все частіше працюють у тісному контакті з іншими експертами, що відбувається внаслідок збільшення числа прикладних проблем, які вимагають комплексного підходу. Політичні експерти співробітничать з експертами в галузі економіки, юриспруденції, соціології, демографії та цілої низки інших галузей наукового знання. Наприклад, можливість зміни виборчого законодавства є як політичною, так і юридичною проблемою, що вимагає участі відповідних фахівців. А для вирішення завдання забезпечення перемоги того або іншого кандидата на виборах потрібне підключення не тільки політичних і юридичних експертів, але й фахівців у цілій серії інших наукових дисциплін.

Кажучи про експертну революцію в політиці, слід згадати й спокусу, що з'являється: замінивши експертами самих політиків, здобути своєрідний експертний реванш за минулі історичні періоди, коли політики не бачили необхідності в політичній експертизі.

Але подібна підміна видається не зовсім реалістичною. Адже функції сучасних політичних експертів і самих політиків ризнують.

Політик - це носій не певних професійних і наукових знань, а насамперед специфічних інтелектуальних і людських якостей. Вони, з одного боку, забезпечують йому легітимність - готовність населення країни передати йому владні повноваження, що досить важливо в сучасних демократичних системах. З другого боку, вони дозволяють йому контролювати й направляти процеси, що відбуваються у суспільстві. Політик є багато в чому постаттю синтетичною в тому розумінні, що він задає загальні вектори розвитку всієї структури держави й суспільства, при цьому не виписуючи окремі деталі. Визначаючи загальний напрям еволюції політичної та інших суспільних систем, він звертається до послуг експертів переважно для вирішення суто управлінських завдань. У результаті відбувається своєрідний поділ праці між політиками й експертами - кожен виконує свою функцію, становлячи в цілому ефективний тандем.

У той же час на даному етапі розвитку політичної системи не варто й переоцінювати роль експертів у процесі прийняття політичних і державно-управлінських рішень - найчастіше їхній голос не буває почутий практикуючими керівниками держави, що призводить до деформацій у процесі прийняття рішень. Особливо це характерно для пострадянського політичного процесу.

Цікавим в цьому плані є зауваження А.Вілдавскі про те, що основним супротивником використання політичної аналітики, а отже, й активного застосування експертизи, є бюрократія. Функціонуючи в чітко лімітованому інструкціями й розпорядженнями адміністративному просторі, чиновники здебільшого не відчують необхідності в політичному аналізі як інструменті, що активізує творчу складову при вирішенні політичних проблем. А.Вілдавскі використовує термін "контрабандне проникнення політичної аналітики у владні структури", маючи на увазі ту обставину, що технології політичної аналітики можуть поширюватися в інститутах влади тільки переборюючи запеклий опір бюрократичного апарату¹⁰⁸.

Стикаючись з подібною протидією, експерти постають перед вибором: або продовжувати спроби впровадження наукових методик у процедуру прийняття управлінських рішень у даній

¹⁰⁸Wildavsky A. Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation / A. Wildavsky // American Political Science Rev. - 1988. - LXXXII. - P. 589-593.

структурі, або самим стати частиною бюрократичної системи, нормалізувавши свої функції й способи їхнього виконання та погодившись із рутинізацією своїх обов'язків. У цьому сенсі політичну аналітику варто розглядати як альтернативу механізму вирішення проблем у стилі твердої регламентації або авторитарного підходу.

3.3.2. Інституціоналізація експертно-консультативної діяльності політичних аналітиків

На сучасному етапі розвитку демократичного суспільства політична експертиза перестала бути надбанням лише владних структур. Коло споживачів аналітичної продукції сьогодні вкрай широке - до послуг політичних аналітиків звертаються практично всі суб'єкти політичного процесу. Це добре видно з класифікації аналітичних спільнот, яку можна назвати й класифікацією суб'єктів політичної аналітики.

Одну з таких класифікацій пропонує Л.Пал. Розглядаючи канадську політичну систему, він розділив всі структури, що працюють у сфері політичної аналітики, на два сектори: державний і недержавний. Кожен з них був розбитий Л.Палом на дрібніші підгрупи: перший ділиться на урядові та квазіурядові аналітичні підрозділи, а другий - на аналітичні центри (що працюють з метою одержання прибутку; що створені на базі університетів; такі, що не вважають фінансовий прибуток основною метою свого функціонування).

Урядові аналітичні структури в класифікації Л.Пала являють собою ті підрозділи, які не просто працюють на органи уряду, але є частиною його організаційної структури. Аналітики в їхньому штаті є державними службовцями й виконують функцію аналітичного супроводу процесу прийняття рішень органами виконавчої влади. За твердженням Л.Пала, такі аналітичні служби існують у канадській політичній системі як в апараті прем'єр-міністра, так і в апаратах окремих міністерств та відомств. Квазіурядові ж структури в систематизації Л.Пала - це ті аналітичні центри, які також працюють виключно на уряд, але не входять безпосередньо в його структуру й не є з цієї причини його частиною.

