

Леслі А. Пал

**АНАЛІЗ
ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ**

Leslie A. Pal

**PUBLIC
POLICY ANALYSIS**

Леслі А. Пал

**АНАЛІЗ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Переклав з англійської

Іван Дзюб

Київ
ОСНОВИ
1999

ББК 66.0
П 14

У книжці запропоновано глибокі теоретичні підходи до аналізу державної політики, починаючи від визначення проблеми, цілей та знарядь політики і до її втілення в життя та оцінок її політичних, економічних і соціальних наслідків. Опис розвитку аналізу політики та його особливостей у Канаді поєднується у ній з обговоренням питань аналізу політики з урахуванням нових поглядів на роль ідей, експертизи, демократії і сучасної держави в контексті "цілісної картини" міжнародного політичного, економічного, екологічного та технологічного становища.

Для політичних експертів, консультантів з питань законодавства, викладачів, аспірантів і студентів економічних та управлінських спеціальностей вищої школи.

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Видання цієї книжки частково фінансоване Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

© Nelson Canada
A Division of Thomson Canada Limited, 1992

© Іван Дзюб.
Український переклад,
1999.

ISBN 966-500-146-9

ЗМІСТ

Подяки.....	10
Передмова до другого видання.....	12

Частина I

ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

Розділ 1. Державна політика

Політика: загальне визначення.....	21
Зміст політики.....	29
Визначення проблеми.....	29
Цілі.....	31
Знаряддя.....	34
Висновки.....	36
Примітки.....	37

Розділ 2. Аналіз політики: теоретичні підходи

Аналіз політики та наука.....	45
Теоретичні підходи.....	54
Структурна визначальність.....	56
Раціональний учасник.....	60
Значеннєві системи.....	62
Висновки.....	65
Примітки.....	66

Розділ 3. Аналіз політики: оцінювальні підходи

Оцінювання: загальна модель.....	72
Раціональні методи.....	78
Планування та оцінювання потреб.....	78
Оцінювання процесу.....	83
Впливи.....	85
Ефективність.....	88
За межами раціональних методів?.....	99
Примітки.....	103

Розділ 4. Аналіз політики в Канаді

Розвиток галузі аналізу політики.....	109
Державний сектор.....	119
Уряд.....	119
Квазіуряд.....	121
Приватний сектор.....	126
Прибуткові фірми.....	126
Неприбуткові і неуніверситетські організації.....	131
Університетські дослідні центри.....	133
Оцінка галузі аналізу.....	135
Примітки.....	140

Частина II

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ НА ПРАКТИЦІ

Розділ 5. Інституції та політичний процес

Інституції та державна політика.....	150
Канадська державна традиція.....	157
Вестмінстерська модель.....	159
Федералізм.....	160
Інституційні протипаги.....	161
Політичні сектори.....	164
Політичні мережі.....	167
Висновки.....	171
Примітки.....	172

Розділ 6. Встановлення порядку денного і визначення проблеми

Встановлення порядку денного.....	179
Структурні тиски.....	180
Інституційні процеси.....	183
Непередбачувані події.....	184
Процес встановлення порядку денного.....	186
Визначення проблеми.....	196
Примітки.....	201

Розділ 7. Проектування політики

Питання проектування політики.....	204
Перелік знарядь політики.....	210
Центральність.....	210

Фінансові ресурси	217
Владні повноваження	225
Організація	232
Вибір у проектуванні політики	235
Примітки	243

Розділ 8. Здійснення політики та її вплив

Здійснення політики	248
Проблеми оцінювання політичних цілей	257
Концепції впливів політики	263
Прямий вплив	263
Політичний вплив	268
Економічний вплив	273
Соціальний вплив	275
Висновки	278
Примітки	279

Частина III

ПИТАННЯ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

Розділ 9. Влада й аргументи: роль ідей

Політичні аргументи	286
Фактичні судження	287
Гіпотези	291
Оцінні судження	294
Нормативний розрахунок	297
Які ідеї мають значення?	300
Людська поведінка	300
Політичні цілі	303
Специфічні засоби політики	307
Висновки	308
Примітки	311

Розділ 10. Демократія та експертиза: роль політичного експерта

Організаційний контекст	314
Дилеми аналізу політики	324
Розв'язання методологічних дилем	325
Експертиза й демократія	329
Примітки	335

**Розділ 11. Політика і суспільна мета:
роль сучасної держави**

Обґрунтування державної сфери діяльності	344
Майбутнє національної держави	352
Примітки.....	358

**Розділ 12. Аналіз політики
та “цілісна картина”?**

Громадяни	363
Інституції	368
Технологія	373
Екологія	379
Висновки	384
Примітки.....	385

Додаток 1: Десять порад для успішного аналізу політики	386
---	------------

Додаток 2: Бібліографічний путівник до ма- теріалів про канадську державну політику	392
---	------------

Алфавітний покажчик.....	412
---------------------------------	------------

*Семирічному Метью
та дворічному Майклові —
винахідливим експертам
кожної спрямованої
на них політики*

ПОДЯКИ

Я навіть не усвідомлював, що розпочав роботу над цим виданням того самого дня, коли перше вийшло у світ. Лише після того, як Дейв Ворд з видавництва "Нелсон Канада" запропонував опублікувати друге видання, мені спало на думку, що я міг би мати рідкісну втіху (і муку) виправити мої попередні й, очевидно, небезпомильні зусилля. Однак на перший план вийшли інші проекти, і я задовольнився написанням приміток до використовуваної літератури, випробовуванням нових прикладів і зразків під час викладання за цією книжкою та понад усе обговоренням з колегами та студентами державної політики та пов'язаних з нею справ. Цей тривалий безладний період дозрівання закінчився кількома напруженими місяцями писання і остаточного подання рукопису.

Я згадую про це для того, щоб обґрунтувати свої подяки. Ніхто з нижченазваних людей не бачив ані слова з рукопису після того, як я його переглянув, і все-таки всі вони тим чи іншим важливим чином сприяли тому, що я осмислював і переосмислював певні проблеми. Отже, звичне застереження якнайкраще підходить для цього випадку: їхній вплив виявився непрямими і навіть чарівними способами, так що вони можуть не брати відповідальності за будь-які хиби цієї книжки, однак мають право претендувати на все, що вражає їх своїм блиском.

Я хотів би подякувати тим колегам факультету, які надихали мене, радили і висловлювали сумніви: Бері Купер, Марк Дікерсон, Том Фленеген, Роджер Гібінс, Рейнер Кнопф і Тед Мортон. Я також мав незмірну користь від розмов з Ріком Понтінгом (соціологія) і Девідом Тарасом (канадські дослідження). Обмін думками в розмовах і листах з колегами із ширшої спільноти сприяв різними способами написанню цього видання:

Френсіз Абель, Майкл Аткінсон, Роб Біміш, Андре Бле, Стівен Брукс, Сандра Берт, Роберт М. Кемпбел, Вільям Коулмен, Андрю Купер, Г. Брус Дурн, Френк Фішер, Лен-Г. Ганьон, Генрі Яцек, Сюзен Філіпс, Ф. Пол Прос, Глен Тонер, Рейнер-Олаф Шульце, Каролін Твогі і Роберт Янг. Еверт Ліндквіст прочитав рукопис і висловив неоціненні поради.

Я використовував перше видання в кількох аудиторіях старшокурсників та аспірантів і вдячний моїм учням за завзяття, з яким вони вишукували помилки та недоречності. Вони також були вимогливими (здається, не так часто) стосовно того, що їм подобалося, зокрема бібліографічного додатку, написаного рукою мого колеги з Бібліотек Калгарського університету. У своїх зусиллях він користався допомогою Керола Ганссена та Леони Вавел.

Я ще раз мав чудову нагоду скористатися секретарською підтримкою Джуді Павел, на яку ліг додатковий виграш узгодження не зовсім сумісних текстових редакторів. Дженіт Елфорд виявилася зразковим асистентом-дослідником: розумною, незалежною, енергійною і винахідливою. Її допомога зробила працю майже легкою. Лінда Колінз відредагувала рукопис за найвимогливішими нормами, виправивши мої навіть найтуманніші міркування. Дейв Ворд був вимогливим, близьким за духом і цілком професійним редактором, що відповідав за виконання проекту.

Писання книжки так мене затягує, що я стаю нестерпним тягарем для родини. Вдома я хвилююся з приводу граничного терміну подачі рукопису, нарікаю на неможливість його дотримання, впадаю в короткі періоди марення, коли борюся з фразами або мрію про уривки розділів, чи надовго замовкаю в роздратуванні. А те, що від мене ще не відреклися ні дружина, ні двоє синів, — лише свідчить про їхню терплячість і коректність, які тільки можна собі уявити. Я безмежно вдячний їм за їхнє терпіння та любов.

ПЕРЕДМОВА ДО ДРУГОГО ВИДАННЯ

Я подав перше видання цієї книжки видавцеві майже п'ять років тому. На той час, на противагу дослідженням конкретних галузей політики, було мало канадських підручників з її аналізу. Ця обставина не дуже змінилася, хоча публікація чудової книжки Стівена Брукса "Державна політика в Канаді: Вступ" (1989) якоюсь мірою допомогла заповнити прогалину. А тому я переконаний, що все ще існує потреба в книжці, де увага зосереджується передусім на аналізі політики, а не на її конкретних галузях, політичному процесі чи таких аспектах цього процесу, як-от зацікавлені групи або державне управління. Однак два найбільших зрушення в цій галузі упродовж останніх п'яти років переконали мене в доцільності роботи над другим виданням.

Перше — це ступінь зміни в самій літературі з аналізу політики. В 1987 році напади на те, що Дебора Стоун називає "проектом раціональності", саме набирали сили, і перше видання "Аналізу державної політики" досить переконливо відображало на той час цю критику. Після того в ряді публікацій, як-от: Д.Стоун, "Парадокс політики і політичний розум" (1988), М.Е.Гоксворт, "Теоретичні питання аналізу політики" (1988), Г.Мейджоун, "Факти, аргументи і переконування в політичному процесі" (1989), Р.Б. Рейх (ред.), "Сила суспільних ідей" (1990), утвердилася сильна тенденція "постпозитивістського" мислення про природу аналізу політики, з якою я в основному погоджуюся. Раціональна парадигма аналізу політики ще існує, і я не певен, чи взагалі коли-небудь вона перестане існувати, але її піддавали сумніву безліччю витончених способів, що й спонукало до деякого перегляду і роз'яснень у новому виданні.

Друге зрушення — унікальне для Канади, хоча його відлуння відчувається в інших країнах з ліберальною демократією, а також у колишніх комуністичних державах, які борються за встановлення ліберально-демократичних інституцій. Значення аналізу політики зросло як для фахівців з державного управління, так і для пересічних громадян. Починаючи з 1987 року, ми були свідками дискусій щодо Мічлейкської угоди, битви за вільну торгівлю із США (а тепер, можливо, і з Мексикою), скорочення видатків на “ВІА-Рейл” (Канадські залізниці) та Канадську радіомовну корпорацію (Сі-Бі-Сі), провалу законопроекту про аборти, війни в Перській затоці, Зеленого плану та кризи в Ока. Хоча Канада, здається, живе в умовах безперервної кризи, останні кілька років начебто вирізняються у кількох важливих відношеннях. По-перше, ці проблеми набирають більшої сили, ніж у минулому, і стають численнішими. По-друге, вони охоплюють здебільшого фундаментальні питання про природу держави, поділ влади, розподіл відповідальності й надання прав. По-третє, що найважливіше, невдача з Мічлейкською угодою в 1990 році поклала край елітарним, замкнутим системам вироблення політики. Більше, ніж будь-коли, канадська суспільна філософія сьогодні вимагає широкої громадської участі в конституційних змінах. Нині країна переповнена комітетами, форумами, комісіями, спеціальними радами з окремих питань і консультаціями. Коротко кажучи, громадяни мають більшу можливість та більший обов'язок аналізувати державну політику. Я не тішу себе думкою про те, що ця книжка дуже швидко вплине на цей процес, та оскільки аналіз політики стає до певної міри відповідальністю канадських громадян, вона може зробити свій внесок у віддаленішій перспективі. Сподівання, висловлене в першому виданні, про те, що аналіз політики спрямований на розширення соціального і політичного процесу, що має справу з громадськими справами“, здається ще настійливішим, ніж колись.

Головна ідея книжки збережена в цьому виданні, тобто вона все ще спрямована на те, щоб донести *аналіз політики* до широкої аудиторії за допомогою огляду методів і питань, які можна використати на будь-

якому урядовому рівні: федеральному, провінційному та муніципальному. Я визначаю аналіз політики як кваліфіковане застосування інтелекту до державних проблем, і, як у першому виданні, мета книжки — дослідження ключових елементів цього визначення: поняття і зміст державної політики, різноманітність підходів до її аналізу та деякі питання проведення аналізу. Я знову використовую такий засіб, як розкидані по тексту численні малі приклади, з тією лише відмінністю, що до них залучено випадки з міжнародним звучанням. Однак теми і питання, яких ці приклади стосуються, не змінилися. По-перше, книжка, як і раніше, твердо ґрунтується на тому, що аналіз політики — це частина політичного процесу. Цілі, проблеми політики, розподіл суспільної і приватної сфер, розв'язки та стратегії втілення політики в життя — все це можна оспорювати. Аналіз політики — це щось більше, ніж збирання даних та оцінювання можливого вибору. Як я стверджував у першому виданні, він “позначений більшою мірою творчим підходом та уявою, ніж майстерним оволодінням технічною деталлю”. Справді, я й зараз кажу, що він позначений більше цими якостями, ніж стереотипною раціоналістичною майстерністю. “Кваліфіковане застосування інтелекту” — це просто мислення, а таке ґрунтовне, ясне і переконливе мислення важить більше за логіку і фактичні дані, хоча їхня роль як фундаменту важлива.

По-друге, на відміну від інших книжок, у яких використовується постпозитивістський підхід до аналізу політики, у цьому томі автор робить спробу поєднати врівноважене обговорення раціоналістичних методів з традиційним бюрократичним ухваленням рішень. Критики першого видання закидали мені, що такий підхід створює напругу між моєю постпозитивістською схильністю і наголосом на творчому підході, інтуїції, доводах, значенні та майстерності. Однак я (разом з Джоном Елстером) відрізняю раціональність від *гіперраціональності*. Остання — це “ірраціональна віра у всемогутність розуму”. Мені здається, що логіка, фактичні дані, інформація та гіпотеза про причинний зв'язок, хоч би як їх заперечували в реальному світі ухвалення рішень, усе-таки посідає важливе місце в тому,

що ми думаємо про політичні проблеми. Ба більше, раціональна модель і методика, що впливають з цього, залишаються важливими для практичного вироблення політики, і було б шкідливо ними нехтувати. Однак за останні кілька років література з цього питання значно зросла і за її допомогою, здається, я зможу краще довести як обмеженість, так і переваги раціональних методів аналізу політики.

По-третє, це видання навіть більше, ніж перше, бере за основу важливість теорії для аналізу державної політики. Дехто з колег переконував мене, що спроба у книжці описати і практичні методи, і теоретичні питання збиває читача з пантелику — мовляв, краще підручник чи монографію, але не все разом. Одначе я прийшов до думки, що не може бути аналізу без теорії. Самі раціональні методи ґрунтуються на метатеоретичних припущеннях про природу доводів і логіки, а визначення кожної проблеми пов'язане з політичною, соціологічною та економічною теорією. Заперечення зводиться до того, що рядовий експерт не має часу на складні теоретичні суперечки, від нього вимагають виконання роботи, і то якомога швидше. Аналогією міг би послужити розрив між чистою теорією у фізиці та інженерними принципами зведення мосту. Однак ця аналогія тут не проходить, бо політика — це не фізичне тіло, яке підлягає фізичним законам: сама її спірність означає, що різні припущення буде запропоновано і захищено. Наприклад, дискусії про політику рівноправного найму на роботу розгортаються на підставі різних теоретичних припущень щодо ринку і справедливості. Експерт, нездатний усвідомити цю різницю, виявився б повністю неспроможним збагнути проблему. Був час, коли аналіз політики визначався як прикладна суспільна наука, яка мала в своєму розпорядженні такі методи, як опитування, моделювання та дослідження. В деяких відношеннях тепер цей аналіз вважають за краще розуміти як прикладну філософію.

У своїй основі текст книжки залишився таким самим, але я вніс у нього подекуди як малі, так і значні зміни. Частина перша про підходи до аналізу складається з чотирьох розділів. Перший, що має справу з природою державної політики, практично не змінив-

ся. Розділ другий суттєво перероблено у світлі критики кількох моїх колег. У ньому встановлюється відмінність між “прикладною” та “теоретичною” орієнтаціями трохи складнішою мовою і зосереджується увага на розробку схеми для останньої з урахуванням дечого із старого десятого розділу про владу. Розділ третій, присвячений “прикладній” половині, дає чіткіший огляд методів оцінювання та їхніх вад. У розділі четвертому зроблено спробу перетворити дещо суху дискусію на конкретну, показавши, яке інституційне місце посідають політичні експерти в Канаді.

Частина друга трактує аналіз політики на практиці. Розділ п'ятий цілком новий за своєю спробою кращого дослідження макроінституційної основи для вироблення політики в Канаді. Не вдаючись у безнадійний опис подробиць, я намагався зосередити увагу на особливостях системи вироблення політики. В наступних трьох розділах чіткіше, ніж у першому виданні, застосовано підхід “політичного циклу”. В розділі шостому розглядається динаміка визначення проблеми та складання порядку денного. Розділ сьомий стосується питань формулювання політики і включає матеріал з першого видання про знаряддя управління та зміст політики. Розділ восьмий — це перероблений розділ про наслідки політики, який тепер містить розлоге обговорення проблем втілення політики в життя.

Частина третя, присвячена питанням аналізу політики, суттєво перероблена і збільшена на два розділи. У розділі дев'ятому ставиться питання про роль ідей у політичному процесі з огляду на напругу між владою та аргументами. В розділі десятому переглядається роль політичного експерта з урахуванням відносин між демократією та експертизою. Новий розділ одинадцятий має справу з третім фундаментальним питанням — роллю сучасної держави та правильними розмірами державних цілей. І, нарешті, в новому розділі дванадцятому розглянуто слабке місце, помічене в першому виданні, де, за словами одного колеги, “навчають методів, але не дають ключа для розуміння цілісної картини”. “Цілісна картина” справді може бути дуже великою, і я побоювався розпочинати щось таке, що могло б суперечити суті цієї книжки. Однак вреш-

ті-решт мені здалося, що ескіз цілісної картини (як я собі її уявляю) міг би бути корисним. Ураховуючи характер завдання, цей розділ невиправдано спекулятивний та дискусійний. Він спрямований на постановку питань, а не на їхнє розв'язання. “Десять порад для успішного аналізу політики” з деякими змінами віднесено до додатку 1, а додаток 2 тепер містить перероблену версію нарису про матеріали щодо канадської державної політики Піса Вільямса.

Частина перша

**ПІДХОДИ
ДО АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ**

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Сьогодні майже неможливо читати газети або дивитися телебачення й не помітити урядової “політики”. Ми дізнаємося про економічну політику, соціальну політику, природоохоронну політику, про спроби змінити політику, переглянути політику, оновити політику, підірвати політику та наглядати за політикою. Корпорації ведуть мову про політику компаній, бюрократи посилаються на нормальну політику, і навіть окремі особи іноді мають політичні погляди на певні проблеми. Світ переповнений політикою. Оскільки аналіз політики як кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем тримає “політику” в своєму фокусі, то на часі дати визначення політиці та окреслити її зміст.

ПОЛІТИКА: ЗАГАЛЬНЕ ВИЗНАЧЕННЯ

У деяких наведених вище прикладах політика — це синонім позиції або ставлення, в інших ідеться про напрям дії, а ще в інших — про правило. Спільним може бути визначення політики як дороговказу для тих, хто її втілює в життя, і тих, хто її дотримується. Як державні службовці можуть знати, яких дій від них вимагатиме уряд у конкретному випадку? Вони звертаються до державної політики як до дороговказу. Як громадяни знатимуть, що уряд робить чи не робить у певній справі? Вони звертаються до його політики.