Більшість у недержавному аналітичному секторі становлять центри, орієнтовані на одержання прибутку, а отже, такі, що являють собою комерційні структури, для яких політична аналітика - товар, що має просуватися на ринок. Вони в першу чергу працю-

ють з великими комерційними компаніями, залученими в політичне життя переважно через лобістську діяльність і насамперед стикаються з необхідністю прораховувати політичні ризики; а також з політичними партіями й громадськими організаціями. Але в ряді випадків такі аналітичні центри виконують роботи і для державних структур, які в подібній ситуації виступають як покупці аналітичних послуг на відкритому ринку. До даної групи суб'єктів політичної аналітики Л.Пал зараховує і центри, що займаються соціологічними опитуваннями.

Центри, які не мають на меті отримання прибутку, існують на спонсорські кошти й гонорари від публікацій власних досліджень. Фактично вони є великими науково-дослідними структурами, що виконують як теоретичні, так і прикладні розробки. Досить часто певну частку витрат на їхнє функціонування бере на себе держава, що розглядає їх у першу чергу як академічні дослідницькі підрозділи. Подібним чином функціонують і аналітичні центри, створені на базі найбільших університетів¹⁰⁹.

У сучасних демократіях структурування експертного знання досить схоже, але має певні розбіжності у різних країнах. Так, у Канаді - країні з парламентською формою правління - основним органом виконавчої влади є кабінет міністрів. Але це не означає, що експертні структури в органах влади діють тільки при уряді, як про це пише Л.Пал. Існують і аналітичні служби в органах влади законодавчої, які Л.Пал зараховує до квазіурядових структур, хоча вони найчастіше є підрозділами, безпосередньо включеними в парламентську структуру. Тому розподіл на урядові й квазіурядові аналітичні підрозділи видається багато в чому умовним. Адже навіть якщо аналітичні центри й не є повністю інкорпорованими в органи влади, але працюють винятково на них, то де-факто вони входять у систему державних інститутів.

Крім того, аналітичні центри, створені на базі найбільших університетів, є скоріше підвидами центрів (вони не ставлять за мету одержання прибутку), а не самостійною категорією. У першу чергу вони займаються теоретичними дослідженнями, а конкретні замовлення учасників політичного процесу виконують рідко. Тому тут необхідний селективний підхід до подібного структурування. Нарешті, видається сумнівним зарахування до сфери полі-

¹⁰⁹Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

тичної експертизи фірм, що займаються соціологічними опитуваннями, - подібні структури скоріше є постачальниками інформаційного матеріалу для аналізу, але безпосередньо політичною аналітикою не займаються.

Недоліки цього розподілу намагаються ліквідувати Д.Веймер і А.Вайнінг, які розглядають у першу чергу американську політичну систему¹¹⁰. Кажучи про урядові аналітичні структури, у першій групі інституційних суб'єктів політичного аналізу автори виділяють підгрупи відповідно до тих органів державної влади, на які вони працюють. Даний підхід можна визнати таким, що більш точно відбиває специфіку державного аналітичного сектору, ніж типологія Л.Пала. Д.Веймер і А.Вайнінг пишуть про: президентські аналітичні служби - компактні аналітичні групи на кшталт Ради національної безпеки та Ради з внутрішньої політики, які здійснюють аналітичну підтримку рішень, прийнятих президентом США; аналітичні структури, інтегровані в різні федеральні агенції, які виконують у США функції міністерств; служби аналітичного забезпечення діяльності Конгресу США.

Подібна градація може розрізнятися залежно від політичної моделі певної країни (наприклад у парламентських республіках відповідно відсутні президентські аналітичні служби), але в цілому розподіл по органах влади, в які інкорпоровані аналітичні підрозділи, видається слушним. Наступну групу суб'єктів політичної аналітики становлять великі дослідницькі інститути, названі американськими політологами "резервуарами думки" - це поняття повертає нас до проблеми місця академічних наукових структур у політичній аналітиці. Д.Веймер і А.Вайнінг відносять до резервуарів думки ті структури, які займаються розробкою принципів нових методів аналітики, а потім використовують їх на практиці. Подібні наукові корпорації - дійсно значущі суб'єкти політичної аналітики, однак далеко не всі академічні й університетські структури виконують подібні дослідження. Тому ми солідарні з позицією американських політологів, які зарахували до суб'єктів політичної аналітики тільки ті наукові центри, що фактично перетворилися у великі структури з прикладних політичних досліджень. При цьому наукові структури, зайняті фундаментальними дослідження-

¹¹⁰Веймер Девід Л. Аналіз політики: Концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 654 с.

ми, що інколи виконують і прикладні роботи, навряд чи можуть бути включені в класифікацію суб'єктів прикладної політичної аналітики.

Подібні організації є ніби проміжною ланкою між державними аналітичними структурами та комерційними аналітичними центрами. Це пов'язано з великою роллю держави в їхньому функціонуванні - саме держава разом з великими приватними компаніями фінансує здійснювані ними роботи. З цим твердженням солідарні й інші автори, що вивчали процес прийняття політичних рішень у США і країнах Західної Європи, - аналітичні структури, описані Д.Веймером і А.Вайнінгом, вони назвали "мозковими центрами" (що, по суті, схоже з поняттям "резервуари думки"), підкреслюючи, що їхня діяльність сконцентрована переважно або виключно на урядових інстанціях¹¹¹.

Третю групу інституційних суб'єктів політичної аналітики Д.Веймер і А.Вайнінг називають приватними аналітичними центрами - вона відповідає центрам, що мають на меті одержання прибутку, за класифікацією Л.Пала. У той же час ні Л.Пал, ні його американські колеги не ділять її на підвиди, що видається доцільним з урахуванням фактора істотного зростання в останній період індустрії політичної аналітики, в якій комерційні аналітичні центри відіграють усе більшу роль і розвиваються найбільш динамічно. Подібний розподіл пропонує російський політолог А.Соловйов¹¹², який виділив центри "прямої підтримки" й центри "широкої підтримки". Перші з них орієнтовані на одного замовника, який їх фінансує, у той час як інші диверсифікують свою діяльність і не прив'язані до одного джерела фінансування. Центри прямої підтримки часто функціонують як підрозділи якихось великих комерційних компаній, які активно беруть участь у політичному житті й політичних ризиках, що їх мають враховувати; або при політичних партіях. Існують і формально незалежні аналітичні структури, які реально поставляють свою продукцію одному великому клієнтові, що також дозволяє зарахувати їх до даної категорії суб'єктів політичної аналітики. Центри ж широкої підтрим-

¹¹¹Клієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Клієвич. - К. : Вид-во "Основи", 2003. - 510 с.; Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.; Эффективность государственного управления : пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова. - М. : Изд-во АО "Консалтбанк", 1998. - 848 с. та ін.

¹¹²Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии : учебник / А. И. Соловьев. - М. : Аспект Пресс, 2001. - 559 с.

ки не прив'язані до одного джерела фінансування і здійснюють дослідження на замовлення одразу кількох учасників політичного процесу, серед яких можуть бути й державні структури. Діяльність таких центрів більшою мірою диверсифікована, тому що вони працюють з більшим числом клієнтів, запити яких можуть бути досить різноманітними.

3.3.3. Особливості експертно-консультативної діяльності політичних аналітиків у державному управлінні

Науковці відзначають, що у випадку з державним управлінням політичні аналітики почали багато в чому займатися не стільки аналізом, скільки формуванням та застосуванням політичних технологій. Це пов'язано з тим, що й органи державного управління замість управлінського забезпечення політичного процесу часто займаються його PR-забезпеченням. Замість вирішення й подолання проблеми все більше застосовується спеціальна політтехнологія, яку в професійній літературі називають "відпіарювання проблеми". Тобто відбувається певна віртуалізація проблеми¹¹³.

Політична експертиза в цьому випадку виявляється непотрібною, її місце посідає інша політтехнологія. Замість забезпечення ефективного управління державою центр уваги переноситься переважно на забезпечення медіа-кампаній з демонстрації його віртуальних успіхів, і на перше місце виходить політичний маркетинг як інструмент маніпулятивних технологій тощо.

Необхідно зазначити, що в усьому світі наукова аналітика перебуває у складних відносинах з владою. Зокрема, це є навіть у американців: вони часто скаржаться у своїх виступах, статтях і підручниках на те, що політики їх надто мало, а то й зовсім не слухають. Для України не є унікальною та обставина, що особи, які приймають рішення, часто не враховують напрацювання аналітиків, навіть якщо цікавляться їхньою думкою.

Зокрема, саме тому навчальна підготовка американських політаналітиків починається з того, що їм пояснюють, що замовнику потрібен не лише сумлінний збір даних і констатація фактів, а

¹¹³Туронок С. Политический анализ : курс лекций / С. Туронок. - М. : Унив. гуманит. лицей, 2003. - 256 с.

сама релевантна потреба клієнта оцінка, діагностична й прогностична, виражена в чітких і зрозумілих практичних рекомендаціях.