Поняття про політику як про дороговказ надто неточне в повсякденному користуванні, хоча може служити відправним пунктом. Тим, хто аналізує державну політику, потрібне щось конкретніше. На жаль, у науковій літературі немає загальноприйнятого визначення державної політики. Проте це не дуже шкодить, бо предметом дослідження у більшості аналізів політики

є наявні галузі політики. Політичні експерти часто вважають самі собою зрозумілими такі усталені поняття, як економічна або бюджетна політика, соціальна політика, сільськогосподарська політика, оборонна політика, імміграційна політика, рибпромислова політика, конституційна та природоохоронна політика. Ці реальні галузі політики визначаються інституційно у вигляді міністерств, адміністративних агентств і статутів. Крім того, міністри та урядовці іноді виступають з політичними заявами, які зменшують, якщо не спростовують зовсім, підстави для здогадів. Проте експерт може також виокремити політику з низки начебто не пов'язаних між собою урядових дій. Наприклад, можна перевірити стан сільськогосподарської, рибпромислової та лісопромислової галузей і з'ясувати урядову політику щодо відновлюваних природних ресурсів. Однак треба бути обережним і не заходити надто далеко в цій справі. Очевидно, немає сенсу об'єднувати розрізнені дії в одну політику, про існування якої самі її творці ледве здогадуються. Приклади — політика уряду Малруні щодо вільної торгівлі та Мічлейкська угода. Критики стверджували, що, оскільки кожна ініціатива мала б послабити федеральний уряд, усі вони виявили “прихований порядок денний”, спрямований на послаблення центральних інституцій, що, відповідно до консервативного погляду на справу, мало б сприяти збільшенню урядових та соціальних програм¹.

Існує широкий набір визначень державної політики, але в більшості з них наголошується на цілях, намірах, завданнях та засобах². У цій книжці державна політика визначатиметься як *напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем*. Від самого початку має бути зрозуміло, що державна політика — це лише підмножина, хоча вона є однією з найважливіших справ, якими займається уряд. Іншими словами, існує різниця між просто рішеннями та політикою. Уряди ухвалюють щодня безліч рішень, продиктованих як політикою, так і просто обставинами. Водночас багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але самі вони не є політикою. Наприклад, рішення муніципальної влади підви-

щити податки на 5 відсотків не є свідченням політики збільшення податків. Скорше його можна подати як реакцію на економічні умови, спрямовану на врівноваження муніципального бюджету. Однак слід зауважити, що накопичення рішень протягом певного часу може кінцем кінцем скласти певну політику, яку уряди визнають із запізненням. Таким класичним прикладом є Національна нафтова політика 1961 року, за якою канадський нафтовий ринок було поділено на два: на схід від р. Отава, забезпечуваний з міжнародних джерел, і на захід від неї, забезпечуваний з провінції Альберта. Від 1947 до 1961 року як ліберальний, так і консервативний уряди ухвалювали рішення сумісні, але не продиктовані цією політикою; лише 1961 року її було офіційно проголошено³.

Окремі особи, організації та уряди — всі вони можуть дотримуватися своєї політики. Особа може дотримуватися політики ніколи не підбирати на дорозі піших подорожніх; корпорація — політики рівної зайнятості для жінок та корінного населення. *Державна* політика бере свій початок в уряді або державних органах. Однак приватна політика може впливати на суспільство тоді, коли, наприклад, нафтова компанія дотримується політики уникання дорогої розробки нових покладів. Крім того, приватні інтереси здебільшого прагнуть переконати уряди прийняти їхні політичні рекомендації, як це роблять ділові асоціації, лобіюючи зниження податків. Політика стає державною не завдяки її впливу на суспільство, а завдяки своєму походженню.

Структура сучасного уряду складна, і в багатьох випадках він делегує свої повноваження іншим державним структурам для вироблення деталей політики⁴. Мал. 1.1 показує різні суспільні джерела політики в Канаді.

Принципово важливо, що законодавча влада не є нічим єдиним джерелом державної політики. Як відзначатиметься далі, майже кожну політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством з делегованими повноваженнями. Наприклад, новий, 1991 року, Закон про радіомовлення і телебачення подає довгий

опис того, що кваліфікується як “радіомовна й телевізійна політика Канади”. Серед іншого ця політика стверджує, що система радіомовлення і телебачення буде “фактично у власності й під контролем канадців” і

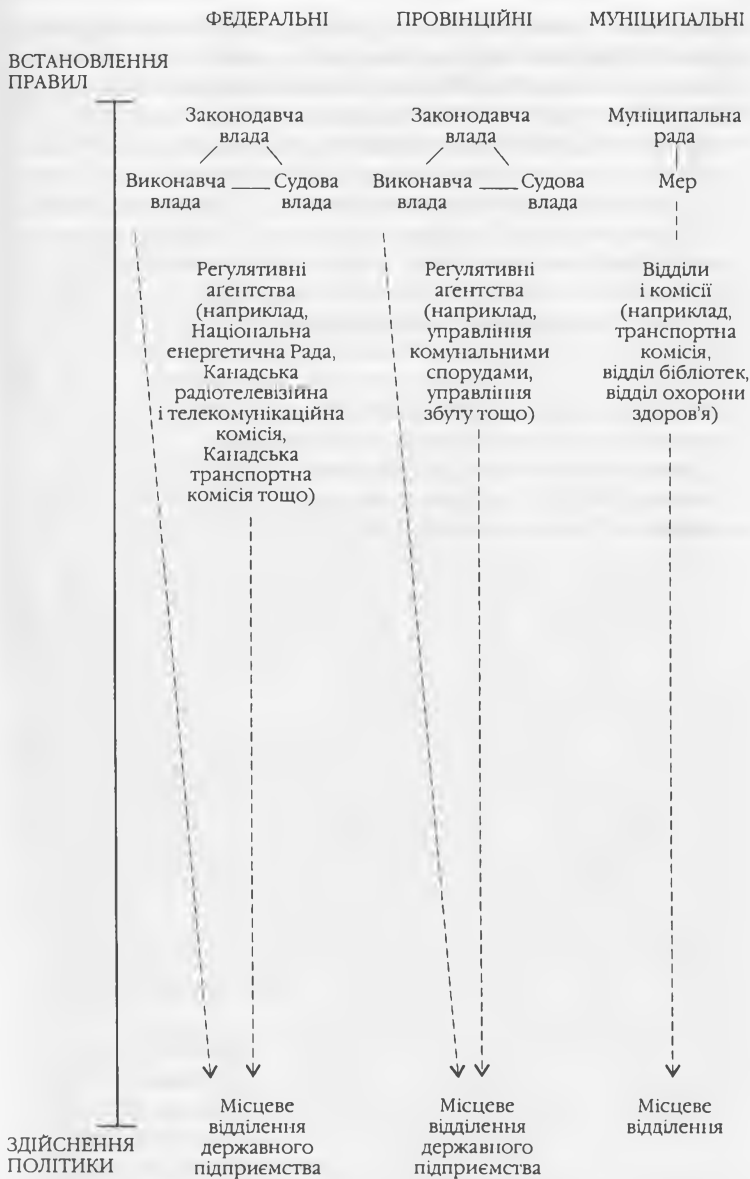
1) служитиме збереженню, збагаченню та зміцненню культурного, політичного, соціального та економічного ладу Канади;

2) сприятиме поширенню канадського погляду на навколишній світ за допомогою різноманітних програм, що відображають канадську позицію, думки, ідеї, цінності та художню творчість...;

3) за допомогою створення програм та робочих місць, пов'язаних з її діяльністю, служитиме потребам та інтересам, відображатиме обставини та прагнення канадських чоловіків, жінок та дітей, включаючи сюди рівні права, двомовність, багатокультурну та багаторасову природу канадського суспільства, а також особливе місце корінного населення в цьому суспільстві...⁵

Це справді важке завдання, але й воно є лише частиною ще амбіційнішої сукупності цілей. На щастя, урядові не треба піклуватися про все це, бо він делегував Канадській радіотелевізійній і телекомунікаційній комісії (КРТТК) відповідальність за здійснення та регулювання радіотелевізійної політики: “Комісія регулюватиме всі сторони канадської радіотелевізійної системи та наглядатиме за ними з метою втілення в життя радіотелевізійної політики, визначеної у підрозділі 3(1)...”⁶ З часу заснування КРТТК 1968 року головними засобами досягнення цих політичних цілей було надання ліцензій на радіомовлення і телебачення та вироблення вимог до них, куди передусім входило регулювання обсягу канадського радіотелевізійного матеріалу. Інші регулятивні агентства та ради, як-от: Національна енергетична рада і Канадська транспортна комісія, також показують, що фактичне вироблення політики перемістилося від законодавчого органу, залишивши йому головну роль у встановленні загальних директив і нагляду за діями виконавчих органів⁷.

Треба відзначити, що державна політика проголошується державними органами, що володіють силою примусу та законним верховенством над поведінкою



МАЛ. 1.1. Суспільні джерела політики

приватних осіб. Не всі державні агентства наділені правом видавати нормативні акти і нести за це відповідальність. Комерційні державні підприємства, як-от Канадська радіомовна корпорація (Сі-Бі-Ес) або муніципальна автобусна компанія здійснюють державну політику, але не можуть видавати нормативні акти, яких повинні дотримуватися інші учасники економічного життя у своїх сферах діяльності. У випадку радіо-телевізійної політики і Сі-Бі-Ес, і КРТТК повинні втілювати в життя намічені цілі, але тільки КРТТК має право видавати нормативні акти для всієї галузі. Як показано на мал. 1.1, державні організації неможливо чітко поділити на творців і виконавців нормативних актів. Ці організації радше нагадують безперервний ряд, виконуючи головним чином ту чи ту функцію.

У нашому визначенні державної політики вживається вираз “обрані державними органами”, а це означає наявність свідомого наміру. Іншими словами, творці політики мають знати, що означає їхня політика, бо вони її обирають. Однак більшість варіантів політики не такі очевидні та легкі для формулювання (або для тлумачення), як Закон про радіомовлення і телебачення 1991 року. Творці політики можуть не усвідомлювати своєї політики і не обирати її. Це може статися щонайменше трьома способами. По-перше, політика може визначитися в процесі її здійснення несподіваним для законодавців способом. Як відзначав Накамура десять років тому, невизначеність може бути властива стадії формулювання політики, бо вона дозволяє створювати коаліції і згладжувати розходження⁴. “Реальна” політика, таким чином, буде визначена на стадії її здійснення. Проблема втілення в життя політики пов’язана з трудностю розміщення окремих осіб та організацій на відповідне із заявленою політикою місце⁵. Організаціям властива рутинна і упередженість, які можуть повернути заявлену політику в якийсь інший напрям. Наприклад, хоча Хартія прав і свобод виражає широку політику підтримки особливих прав, на практиці вона застосовується судами відповідно до традицій юридичного тлумачення, беручи до уваги логіку судових установ⁶. Отже, початкові наміри творців політики можуть відрізнятись від “реальної” політики.

По-друге, політика може ґрунтуватися на логіці, закоріненій у минулих намірах, здебільшого невідомих теперішнім творцям політики. Добрий приклад щодо цього — канадська політика стосовно корінного населення. Перший Закон про індіанців 1876 року, патерналістський і расистський, став основою для всіх наступних канадських законодавчих актів¹¹. Серед сучасних творців політики мало, а може, й зовсім немає расистів, та оскільки вони діють у межах інституцій та законодавчих актів, керованих логікою іншого століття, наслідки канадської політики щодо корінного населення можуть зовсім не збігатися з їхніми намірами та вибором.

По-третє, на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають творці політики. Характерний приклад цього — система патріархату й політика, що торкається інтересів жінок та відносин між статями. З феміністичного погляду патріархат встановлює межі і логіку для визначення політичних проблем, а саме законодавство може відображати упередженість щодо деяких прав, а тому незалежно від своїх намірів творці політики зазнають потужних впливів цих глибинних сил¹².

У цих підходах увага зосереджується на наслідках політики. Замість того, щоб зрозуміти логіку політики на основі намірів і переконань її творців, ці підходи розшифровують саму логіку, спираючись на систематичні наслідки політики. Безперечно, такий вибір можливий, і тоді в центрі аналізу політики має бути дослідження впливу політики. Однак у цій книжці ми вважаємо цілі й наміри частиною політики, а наслідки оцінюємо за їх власними мірками. Політика у звичайному розумінні цього терміну не може бути без намірів.

Останнє загальне зауваження щодо державної політики торкається питання, чи вона має включати утримання від дії так само, як і дію. Ясна річ, державна політика використовує цілеспрямоване втручання для зміни перебігу подій на краще. Зрештою, від сучасних урядів очікують рішучих дій. Майже щодня засоби масової інформації нас частують звітами про заклики до

“урядової дії” і критику “бездіяльності”. Для сучасних урядів політика — це по суті реакція на таке оточення. Вони складають план, виробляють загальне бачення, обирають напрям виконання завдання. Може здатися, що дія і політика — синоніми.

Однак цей зв'язок між дією та політикою не завжди виправданий. Утримання від дії, очікування, залишення справ у незмінному стані — все це може служити політичним вибором. Упродовж останніх років федеральний уряд за посередництва Банку Канади неодноразово вирішував не підтримувати вартість канадського долара під час його падіння на міжнародному ринку. Після ухвалення Канадського закону про охорону здоров'я 1984 року уряд провінції Альберта відмовився від зменшення або скасування додаткових витрат, як-от: страхові внески, плата за користування лікарнею та додаткові рахунки лікарів. Обидва приклади — це зразки політики *утримання від дії* перед новими обставинами або зміненою політичною обстановкою.

У цій книжці утримання від дії вважатиметься політикою, коли воно продумане. Наприклад, жоден канадський уряд ніколи не виступав за повну націоналізацію економіки; щодо цього така неспроможність кваліфікується як “утримання від дії”. Однак подібна думка ніколи не спливла б у головах більшості творців політики, а тому недоречно називати їхню бездіяльність політикою. Це не означає, що таке утримання від дії не варте розгляду або аналізу, але для його опису вживалися б інші слова.

Загальне визначення державної політики як напряму дії або утримання від неї, обраних державними органами для розв'язання даної проблеми або пов'язаної між собою сукупності проблем допомагає концептуально відрізнити політику від інших видів рішень, поведінок або інституцій. Але для опису та розуміння конкретної політики потрібне заглиблення в анатомію різних варіантів державної політики. Емпіричний зміст будь-якої державної політики можна звести до трьох елементів: проблеми визначення, завдань та знарядь.

ЗМІСТ ПОЛІТИКИ

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Державну політику як дороговказ до дії можна вважати гіпотетичним розв'язанням певної усвідомленої проблеми. А тому визначення проблеми — серцевина політики, ключ для розшифрування її змісту та логіки. Політика може бути туманною і навіть оманливою щодо проблеми (або проблем), до якої (або яких) вона звернута; мистецтво експерта, зокрема, полягає в тому, щоб розшифрувати ці проблеми, а іноді переформулювати або переінакшити їх. Брувер і де Леон вважають, що перша стадія політичного процесу “починається тоді, коли потенціальна проблема (що може бути також можливістю) вперше усвідомлюється, тобто починається з визнання проблеми або її утотоження. Як тільки проблему визнано, можна зробити швидку спробу дослідження багатьох можливих способів послаблення її гостроти або розв'язання”¹³. Вілдавський переконує, що предмети аналізу політики — “це суспільні проблеми, для розуміння яких потрібне принаймні часткове розв'язання”¹⁴.

Тому існуючі варіанти політики містять певне визначення проблеми; розроблення нової політики спочатку залежить від визнання та визначення суспільних проблем. Проблеми складають причини виникнення політики. Наприклад, під час обговорення федеральної протиінфляційної програми 1975—78 років марно було б описувати лише технічні подробиці контролю цін і зарплатні, законодавчі акти та їхнє регулювання. Осмислений опис політики окреслив би урядову думку, що прискорене вирішення проблеми зарплатні було головним чинником інфляції 1975 року¹⁵. Те ж саме твердження справедливе у випадку Національної енергетичної програми 1980 року. Ключем до її лабіринтів, що охоплював податкові засоби, регулювання, субсидії, трансферти та контроль за експортом, було припущення, що світові ціни на нафту досягнуть у 1990 році 80 американських доларів за барель¹⁶. Розуміння способу, яким була визначена проблема, відкриває анатомію або логіку даної політики.

Проблеми не просто чекають на своє визнання. Визначення проблеми — це творчий акт, і більшість суперечок про політику зводиться до різного тлумачення того, якими проблемами “насправді” є. Федеральні програми перерозподілу доходів на користь бідніших регіонів країни, як-от східні провінції, виходять із припущення, що політичною проблемою є місцева бідність¹⁷. Інші доводили, що самі програми — це політична проблема; вони лише заважають дії ринкових сил, які без зовнішнього втручання усунули б частину злиднів. Ось чому політику доречніше вважати гіпотезою або здогадом про справжню природу проблем. Зміна визначення проблеми веде до зміни природи політики. Наприклад, у галузі охорони здоров'я найголовнішою політичною проблемою до 1968 року уряд визначив диференційований доступ до медичних послуг відповідно до доходу. За відсутності державних лікарень та страхування на випадок захворювання багато канадців з низьким і навіть середнім доходом одержували недостатній медичний догляд, бо не могли дозволити собі складних медичних послуг. Крім того, на випадок нещастя окремі особи та цілі сім'ї опинялись у тяжкій скруті через високі витрати на лікарню та лікарів. Державне страхування на випадок захворювання вважалось ефективною політичною реакцією на цю проблему. Високі доходи перестали бути передумовою доступності медичних послуг, а регулярні посильні платежі (у вигляді податку чи внеску) покривали витрати на несподівану медичну допомогу¹⁸. На початку 80-х років федеральний уряд перевизначив політичну проблему як таку, що спрямована на “збереження” національного страхування на випадок захворювання перед спробами медичних працівників вимагати додаткову плату та обмежувальною політикою провінцій¹⁹. Зовсім недавно федеральний уряд консерваторів зменшив трансфертні платежі провінціям, а офіційна політична проблема поступово звелася до “управління” та “ефективності”.

Політика часто відповідає цілій низці проблем, і це може створити в ній напруження і непослідовність. В економічній політиці федеральний уряд може намагатися водночас дати собі раду з високою відсотковою ставкою, безробіттям, інфляцією та низьким рівнем ін-

вестицій. З першого погляду безробіття серед молоді — це прямий наслідок високого рівня безробіття серед людей віком від 18 до 25 років. Однак цей рівень у свою чергу відображає низку проблем, пов'язаних з низьким освітнім рівнем, браком кваліфікації та робочого досвіду, ізоляцією від неформальних служб зайнятості та законів про мінімальну зарплатню. Частинною проблемою також стають наслідки високого рівня безробіття, як-от низькі доходи, соціальне невдоволення і політичне роздратування. Урядова “політика зайнятості молоді” має визначити і впорядкувати за важливістю ці проблеми, створивши стратегію не однієї, а низки реакцій.

Ця сукупність проблем властива не тільки політиці. Обрані творці політики в кабінеті міністрів чи в шкільній раді реагують на політичний розрахунок для здобуття підтримки і влади, що може відобразитися або іноді ховатися в даній політиці. Наприклад, Національна енергетична програма (НЕП) 1980 року визначалася “бажанням обійти стороною провінції та зробити помітнішими національні інституції і політику Отави”²⁰. Існують свідчення, що федеральна політика регіонального розвитку була спрямована частково на збільшення шансів уряду в перевиборах у ключових округах²¹. Політики намагатимуться оцінювати політичні пропозиції з урахуванням їхніх політичних наслідків, тобто впливу на популярність уряду, можливості переобрання та доступу до влади. Однак суспільство сподівається від політики вирішення конкретних проблем, отож “політичну проблему”, що допомагає визначити політику, творці політики часто не згадують і не визнають²². Крім того, нам не слід у визначенні проблеми перебільшувати роль політичного розрахунку. Як відзначає Рейх, такий погляд “нехтує роллю ідей про те, що добре для суспільства, і важливістю обговорення відносних переваг таких ідей”²³.