Замовники політичного аналізу й прогнозу, політичної експертизи часто справляють вирішальний вплив на їхні методи й результати, що призводить до виникнення суттєвої різниці між прикладною аналітикою та політичною експертизою. Недержавний клієнт завжди уважніше ставиться до результатів аналітичного дослідження хоча б тому, що платить за них із "власної кишені". Особа, яка приймає рішення від імені держави, навпаки, навіть якщо й звертається до політичної експертизи, як правило, вимагає від експерта переконливого обґрунтування вже прийнятого рішення. В політичній аналітиці, яка виконується на замовлення органів державної влади, навіть тематика робіт визначається тим, наскільки їхні результати можуть бути запитані політиками й державними діячами. Що, у свою чергу, вимагає від сумлінного політичного експерта застосування спеціальних політичних технологій "просування" своїх пропозицій і рекомендацій в органах влади й державного управління.

Ця проблема не є виключним ноу-хау пострадянського державного управління. Свого часу саме американці запровадили термін "feasibility" - "прохідність" рішень¹¹⁴. Тобто рекомендація експерта має бути не лише реальною, але й "прохідною" (прийнятною для суб'єкта управління). Можна обґрунтувати найраціональніше рішення, але якщо воно не відповідає потребам суб'єкта, його буде відхилено. Інакше кажучи, мова йде про переклад аналітичного "напівфабрикату" на мову влади і, зокрема, включення до його складу такої компоненти, яка зацікавить (або налякає) владу. Йдеться не про абстрактну зацікавленість влади, а про конфліктуючі одна з одною парадигми "байдужості" влади й суспільства.

Разом з тим сучасна політична аналітика, навіть прикладна, не включає у свою систему діяльність з активного лобіювання, просування своїх рекомендацій в органи влади.

Раніше політичний аналіз передбачав, як правило, що політики й державні управлінці відчують дефіцит інформації та знань, необхідних для прийняття політичного й управлінського рішення. В сучасній практиці державного управління зазвичай

¹¹⁴*Dye T. R. Understanding Public Policy / T. R. Dye. - 7th ed. - N-Y. : Prentice Hall, 1992. - 342 p.; Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science / D. Easton. - N-Y. : Knopf, 1953. - 635 p.*

складається інша ситуація - політики й чиновники стикаються: з надмірним масивом інформації з питань, що їх цікавлять; конкуренцією позицій експертів з певних проблем; безсистемністю, ненадійністю, надмірною вартістю й свідомим спотворенням такої інформації в різноманітних лобістських інтересах. У цих умовах завданням і умовою "виживання" політичної аналітики на ринку консалтингових послуг для політиків і керівників органів державної влади стає надання інформації органам державної влади з потрібним змістом, у потрібний час, у максимально доступній і короткій формі.

Надалі лишається актуальним питання щодо інтелектуальної компоненти державного управління, наскільки вона в ньому присутня. До останнього часу носіями державно-управлінських повноважень великою мірою лишаються економісти та юристи. Тому багато практичних кроків державного управління здійснюється переважно з урахуванням економічного і правового аспектів аналітичного забезпечення. Люди при владі часто дивляться на проблеми з точки зору оптимальних і короткострокових макроекономічних показників або формальної відповідності політико-управлінського рішення приписам законодавства, а не з погляду соціальних конфліктів чи гуманітарних катастроф, які подібна оптимізація може викликати. Сьогодні багато соціальних реформ "захоплені" юристами та економістами. Але, наприклад, у державній політиці є проблеми, пов'язані з національною безпекою, обороноздатністю та міжнародними відносинами, які не можна вирішити лише завдяки економічним розрахункам та правовим нормам. Тим часом проблеми безпеки зі зростанням добробуту суспільства посідають все більш значуще місце. Те саме з бідністю: запобігання її поширенню, підвищення факторів вертикальної та горизонтальної мобільності трудових ресурсів, вивчення соціальних факторів впливу на ці процеси - завдання насамперед соціологів і політологів. Утім, зараз політичні експерти програють юристам і економістам, тому що часто переконані: результати їхньої професійної діяльності мають бути використані політиками вже тільки тому, що мають високу наукову цінність. На практиці так майже ніколи не відбувається.

Як зазначалося вище, дуже часто політична аналітика змушена обґрунтовувати рішення, які вже прийняті політиками й державними керівниками, а не розробляти ці рішення для них. Часто такі обґрунтування здійснюються з позицій ідеології замовників,

а не наукових теорій та об'єктивного розуміння політичного процесу. В результаті спотворюється наукова й практична значущість висновків і рекомендацій політичної аналітики.

Проблема вітчизняної системи державного управління донедавна полягала ще й у тому, що в ній практично не використовувалися ресурси досвіду публічної політики, вона вважалася малоефективною. Але й зараз те, що є її надбанням, - це переважно PR з метою формування особистого іміджу керівника органу державної влади, в кращому разі - самого органу, і нічого більше. Однак спроби змінити соціальну ситуацію лише за допомогою PR безнадійні.