ЦІЛІ

Визначення проблеми тісно пов'язане з цілями політики: що ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямування. Завдання політики стають конкретними завдяки проблемам, що їх ця політика вио-

кремлює. Крім того, творці політики часто чутливі до певних проблем і готові визнати їх на підставі своїх власних дотеперішніх цілей або цінностей²⁴.

Добрий приклад такого взаємозв'язку між цілями і визначенням проблеми можна знайти у НЕП. Як уже згадувалося, тогочасний ліберальний уряд був переконаний, що центральні інституції треба зміцнювати й Отава має вести перед у розробленні національної політики. Ці загальні цілі були потім досконало опрацьовані в контексті конкретних енергетичних проблем. НЕП, перераховуючи свої завдання або цілі, водночас виклала своє розуміння енергетичних проблем Канади:

— Вона має закласти основу для того, щоб канадці взяли під контроль своє власне енергетичне майбутнє за допомогою безпеки постачання та остаточної незалежності від світового нафтового ринку;

— Вона має дати всім канадцам реальну можливість брати участь в енергетичній галузі загалом і в нафтовій галузі зокрема, а також одержати свою частку прибутку від розширення цієї галузі;

— Вона має встановити систему цін на нафту та розподілу доходів, яка визнавала б вимогу справедливості для всіх канадців незалежно від місця їхнього проживання²⁵.

З цих цілей, не читаючи НЕП далі, можна вивести основні проблеми, на розв'язання яких ця політика спрямована:

- Канадці не контролювали свого енергетичного майбутнього.
- Канадське постачання енергії було непевним.
- Поточні можливості брати участь в енергетичній галузі не були "реальними" можливостями.
- Прибутки від розширення нафтопереробної галузі не були поділені.
- Система розподілу доходів та ціноутворення була несправедлива.

Справді, у першій великій частині НЕП, що мала заголовок “Проблеми”, зроблено спробу окреслити саме ці питання.

Отже, між проблемами, що їх визначає політика, та цілями, які вона собі ставить, існує тісний зв'язок. Решту змісту політики можна вважати мостом між цими двома складниками — розв'язком, що ставить собі за мету досягнення цілей і подолання проблем. Цілі — це кінцевий стан або результати, що їх державні органи прагнуть досягти; політика охоплює стратегію і засоби такого досягнення. Цілі звичайно викладають у загальніших термінах, ніж проблеми, з ними пов'язані, бо вони відповідають не окремим політичним проблемам, а низці проблем. У випадку НЕП ціль “реальної можливості” пов'язана із сукупністю проблем, що стосуються права власності у нафтовій промисловості, використанні канадських постачальників, найму на роботу канадських інженерів та експертів, а також реінвестування дивідендів. Слід пам'ятати, що політика охоплює й політичні цілі, пов'язані з політичними проблемами переобрання та підтримки. Оскільки державна політика подається як технічний розв'язок конкретної політичної проблеми, то політичні цілі (як і політичні проблеми, яких вони стосуються) часто затушовуються.

Існує багато способів оцінювання політики, та найголовнішим є її успіх у досягненні визначених цілей. Запроекований кінцевий стан, який політика має створити, стає опорною відміткою, від якої відмірюється успіх або невдача. Ціль може бути нечіткою і непослідовною, але вона має передбачати такі норми. Канадська політика у галузі вищої освіти упродовж 60-х і 70-х років була спрямована на забезпечення доступу до університетів та коледжів усім, хто бажав цього і був до цього підготовлений. Хоча загалом така ціль передбачає запровадження статусу доступності у вигляді пропорції числа зарахованих за оцінками абітурієнтів, юнаків і дівчат, та за величиною сімейного доходу. Провалений у парламенті законопроект консерваторів про догляд за дітьми, Законопроект С-114, був значно специфічніший. У 1988 році Джейк Ел, тодішній міністр охорони здоров'я та соціального забезпе-

чення, заявив, що схвалення Канадського закону про догляд за дітьми означало б подвоєння кількості якісних дитячих закладів протягом наступних восьми років, тобто збільшення їх на 200 000 одиниць¹⁶. Така відносна точність цілей дозволила б досить чітко оцінити успіх.

І нарешті, якщо цілі пов'язані з низкою проблем, то досить імовірно, що вони будуть непослідовні й навіть неоднозначні. Таке часто трапляється з більшістю варіантів державної політики. Аналіз вимагає винахідливої реконструкції цілей та намірів, що лежать в основі політики, які відомі творцям політики, але можуть бути нечіткими та невиразними.

ЗНАРЯДДЯ

Знаряддя — це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя. У цій книжці знаряддя розглядаються не як щось вторинне або допоміжне, а як частина серцевини процесу вироблення політики. Визначення політичної проблеми і знаходження її розв'язку в процесі вироблення політики часто затьмарюється питанням про її втілення в життя. Справді, в багатьох сферах політики проблеми та цілі відносно сталі і загальнозрозумілі: конкретні політичні суперечки обертаються навколо різних способів їхнього поєднання. Наприклад, в економічній політиці загально визнано, що перед Канадою стоїть проблема спаду конкурентоздатності, що знаходить свій вияв у високих темпах інфляції та високому рівні безробіття. Кожен погодиться із завданням досягти мінімально можливого темпу інфляції та найнижчого рівня безробіття з високою продуктивністю виробництва. І все ж, якими засобами слід цього досягати: державним плануванням, зниженням податкової ставки для корпорацій, вільною торгівлею, контролем зарплатні чи зменшенням дефіциту?

Різниця між цілями та знаряддями (або засобами досягнення цілей) чисто умовна. Засоби та цілі не можна чітко розділити, ось чому ведеться стільки гарячих дебатів про найкращі способи втілення політики в життя. Знаряддя політики — податок, регулювання, рекла-

ма чи видатки з бюджету — в кінцевому рахунку торкаються інтересів окремих громадян, і кожне таке знаряддя спирається на державні повноваження та владу. Проста дія оподаткування і змушування людей вносити платежі передбачає законність стягнення податків державою. Законність — це етичне поняття, що відображає уявлення про правильне і неправильне. Дехто вважає законним стягнення податків державою, але волів би (тобто вважає це більш законним), щоб цілі такої політики досягалися за допомогою стимулів або на принципі добровільності. В основі такого типу різниці між справедливим і несправедливим лежить ступінь примусу, здійснюваний за допомогою знаряддя політики. Взагалі, в такому ліберально-демократичному суспільстві, як Канада, яке зберігає ідейну прихильність до обмеженої держави, більша примусовість знаряддя політики викликає більше суперечок щодо його законності.

У розділі сьомому ці питання вироблення політики обговорюються докладно. Якщо говорити кількома словами, то уряди спираються на чотири головні ресурси знарядь політики. Перший — центральність, тобто перебування в центрі інформаційних мереж. Знаряддя на основі цього ресурсу найменш примусові й охоплюють надання та збирання інформації, застерігання та консультування. Громадяни слухаються порад або надають інформацію добровільно. Другий — це фінанси або гроші, за допомогою яких уряди можуть надавати субсидії або платити за інформацію. Третій ресурс — це влада, повноваження, здатність держави забороняти і дозволяти. Четвертий — використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя, тобто державні підприємства.

Державна політика може охоплювати кілька цілей та проблем і так само використовувати не одне знаряддя. НЕП як цілісна політика залучала всі види державних ресурсів та безліч знарядь. Західна та Східна угоди, що прийшли на зміну НЕП у 1985 році, більше спираються на саморегулювання (“ціноутворення, чутливе до ринку”). Урядові варіанти політики догляду за дітьми спираються на цілу гаму знарядь: від субсидій на оплату

дитячих садків та відрахувань, що зменшують оподатковуваний дохід, для компенсації витрат на догляд за дітьми до податкових знижок та допомоги багатодітним сім'ям.

Різноманітність доступних ресурсів породжує важливу проблему. Якщо перед творцями політики лежить "меню" знарядь, з якого вони можуть вибрати під час здійснення політики, то на якій основі вони віддаватимуть перевагу одному знаряддю перед іншим? Чисто технічна ефективність, визначена як альтернатива найменших витрат, могла б бути однією з них. Друга основа для вибору — політична ефективність, тобто вплив, який певне знаряддя може мати на підтримку правлячої партії. Така річ можлива, оскільки засоби і результати не можна чітко розділити. Знаряддя пов'язані з цінностями та усвідомлюватимуться виборцями, засобами масової інформації та опозиційними партіями як більш чи менш законні. Однак було б помилкою припускати, що вибір знарядь політики — це повністю справа вузького політичного розрахунку, а жодне із знарядь не є технічно "кращим" за інше. Як зазначається у розділі сьомому, ступінь згоди у виборі цілей у багатьох політичних сферах іноді недооцінюється політичними експертами, які найбільше уваги приділяють позуванню партійних вождів. Насправді за наявності значного ступеня такої згоди можна іноді говорити про переконливі аргументи на користь технічної ефективності. Мало того, справжній діапазон вибору знарядь управління здебільшого уявний, а не реальний. Творці політики часто просто вдаються до традиційних засобів або обирають емпіричним способом нові.

ВИСНОВКИ

Цей розділ, як і вся книжка, спирається на визначення державної політики як напряду дії або утримання від неї, обраних державними органами для розв'язання даної проблеми або пов'язаної між собою сукупності проблем. У цьому підході увага зосереджується на намірах творців політики передусім щодо визначених

суспільних проблем, поставлених завдань й обраних знарядь. Іноді жоден з цих моментів не дуже ясний, тож завдання експерта зокрема полягає в тому, щоб кинути світло на темні місця. Однак важливо розуміти, що визначення проблеми — суб'єктивний процес. За словами Девіда Дері, «проблеми — це не об'єктивна сутність, яку можна виявити з усіма її особливостями, а скоріше наслідок накладання певної системи відліку на реальність»²⁷. Визначення проблеми — це також політичний процес. Як відзначив Шатшнайдер тридцять років тому, «визначення альтернатив — це найвищий інструмент влади»²⁸. Це не обов'язково означає, що визначення проблеми — цинічний процес, а лише те, що ставки високі на кожній стадії політичного процесу, бо визначення проблеми відбувається на кожній стадії, а не лише на початку. Часто «політичні експерти, прихильники і творці політики продовжують обговорювати визначення проблеми, коли проблему поставлено, доводи розглянуто, розв'язки обговорено, рішення ухвалено, програми втілено в життя, а політику оцінено»²⁹.

Державна політика — осердя того, що уряди роблять. В ліберально-демократичних країнах політичні партії змагаються за владу на основі програм і платформ, побудованих на політиці. Коли вони опиняються при владі, від них сподіваються вдосконалення і виправлення їхніх пропозицій, втілення їх у життя і реакції на нові суспільні проблеми, що з'являються на порядку денному. Осмислення політики, розуміння її змісту, а також її спірності — це суттєва частина будь-якої демократії. Осмислення політики — ось, власне, що таке аналіз політики.

ПРИМІТКИ

¹ Обговорення співвідношення цих двох ініціатив див. у: N. Harvey Lithwick and Allan M. Maslove, "The Sum of the Parts: Free Trade and Meech Lake", in Katherine A. Graham, ed., *How Ottawa Spends 1989—90: The Buck Stops Where?* (Ottawa: Carleton University Press, 1989), pp. 25—51.

- ² Для прикладу розгляньте визначення, запропоновані у: James E. Anderson, *Public Policy-Making*, 3rd ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984), p. 3; W. I. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective* (New York: St. Martin's Press, 1978), p. 15; Richard Simeon, "Studying Public Policy", *Canadian Journal of Political Science* 9 (December 1976) : 548; Hugh Heclo, 'Policy Analysis', *British Journal of Political Science* 2 (January 1972): 85.
- ³ G. Bruce Doern and Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP* (Toronto: Methuen, 1985), ch. 5.
- ⁴ Наприклад, див.: Denys C. Holland and John P. McGowan, *Delegated Legislation in Canada* (Toronto: Carswell, 1989).
- ⁵ Broadcasting Act, S. C. 1991, c. 11, sec. 3(d).
- ⁶ Broadcasting Act, S. C. 1991, c. 11, sec. 5(1).
- ⁷ Див.: A. R. Lucas, "The National Energy Board," in G. Bruce Doern, ed., *The Regulatory Process in Canada* (Toronto: Macmillan, 1978), pp. 259-313; and Richard J. Schultz, *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation* (Montreal: McGill-Queen's University Press and The Institute of Public Administration of Canada, 1980). Детальний опис авіатранспортних регулятивних органів див. у: Garth Stevenson, *The Politics of Canada's Airlines: From Diefenbaker to Mulroney* (Toronto: University of Toronto Press, 1987).
- ⁸ Robert T. Nakamura, "Strategies for Defining Policy During Implementation," in John P. Cercine, ed., *Research in Public Policy Analysis and Management: Basic Theory, Methods and Perspectives* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1981), pp. 113—133.
- ⁹ Див.: Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed. (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1984); Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977). Важку, але вельми повчальну дискусію можна знайти у двотомному дослідженні: Andrew Dunsire, *The Execution Process* (London: Martin Robertson, 1978).
- ¹⁰ Про два погляди на відстань між юридичними міркуваннями та політичними намірами див. у: F. L. Morton and Leslie A. Pal, "The Impact of the Charter of Rights on Public Administration: The Case of Sex Discrimination in the Unemployment Insurance Act", *Canadian Public Administration* 28 (Summer 1985): 221–243, and Michael Mandel, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada* (Toronto: Wall & Thompson, 1989).

- ¹¹ Див.: J. Rick Ponting, ed., *Arduous Journey* (Toronto: McClelland and Stewart, 1986) and Canada, Department of Indian and Northern Affairs, *The Historical Development of the Indian Act* (Ottawa: 1978).
- ¹² Для прикладу див.: Isabella Bakker, "The Political Economy of Gender," and Amy Bartholomew and Susan Boyd, "Toward a Political Economy of Law," both in Wallace Clement and Glen Williams, ed., *The New Canadian Political Economy* (Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 1989).
- ¹³ Gary D. Brewer and Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood, Ill.; The Dorsey Press, 1983), p. 18.
- ¹⁴ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, © 1987).
- ¹⁵ Allan M. Maslove and Gene Swimmer, *Wage Controls in Canada, 1975—78: A Study of Public Decision Making* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1980).
- ¹⁶ Canada, Energy, Mines and Resources, *The National Energy Program 1980*.
- ¹⁷ Обговорення цієї суперечки див. у: Ralph Matthews, *The Creation of Regional Dependency* (Toronto: University of Toronto Press, 1983), ch. 3.
- ¹⁸ Докладне обговорення цього питання див. у: Malcolm G. Taylor, *Health Insurance and Canadian Public Policy: The Seven Decisions that Created the Canadian Health Insurance System* (Montreal: McGill-Queen's University Press and The Institute of Public Administration of Canada, 1978), esp. ch. 6.
- ¹⁹ *Preserving Universal Medicare* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983), p. 6.
- ²⁰ Doern and Toner, *The Politics of Energy*, p. 30. Також див.: Marc Lalonde, "Riding the Storm: Energy Policy, 1968—1984," in Thomas S. Axworthy and Pierre Elliott Trudeau, eds., *Towards a Just Society: The Trudeau Years* (Toronto: Viking, 1990), pp. 49—77.
- ²¹ Bruce D. Macnaughton and Conrad J. Winn, "Economic Policy and Electoral Self-Interest: The Allocations of the Department of Regional Economic Expansion," *Canadian Public Policy* 7 (Spring 1981): 318—327.
- ²² Огляд "розрахунку особистої вигоди" див. у: Michael J. Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instrument* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), pp. 27—35.
- ²³ Robert B. Reich, "Introduction", in Robert B. Reich, ed., *The Power of Public Ideas* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), p. 3.

- ²⁴ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown and Company, 1984), pp. 116—118.
- ²⁵ Canada, Energy, Mines, and Resources, *The National Energy Program 1980*, p. 2.
- ²⁶ Canada, Parliament, House of Commons, *Debates*, August, 11, 1988, p. 18189.
- ²⁷ David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence, Kans.: University of Kansas Press, 1984), p. 4.
- ²⁸ E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), p. 68.
- ²⁹ Janet Weiss, "The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork," *Policy Sciences* 22 (1989): 98.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Існує багато визначень аналізу політики — так само, як визначень державної політики. Як правило, вони досить широкі. Віддавський вважає, що аналіз політики — “це діяльність, спрямована на створення проблем, які можна вирішити”¹. Дан визначає її як “процес накопичення знань про політичні процеси і під час них”². У нашій книжці *аналіз політики* визначатиметься як *кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем*. Це досить широке визначення для того, щоб охопити низку аналітичних стилів, але все ще достатньо точне, щоб вилучити деякі види діяльності.

Однією рисою цього визначення є те, що аналіз політики — пізнавальна діяльність: вивчення та осмислення. Це лише одна сторона політичного процесу, тобто засоби, за допомогою яких політичні проблеми визначаються, спрямовуються, розв’язуються і переглядаються. В цьому широкому колективному процесі, що охоплює суперечності та співробітництво виборців та обраних представників, зацікавлені групи та законодавців, державних службовців та засоби масової інформації, пізнавальний елемент перебуває в центрі уваги, але не панує над усім, бо політичний процес — це по суті всенародне обговорення думок про пріоритети, проблеми та їхнє розв’язання. У пізнавальному аспекті, осмисленні свого ставлення до даної проблеми, беруть участь усі, кому треба виправдати та обґрунтувати свої погляди на неї. Однак має бути зрозумілим, що переконливих політичних доводів та ретельного аналізу політики не досить, щоб узяти гору, частково через неможливість дійти до беззаперечних висновків, та передусім через те, що політичний процес спирається на владу, вплив та інтереси. Це не

означає, що ідеї та політичні аргументи можна звести до суперечностей між інтересами та владою. Існує складна взаємодія між ідеями, аналізом та владою. Девора Стоун пропонує рецепт для розуміння ролі ідей у політиці.

Ідеї — це сама суть політики. Люди борються за і проти них. Політичний конфлікт ніколи не розгортається просто навколо ідей, а навколо того, що можна вважати законним. Політичні пристрасті виникають із суперечливих уявлень про справедливість, правильність і добро. Мало того, люди борються з ідеями і навколо ідей. Різні сторони конфлікту створюють різні образи боротьби: кого і як торкається політика, а також що поставлено на карту. Політичну боротьбу ведуть за допомогою грошей, законодавчих актів і, зрозуміло, голосів, та передусім — слів³.

Інший аспект цього визначення полягає в тому, що аналіз політики як частина колективного політичного процесу — це колективна діяльність. На базовому рівні аналіз можуть здійснювати лише окремі особи, але їхня праця справедливо усвідомлюється як внесок в організоване колективне обговорення політичних проблем. Наприклад, зрозуміло, що в разі доручення від кабінету міністрів радникові проаналізувати та зробити доповідь про певну політичну проблему рішення буде ухвалено не лише на основі його висновків. Проблеми державної політики породжують потік інформації та аналізів з багатьох джерел — газетних статей, спеціальних комісій з певного питання, представництва зацікавлених груп, наукових праць та парламентських комітетів — саме завдяки своєму *суспільному* звучанню. Крайній випадок такого процесу — поточні дебати в Канаді з приводу конституційних змін. Спостерігалося справжня злива доповідей та аналізів практично з усіма можливими поглядами. Таким чином, хоча кожен акт аналізу має індивідуальний характер, політичні рішення ухвалюються на основі організованих або колективних знань про політичні проблеми. Кожний професійний експерт мусить визнати цей факт і наслідки з нього: по-перше, що його праця неминуче

увійде до контексту колективного знання і, по-друге, що професійний аналіз — це лише одна з форм знання, і не обов'язково привілейована⁴. Наприклад, поточна політика стратегічної оборони ґрунтується на вельми складних моделях теорії ігор, ступеня убивчості та розрахунках імовірності, але творці політики мають брати до уваги також громадську думку щодо контролю озброєнь.

Визначення також спирається на *кваліфіковане* застосування інтелекту: політичні проблеми мають ретельно продумуватися, якщо таку діяльність хочемо називати аналізом. Просте застосування здорового глузду в цьому розумінні не кваліфіковане, воно лише рефлекс. Аналіз має підтвердити здоровий глузд, використати його підказки, спиратися на його підтримку, але не може просто прийняти його. Аналіз політики сповнений роздумів, творчого натхнення, гри уяви, а в найкращому випадку — самокритики та дослідження. Ніколи не можна відкидати всіх припущень, для продовження аналізу потрібні певні тверді підстави. Окремого експерта не здатна паралізувати така обставина, бо, як згадувалося раніше, аналіз політики — це організоване знання. Упередження та припущення одного дослідження буде піддано критиці іншими учасниками політичного процесу. Відповідальність експерта полягає в тому, щоб бути якомога зрозумілішим та вдумливішим, ставити собі високу мету, але не заслїплювати собі очі власними досягненнями⁵. Звичайно, постає питання, як визначати “зрозумілість”, “творче натхнення” та “вдумливість”.

Що таке добрий аналіз? Ми знаємо, що аналіз політики — це не математика: тут немає єдиних розв'язків або чисто технічних відповідей. Наприклад, Мейджоун вважає аналіз політики полемікою. “Аргументи, добуті експертом, можуть бути більш чи менш технічними, більш чи менш витонченими, але мусять переконувати, якщо ми хочемо, щоб їх сприймали всерйоз під час громадського обговорення”⁶. Таким чином, аналіз політики як кваліфіковане застосування інтелекту — це питання про те, що робить доводи переконливими. Професійна майстерність та здоровий глузд тут стають головними чинниками.

Професійна майстерність — не така загальна і точна, як теоретичні знання, але і не така характерна, як чиста інтуїція — суттєвий елемент будь-якого кваліфікованого інтелектуального дослідження професійної діяльності. Це особливо важливо для аналізу політики. Структура аналітичної аргументації — це, як правило, складна суміш пропозицій, спертих на факти, логічних умовиводів, оцінювань та рекомендацій. Поряд з математичними та логічними доводами вона охоплює статистичні висновки, посилання на попередні дослідження та експертні оцінки, оцінні судження, застереження та умови різного виду⁷.

Визнання професійної майстерності та здорового глузду надійними, отже, й переконливими пов'язане з конкретними нормами практиків (наприклад, політичної спільноти) і більш загальними законами логіки та розсудливості. Кожен з цих елементів можна оспорити або заперечити, але вони служать певним дороговказом. “Результати можна відтворити (якщо не перевірити). Міркування можна перевірити. Припущення можна виокремити. Ключові питання щодо фактів та їхнього тлумачення можна виділити”⁸.

Остання особливість визначення аналізу політики полягає в тому, що вона стосується суспільних проблем. Не всі проблеми належать до громадської сфери, навіть якщо вони охоплюють велику кількість людей. Суспільні проблеми мають вплив на людську спільноту або на спільні інтереси членів спільноти⁹. Тому не дивно, що більшість політичних суперечок зводиться до того, чи проблеми мають громадське звучання, а тому чи можуть бути предметом політичних дій. Зростання ролі держави упродовж двадцятого століття можна побачити частково у процесі того, як приватні проблеми діставали назву суспільних. Наруга над дітьми та дружиною в сім'ї стала об'єктом державної політики, бо більше не вважається лише родинною справою. Прихильники послуг у рамках універсальної системи догляду за дітьми мусять передусім встановити, чи громадськість виявляє зацікавлення до таких послуг. Спроби обмежити роль держави та звужити обсяг державної політики також мають ґрунтуватися на дове-

денні того, що дана проблема чисто приватна: наприклад, опір щодо рівної зайнятості звичайно обґрунтовують посиленням на верховенство ринку та приватної власності¹⁰. Аналіз політики може охоплювати приватні дії та проблеми, але тільки у зв'язку із суспільними проблемами або державною політикою.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ТА НАУКА

В рамках цього широкого визначення аналізу політики людина, яка серйозно роздумує над заголовками ранкових газет, настільки ж політичний експерт, як і високооплачуваний консультант або відданий науці вчений. Хоча кожна людина кінець кінцем втягується в аналіз політики, коли міркує над соціальними проблемами. Повсюди в уряді, в університетах та приватному секторі, працюють фахівці, зайняті аналізом та оцінюванням питань державної політики протягом повного робочого дня. Їх можна назвати професійними політичними експертами.

Терміном “професійний” слід користуватися обережно. В Північній Америці немає ні національної професійної асоціації, ні кодексу поведінки для політичних експертів¹¹. Багатьох з них їхні працедавці навіть не кваліфікують як політичних експертів, а називають дослідниками, компаньйонами, службовцями або консультантами. Мало того, і це найважливіше, немає єдиного переліку знань та методики, якими повинні володіти експерти. На відміну від лікарів, юристів або інженерів, немає чітких норм для визначення, що таке професійний аналіз політики. Хоча робилися поодинокі спроби відрізнити “політичну науку” від інших наук і виокремити “політичну професію”, вони не дали значних результатів¹².

Однак професійний аналіз політики не позбавлений зв'язку з іншими галузями знань. Бо й справді, характерною рисою аналізу політики є її багатогалузева основа, що обіймає як природничі, так і суспільні науки. Наприклад, легалізація вживання маріхуани мала б спиратися на хімію та біологію для оцінки фізичного впливу куріння маріхуани, економічну науку для ви-

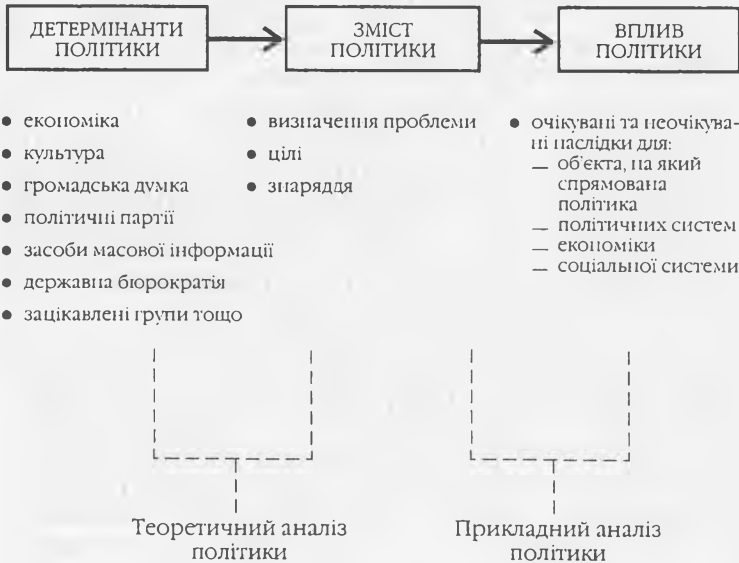
значення цін, покупців та продавців, соціологію для розуміння впливу на відпочинок та кримінологію для передбачення впливу на злочинність і зловживання наркотиками. Всі ці предмети не будуть відомі на найвищому рівні ухвалення політики, але складатимуть різні частини знання, що має відношення до даної політики.

Політичні експерти та радники застосовують свої інтелектуальні знання до суспільних проблем: показують, як спільнота повинна організовуватися і вести свої справи. Як правило, вони докладно не обізнані з природничими науками, що постачають необхідне для вироблення політики знання, але не досліджують соціальних проблем. Безперечно, природничі науки — це частина аналізу політики стосовно того, що забезпечують даними, використовуваними для розв'язання принципів проблем. Однак аналіз політики набагато безпосередніше пов'язаний з суспільними науками, зокрема з політичною наукою, економікою, історією, соціологією, антропологією та юриспруденцією поряд з управлінням, плануванням та філософією, бо політичні проблеми — це передусім людські суспільні проблеми. Суспільні науки мають справу з людським суспільством, його еволюцією, структурою та динамікою, а тому безпосередньо пов'язані з аналізом політики.

Аналіз політики співвідноситься з суспільними науками, але не збігається з ними. Відмінність більш ніж термінологічна: знання, породжене суто суспільними науками, не так часто використовується на практиці, як того хотіли б дослідники¹³. Якщо погодитися з тим, що аналіз політики застосовується для вироблення політики і використовується в політичному процесі, то виникає запитання: що ж робить його таким привабливим? Якими особливостями, відсутніми у суспільних науках, він виокремлюється? Лише зрозумівши цю відмінність, зможемо вказати відповідну сферу застосування обох підходів і найкращі засоби обміну результатами між ними. Найширше використовується класифікація аналізу політики та суспільних наук на фундаментальні та прикладні дослідження. Наприклад, Ганушек розрізняє фундаментальні дослідження, продиктовані теорією і спрямовані на знаходження відповіді

на теоретичні питання, та аналізом політики, зосередженим на деталях програм та пропозицій¹⁴. Однак навіть у межах суспільних наук помітна різниця між фундаментальними та орієнтованими на політику дослідженнями. Наприклад, у політичній науці вчені можуть бути зацікавлені в раціональному виборі теорії як такій для розв'язання загадок, які вона ставить. Інші, не менш зацікавлені в теорії (наприклад, теорії поведінки зацікавлених груп), спрямовуватимуть свої дослідження на конкретні сфери політики. Потрібна надійніша класифікація, яка б розглядала дослідження, пов'язані з політикою, у *рамках* суспільних наук.

Якщо ми цікавимося всіма дослідженнями, що стосуються політики, то їх можна поділити на теоретичний та прикладний аналіз політики¹⁵. Щоб краще зрозуміти цю різницю, треба спочатку окреслити елементи політичного процесу, котрі можуть з'явитися під час аналізу. На мал 2.1 подано ці елементи, а в наступних розділах їх буде докладно обговорено.



МАЛ. 2.1. Політичний процес

Політичний процес складається з трьох елементів або компонентів, що можуть бути власне об'єктом аналізу. *Детермінанти* політики — це причини, які можна вважати відповідальними за появу політики. До них можуть входити сили з довкілля в широкому розумінні цього слова, як-от рівень економічного розвитку і політична культура або, конкретніше, громадська думка, партійний конфлікт, вибори, тиск зацікавлених груп і публікації в засобах масової інформації. *Зміст* політики, як пояснювалося в попередньому розділі, може охоплювати завдання і наміри, визначення проблеми та знаряддя управління нею. *Впливи* політики можуть бути очікуваними і неочікуваними для її прямого об'єкта — політичної системи (наприклад, законність), економічної системи (наприклад, продуктивність виробництва або конкурентоздатність) або соціальної системи (наприклад, єдність спільноти). Найперше зацікавлення викликає вплив політики на очікувані проблеми або цілі: наприклад, чи іпотечні субсидії справді полегшать фінансовий тягар і дозволять людям володіти власним будинком? Чи субсидії на перебазування підприємств таки приваблять нові галузі до економічно занепалих територій? Чи позики студентам і стипендіальні програми насправді збільшать доступ бідним до освіти? Чи урядова реклама помітно зменшить споживання алкоголю, наругу в колі сім'ї або дискримінацію? Це головні питання для творців політики, бо державна політика — це пошук розв'язання проблеми; якщо оцінка показує, що проблеми залишаються або становище погіршується, то треба шукати нового розв'язання або визначення проблеми.

Політика часто супроводжується неочікуваними наслідками. Візьмемо для прикладу Спільну сільськогосподарську політику (ССП) Європейського співтовариства (ЄС). ССП, ухвалена після підписання Римського договору в 1957 році, передбачала досягнення п'яти головних цілей: збільшення продуктивності сільськогосподарського виробництва, пристойного рівня життя для фермерів, стабілізації ринків, регулярного постачання та розумних споживчих цін¹⁶. На всій території ЄС було запроваджено спільні цінові норми, за якими урядові органи скуповували надлишкові проду-

кти; податки та компенсаційні збори призначалися для контролю за дешевим сільськогосподарським імпортом; стали доступними експортні субсидії. На той час сільськогосподарське виробництво використовувало 20 відсотків усієї робочої сили країн ЄС і відповідало за 10 відсотків його валового національного продукту (ВНП). З плином часу ці пропорції зменшилися, але ССП зросла до 60 відсотків бюджету ЄС. У 1991 році ССП обійшлася у 30 мільярдів екю або, 38,7 мільярдів канадських доларів¹⁷. ССП спричинилася до кількох неочікуваних наслідків. Європейські споживачі в багатьох випадках платять удвічі більше, ніж на світовому ринку, за харчові продукти тоді, коли утворюються величезні “озера вин” та “гори масла” внаслідок державної закупівлі надлишкових продуктів. Левова частка субсидій припадає великим фермам, а малі ледве на них виживають. ССП підтримала крикливу політичну клієнтуру, яка наполегливо захищає свою програму до такої міри, що напередодні 1991 року сільськогосподарські субсидії стали найбільшим каменем спотикання на переговорах про світову торгівлю¹⁸.

Як правило, але не завжди, теоретичний аналіз політики зосереджується на взаємозв'язку детермінантів та змісту політики, іншими словами, на поясненні природи політики, її властивостей та змісту. Така орієнтація характерна для політичної науки, історії та соціології. Однак економічна наука має розпорядче або нормативне спрямування завдяки її припущенням щодо ефективності ринкової системи та її спроможності вимірювати речі у грошовому вираженні. Тому вона приділяє більше уваги впливу державного втручання на ринкові механізми. Теоретичний аналіз політики ставить собі за мету дати справедливе упродовж певного часу і на певній території порівняльне пояснення державній політиці. Мало хто з суспільствознавців нині вірить, що здатний відкрити “закони” людської поведінки, але всі пробують пояснити окремі випадки на основі знання про загальні сили, виокремлені в рамках загальної теорії. Намагаючись пояснити, чому Канада віддає більшу, ніж США, частину свого ВНП на соціальне забезпечення, політичний експерт-теоретик звичайно зробить огляд наукової літератури

про видатки держави загального добробуту, обере правдоподібні теорії і перевірить їх наявними фактами. В цьому розумінні експерт-теоретик зацікавлений загальною теорією як конкретним випадком. А ще експерт-теоретик не прагне, принаймні спочатку, змінити політику, лише хоче пояснити і зрозуміти її. Він проводить свої дослідження для самого себе і рідко коли на контрактній основі. Його дослідження бувають тривалі, а тому вичерпні. Як суспільствознавець він вважає себе відносно безстороннім.

Прикладний аналіз політики можна характеризувати, з невеликим перебільшенням, як повну протилежність до теоретичного аналізу політики. Його увага, як правило, звернута на зв'язок між змістом політики та її наслідками. Він шукає відповіді на різні питання. Чи ця політика досягає своїх цілей? Чи вона ефективна? Чи немає кращих альтернатив? Усі ці питання стосуються *оцінювання* та визначення ефективності політики. Вони зосереджуються на змісті конкретної політики та політичної проблеми і ставлять собі за мету оцінити наслідки політики, а не пояснити її зміст. Такий підхід використовує певний контекст: має справу з конкретною політикою у конкретних умовах, а не ставить питання у теоретичній площині. Мета оцінювання — поліпшення і зміна, а тому прикладний аналіз політики відіграє політичну роль, чого не можна сказати про теоретичний аналіз політики. Прикладний аналіз політики звичайно проводиться на контрактній основі для творців політики або клієнтів, втягнутих у політичний процес, часто гарячковий і бурхливий, унаслідок чого прикладний аналіз має здійснюватися якнайшвидше. І нарешті, особи, які беруться до прикладного аналізу політики, не мають ілюзій щодо його об'єктивності: оскільки його проводять для клієнтів, що мають специфічні інтереси і керуються специфічними цінностями, то аналіз часто саме це і відбиває. Політичні експерти-прикладники принаймні вважають себе помічниками у виробленні "кращої" політики. Різницю між теоретичним і прикладним аналізом політики підсумовано в табл. 2.1.

Ці два види аналізу відрізняються інституційно і служать різним цілям. Більшість теоретичних аналізів

ТАБЛ. 2.1. Підсумок відмінностей між теоретичним і прикладним аналізом політики.

	ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ	ПРИКЛАДНИЙ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ
ЦЕНТР УВАГИ	теорія; “великі питання”	конкретна політика; конкретні проблеми
СПОСІБ АНАЛІЗУ	пояснення	оцінювання
ЦІЛЬ	зрозуміти політику	змінити політику
ПРОГРАМА ДОСЛІДЖЕННЯ	незалежна	визначена замовником
ТРИВАЛІСТЬ АНАЛІЗУ	довга	коротка
ЦІННІСНА ОРІЄНТАЦІЯ	прагнення “об’єктивності”; нейтральність	прийняття цінностей замовника; обстоюван- ня покращень

здійснюється в університетах і кількох незалежних “мозкових центрах”, як-от Інститут досліджень державної політики, тоді як політичні експерти-прикладники працюють для урядів, приватних консультаційних фірм та зацікавлених груп. Теоретичний аналіз створює інформацію, теорії і моделі, які можуть використовуватися для практичного вироблення політики; прикладний аналіз породжує інформацію, надзвичайно корисну для університетських дослідників. Однак теоретичний аналіз політики не дуже придатний для надання прямих порад у політичному процесі. Наприклад, у зв’язку з таким питанням, як закриття школи, увага політичних експертів-теоретиків буде повернута до того, щоб пояснити появу питання на порядку денному, сукупність інтересів громади і можливі наслідки політики, спираючись на існуючі теорії влади та впливу. Ніщо з цього не допоможе владі вирішити, які школи треба закрити. Дослідження науковця-теоретика в цій сфері могло б бути корисним для окреслення головних політичних учасників та їхніх ресурсів, але будуть потрібні знання для розв’язання техніч-

них питань використання школи, забезпечення доставки учнів автобусами до школи, встановлення співвідношення кількості учнів до кількості вчителів та ефективного розміщення ресурсів.

Теоретичному та прикладному аналізу політики, хоча й відмінних у цих відношеннях, властиві упередження, які породжені спільною для суспільних наук основою. Від свого зародження суспільні науки взяли на озброєння “позитивізм”, тобто пошук загальної теорії людської поведінки, побудованої на емпірично перевірюваних фактах та причинно-наслідкових відношеннях. Методологічне припущення основного напрямку суспільних наук зводиться до того, що люди — це об’єкти, яким властива поведінка; завдання науки полягає в тому, щоб описати характер поведінки разом з її об’єктивними причинами або корелятами. Уявімо собі, що суспільство складається з більярдних кульок, які стикаються між собою; уважне спостереження виявить повторюване розміщення куль. З кожним розміщенням можна пов’язати причини і наслідки, і в кінцевому рахунку наслідки втручання (наприклад, додання нових більярдних кульок або зміна кількості зіткнень) будуть цілком передбачуваними. Не буде потреби (і можливості) “проникнути в голови” більярдних кульок для того, щоб збагнути значення їхньої поведінки, зрозуміти їхні міркування та мотиви. Основи більшості суспільних наук, перенесені у прикладний аналіз політики, дістали назву позитивістських¹⁹, біхевіорістських²⁰ або проекту раціональності²¹. Хоча ці підходи де в чому виглядають перебільшенням, їхні припущення лягли в основу більшості робіт, розпочатих під назвою “аналіз політики”.

Разючим прикладом обмеженості цих припущень як для вироблення політики, так і для її аналізу може бути незavidне становище індіанців племені Оджибва у Грасі-Нероуз, у провінції Онтаріо²². В 60-х роках плем’я жило з того, що давала земля, позбавлене будь-яких послуг, без електроенергії та освітніх закладів. У 1963 році Міністерство у справах індіанців вирішило переселити плем’я на п’ять миль на південний схід для того, щоб воно мало шляхове сполучення з Кенорою, а уряд міг забезпечити їх медичними та освітніми послугами,

водогоном, каналізаційною системою та житлом. Соціальна структура громади, яка передбачала великі сім'ї, невтомну працю та відповідальність перед лицем матеріальних нестатків, розвалилася. Безпробудний алкоголізм уразив чоловіків, які перестали працювати, поширилася групова злочинність, а дітей залишено напризволяще. Хоча матеріальна скрута відіграла важливу роль, головною проблемою, здається, була втрата духовності, цілей, почуття спільності. Все це не бралося до уваги, коли уряд визначав свою політику, бо питання культури та духовності звичайно не є складовою частиною аналізу політики.