У зв'язку з цим варто повернутися до питання про політичну експертизу в сучасному західному розумінні цього виду професійної діяльності. Вона у своєму інструментарії використовує не лише політологію, а й економічний і соціальний аналіз. Саме в такому контексті можна говорити про створення ефективних механізмів консультування органів державної влади. Хоча в різних політичних системах міркування експертизи формуються по-різному й використовуються в різній мірі.

Наприклад, в Україні зараз спостерігається ситуація розширення механізмів громадського консультування, коли в механізм прийняття управлінських рішень прямо вбудовується практика проведення консультацій з науковими організаціями та зі структурами громадянського суспільства. Влада усе більше розуміє, що вона не може все знати, що потрібно залучати експертів, і чим більш прозорі процедури, тим більш об'єктивним є процес, у тому числі з погляду запобігання бюрократичному свавілляю. Підвищення прозорості процедури прийняття політичного рішення (Policy advise) уже саме по собі є певним механізмом зростання її ефективності з погляду впливу на осіб, які приймають рішення.

Процес подальшого формування професійних засад політичної аналітики в нашій країні передбачає таким чином: по-перше, розвиток інститутів громадського консультування; по-друге, подальшу самоорганізацію професійного експертного співтовариства.

Роль політичної аналітики - встановлення цілей. Щоб отримати результат, крім засобів, необхідні: власне ціль, завдання з її досягнення та кількісні індикатори, які дозволяють оцінити рівень досягнення цілі. Економісти, наприклад, можуть підказати яким чином цілі державної політики можуть бути реалізовані, але встановити такі цілі та їх пріоритети повинні політологи. З огрунто-

ваним, а не популістським визначенням цілей своєї діяльності політики й державні керівники без аналітиків поки що не справляються.

В Україні формується кілька перспективних напрямів з погляду практичної запитаності й незаповнених ніш на політичному ринку.

По-перше, це вже відпрацьована певною мірою ніша електоральної аналітики.

По-друге, це та низка ніш у системі державного управління, які економісти та юристи ще не зайняли і не поспішають зайняти, наприклад, т. зв. громадянська (чи громадська) експертиза й моніторинг - напрями, які фінансуються часто не з державного бюджету, а з фондів міжнародних організацій, і тут вимагається значна соціальна й гуманітарна, а не лише "технократична" складова експертних оцінок.

По-третє. Ще один напрям, який сьогодні актуалізується, це певне "культивування" осіб, які приймають управлінські рішення, або внесення певної аналітичної свідомості у процес прийняття рішення, поєднання політики з інтелектом. Про це багато написано в американців, зокрема один з параграфів у Ч.Ліндблома так і називається: "Analysis versus Politics". У межах свого інкрементального підходу він дуже скептично ставиться до можливості повноцінного поєднання політики й інтелекту¹¹⁵. Але, якщо ці два види діяльності дійсно так важко поєднати одній особі, питання може бути вирішене через підвищення ролі й статусу політичного експерта в органах державної влади.

Четвертий напрям - це професійна підготовка політичних аналітиків. Адже сьогодні вже працюють університети, де в процесі підготовки політологів запроваджуються дисципліни, які містять політичну аналітику. Наприклад, у Росії, зокрема в Російській академії державної служби при Президентові Російської Федерації, вже відкрито спеціалізацію "Політичний аналіз і прогнозування", а в Національній академії державного управління при Президентові України створено спеціальну кафедру - політичної аналітики і прогнозування. Втім, в Україні до цього часу ще стоїть питання про співвідношення курсів академічної політології та емпіричної й прикладної політичної аналітики. В усьому цивілізованому світі цю проблему вже вирішено: це різні курси.

¹¹⁵Lindblom C. E. Analysis versus Politics / C. E. Lindblom. - N-Y. : Prentice Hall Inc., 1968. - 220 p.

Питання для самоперевірки та контролю засвоєння знань

1. У чому полягає проблема політичного аналізу в державному управлінні? Сформулюйте відповідну проблему в тому чи іншому аспекті державної політики. Відокремте складові цієї проблеми: причини, джерело, наслідки тощо.

2. Які аналітичні методики в політичній аналітиці Вам відомі? Охарактеризуйте їх.

3. Що таке політичне прогнозування? В чому його специфіка та відмінності від інших видів наукової футуристички?

4. Політична експертиза і політичне консультування як вид професійної діяльності: характерні особливості.

5. В чому полягають особливості експертно-консультативної діяльності політичних аналітиків у державному управлінні?

6. Які аналітичні структури діють у предметному полі політичної аналітики? Спробуйте їх охарактеризувати та класифікувати.

7. Назвіть вагомі, на Вашу думку, причини зростання попиту на експертне знання в політиці й державному управлінні у XX-XXI ст.

8. Які існують проблеми впровадження політичної експертизи і політичного консультування в практику державного управління в Україні та інших пострадянських країн?