Інші приклади позитивістського, технократичного підходу до аналізу політики стосуються конституційної політики. З часу ухвалення 1982 року Хартії прав і свобод відбувалися тривалі дискусії щодо справедливого врівноваження прав і визнання різних секторів канадської спільноти. Перші суперечки щодо невдалої Мічлейкської угоди велися навколо того, що малося на увазі у фразі “окреме суспільство” стосовно Квебеку. Етнічні групи та жіночі організації виступили проти такого формулювання (а також інших частин угоди) з огляду на його можливий вплив на природу країни (дуалістичну, не полікультурну та полірасову) і небажання квебекського уряду брати до уваги жіночі права у цій провінції²³. Неможливо зрозуміти динаміку дискусій щодо Мічлейкської угоди, якщо не збагнути таких складових елементів, як значення, символ і статус. Ці явища досить віддалені від традиційних підходів, притаманних як теоретичному, так і прикладному аналізу політики.

Альтернатива, обговорювана в розділі третьому, передбачає обережніший підхід до фактичних даних, більше бажання користуватися здоровим глуздом як інтелектуальним знаряддям та відмову відділяти факти від цінностей. У такому випадку прикладний аналіз політики скоріше стосується “формування справедливого і вичерпного погляду, надання провінційним розмовам ясної перспективи, створення центрів стислої і надійної інформації та донесення ретельно зібраної правди владі або принаймні тим її представникам, які “пересидять” інших”²⁴. Розділ третій присвячений та-

кож методикам оцінювання, які лежать в основі традиційного прикладного аналізу політики. В останній частині цього розділу зроблено спробу осмислити теоретичні підходи, поширені в теоретичному аналізі політики, тобто аналізі політики, що керується більше інтересами наукової галузі, ніж потребами клієнтів.

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Якщо теоретичний аналіз політики практикують лише університетські професори, виходячи з чисто наукових інтересів, а не завдань злободенної політики, то навіщо клопотатися його розглядом? Для цього є три головних причини. Перша — як уже зазначалося, між фундаментальною суспільною наукою та прикладним аналізом політики існують відносини співжиття. Більшість політичних експертів здобули освіту із суспільних наук, а тому живляться ідеями конкретних дисциплін. Варто нагадати собі, як ці дисципліни самі звертаються до політичних проблем. Крім того, результати прикладного аналізу політики — доповіді, опитування, дослідження, дані, промови, законодавчі акти — стають сировиною для фундаментальних суспільствознавчих досліджень. Друга — хоча теоретичні дослідження політики диктуються іншими інтересами, вони мають відношення до неї, хоча звичайно у віддаленій перспективі. Наприклад, “Канадський виклик” Крістіана Діфура — це безладний нарис про важливість завоювання Канади англійцями та французами для з’ясування канадсько-квебекських стосунків. Він побудований на історичному аналізі і не має безпосередньої політичної мети, але притягнув до себе пильну увагу в Квебеку як засіб розуміння поточного конституційного глухого кута²⁵. Третя — не може бути повного розриву між теорією та практикою. Кожна “практична” і “прикладна” частина аналізу політики перебуває, свідомо чи ні, під впливом теорії. Роздратування, висловлюване іноді практиками з приводу теоретичних монографій, до певної міри має підстави (чимало таких книжок написано жажливою мовою), але їх не слід відкидати, бо вони несуть значні теоре-

тичні знання. Досвідчений політичний експерт іде в ногу не тільки з досягненнями у своїй галузі, але також із ширшою політикою та літературою із суспільних наук. Таким чином, він тримає вікна свого розуму відчиненими і сприяє гнучкому та глибокому розумінню проблем, можливого лише завдяки теоретичній рухливості.

Як уже згадувалося, всі суспільні науки здатні приносити знання, що мають відношення до політики. Традиційно найголовніші ролі відігравали економіка, політична наука, державне управління, історія та соціологія, хоча спостерігалися звернення до археології та антропології у випадках, коли йшлося про вплив проєктів розвитку на стародавні пам'ятки та звичаї, а мовна політика була врожайним полем для внеску лінгвістики.

Перед тим як розглядати панівні теоретичні підходи в основних дисциплінах, важливо нагадати, що теоретична орієнтація досліджень диктується не лише чистою теорією. Здебільшого до досліджень спонукають теоретичні міркування. Але суспільним наукам, як і всім наукам, також властива широка сукупність того, що називають “загадками”, якими займається в будь-який час велика кількість дослідників. Це сфера “моделей” та вторинних гіпотез, заповнених по вінця різноманітними і часто дивними питаннями. Хоча дехто наполягає на дослідженні цих загадок, посиляючись на сучасний стан знання³⁶, незаперечним є той факт, що в більшості суспільних наук існує слабший зв'язок між високою теорією та дослідницькою практикою, ніж у природничих. Наприклад, соціологічний часопис може містити статті про утворення класів у Канаді в дев'ятнадцятому столітті, про куріння сигарет підлітками віком до тринадцяти років, про мотиви нанесення на шкіру татуювання та характер голосування жителів провінції Альберта в 30-х роках нашого століття. Так само погляд, кинутий на економіку, політичну науку або історію, виявив би дослідників, які працюють одночасно над високою теорією та гостро цікавими маленькими питаннями. Іноді саме вони стають найцікавішим доробком у прикладному аналізі політики. Невеличке дослідження про відхід добровольців з непри-

буткових організацій могло б бути кориснішим для творців політики, ніж більш науковий аналіз природи держави загального добробуту в двадцятому столітті. Знайомство із суспільствознавчою літературою і теоретичними підходами до аналізу політики означає певне розуміння набору загадок, що цікавлять дослідників у даній дисципліні.

А проте теорія — це ключовий аспект теоретичної орієнтації до аналізу політики. Не зосереджуючись на теоретичних підходах, властивих лише одній дисципліні, або на намаганнях досягти неможливого й оглянути всі панівні теорії, на кількох наступних сторінках спробуємо окреслити логіку трьох основних схем, в які вкладаються найважливіші теорії. Ідеться не просто про те, щоб розкласифікувати теорії, а щоб спромогтися глибше зрозуміти, яким чином ми складаємо собі уявлення про світ. Наводяться приклади теорій, а також деякі питання, до яких треба звертатися в кожній з цих схем для того, щоб гарантувати задовільність аналізу. Ось ці три основні схеми: *структурна визначальність, раціональний учасник процесу та значеннєві системи*²⁷. Схематично вони подані на мал. 2.2. Ці універсальні параметри властиві кожній суспільствознавчій теорії, бо кожна з них має справу з людськими учасниками процесу і намагається пояснити їх поведінку. Ключовий варіант визначається вагою, яку надають структурним чинникам.

СТРУКТУРНА ВИЗНАЧАЛЬНІСТЬ

Вже давно із спостережень над людськими справами стало очевидно, що колективна поведінка часто виявляється у надзвичайно тривких формах. Якби люди діяли тільки як окремі особи, то послідовності, яку ми бачимо у всьому — від одягу та поведінки за столом до таких інституцій, як одруження та заняття, — напевне, не було б. Мало того, серед певної категорії учасників часто спостерігається подібність у поведінці. Наприклад, зовсім недавно чоловіки в основному працювали поза домом, жінки — вдома, а серед економічних та етнічних груп довго зберігається певна модель розпо-

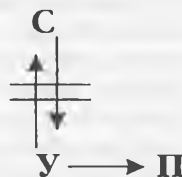
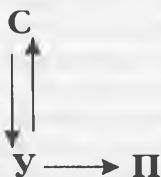
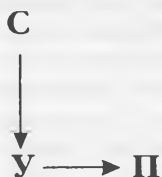
ділу доходів. Якби такі справи залежали чисто від індивідуального вибору і поведінки, то можна було б сподіватися більших відмінностей. І тоді ми спостерігали б випадковий збіг індивідуальних поведінок — щось схоже на гру кольорів на стадіоні під час бейсбольного матчу. Забарвлення стадіону могло б легко змінитися, якби тільки глядачі пересіли на інші місця. А все-таки ми знаємо, що деякі суспільні моделі надзвичайно жорсткі. Стать — це лише один приклад.

Взаємопов'язаність певних соціальних і політичних моделей разом з їхнім імунітетом до змін сприяла у суспільних науках усталеній традиції “структурної визначальності”. Структура в цьому випадку менш важлива, ніж логіка підходу, властивого всім теоріям цієї сім'ї. Мал. 2.2 ілюструє цю логіку у вигляді відношення

Структурна
визначальність

Раціональний
учасник

Значеннєві
системи



С — структура
У — учасник
П — поведінка

МАЛ. 2.2. Три теоретичні схеми

між структурою, учасником та поведінкою. Стрілки проходять із структурних або системних умов *через* учасника і виявляються в індивідуальній поведінці. Індивіди можуть думати, що вони діють незалежно, тоді як фактично доступна сукупність прагнень і припущень визначається структурою. Однак у деяких випадках окремим учасникам не треба зовсім з'являтися на сцені; теорія може зосереджуватися винятково на особливостях структури або розглядуваної системи. Іноді

це лише стенографічний опис, бо суспільні структури мають спиратися на суспільство, а суспільство — це не що інше, як сукупність індивідів. Таким чином, коли економісти розглядають наслідки різниці валютних курсів, нижчих відсоткових ставок або раптового підвищення цін на товари широкого споживання, їхня мова може відображати системні зміни і реакції, але логіка фактично спиратиметься на ймовірнісні припущення щодо поведінки великої кількості індивідів (споживачів або виробників) у добре визначених ситуаціях. Інакше кажучи, ці підходи належать до категорії раціонального учасника.

Марксизм і фемінізм — це найголовніші приклади теорій структурної визначальності. Ясна річ, у межах обох цих орієнтацій відбуваються складні суперечки про роль структури і державних органів, про межі визначеності та потенціал індивідуальних дій. Однак в основі обох підходів лежить припущення про існування сукупності змінних величин, які допомагають структурувати поведінку. На думку марксистів, природа капіталістичної системи, безперечно, сприяє потужним централістичним тенденціям. Приватна власність — корінь утворення класів, що в свою чергу визначає внутрішню політику, природу держави і навіть міжнародних економічних та політичних подій. Волес Клемент чудово ілюструє цю логіку:

Нерівності, які виражаються у злиднях, неоднаковому розвитку регіонів, безробітті та дискримінації за расою, статтю або віком, — усі вони зумовлені класом як структурою. Нерівності у користуванні владою пов'язані з класом і патріархатом як структурами, що пронизують суспільство. Все це багатогранні проблеми. Таке ж значення мають ідеології, які служать виправданню, поясненню та оцінюванню нерівностей, і свідомість, що охоплює розуміння і прийнятність їхнього пояснення (незалежно від того, чи учасник знає про ці припущення, чи ні)...²⁸

Феміністська теорія вважає патріархат у всіх суспільствах головним структурним чинником. Тому стосунки між статями розглядаються як владні стосунки, коли протягом історії чоловіки уярмили жінок у домаш-

ній, політичній та економічній сферах. Радикальні феміністи вважають, що патріархальні владні відносини врешті-решт торкаються кожної суспільної інституції, а отже, й широкого діапазону людської поведінки. Наприклад, Мероні і Лакстон стверджують, що статева диференціація універсальна, але не природна (вона залежить від складних структур влади), а індивідуальність формується в основному статтю³¹.

Марксизм і фемінізм — це два добре розроблених приклади структурної визначальності, але є ще інші, менш досконалі. Наприклад, Сеймур Мартін Ліпсет вважає більшість відмінностей між Канадою та США спадщиною американської революції: “США — країна революції, Канада — контрреволюції”³⁰. На системному рівні Ліпсет вважає таку різну реакцію на американську революцію формувальними подіями, що виражають різні принципи організації. З плином часу, коли ці принципи інституціоналізувалися, вони набрали власної сили і далі впливали на все — від релігії до багатокультуралізму. Інший приклад — це твердження, за яким різні політичні інституції ведуть до різних способів розв’язання конфлікту і приносять різні політичні результати. Різниця між парламентським та президентським режимами або унітарним та федеральним належить до цієї категорії. Наприклад, Крістофер Леман кілька років тому стверджував, що різні набутки реформи соціального забезпечення в Канаді та США на початку 70-х³¹ років кореняться в різних інституційних структурах³¹.

Структурна визначальність, властива сім’ї теорій, віддає перевагу системі і структурі перед індивідуальним розрахунком. За логікою цього підходу індивідуальний учасник, якщо взагалі про нього згадують, стає провідником потужних суспільних сил. Сила теорій структурної визначальності в її спроможності освітити ширші моделі поведінки за допомогою ретельного аналізу того, як ці сили діють. Але їм притаманні і типові слабкості. Наприклад, їм важко дати собі раду з відхиленнями від передбаченої моделі поведінки. Капіталізм залишається капіталізмом, і все ж серед капіталістичних систем у різних країнах існує суттєва різниця. Те ж саме можна сказати про патріархат,

оскільки стосунки між статями змінюються від країни до країни. Звична реакція на цю слабкість — залучення таких змінних величин, як-от культура, або аргументу про те, що історичний збіг обставин спонукає до вибору, який у довготривалій перспективі веде до відмінностей. Друга слабкість виявляється на мікрорівні: як саме структурні і системні сили дають про себе знати в індивідуальній поведінці? Відповідь може бути проста: соціалізація, бо сукупність доступних варіантів вибору для учасників визначається структурними силами. Звідси недалеко до цікавих аналізів таких “приводних пасів” ідеології, як засоби масової інформації.

РАЦІОНАЛЬНИЙ УЧАСНИК

Теорії раціонального учасника, логіка яких представлена на мал. 2.2, приділяють набагато менше уваги структурі. Справді, їхнє прагнення зводиться до остаточного усунення будь-якого поняття про структуру як про щось, відокремлене від індивідуальних дій. Моделі поведінки існують, але не тому, що індивідами мимоволі поганяють або диригують більші сили. Ці теорії виходять з того, що всі індивіди, незалежно від культури або становища, діють більш чи менш відповідно до раціональних принципів. Ці принципи такі: 1) людям властивий сталий транзитивний порядок уподобань (якщо я віддаю перевагу **A** перед **B**, а **B** перед **C**, то я віддаю перевагу **A** перед **C**); 2) вони керуються особистою вигодою, тобто намагаються її максимізувати; 3) вони мають повну інформацію про своє становище. За однакових умов та однакового порядку уподобань раціональні індивіди будуть схильні поводитися однаково. Відмінності виникають тоді, коли різняться умови та уподобання. Сучасна мікроекономічна теорія — найкращий приклад теорії раціонального учасника. Можемо побачити її в дії на прикладі нафти. Якщо ціни на нафту зростатимуть, споживачі, очевидно, зменшать споживання такою мірою, щоб максимізувати свої доходи. Можемо передбачити, що індивіди в групах з різними доходами діятимуть по-різному, і встановити певні загальні моделі витрат і споживання.

Справді, на основі цих відносно простих припущень, можна побудувати надійні моделі, спроможні прогнозувати наслідки змін податків або цін, що прокочуються хвилями в економіці. Інший приклад — теорія ігор. Найпростішою і найвідомішою є “дилема в’язнів”, яка ставить двох гравців у становище, коли вони мають обмежений вибір варіантів поведінки з відомим вигравшем. Виграші залежать від того, чи гравці діють узгоджено, але самі вони не знають, як насправді діятиме інший гравець, і не можуть спілкуватися. Аналіз таких та інших прикладів може виявити моделі людської поведінки в ситуаціях, близьких до ігор. Ще один приклад — це теорія суспільного вибору, застосування мікроекономічного аналізу до політики. Вважається, що політичні діячі, керівники зацікавлених груп, державні службовці та громадяни намагаються максимізувати свої уподобання. Оскільки політика стосується колективної дії, а індивіди часто можуть мати вигоду від групової дії (наприклад, очищення довкілля) навіть тоді, коли фактично не беруть у ній участі і не підтримують її, то теорія суспільного вибору приділяє багато уваги розгляду парадоксів колективної дії.

Спробу докладного опису теорій раціонального учасника в цій книжці неможливо зробити, а тому всю увагу зосереджено на їхній логіці. Багатьом ця логіка здаватиметься явно фальшивою. Індивідам не властивий чіткий транзитивний порядок уподобань, не завжди вони діють, керуючись особистими інтересами, і рідко мають ясне і правильне уявлення про своє становище. Всі припущення моделей раціонального учасника, як і вся теоретична схема, не безсумнівні. Відповідь на цю критику полягає в тому, що припущення навмисне спрощено. Сила цього підходу не в самих його припущеннях, а в його здатності сприяти розумінню і навіть передбаченню людської поведінки. Однак у теорії раціональної дії залишається нерозв’язаною надзвичайно цікава проблема про те, що станеться, якщо ослабити припущення, тобто якщо, наприклад, взяти до уваги недосконалість знання. Можна піти навіть далі у дослідженні меж раціональності, якщо врахувати досить широке визначення цього поняття. Наприклад, чому люди курять? Яку стратегію вони обирають, щоб

обійти проблему інформації та слабкість волі? Зверніть увагу, що в теоріях такого гатунку учасники роблять вибір, розглядають альтернативи, оцінюють своє становище і відповідно поводяться. Хоча між становищем та учасником існує взаємодія, в центрі пояснення перебуває учасник. Становище визначається досить скупко з метою максимізації пояснювальної спроможності теорії.

ЗНАЧЕННЄВІ СИСТЕМИ

Ця сім'я теорій трохи менш чітка, ніж перших дві. Вона віддає індивідуальному учаснику більше першості та самостійності, ніж звичайно структурні теорії, але відрізняється від підходів чисто раціонального учасника у двох відношеннях. По-перше, теорії значенневих систем виявляють інтерес до походження людських уподобань, а тим самим до різноманітних соціальних, економічних та політичних чинників. По-друге, ця сім'я теорій стверджує, що на уподобання впливає значення, яке їм надається. Наприклад, проституція приносить більший дохід, ніж більшість канцелярських занять, але більшість людей обирає останнє. В гру вступають уявлення про гідність разом з нормами поведінки. Більшість спроб захистити певний "спосіб життя" спирається на цей значенневий вимір. Життя — це щось більше, ніж вузькі вигоди; воно невіддільне від значення та символічного порядку, що надає йому сенсу, а різним зусиллям та інтересам — вартості.

Теорії значенневих систем заводять аналіз політики у сферу культури, суспільних норм і символів. Ці явища цілком реальні, але менше, ніж інші дві сім'ї теорій, піддаються методам стандартних суспільних наук. Спостерігається тенденція до розширення діапазону підходів і теорій, еkleктичніших і своерідніших, доступних досліднику. Хоча дані та відтворювані свідчення складають, безперечно, головну частину теорії значенневої системи, її суть полягає у дослідженні людських думок та мотивів і спробах на цій основі зрозуміти світ. Коли це вдасться зробити, з'являється можливість пояснити людську поведінку в різних ситуаціях. На

відміну від теорій раціональної дії, в цьому випадку опис ситуацій та розуміння цінностей і мотивів групи повніші й докладніші. Приклад міг би зробити цю відмінність виразнішою.

Суспільствознавців зацікавило розгортання “суспільних рухів”. Хоча дослідники дають їм різні визначення, але всі погоджуються, що до головних рухів належать: рух за громадянські права у США, студентські протести і виступи проти війни у В’єтнамі, жіночий рух, екологічний рух або рух за збереження довкілля (включно з антиядерним рухом) і рух за мир. У Канаді до цього хочеться додати етнічний, мовний рух та рух за права корінного населення. До недавніх рухів у Європі та Північній Америці належать рухи на захист гомосексуалістів і лесбіянок, інвалідів та противників куріння. За останні двадцять років розвинулися два підходи до аналізу сучасних суспільних рухів. Перший, відомий як “мобілізація ресурсів”, використовує теорію раціональної дії. Другий — “нова теорія суспільних рухів” (НТСР), у своєму поясненні походження і функцій цих рухів спирається більше на значеннєві системи.