9. Які технології інформаційного супроводу процесів політичної аналітики Вам відомі? Охарактеризуйте їх.

10. Уявіть роль і місце процедур публічної політики в процесах державного управління. Обґрунтуйте свою думку.

11. Назвіть парадигмальні риси політичної аналітики в державному управлінні.

Список рекомендованої літератури

1. *Абизов В. Є.* Політичне рішення: механізм прийняття / В. Є. Абизов. - К. : НІСД, 1995. - 63 с.

2. *Авер'янов В. Б.* Політологічний енциклопедичний словник / В. Б. Авер'янов, І. В. Алексєєнко, С. С. Андрєєв ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корєцького ; Укр. асоц. політологів ; Ю. С. Шемшученко (відп. ред.), В. П. Горбатенко (упоряд.). - 2-ге вид., допов. і переробл. - К. : Генеза, 2004. - 735 с.

3. Аналіз вигід і витрат : практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади ; пер. з англ. С. Соколик. - К. : Основи, 1999. - 175 с.

4. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. Г. Райт ; пер. В. Івашко. - К. : Основи, 1996. - 128 с.

5. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997. - 400 с.
6. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
7. *Балуев Д. Г.* Введение в политический анализ : учеб. пособие / Д. Г. Балуев. - Н. Новгород : ННГУ, 2000. - 315 с.
8. *Бебик В. М.* Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2000. - 384 с.
9. *Богатуров А.* Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений / А. Богатуров, Н. Косолапов, М. Хрусталева. - М. : Науч.-образоват. форум по междунар. отношениям, 2002. - 384 с.
10. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований / К. П. Боришполец. - М. : Аспект-Пресс, 2005. - 221 с.
11. *Браун М. Пол.* Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
12. *Вайс К. Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 671 с.
13. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. - К. : НІСД, 2001. - 242 с.
14. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульги. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.
15. *Веймер Девід Л.* Аналіз політики: концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. - К. : Основи, 2000. - 654 с.
16. Вивчення громадської думки як внесок до адміністративної реформи / пер. з англ. Ю. Д. Полянського. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 315 с.
17. *Воронков А. А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. - М. : Наука, 1986. - 274 с.
18. *Романов В.* Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.
19. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 220 с.
20. *Выдрин Д. И.* Очерки практической политологии / Д. И. Выдрин. - К. : Философ. и социолог. мысль, 1991. - 128 с.
21. *Габермас Юрген.* Структурні перетворення у сфері відкритості / Юрген Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. - Л. : Літопис, 2000. - 318 с.
22. *Гаєвський Б. А.* Політичне управління : навч. посіб. / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребало, М. В. Туленков. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 158 с.

23. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. - К. : МАУП, 2005. - 152 с.
24. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. - К. : Генеза, 2006. - 395 с.
25. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. - М. : РАГС, 2000. - С. 161-171.
26. *Дегтярев А. А.* Политический анализ как прикладная дисциплина / А. А. Дегтярев. - М. : МГИМО МИД РФ, 2004. - 320 с.
27. *Дегтярев А. А.* Основы политической теории : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. - М. : Высш. шк., 1998. - 450 с.
28. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений / А. А. Дегтярев. - М. : Книж. дом "Университет", 2004. - 414 с.
29. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
30. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
31. *Елохин А. Н.* Анализ и управление риском: теория и практика / А. Н. Елохин. - М. : Лукойл, 2000. - 185 с.
32. Засади публічної політики: Рекомендації щодо реалізації робіт з публічної політики (окремі розділи) / МЦПД. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 20 с.
33. *Кальниш Ю. Г.* Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 272 с.
34. *Качинський А. Б.* Безпека, загрози і ризики: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. - К. : ІПНБ, 2003. - 472 с.
35. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. - К. : Вид-во "Основи", 2003. - 510 с.
36. *Коваленко А. О.* Політичний аналіз і прогнозування / А. О. Коваленко. - К. : Наук. світ, 2002. - 201 с.
37. *Кудряченко А. І.* Політична система сучасної України, особливості становлення і тенденції розвитку / А. І. Кудряченко. - К. : НІСД, 2002. - 240 с.
38. *Логунова М. М.* Концептуальні засади теорії політики : навч. посіб. / М. М. Логунова, В. А. Шахов. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - 160 с.
39. *Матвієнко В. Я.* Прогностика / В. Я. Матвієнко. - К. : Укр. пропілеї, 2000. - 484 с.
40. *Мелешкина Е. Ю.* Политический процесс: основные аспекты и способы анализа : сб. учеб. материалов / Е. Ю. Мелешкина. - М. : Инфра-М, 2005. - 304 с.