Хоча прихильники першого підходу по-різному наголошують деякі моменти, які розвивають у теорії, та всі вони, однак, дотримуються кількох основних припущень³². Загалом з точки зору теорії мобілізації ресурсів конфлікти і невдоволення — це нормальні явища в будь-якому суспільстві, а тому беззаконня або ідеологія не може пояснити колективних дій. Оскільки в будь-якій суспільній і політичній владній структурі завжди існує “надлишок” невдоволення, то проблема колективних рухів передусім організаційна. До змінних величин, критичних для мобілізації ресурсів, серед інших, належать: фінансові ресурси, персонал і керівництво, доступні структури, мережі зв’язку і широке коло виборців, яких можна схилити до підтримки. В цьому підході набирає сили тенденція вважати суспільні рухи стратегічною дією і наголошується на раціональних розрахунках лідерів (організаторів) руху та їх прихильників. Ця сторона раціонального розрахунку висунула на передній план у багатьох наукових працях, що намагаються пояснити, чому люди приєд-

нуються до груп та рухів, проблему “зайця” — стосовно того, що люди дістають вигоду від руху, не будучи зобов’язаними приєднуватися до нього чи його підтримувати. Оскільки за самим визначенням суспільні рухи стосуються людей, то критична проблема ресурсів, поки люди діють начебто раціонально, полягає в тому, як би їх спонукати до участі за відсутності примусу та вибіркового вигод.

На протипагу теорії мобілізації ресурсів у науковій літературі НТСП, що розвивається головню в Західній Європі, більш серйозно розглядається проблема “новизни”, а також зосереджується увага на різних вимірах колективного життя цих рухів. Наукова література НТСП виходить з припущення, що нове невдоволення, відображаючи фундаментальні зміни у структурі західних суспільств, виникло в 60-і роки. Якщо в теорії мобілізації ресурсів помітна тенденція вважати невдоволення постійною (і зайвою) рисою, що мусить змагатися з іншими інтересами на політичній арені, рідко досягаючи успіху, то в науковій літературі НТСП самі рухи вважаються відображенням нових способів мислення. Кландерманс і Тероу так про це висловлюються:

Вона підкреслює, що нові рухи (рух на захист довкілля, жіночий рух та рух за мир) відрізняються від старих рухів (загалом названих робітничим рухом) цінностями, формами дії та складом учасників. Вважається, що нові суспільні рухи — це реакція на структурні зміни в західних індустріалізованих суспільствах³³.

Щобільше, мета цих рухів — не тільки створити нові “політичні простори” і заснувати нові утворення серед раніше неполітизованих груп населення, але також лобювати уряди. В цьому розумінні колективна дія — сама по собі важлива ціль суспільного руху. Наукова література НТСП стверджує, що, незалежно від значущості причин появи цих рухів, вони позначені пошуком та увиразненням нового утворення в контексті ширших суспільних структур, з якими вони змагаються³⁴. Всі головні рухи — студентські, жіночі, за мир, за чисте довкілля і проти ядерної зброї, етнічні, мовні та проти бідності — відкинули традиційні цінності капіталісти-

чного суспільства. Вони шукають нових визначень ставлення людського роду до природи, праці, споживання, протилежної статі, кольору шкіри та мови. За словами Бретона, в їхньому порядку денному ставиться вимога змінити “порядок символів” суспільства³⁷.

ВИСНОВКИ

В цьому розділі визначено поняття “аналіз політики”. Надто широке, воно могло охопити будь-яку форму кваліфікованого мислення про суспільні справи. Надто вузьке визначення на самому початку ризикувало обернутися натяком на те, що звичайні громадяни не повинні претендувати на обговорення та роздуми про державну політику або що вони роблять це невміло. На основі використаного тут широкого визначення до професійних політичних експертів можна віднести газетних оглядачів, фахівців з політичних наук та урядових експертів. Досліджуючи трохи докладніше природу професійного аналізу політики, ми вказали на відмінність між теоретичним та прикладним підходами. В попередньому параграфі зроблено спробу показати різноманітність теоретичних орієнтацій, що існують в академічній науці. Хоча вони не вичерпують всього переліку робіт про природу політики в суспільних науках, але створюють надійну основу для пояснення та аналізу.

Треба пам'ятати про три важливі елементи цих широких сімей теорій: 1) вони вказують лише на загальну логіку співвідношення між структурами (системами або ситуаціями), учасниками та інтерпретаціями, які вони приймають; у рамках кожної сім'ї існує широкий вибір підходів; 2) види теорій взаємно не виключають один одного; наприклад, існують марксистичні раціонального вибору, і дослідження НТСР виявили структурні основи їхньої появи в сучасних капіталістичних державах; справді, що всеохопніша та досконаліша теорія, то ймовірніше об'єднання усіх трьох логік в одну пояснювальну схему; 3) ці теоретичні орієнтації ведуть до досліджень, спрямованих передусім на пояснення, а не на саме покращення політики. Наприклад,

огляд політичних досліджень американських вчених показав, що близько 40 відсотків з них “очевидно не принесуть великої користі творцям політики”, бо продиктовані потребами окремої дисципліни³⁶. В наступному розділі розглядаються деякі методи, використувані в галузі прикладного аналізу політики, та останні критичні зауваження щодо справжньої природи прикладного аналізу політики.

ПРИМІТКИ

- ¹ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, © 1987).
- ² William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1981), p. 31.
- ³ Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1988), p. 25.
- ⁴ Питання про місце “професійних соціальних обстежень” обговорюється у: Charles E. Lindblom and David K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979). Більш фундаментальні гносеологічні проблеми, тобто питання про те, що врешті-решт означає справжнє знання, обговорюються у: Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1990), esp. Part IV.
- ⁵ Поняття про колективне або організоване знання запозичено у: Karl R. Popper, *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach* (Oxford: Clarendon Press, 1972), esp. ch. 3.
- ⁶ Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 7.
Там само, с. 44.
- ⁸ John M. Quigley and Suzanne Scotchmer, “What Counts? Analysis Counts,” *Journal of Policy Analysis and Management* 8 (1989): 488.
- ⁹ Стоун відзначає це, підкреслюючи важливість поняття “суспільний інтерес”. Див.: Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, pp. 14–15.
- ¹⁰ Carl Cuneo, *Pay Equity: The Labour-Feminist Challenge* (Toronto: Oxford University Press, 1990), ch. 3.

- ¹¹ Професійні асоціації, звичайно, існують. У США найвідомішими є: Американське оцінювальне товариство та Асоціація аналізу державної політики та управління. Перша опублікувала низку норм оцінювання політики. В Канаді найближчими еквівалентами є Канадське оцінювальне товариство та Інститут державного управління Канади, що видають свої часописи. Інститут розробив етичний кодекс для державних службовців. Жодна з цих організацій не відповідає професійним органам, що регулюють медичну практику та бухгалтерський облік. У цих випадках практики мають задовольняти професійним нормам, встановленим цими органами, і можуть відкривати власну практику лише тоді, коли одержать ліцензію.
- ¹² Про перший розгляд співвідношення між політичною наукою та суспільними науками див. у: J. C. Charlesworth, ed., *Integration of the Social Sciences Through Policy Analysis* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1972). Перші дослідники аналізу політики, як-от Гаролд Лесвел, закликали до “професіоналізації” цієї дисципліни, а недавно те ж саме спробували такі часописи, як *Policy Sciences* і *Journal of Policy Analysis and Management*.
- ¹³ Robert A. Scott and Arnold R. Shore, *Why Sociology Does Not Apply: A Study of the Use of Sociology in Public Policy* (New York: Elsevier, 1979), ch. 1, 2; Patricia Thomas, “The Use of Social Research: Myths and Models,” in Martin Bulmer, ed., *Social Science Research and Government: Comparative Essays on Britain and the United States* (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1987), pp. 51—60; Carol H. Weiss, “The Many Meanings of Research Utilization,” *Public Administration Review* 39 (September-October 1979): 426—31.
- ¹⁴ Він також пропонує третю, проміжну, категорію: дослідження політики. Eric A. Hanuschek, “The Policy Research Markets,” *Journal of Policy Analysis and Management* 9 (1990): 146—54.
- ¹⁵ Подібні терміни використано у: G. Bruce Doern and Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process* (Toronto: Methuen, 1983), pp. 38—40. James S. Coleman, *Policy Research in the Social Sciences* (Morristown, N. J.: General Learning Press, 1972) розрізняв “дослідження, орієнтовані на політику” та “фундаментальні дослідження”. По суті йдеться про метафору “двох спільнот”, що обговорюється у: Evert Lindquist, “The Third Community, Policy Inquiry, and

Social Scientists," in Stephen Brooks and Alain-G. Gagnon, ed., *Social Scientists, Policy, and the State* (New York: Praeger, 1990), pp. 28–30.

¹⁶ Hugh Arbuthnott and Geoffrey Edwards, *A Common Man's Guide to the Common Market*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1989), p.77.

¹⁷ *The Economist*, 26 January 1991.

¹⁸ Brian E. Hill, *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future* (London: Mrthuen, 1984), and *The Economist*, 9 February 1991.

⁹ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1990), ch. 2.

⁰ Edward Bryan Portis and Michael B. Levy, eds., *Handbook of Political Theory and Policy Science* (New York: Greenwood Press, 1988), pp. 1–2.

¹ Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, pp. 4–5.

² Anastasia Shkilnyk, *A Poison Stronger Than Love: The Destruction of an Ojibwa Community* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1985).

³ Див.: Robert M. Campbell and Leslie A. Pal, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy* (Peterborough: Broadview Press, 1991), ch. 2.

⁴ Laurence E. Lynn, Jr., "Policy Analysis in the Bureaucracy: How New? How Effective?" *Journal of Policy Analysis and Management* 8 (1989): 376.

⁵ Christian Dufour, *A Canadian Challenge: Le défi québécois* (Ottawa: Oolichan Books and The Institute for Research on Public Policy, 1990).

⁶ Francis G. Castles, ed., *The Comparative History of Public Policy* (Cambridge: Polity Press, 1989).

Звести всі теорії суспільних наук до трьох моделей — це, очевидно, смілива, навіть відчайдушна хитрість. На захист її я зроблю кілька зауважень. По-перше, існує низка теорій, більшість з яких специфічна тільки для однієї наукової дисципліни. Вони також змінюються згідно з модою та останніми часописними публікаціями. А тому охопити їх усіх було б не під силу. По-друге, зосередження уваги тільки на теоріях, властивих моїй дисципліні, політичній науці, здавалося б трохи зневажливим для інших дослідників. По-третє, поки мої моделі схоплюють щось з логіки головних теоретичних спрямувань, вони мають бути корисними для початківців. Цей параграф розділу сформувався під впливом читання кількох праць,

- передусім: Jon Elster, *Ulysses and the Sirens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982); Jon Elster, *Solomonic Judgements: Studies in the Limits of Rationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Jon Elster, *The Cement of Society: A Study of Social Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Barry Hindess, *Political Choice and Social Structure: An Analysis of Actors, Interests and Rationality* (London: Edward Elgar, 1989); Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1988); Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (Cambridge: Polity Press, 1984).
- ²⁸ Wallace Clement, *The Challenge of Class Analysis* (Ottawa: Carleton University Press, 1988), pp. 5–6.
- ²⁹ H. J. Maroney and M. Luxton, "From Feminism and Political Economy to Feminist Political Economy", in H.J. Maroney and M. Luxton, eds., *Feminism and Political Economy: Women's Work, Women's Struggles* (Toronto: Methuen, 1987), pp. 27–28.
- ³⁰ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (Toronto and Washington: C.D. Howe Institute and the National Planning Association, 1989), p. 1.
- ³¹ Christopher Leman, *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy, and the Poor in Canada and the United States* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1980).
- ³² Наприклад, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", in Mayer N. Zald and John D. McCarthy, eds., *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays* (New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1987), pp. 15–42; William Gamson, *The Strategy of Social Protest* (Homewood, Ill.: Dorsey, 1975); Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movements* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1973) наголошують на організаційній стратегії. Про історичні форми політичного протесту див. у: Charles Tilley et al., *The Rebellious Century: 1830–1930* (Cambridge: Harvard University Press, 1975); Charles Tilley, *From Mobilization to Revolution* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1978).
- ³³ Bert Klandermans and Sidney Tarrow, "Mobilization into Social Movements: Synthesizing European and American Approaches," *International Social Movement Research* 1 (1988):
- ³⁴ Jean L. Cohen, "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements," *Social Research* 52 (Winter 1985): 694.

- ³⁵ Raymond Breton, "The Production and Allocation of Symbolic Resources: An Analysis of the Linguistic and Ethnocultural Fields in Canada," *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 21 (1984): 123—144.
- ³⁶ James M. Rogers, "Social Science Disciplines and Policy Research: The Case of Political Science," *Policy Studies Review* 9 (Autumn 1989): 25.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ: ОЦІНЮВАЛЬНІ ПІДХОДИ

Аналіз політики, визначений як кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем, охоплює все — від читання газет до ретельних наукових досліджень. На практиці більшість з того, що вважається професійним аналізом політики, називають *оцінюванням політики*. Така діяльність, здійснювана урядами, а також приватними фірмами, передбачає опанування певними кількісними методами і спрямована на “поліпшення” державної політики і державних програм.

В цьому розумінні оцінювання політики звичайно належить до прикладного аналізу політики. Воно спрямоване на конкретне поліпшення, а не на загальне пояснення. Його головні питання: чи ця програма досягає своїх цілей? Якщо ні, то чому? Як це можна виправити? Воно має явно розпорядчий характер і служить для неперервного контролю за діяльністю уряду. Політика ставить собі за мету розв’язання суспільних проблем; у якийсь момент часу уряди (і громадяни) хочуть знати, чи державне втручання змінює ситуацію і чи воно чогось варте. Оскільки більшість державних послуг здійснюється на неприбутковій основі, немає ясних ринкових сигналів (наприклад, прибутку, збитків, збільшення чи зменшення попиту) для вимірювання якості результатів.

Оцінювання політики здається оманливо простим, а насправді визначення того, чи певний результат здійснення програми очікувався, у світі, в якому кожний наслідок має численні причини, а кожна причина — цілий потік наслідків, іноді до нестями важке, якщо взагалі можливе. Інформація інколи помилкова або не існує, люди не схильні до співпраці, політика невиразна, а засоби вимірювання слабкі. Крім того, завдяки своїй природі, оцінювання непопулярне. Бо хто ж захоче почути, що його програма зазнала невдачі?

Оцінювання часто приносить неприємну правду, породжує велику спокусу застрелити або принаймні знехтувати її вісника. Однак в епоху скептицизму щодо результативності та ефективності урядових програм на оцінювання і далі буде попит. Парадокс полягає в тому, що хоча нині часто використовується оцінювання, зростає також скептицизм щодо його цінності.

Емпіричне оцінювання політики спирається на кількісні методи, запозичені у суспільних наук. Оскільки оцінювання такого роду ґрунтується на моделі раціональної політики, ці методи відомі під назвою раціональних. Їм притаманні такі три особливості: явний причинно-наслідковий зв'язок, емпіричні дані і відтворювані результати. Було б неможливо докладно описати всі ці методи на кількох сторінках; у цьому розділі окреслено логіку деяких найголовніших методів і визначено ключові терміни.

ОЦІНЮВАННЯ: ЗАГАЛЬНА МОДЕЛЬ

У монографії, присвяченій оцінюванню, воно описується як “систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм соціального втручання”¹. Методи використовуються для оцінювання та покращення програм. Ухвалення політичних рішень означає вибір варіантів та розгляд альтернатив, і в такому розумінні оцінювання покликане допомагати у процесі вибору найкращого або бажаного напрямку дії. Оцінювання як сукупність методів вибору спирається на раціональну модель ухвалення рішень, придатну до будь-якої проблеми. Основні елементи цієї моделі такі:

1. **Цілі.** Перший крок в ухваленні рішення — знання про те, що бажаєш зробити. Це неминуче вимагає постановки проблеми, а також її цілей.
2. **Альтернативи.** Коли проблему та цілі окреслено, наступний крок — вибір засобів можливого досягнення цілей.
3. **Впливи.** Кожна альтернатива складатиметься з набору витрат і вигід, позитивних та негативних впливів на проблему.

4. **Критерії.** Четвертий крок — ранжування всіх альтернатив у порядку бажаності, яке вимагає певного точного критерію, як-от найменших витрат для досягнення окресленої цілі.
5. **Моделі.** Останній крок перед фактичним втіленням політики в життя — побудова моделі або моделей, які допомогли б передбачити емпіричні наслідки обраної альтернативи².

Загалом ця модель раціонального системного ухвалення рішення придатна як для уряду, так і для окремих осіб. Наприклад, роздумуючи над тим, як розпорядитися вільним вечором, можна було б поставити собі мету забавитись або розважитись; скласти список альтернатив, як-от відвідання кінотеатру, вечера в ресторані або зустріч з товаришем; оцінити витрати і вигоди кожної дії; визначити два критерії рішення — відносно низькі витрати і непізні повернення додому; вибрати альтернативу — відвідання кінотеатру, але швидко переглянути попередній досвід відвідування кінотеатру, щоб упевнитися в задовільності результату. Зрозуміло, що в буденному житті ми робимо такий вибір швидко й часто підсвідомо, але якби наші думки можна було розкласти на етапи, то вони відповідали б раціональній моделі.

Хоча ця модель описує, як індивіди думають, вона має вади, коли її застосовують до процесу вироблення рішення. Вона припускає, що вироблення політики — раціональний процес знаходження найкращого технічного розв'язання проблеми. Оскільки цей процес раціональний, то вимагає потоку інформації та знання. Закони логіки в політичних дебатах, більша поінформованість і наявність моделі беруть над усім гору. І нарешті, раціональна модель припускає існування однієї особи або принаймні групи, яка ухвалює рішення на вершині інформаційної системи³. Дослідження оцінок спирається на цю модель, бо вона забезпечує творців політики технічною інформацією та оцінками. Як вид діяльності воно не мало б сенсу, якби не виходило з того, що інформація має вагу, організації здатні ухвалювати рішення на її основі, а краща політика досяжна всупереч труднощам.

Від самого свого зародження раціональну модель відкинули як нереалістичну. Було запропоновано альтернативну *прирісну* модель вироблення політики, яка могла б краще описати емпіричну реальність, пов'язану з урядом. Перед тим як описувати цю модель, важливо пригадати спостереження і парадокс, з яких вона виникла. Головне спостереження полягає в тому, що уряд — не єдиний всезнаючий орган ухвалення рішень. Навпаки, сучасним урядам властиві надзвичайно складні бюрократичні структури з перекриттям повноважень і кількома явними центрами контролю. Крім того, вироблення політики часто позначене реакцією на кризове становище, короткими часовими горизонтами і невизначеністю, а не повільним перебігом безстороннього оцінювання, характерного для раціональної моделі. Однак (і в цьому парадокс) справи усе-таки посуваються вперед. Політику координують, рішення ухвалюється. Як же це можливо за відсутності процесів, властивих раціональній моделі?

Прирісна модель має як пізнавальну, так і організаційну складову. Вона стверджує, що, як правило, люди не думають так, як описує раціональна модель: їм не вистачає для цього інтелектуальних здібностей та інформації⁴. У найкращому випадку раціональна модель може допомогти розв'язати невелику за масштабами проблему за наявності згоди щодо цілі та обмеженої кількості змінних величин. Однак звичайно при ухваленні рішень покладаються на інтелектуальний метод *послідовних обмежених порівнянь*. Цілі і цінності не можна встановити абстрактно, як того вимагає раціональна модель; єдиний спосіб у виразити цінності, навіть для себе, полягає у виборі конкретного варіанту політики. Наприклад, неможливо ранжувати свободу та безпеку; за таких умов обирають одночасно і цінність, і конкретну політику. Далі, під час вибору альтернатив, ми цікавимося граничною або прирісною різницею між варіантами політики, а не повним пакетом витрат і вигід, надто складним, щоб його розрахувати. Прирісне порівняння, як правило, робиться із статус-кво, а не між усіма доступними альтернативами, як передбачає раціональна модель. Перелік можливих наслідків теж може бути навмисне обмеженим, бо тво-

рці політики зацікавлені лише в тому, що для них важить, а не в абстрактному списку всіх можливих результатів.