41. *Мельник А. Ф.* Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; А. Ф. Мельник (ред.). - 2-ге вид., випр. і допов. - К. : Знання, 2004. - 344 с. - (Серія "Вища освіта XXI століття").
42. Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. І. Лугового. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 194 с.
43. *Осауленко О. Г.* Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління / О. Г. Осауленко, О. Ф. Новікова, Н. С. Власенко ; НАНУ ; Ін-т економ. пром. ; Держкомстат. - К. ; Донецьк, 2004. - 655 с.
44. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
45. *Пойченко А. М.* Політичний процес в сучасній Україні : навч. посіб. / А. М. Пойченко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 56 с.
46. Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции : ежегодник 2004 / гл. ред. А. И. Соловьев. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2004. - 455 с.
47. Политические технологии // Россия: партии, выборы / под ред. В. Н. Краснова. - М. : [б. и.], 1996. - 495 с.
48. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. / НАНУ ; Ін-т держ. і пр. ім. В. М. Корецького ; Ю. С. Шемшученко (гол. ред.), В. П. Горбатенко (упоряд.), В. Д. Бабкін (ред.). - К. : Генеза, 1997. - 395 с.
49. *Почепцов Г.* Коммуникативные технологии XX века / Г. Почепцов. - М. : Ваклер, 2001. - 347 с.
50. *Почепцов Г. Г.* Информационно-политические технологии / Г. Г. Почепцов. - М. : Центр, 2003. - 381 с.
51. *Ребкало В. А.* Практична політологія / В. А. Ребкало, В. М. Бебик, А. М. Пойченко. - К. : МАУП, 1998. - 348 с.
52. *Ребкало В. А.* Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребкало, О. Л. Валевський, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.
53. *Ребкало В. А.* Практикум з політичної аналітики в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / В. А. Ребкало, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 56 с.
54. *Рудич Ф. М.* Політологія : навч. посіб. / Ф. М. Рудич. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. - 200 с.
55. *Себайн Д. Г.* Історія політичної думки : пер. з англ. / Д. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. - К. : Основи, 1997. - 838 с.
56. *Симонов К. В.* Политический анализ : учеб. пособие / К. В. Симонов. - М. : Логос, 2002. - 280 с.
57. *Соловьев А. И.* Политология: Политическая теория, политические технологии : учебник / А. И. Соловьев. - М. : Аспект Пресс, 2001. - 559 с.

58. *Стоун Д.* Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень / Д. Стоун. - К. : Альтернативи, 2000. - 304 с.
59. *Сулицкий В. Н.* Методы статистического анализа в управлении : учеб. пособие / В. Н. Сулицкий. - М. : Дело, 2002. - С. 455- 489.
60. *Сурмин Ю. П.* Теория общественного мнения : курс лекций. - К.: МАУП, 1999. - 72 с.
61. *Сурмин Ю. П.* Теория систем и системный анализ / Ю. П. Сурмин. - К. : МАУП, 2003. - 368 с.
62. *Сурмин Ю. П.* Теория социальных технологий / Ю. П. Сурмин. - К. : МАУП, 2004. - 608 с.
63. *Сурмин Ю. П.* Методология и методы социологических исследований / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. - К. : МАУП, 2000. - 304 с.
64. *Сурмин Ю. П.* Методология анализа ситуаций / Ю. П. Сурмин. - К. : Центр инноваций и развития, 1999. - 340 с.
65. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін ; Фонд "Співдружність". - К. : Вид. Паливода А.В., 2001. - 112 с.
66. Теорія і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. - К. : Міленіум, 2003. - 226 с.
67. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во "Основи", 2002. - 750 с.
68. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В. В. Токовенко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 256 с.
69. *Туронок С.* Политический анализ : курс лекций / С. Туронок. - М. : Унив. гуманит. лицей, 2003. - 256 с.
70. Українсько-англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики / уклад. О. М. Рудік. - Дніпропетровськ : ЦЕО, 2002. - 57 с.
71. Управление риском: Устойчивое развитие. Синергетика. - М. : Наука, 2000. - 431 с. - (Серия "Кибернетика").
72. Управлениеческое консультирование : в 2 т. : пер. с англ. - М. : СП "Интерэксперт", 1992. - Т. 1. - 319 с.
73. *Фаренік С. А.* Логіка і методологія наукового дослідження : наук.-метод. посіб. / С. А. Фаренік. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 340 с.
74. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова. - М. : Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. - 848 с.
75. *Ядов В. А.* Социологическое исследование: методология, программа, методы / В. А. Ядов. - Самара : Изд-во "Самарский университет", 1995. - 330 с.
76. *Ядов В. А.* Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В. А. Ядов. - М. : Добросвет, 1999. - 596 с.
77. *Яковлев И. Г.* Проблемы политического анализа на основе компьютерных технологий / И. Г. Яковлев. - М. : ГВШЕ, 1998. - 380 с.

Орієнтовна тематика магістерських робіт

1. Наукова еволюція політичної аналітики в державному управлінні: історіографія і гносеологія.
2. Політична аналітика в державному управлінні: сучасний світовий досвід для України.
3. Еволюція політичної аналітики в Україні: історія і сучасність.
4. Механізми удосконалення функціонування державних аналітичних структур в Україні.
5. Політична аналітика в недержавному секторі України: перспективи розвитку.
6. Політичний аналіз як складова системи політичної аналітики в державному управлінні.
7. Технології політичного моніторингу в державному управлінні України.
8. Політичний ризик в державному управлінні: особливості формування і механізми зменшення.
9. Особливості формування технології здійснення політичного аналізу в державному управлінні України.
10. Політичне прогнозування для потреб державного управління.
11. Політична експертиза та консультування в державному управлінні України.
12. Сучасні технології інформаційно-аналітичного супроводу процесів вироблення та реалізації державної політики: перспективи впровадження в Україні.
13. Публічна політика як механізм політичної аналітики в державному управлінні.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
--------------------	---

Розділ 1. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ В ЦИВІЛІЗАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	7
--	---

1.1. Теорія і практика сучасного світового досвіду впровадження політичної аналітики в державному управлінні	7
1.1.1. <i>Класична політологія XIX-XX ст. як передумова розвитку сучасної політичної аналітики</i>	7
1.1.2. <i>Процеси інституціоналізації та практичного впровадження політичної аналітики в державному управлінні провідних країн світу</i>	15
1.1.3. <i>Англомовні джерела сучасної теорії політичної аналітики</i>	24
1.2. Політична аналітика в Україні	31
1.2.1. <i>Історична еволюція вітчизняної політичної аналітики</i>	31
1.2.2. <i>Стан та проблеми формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні сучасної України</i>	42
1.2.3. <i>Процеси формування та функціонування державних аналітичних структур</i>	51
1.2.4. <i>Специфіка політичної аналітики в недержавному секторі України</i>	59
Питання для самоперевірки та контролю засвоєння знань	63
Список рекомендованої літератури	63

Розділ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	69
--	----

2.1. Політична аналітика та політичний аналіз: зміст і розбіжності понять	69
2.1.1. <i>Особливості визначення поняття "політична аналітика" в державному управлінні</i>	69
2.1.2. <i>Політичний аналіз як складова системи політичної аналітики в державному управлінні</i>	79
2.1.3. <i>Політичні рішення як складова політичної аналітики</i>	87
2.1.4. <i>Системність політичної аналітики</i>	95
2.2. Специфічні складові політичного аналізу в державному управлінні	112
2.2.1. <i>Політичний моніторинг та оцінювання в системі аналітичного забезпечення процесів державного управління</i>	112

2.2.2. Політичний ризик у державному управлінні	123
Питання для самоперевірки та контролю засвоєння знань	132
Список рекомендованої літератури	132

Розділ 3. ПОЛІТИЧНА АНАЛІТИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ: ПРОЦЕДУРИ, МЕТОДИКИ, ТЕХНОЛОГІЇ Й РЕЗУЛЬТАТИ 135

3.1. Практичні аспекти здійснення політичного аналізу в державному управлінні	135
3.1.1. Логіка й методологія політичної аналітики	135
3.1.2. Проблемне поле політичного аналізу	140
3.1.3. Особливості формування технології здійснення політичного аналізу в державному управлінні	145
3.1.4. Специфіка збирання та обробки інформації для політичної аналітики в державному управлінні	157
3.1.5. Особливості інформаційної роботи в системі правоохоронних і спеціальних структур	169
3.1.6. Методика та практика складання аналітичного документа	186
3.2. Процедури політичного прогнозування в системі державного управління	191
3.2.1. Політичне прогнозування для потреб державного управління	191
3.2.2. Політичне прогнозування як логічне продовження та неодмінна складова процедури політичного аналізу	197
3.3. Політична експертиза та політичне консультування в державному управлінні	204
3.3.1. Політична експертиза та консультування як вид професійної діяльності	204
3.3.2. Інституціоналізація експертно-консультативної діяльності політичних аналітиків	211
3.3.3. Особливості експертно-консультативної діяльності політичних аналітиків у державному управлінні	215
Питання для самоперевірки та контролю засвоєння знань	220
Список рекомендованої літератури	220

ОРІЄНТОВНА ТЕМАТИКА МАГІСТЕРСЬКИХ РОБІТ 225

Навчальне видання

Телешун Сергій Олександрович
Кальниш Юрій Григорович
Рейтерович Ігор Вячеславович
Титаренко Олексій Русланович

ПОЛІТИЧНА АНАЛІТИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *В. А. Дон*
Коректори : *О. В. Должикова, С. Г. Крушельницька*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 01.06.2012.
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 13,25. Обл.-вид. арк. 12,02.
Тираж 200 пр.

Видавець : Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20; тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.