Процес вироблення політики в рамках прирісної моделі може здатися дрібним, позбавленим уваги до фундаментальних цілей, рішучих змін або нових починів. Він буде некоординованим, бо кожна мала політична проблема розглядатиметься повністю у власних координатах. Проте насправді всеосяжні варіанти політики мають місце. Як це вдається зробити? Річ у тому, що прирісна модель містить також організаційну складову. Вона стверджує, що величезний комплекс урядових і неурядових учасників процесу може частково координувати свою діяльність за допомогою невидимого і часто підсвідомого механізму взаємного пристосування, як-от: переговорів зацікавлених груп із державними службовцями, лобіювання високих урядовців серед споріднених державних органів на користь певної політичної пропозиції, змін у пропозиції з огляду на очікувану реакцію груп, що їх торкається дана політика. Гаряча підтримка збоку може допомогти в забезпеченні того, щоб інтереси кожного були представлені й належно захищені.

Навіть за наявності цієї організаційної складової політичний процес у рамках прирісної моделі здається безладним, уривчастим, обмеженим і консервативним, а раціональна модель — ясною, чіткою, відкритою та здатною до оновлення⁵. Хоча раціональна модель усе ще служить недосяжною ціллю або ідеалом, реальність політичного процесу в більшості сучасних урядів описується скоріше прирісною моделлю. Загальний песимізм щодо дослідження оцінювання породжений поглядом, за яким політичний процес, будучи прирісним, у своїй основі прямо протилежний раціональним методам. Ці методи свідчать про захоплення їхніх прихильників розумовими конструкціями, які ведуть до ілюзорної надії серед тих, хто ними користується, що вони можуть “розв’язати” політичні проблеми тоді, коли фактично практичне вироблення політики спирається на зовсім іншу сукупність принципів⁶.

Ще одна критика на адресу раціонального оцінювання політики бере свій початок у науковій літературі

про “оцінку оцінювання”. Оцінювання політики не позначене помітними успіхами в розробці політики, яка б насправді працювала, а тому в 70-х роках оцінювання втратило свій лоск нейтральності під вогнем критичних зауважень. Ще більша прикрість для оцінювачів надійшла від дедалі більшого усвідомлення того, що “наслідки пояснень і рекомендацій, зроблених на основі досліджень, орієнтованих на політику, здається, мають слабкий вплив як на повсякденне управління програмами, так і на довготривале спрямування державної політики”⁷. Раціональна модель, що лежить в основі дослідження оцінок, виходить з того, що повинна забезпечувати інформацією творців політики, а самі вони в ній зацікавлені. Уважні спостереження за організаціями, котрі розробляють політику, показали, що учасники політичного процесу не є нейтральними гвинтиками в політичній машині. Вони прагнуть розширити і захистити свої політичні інтереси, а на дослідження оцінок часто звертається увага не за їх технічні переваги, а за політичні наслідки. В найгіршому випадку оцінюванню відведено не більшу роль, ніж ритуальному запевненню простих громадян в раціональному та ефективному виробленні політики⁸.

Ми повернемося до цієї критики раціональної моделі та раціоналістичного аналізу політики наприкінці цього розділу. Кваліфікована критика вимагає деяких знань про обраний підхід. В наступному параграфі коротко описано найголовніші методи емпіричного оцінювання. Більшість традиційних методів належить до одного або кількох нижче перерахованих класів оцінювання: *планування та оцінювання потреб, оцінювання процесу, оцінювання наслідків і оцінювання ефективності*. Всі вони в основному відповідають головним аспектам програми: визначення об'єкту програми, розроблення механізму постачання і досягнення бажаних результатів за допомогою розумних витрат. На мал.3.1 показано деякі важливі аспекти політики, розглядувані в кожному класі⁹. Вони не виключають одне одного; деякі методи придатні не лише для одного класу. Однак читачі повинні пам'ятати, що оцінювання можна визначати ширше, ніж це зроблено. Поки оцінювання може вважатися просто *думан-*

ням про політику та програми, кількість його способів практично безмежна. Наприклад, Майкл Петон стверджує, що хоча “практика оцінювання зводиться до систематичного збору інформації про види діяльності, характеристики і результати виконання програм для конкретних людей, які ставлять собі за мету зменшення невизначеності, підвищення результативності та ухвалення рішень стосовно питань, що становлять суть програми”¹⁰, вона викликає до життя норми, запровадження яких вимагає творчого підходу. Він подає список 100 різних видів оцінювання¹¹. Більшість з них належить до класів, поданих на мал. 3.1, але вони набагато докладніші і в деяких випадках відрізняються новими підходами (ігри, моделювання, вигадкування).

Треба пам’ятати про дві відмінності між оцінюван-

ПЛАНУВАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПОТРЕБ	ОЦІНЮВАННЯ ПРОЦЕСУ	ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ	ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
<ul style="list-style-type: none"> • Населення, на яке спрямована політика • Поточні потреби • Майбутні потреби • Потреби в ресурсах 	<ul style="list-style-type: none"> • Зусилля персоналу • Механізми надання допомоги • Інформаційні системи 	<ul style="list-style-type: none"> • Бажані результати • Неочікувані результати • Пояснення результатів 	<ul style="list-style-type: none"> • Відношення вигід до витрат • Витрати і результативність

МАЛ. 3.1. Класи емпіричного оцінювання: головні питання

нями. Перша — між *вичерпним* і *неповним* оцінюванням. Вичерне оцінювання програми або політики охоплює усі чотири головні класи. Однак за браком засобів у більшості випадків використовується оцінювання другого різновиду. Друга відмінність — між *підсумковим* та *формульвальним* оцінюванням. Підсумкове оцінювання програми служить для остаточного вирішення питання про продовження, припинення, схвалення або відхилення програми. Воно не відкриває шляхів для поліпшеного функціонування програми. Формульвальне оцінювання спрямоване на усунення різних

складових програми та визначення їхнього внеску в загальні наслідки від програми. Система наукової інформації для керівництва — це форма неперервного формувального оцінювання, регулярне забезпечення даними осіб, які ухвалюють рішення, для того, щоб стежити за якістю організаційної роботи.

РАЦІОНАЛЬНІ МЕТОДИ

ПЛАНУВАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПОТРЕБ

Найочевидніше питання стосовно політики і програм зводиться до того, чи вони потрібні. Чи існують проблеми, які вимагають розв'язання? Чого хочуть люди? Чого потребуватимуть вони через п'ять, десять або п'ятдесят років? Іноді, як це буває у випадку пенсійного планування або спроби визначити вплив СНІДу на систему охорони здоров'я, ці питання передбачають заглядання в майбутнє; однак звичайно вони торкаються теперішніх буднів. У будь-який момент державні органи вже мають політичні повноваження та постійну відповідальність. А тому планування та оцінювання потреб звичайно зводиться до збирання інформації про нові потреби, які попадають у сферу існуючої політики цих органів. У найширшому розумінні цей клас оцінювання відстежує навколишнє середовище організації або, трохи вужче, її "ринок". Цей вид постійного контролю важливий, бо багато суспільних послуг — це монополії, а тому нові потреби не можуть задовольняти альтернативні постачальники. Якщо з'являються нові законні потреби, а відповідний орган на них не реагує, то це вказує на його непридатність.

Інший бік планування та оцінювання потреб — визнання і визначення проблем. Росі та Фрімен називають це "діагностичною" функцією оцінювання, але в жодному разі не вважають, що оцінювачі беруть на себе роль обраних урядовців або громадян у справі постановки політичних проблем на порядок денний. Оцінювачі можуть використовувати свої емпіричні

знання для визначення природи й обсягу нової проблеми, оцінити потребу та іноді, досить рідко, намітити альтернативну перспективу. Наприклад, останнім часом політична увага прикута до “човникової” торгівлі. Оцінювачі могли б вивчити цю проблему і з'ясувати, як різниця цін та податків, недостатній нагляд митної служби та неправильне інформування споживачів сприяє її зростанню. Оцінювачі можуть допомогти виокремити головну проблему за допомогою відповідей на ці питання.

Показники

Для оцінки державної політики щодня використовуються велика низка показників, наприклад, індекс споживчих цін, облікова ставка Банку Канади, розміри дефіциту державного бюджету і рівень безробіття. Показники можна широко визначити як кількісні міри, а *показники суспільного розвитку* стосуються “кількісних описів та аналізів суспільних умов і тенденцій”¹². “Рух за показники суспільного розвитку” почався у 60-і роки з метою розроблення докладніших і неекономічних мір соціального добробуту. Часто відомі під назвою показників “якості життя”, вони містять об'єктивні та суб'єктивні елементи¹³. Однак на початку 80-х років деякі міжнародні організації, що започаткували дослідження показників суспільного розвитку, як-от Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та ООН, припинили цю роботу. Фінансовані державою дослідження в інших країнах почали також слабшати. Першою причиною були труднощі в одержанні неперервної в часі серії даних, які могли б передати традиційними емпіричними термінами зміни в “якості життя”. Рух за показники не вмер, але став тверезішим¹⁴.

Показники можуть містити приголомшливу кількість статистичних даних, як-от коефіцієнт народжуваності, врожайність, рівень злочинності і зайнятість лікарняних ліжок. Щоб стати справжніми показниками, вони мають збиратися звичним способом протягом певного часу для того, щоб скластися у *неперервну*

в часі серію даних. Тільки дані, зібрані протягом часу, вкажуть на тенденції або відхилення і сигналізуватимуть про те, чи втручання у вигляді державної політики змінюють становище на краще. Більшість показників – це вторинні дані, не зібрані з якоюсь конкретною метою або в рамках певної теоретичної моделі. А тому вони годяться тільки для вироблення висновків. Що означає збільшене використання лікарняних ліжок: зростання захворюваності громадян, попит пацієнтів чи зміни в медичній практиці?

Для практичних цілей служать три широкі види показників. *Показники суспільного розвитку* забезпечують державні органи даними про суспільство. Наприклад, сюди можуть відноситися демографічні дані про розподіл населення за віком і статтю. *Показники програми* дозволяють державним органам оцінити якість виконання програми за такими мірками, як плинність кадрів, завантаженість кожного працівника, витрати. *Показники впливу* дають інформацію про наслідки державного втручання у рамках певної політики. Рівень рецидивізму або порушення зобов'язання не переступати закону могли б служити показником ефективності системи кримінального покарання. Державні органи застосовують показники для відстежування потреб людей, планування державного втручання та оцінки якості виконання програми. Наприклад, університет міг би взяти до уваги, що демографічна картина в Канаді змінюється — зменшується кількість молоді віком 16—20 років; місцеві ради охорони здоров'я, переглядаючи навантаження на кожного лікаря, могли б зрозуміти, що попит на медичні послуги вдома зростає, а на щеплення дітей спадає.

Прогнозування

Прогнозування — важливий елемент як оцінки потреб і планування, так і оцінки наслідків. Заява про те, що станеться внаслідок державного втручання, — насправді гіпотеза, проекція в майбутнє. Прогнозування іноді, принаймні тоді, коли воно стосується систематичного осягання майбутнього стану всієї суспільної системи,

називають *дослідженням майбутнього*. Показники вкрай важливі для прогнозування та дослідження майбутнього, що спираються на різноманітні, запропоновані дослідниками, якісні та кількісні методи. Один з методів прогнозування — екстраполяція поточних тенденцій, придатна лише на короткий термін. Ясний день сьогодні може означати ясний день завтра, але не обов'язково наступного тижня чи місяця. Корисніше вважати певну змінну величину залежною від сукупності інших змінних величин; зміна останніх приведе до зміни першої. Однак кількість можливих випадковостей, від яких залежить навіть одна змінна величина, звичайно така величезна, що людський розум відмовляється її охопити. Розглянемо змінні величини, що визначають рівень безробіття; їх нараховуються сотні — від існуючих податкових стимулів до іноземних відсоткових ставок. Комп'ютери допомогли справитися з цими складнощами, оскільки дозволяють побудувати досконалі *моделі* з тисячами взаємопов'язаних змінних величин і передбачити результати змін будь-якої кількості змінних величин. Важливо зазначити, що корисність таких моделей завжди залежить від припущень, особливо причинно-наслідкових, на яких вони ґрунтуються. Відомий канадський приклад такої великомасштабної кількісної моделі — це модель CANDIDE, використовувана Економічною радою Канади в Отаві до 1986 року. Вона містила понад 2000 рівнянь і мала стати динамічною макроекономічною моделлю канадської економіки. Після того ця економічна рада спиралася на різноманітні моделі, потрібні для різного виду аналізів, наприклад, на модель групи Вортона, розроблену Конференційною радою Канади, і модель Джона Волі, спочатку запропоновану для Королівської комісії у справах Економічного Союзу і перспектив розвитку Канади. Час від часу створюються також відомчі моделі для розгляду окремих питань, наприклад, стосовно податкових витрат. Банк Канади використовує модель, відому під назвою RDXF. Складання сучасного федерального бюджету з його складним впливом на зміни податків і видатків неможливе без комп'ютерних моделей.

Кількісні моделі виявляють свою обмеженість головно у прогнозуванні довготривалих наслідків, поведінки малих груп населення та реакцій на певну проблему. А тому було розвинуто різні якісні методи, які “спираються на людські судження та критику, зібрані у відповідях на запитання про ставлення до неї та її важливість”¹⁵. Вони якісні в тому розумінні, що ґрунтуються на первинних даних у вигляді інтуїтивних здогадів і суджень, але з використанням систематичних методів і комп’ютерів. Найпростіший вид якісного прогнозування — це *написання сценарію*. Його мета — подати логічний виклад послідовності подій, що показує, як певний майбутній стан може розвинутися з теперішнього. Написання сценарію застосовується у випадку переговорів з малою групою, як-от у переговорах між федеральним урядом і провінціями, має цілком суб’єктивний характер і часто здійснюється окремим експертом. *Метод Дельфі*, розроблений у Rand Corporation в 60-х роках, базується на залученні групи анонімних експертів, які поперемінно обговорюють сукупність питань. Цей процес контролює керівна група або виконавчий менеджер. Анонімність зменшує імовірність переважаючого у групі голосистих або впливових учасників, а ітераційний процес дозволяє позбуватися надлишкової інформації та сумніватися в раніше висловлених думках. Схема роботи така: виконавчий менеджер роздає перелік питань (звичайно за допомогою інтерактивної лінії зв’язку через комп’ютер), одержує відповіді, а потім розсилає підсумок учасникам, які можуть переглянути свої початкові відповіді. Таким чином можна досягти згоди. Метод Дельфі намагаються систематично застосувати до проблем, що не піддаються звичайним системним моделям¹⁶. Інший метод з цього класу — *операційна гра*, в якій учасники грають певні ролі в моделюванні визначених подій. Цінність його передбачення незначна, але він налаштовує учасників на співпрацю з іншими важливими учасниками. Операційна гра часто використовується у військовій справі¹⁷.

Опитування

Вищезгадані методи — написання сценарію, метод Дельфі та операційна гра — спрямовані на одержання правильної відповіді на питання або проблему. Цим вони відрізняються від методів опитування громадської думки, в яких відповіді служать даними про респондентів, а не розв'язками проблем. Наприклад, у рамках методу Дельфі можна було б намагатись спрогнозувати, що насправді станеться під час кризи в закордонній політиці, тоді як загальнонаціональне опитування стосуватиметься лише того, що самі люди думають про цю кризу. Правдивість чи правильність громадської думки щодо проблеми безпосередньо не важлива для опитування.

Громадське ставлення до політики може виявитися у двох найважливіших відношеннях: загальній підтримці та задоволенні клієнтів. Уряди в демократичних державах залежать від народної підтримки, якщо хочуть зберегти владу в своїх руках, а тому щораз більше сприяють опитуванню з метою відстежування громадської думки стосовно їхніх програм. Опитування також використовується для визначення задоволення клієнтів послугами. Воно конкретніше, ніж попереднє, і спрямоване на клієнтів або реципієнтів певної послуги або вигоди. Може привернути увагу персоналу державних органів до незадоволених потреб, невідповідних механізмів постачання або негативних побічних наслідків. Різниця між двома видами опитування стає зрозумілою, коли взяти до уваги те, що реципієнти соціальної допомоги могли б бути задоволені послугами, а населення в цілому хотіло б скорочення витрат у соціальній сфері.

ОЦІНЮВАННЯ ПРОЦЕСУ

Оцінювання процесу — це нагляд над програмою, спрямований на оцінку зусиль, вкладених у її здійснення¹⁸. Це не те саме, що визначення успіху чи невдачі. Як зазначає Петон, оцінювання процесу — “це зосередження уваги на тому, як щось відбувається, а не на

здобутих результатах”¹⁹. Як правило, створюються системи звітування для забезпечення державних органів інформацією про населення, намічене для допомоги, міру охоплення допомогою і механізми її надання. Оцінювання процесу може означати розгляд основних напрямів програми, організацію периферійних відділень, навчання персоналу, систем зв'язку і навіть морального стану працівників для поліпшення якості організаційної роботи. Воно сприймає програму як щось наперед задане і спрямовується на вдосконалення процесу досягнення цілей. Може бути так, що цілі програми не відповідають політичній проблемі, але це вже питання про наслідки.

Оцінювання процесу можна вважати “клінічним підходом” до розв'язання організаційних проблем²⁰, але інколи його називають “вдосконаленням організаційної структури”²¹. В Канаді аналіз процесу, що охоплює постійний контроль, звичайно проводиться всередині відомства, а поради щодо вдосконалення організаційної структури надходять від консультантів з питань управління. Оцінювач керується певними правилами, але вони не становлять логічно послідовної методології.

Оцінювання того, як справи вирішуються у громадському секторі, може здійснюватися на кількох рівнях. На рівні програмного надання послуг воно веде до ретельного аналізу структурних одиниць, розміщення ресурсів, вироблення форм і взаємодії персоналу з клієнтами. На рівні державного органу ті ж самі сфери можна було б оглянути стосовно низки програм, за якими надаються послуги. На вищому рівні можна було б оцінити роботу головних адміністративних одиниць або міністерства. Протягом останніх років увагу канадців привертало найбільше з усіх питань щодо “процесів” — питання про саму структуру політичної системи. Наприклад, Комісія Спайсера вислуховувала думки громадян по всій країні стосовно терміну повноважень депутатів парламенту, роль сенату і системи розподілу влади. В принципі, хоча ці питання стосуються політичної системи як цілого, вони по суті належать до класу питань про оцінювання процесу. Вони виходять з припущення: *те, що ми робимо, — функція*

того, як намагаємося це робити. Тому організаційна або інституційна діагностика і структура — важливі частини оцінювання.

ВПЛИВИ

Головне питання оцінювання полягає в тому, чи політика або програма змінює становище на краще, чи має вплив. Оцінка результатів — вирішальний чинник у визначенні, чи певна програма досягла своїх цілей. Під час оцінювання наслідків програма вважається незалежною або причинно-наслідковою змінною величиною, вплив якої намагаються відділити від решти впливів. Припускається, що цілі ясні, хоча часто так не буває. В таких випадках оцінка планування, потреб та процесу може допомогти у з'ясуванні цілей ще перед проведенням оцінки впливів.

За допомогою оцінювання наслідків намагаються розділити причини і наслідки, але це нелегке завдання, бо одна причина або наслідок тісно пов'язані (або здаються такими) з іншими численними причинами та наслідками. Можна собі уявити, що один наслідок має багато причин, з яких одна — це втручання держави в рамках певної політики. Щоб упоратися з цією проблемою, розвинуто різні стратегії. Більшою чи меншою мірою вони побудовані на статистичних методах і намагаються взяти під контроль або нейтралізувати сторонні причинно-наслідкові змінні величини, які могли б породити той самий наслідок. На випадок, коли такі бажані стратегії недоступні, надто дорогі або забирають багато часу, було запропоновано новий метод — метод “метааналізу”. Замість того, щоб збирати нові дані, оцінювачі переглядають наявну літературу про проблему **X** і беруть до уваги кожен випадок оцінювання. Однак для такого “накопичення” оцінок потрібна досить велика кількість джерел. Наприклад, одне дослідження з оцінки наслідків психотерапії охопило 475 статей²².

Ідеальний метод — це класична експериментальна схема. За цією схемою людей чисто випадково ділять

на дві групи, а намічені змінні величини вимірюються до і після запровадження програми. Програма застосовується лише до однієї, *експериментальної групи*. Друга група — *контрольна*. Якщо після здійснення програми показники для двох груп достатньо відрізняються, то програма або державне втручання вважається причиною змін. Випадкове віднесення окремих людей до двох груп усуває альтернативне пояснення або причину, бо ймовірність потрапити в будь-яку з груп однакова. Загалом групи різняться лише втручанням держави у рамках певної політики²³. Експериментальна схема часто використовується на освітній ниві, коли, наприклад, випробовується нова читальна програма на двох групах студентів. Збираються дані про швидкість читання перед введенням програми в експериментальній та контрольній групах, втілюється в життя програма і порівнюються післяпрограми показники для перевірки того, що вони статистично різні.

Незважаючи на їхню статистичну перевагу у вимірюванні наслідків, експериментальні схеми рідко вживаються для оцінювання політики. Вони дорогі і забирають багато часу, а творці політики часто хочуть негайних відповідей. Виникають також політичні та етичні проблеми під час поділу людей на експериментальну та контрольну групи. Багато державних проблем націлено на надання допомоги населенню, а тому з політичної точки зору було б небережно позбавляти одну групу допомоги лише тому, щоб задовольнити умови тесту. Як відзначають Росі та Фрімен, експерименти з випадковим набором груп можуть застосовуватися лише на випадок того, що вони називають "програмами часткового охоплення"²⁴. Але етичні дилеми з'являються і цього разу. Наприклад, у медичній сфері періодично виникають суперечки про ефективність нових дорогих ліків і методів лікування. Вони начебто допомагають деяким пацієнтам, але чи мають помітний вплив на національну охорону здоров'я? Однак було б важко створити експериментальну схему, яка б позбавила певну групу людей потенціально оздоровлювальної технології. І нарешті, деяких важливих змінних величин не можна відділити для того, щоб спостерігати різні впливи на окремі групи. Відсоткова

ставка, вартість долара, дефіцит бюджету — це приклад змінних величин, що поширюються на всю націю; їх не можна змінювати для різних частин країни. Класичні експериментальні схеми безсилі у спробах визначення їхніх наслідків²⁵.

Перед лицем таких труднощів сувора експериментальна схема часто поступається місцем іншим формам оцінки наслідків. Один з методів полягає в тому, щоб використати неперервну в часі серію даних для порівняння показників до і після програми, скажімо, наслідків зниження вікового цензу на право водіння автомобільного транспорту. Якби були відповідні дані з інших країн або регіонів, де цей вік знижено (або піднято), то можна було б дійти до надійних висновків про наслідки такого втручання. Інший слабший вид оцінки наслідків — це *поодинокі спостереження* або *передекспериментальна схема*. Цим методом вимірюються здобутки програми або політики. Наприклад, припустімо, що в рамках програми створення робочих місць уряд виділив 300 мільйонів доларів для зменшення безробіття в економічно занепалих районах. Через рік встановлено, що 80 відсотків учасників програми здобули постійну роботу. Однак цей факт мало говорить про вплив програми, бо учасники могли провести самовибір (тобто брали участь особи з певною мотивацією) або ж становище в економіці взагалі покращилося. За допомогою цього методу не можна виробити міри впливу або здобутку.

Варіант методу поодинокого спостереження — це допрограмно-післяпрограмна схема, в якій намагаються порівняти показники до і після програми, але для однієї групи людей. Без контрольної групи не можна сказати, чи різниця в показниках пов'язана з державним втручанням у вигляді програми, чи якоюсь іншою причиною.

Остання, широко використовувана, але не дуже потужна схема визначення наслідків — це *контрастні групи*. У цій схемі реципієнтів програми порівнюють з нерeciпієнтами, а різницю приписують дії програми. Наприклад, студенти, які беруть участь в урядових програмах зайнятості протягом літа, могли б мати більше

шансів знайти постійну роботу, ніж ті, які не беруть. У такому випадку групи структурувалися самою програмою, а не вибиралися навмання. Таким чином, як і в інших згаданих схемах, завжди можливе альтернативне пояснення з посиланням на початкові характеристики людей з двох груп. Цей короткий огляд методів оцінювання наслідків висвітлює важливу, але часто нехтувану правду про державну політику: *звичайно важко дізнатися, чи політика вносить зміну в те, що могло б статися і без державного втручання*. Це особливо стосується малих політичних кроків. Наприклад, можна собі уявити, що і без державного фінансування канадська освітня система і ті, які мали б доступ до неї, дуже змінилися б. Але чи атестація вчителів, відкриті класи, повернення до системи основних знань або інші другорядні зміни, колись впроваджені, щось суттєво покращили? Річ не в тому, що оцінку ніколи не можна зробити, а лише в тому, що вона звичайно має характер спроби. Оцінювання наслідків — це справа досвідченого вгадування, завжди відкрита для критики та сумніву.

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Навіть якби точний наслідок політики можна було визначити, цього могли б досягти надто великою ціною. Якщо політика досягає своєї мети, її називають *результативною*, але якщо це обходиться дуже дорого, то вона не може бути *ефективною*. Як правило, для розгляду цих клопотів застосовуються два головні методи: аналіз витрат і вигід та аналіз витрат і результативності. Обидва зосереджують увагу на проблемі розміщення ресурсів, оскільки питання ефективності державних програм — це питання альтернативного і кращого розміщення обмежених ресурсів. Наприклад, на ниві боротьби із злочинністю при фіксованих бюджетних 100 мільйонах доларів на цю справу який спосіб зменшення рецидивізму кращий: підвищений нагляд за зобов'язанням не переступати закон, перекваліфікація

в'язнів чи допомога їм порадами? Очевидно, кожна альтернатива дала б певні наслідки і тому була б результативною, але витрати різнилися б. Для врівноваження витрат і наслідків потрібні такі методи, щоб кожен витрачений долар приносив максимальний ефект.

*Аналіз витрат і вигід*²⁶

Початки аналізу витрат і вигід можна знайти в ранніх наукових працях з економічної теорії добробуту, в яких критикувалися неокласичні підходи до суспільної корисності. У 20-х роках пропагандисти нового підходу переконували, що проста міра індивідуального прибутку (доходи мінус виробничі витрати) надто вузька. Забруднюючи довкілля своїми викидами, фабрика не враховуватиме цього як частини своїх витрат, хоча завдасть шкоди населенню цілого району. Поняття про *суспільні витрати* вказало на обмеженість ринкових механізмів і більшу роль держави, а також допомогло створити досконаліші методи зважування витрат і вигід. Вперше аналіз витрат і вигід практично застосовувався в галузі управління водними ресурсами та іригації в 30-і роки, де витрати (наприклад, інфраструктура, технологія, обладнання) і вигоди (наприклад, врожайність) були відносно очевидними. В 60-і роки аналіз витрат і вигід також застосовувався у сфері послуг.

Логіка аналізу витрат і вигід зовсім проста. Як уже відзначалося, питання полягає не в тому, чи політика або програма дає результати, а в тому, якою ціною. Коротко кажучи, творці політики хочуть якось пов'язати витрати з вигодами. Приватні підприємства досягають цього за допомогою визначення прибутків у грошовому вимірі (доходи мінус витрати), хоча вони стежать і за іншими показниками, як-от продуктивність. Крім того, приватні фірми вимірюють доходи (або прибутки), виходячи з власних інтересів, а не інтересів споживача. Державні послуги рідко коли приносять дохід, і, оскільки вони призначені для громадян, то "дохід" — це вигоди з точки зору громади або суспільства. Пере-

кладу цих суспільних вигід на чисто монетарну мову іноді важко досягти, набагато важче, ніж приватним фірмам, які свої розрахунки будують на ринкових цінах. Таким чином, прибуток або чистий дохід не підходить для вимірювання більшості державних послуг. Перевагу віддають такій мірі, як відношення витрат до вигід. Табл. 3.1 подає спрощені приклади трьох варіантів політики, для яких було розраховано витрати і вигоди.

ТАБЛ. 3.1. Обчислення чистої вигоди, витрат і вигід.

<i>Альтернативи</i>	<i>Вигоди</i>	<i>Витрати</i>	<i>Вигоди мінус витрати</i>	<i>Вигоди, поділені на витрати</i>
A	\$ 9 000 000	\$ 6 000 000	\$ 3 000 000	1,50
B	\$ 6 000 000	\$ 4 000 000	\$ 2 000 000	1,50
C	\$ 2 000 000	\$ 1 000 000	\$ 1 000 000	2,00

Обидва випадки **A** і **B** характеризуються більшими чистими вигодами, ніж випадок **C**, але менш ефективні з точки зору відношення вигід до витрат. Іншими словами, кожний долар з витрат у випадку **C** приносить 2 долари вигід, тоді як у випадках **A** і **B** — лише півтора долара.

Ця таблиця вказує також на деякі проблеми вибору програми. Альтернатива **C** явно найефективніша, і на цій підставі їй віддадуть перевагу. Але вона також приносить найменшу чисту вигоду — 1 мільйон доларів порівняно з 2 та 3 мільйонами доларів у випадку альтернатив **A** і **B**, відповідно. Один із методів полягає у спробі якось об'єднати величину чистої вигоди з відношенням вигід до витрат, наприклад, за допомогою порівняння виграшу у чистій вигоді з втратою ефективності. Пропорційна втрата ефективності при переході від **C** до **A** (25 відсотків) переважається виграшем у чистій вигоді (200 відсотків); з огляду на це альтернативі **A** можна було б віддати перевагу. Альтернатива **A**

також краща за **В**, бо хоча відношення вигід до витрат однакові в обох випадках, чиста вигода у випадку **А** більша за чисту вигоду у випадку **В**. Ці приклади показують, що вибір альтернатив — це не механічний процес, який проходить легко, як тільки визначено витрати і вигоди. Бюджетні обмеження можуть скоротити перелік альтернатив, і треба встановити мінімальну межу прийнятних чистих вигід. Хоча теоретично віддати перевагу ефективності перед чистою вигодою легко, на практиці цей критерій не такий ясний. Наприклад, муніципальна влада може опинитися перед вибором дуже ефективної програми, що забезпечує інвалідів субсидованим транспортом, або менш ефективної програми, спрямованої на допомогу старим людям. Остання характеризується вищою чистою вигодою, але меншою ефективністю. Критерій для ухвалення рішення у цьому випадку, мабуть, відобразитиме “прийнятну зону терпимості”, в котрій обрані урядовці будуть готові поступитися ефективністю заради чистої вигоди.

Відношення вигід до витрат, більше за одиницю, може здаватися добрим, бо свідчить про певний чистий виграш від вкладення ресурсів, але вигоди і витрати можуть торкатися різних категорії людей і таким чином нагадати про *рівність*, тобто про однаковий розподіл вигід або витрат подібним групам населення. Однак аналіз витрат і вигід не має справи з проблемами розподілу або рівності; він спирається на критерій соціального забезпечення, відомий під назвою *оптимальність за Парето*. Цей критерій стверджує, що зміна доцільна, якщо вона покращує економічне становище принаймні однієї особи і не погіршує економічного становища жодної іншої. Це не те саме, що збільшення сукупних вигід, якщо таке збільшення залежить від чийхось втрат. Критерій оптимальності за Парето мало допомагає у вирішенні проблем державної політики, бо майже кожна така політика супроводжується наслідками у сфері розподілу. Однак у деяких випадках він може бути дороговказом для ухвалення рішень. Розгляньмо ряд із десяти сільських господарств, дев'ять з яких мають сякий-такий доступ до дороги, а одне не має. Податковий збір на прокладання нової дороги між ними міг би бути оптимальним за

Парето, якщо вигоди від поліпшеного доступу для дев'яти господарств дорівнюватимуть сумі податкового збору. Десяте господарство, очевидно, буде в кращому становищі. В цьому прикладі кожен залишається в становищі, принаймні не гіршому за попереднє, а одна особа може його набагато покращити. Небагато політичних рішень мають такий виразний характер. Обмеженість критерію Парето привела економістів до розробки гнучкішого критерію Калдора-Хікса, який визначає потенційним за Парето поліпшенням економічної ситуації таке, коли за умови, що вигравці відшкодують невдахам, принаймні одна особа покращить своє економічне становище і жодна не погіршить. Стверджується, що потенційне за Парето поліпшення економічної ситуації з плином часу збільшить сукупні суспільні вигоди (для вигравців та невдах). Приклад такого міркування можна знайти у федеральному бюджеті 1985 року. Міністр фінансів обстоював введення податкових пільг для багатих на тій підставі, що з часом їхні капіталовкладення приведуть до створення робочих місць, з чого матимуть користь бідніші. Навіть якби такий перерозподіл не відбувся, такі пільги могли б вважатися потенційним за Парето поліпшенням економічної ситуації. Однак ця перерозподільча гра невдах навряд чи заспокоїть.

Звичайно оцінювачі-практики залишають ці таємничі справи функцій соціального добробуту економістам-теоретикам. З практичного погляду найважче питання аналізу витрат і вигід — це визначення і кількісне вираження витрат і вигід. Дві такі загальні проблеми — це вибір підзвітних одиниць та питання нематеріальних активів. Проблема підзвітної одиниці зводиться до того, чиї витрати і вигоди треба обчислювати. Головних виборів три: індивід, уряд і суспільство. Розгляньмо рішення державного агентства з питань зайнятості щодо послуг клієнтам у вигляді порад. Один спосіб оцінки витрат і вигід — це зосередження на окремих учасниках програми: витрати могли б включати менші витрати часу на пошуки роботи або відпочинку, тоді як вигоди — збільшену професійну майстерність. З точки зору уряду або агентства до витрат треба віднести бюджетні видатки на створення програми,

тоді як до вигід — зростання темпу набору робочої сили і податкові надходження від колишніх клієнтів, що знайшли собі роботу. Суспільний погляд найповніший, бо він зважує витрати і вигоди з метою одержання сукупного національного доходу. Наприклад, до вигід можна було б віднести цінність для національної економіки клієнтів, які одержали роботу. Оцінки вигід і витрат відрізнятимуться залежно від обраної підзвітної одиниці.

Проблема нематеріальних активів полягає в наданні грошового вираження деяким витратам і вигодам. Естетичні міркування при плануванні міст, цінність дозвілля, відчуття безпеки, що дає загальна охорона здоров'я, — все це, очевидно, має вагу при визначенні витрат і вигід, але важко піддається кількісному опису. Стверджується, що аналіз витрат і вигід у рамках державних програм має тенденцію оцінювати витрати програми (або бюджетні видатки) точніше, ніж вигоди, чимало з яких мають нематеріальну природу²⁷. Наприклад, під час оцінювання освітньої політики виникають труднощі у визначенні вигоди від закінченої освіти для участі в культурному процесі. Приваблює можливість визначити вигоди за доходами, одержаними від певного рівня освіти і таким чином недооцінити освітні вигоди, зовсім не пов'язані з роботою. В розрахунках витрат і вигід звичайно уникають кількісних оцінок нематеріальних активів, замість того воліють згадати їх у вигляді міркувань. Але навіть якби витратам і вигодам можна було надати грошового вираження, то не всім з однаковою вірогідністю. Таким чином, під час оцінювання витрати і вигоди виступають з певними імовірностями.

Ретельна класифікація і розгляд різних видів витрат — це перший крок у кваліфікованому аналізі витрат і вигід. Сюди відноситься одне важливе поняття — *альтернативні витрати* або неотримані вигоди внаслідок вибору альтернативи. За обмеженості ресурсів вибір однієї дії означає відмову від іншої. Будівництво лікарні означає відмову від вигід, які приносить будівництво шкіл або закладання парків. Аналіз витрат і вигід, намагаючись полегшити порівняння альтернатив, звертається до питання про альтернативні витрати.

Інші загальні відмінності виникають під час визначення витрат. *Зовнішні* (на відміну від *внутрішніх*) витрати або вигоди — це непрямі або незаплановані переливи від програми. Політика високих тарифів за незмінних інших умов веде до скорочення кількості робочих місць за кордоном. Це зовнішня витрата. Ліберальні умови вивезення капіталу можуть створити робочі місця в інших країнах, а тому можуть вважатися зовнішніми вигодами. Ще одне важливе розмежування — *граничних* і *безповоротних* витрат. Граничні витрати — це додаткові або майбутні витрати, виділені для започаткування або продовження програми; безповоротні витрати — це витрати, зроблені в минулому. Остання відміна стосується *сукупних* і *граничних* витрат. Наприклад, сукупні витрати за новою програмою порад неодруженим матерям містили б частку сукупних витрат агентства (наприклад, канцелярські послуги, меблі, приміщення, опалення, світло тощо), оплачених у рамках програми. Та оскільки ці витрати вже наявні, то граничні витрати зведуться до додаткових ресурсів, призначених для виконання програми.

Як правило, витрати і вигоди не з'являються негайно і можуть рухатися в різних потоках. У випадку програми капіталовкладень або пенсійної програми мине багато років, поки стануть відчутними вигоди. У зв'язку з цим виникає проблема вимірювання, бо більшість людей віддає перевагу теперішнім вигодам перед майбутніми. Якщо ви запропонуєте комусь одержати 10 000 доларів тепер або через тридцять років, то він очевидно візьме цю суму зараз. І найважливіше, що більшість людей погодиться на меншу суму, якщо нею зможе скористатися зараз, а не згодом. Терпиме зменшення суми залежатиме від часового проміжку, отож, стоячи перед вибором — одержати 10 000 доларів сьогодні чи 20 000 доларів завтра, — більшість людей почекає до завтра. Але якщо ці 20 000 доларів будуть доступні лише через тридцять років, то більшість погодиться на меншу суму зараз. Протилежна ситуація має місце стосовно витрат, оскільки більшість людей стерпить більші витрати, якщо їх можна віднести в минуле. Тому елемент часу має бути врахований під час оцінки майбутніх витрат і вигід. Звичайна процедура полягає у за-

стосуванні *коефіцієнта дисконтування* до теперішньої величини витрат і вигід, внесених у проект. Уся хитрість у виборі відповідного коефіцієнта. За відомим поширеним методом оцінюються альтернативні витрати, пов'язані з невикористанням капіталу в іншій галузі, який дав би певну норму прибутку, якби кошти на програму інвестувалися у приватний сектор. Якби економічного розвитку не стримували монополії, режими оподаткування, що змінюють норму прибутку перед вирахуванням податку, та обмеження міжнародної торгівлі, то коефіцієнт дисконтування можна було б розрахувати як ринкову відсоткову ставку. Враховуючи, що на норму прибутку впливають такі інституційні особливості, економісти вдаються до численних спірних поправок для того, щоб прийти до оцінок "реального" коефіцієнта дисконтування. Міністерство фінансів Канади в кінці 70-х і на початку 80-х років переконувало, що коефіцієнт дисконтування в застосуванні до аналізу витрат і вигід має складати 10 відсотків. В інших місцях поза урядом стверджувалося, що він повинен наближатися до 7 відсотків²⁸. Більший коефіцієнт дисконтування зменшує чисту теперішню вартість проекту, і навіть різниця в кілька відсотків може стримати численні державні проекти.

У цьому місці було б корисно навести приклад спірності аналізу витрат і вигід. В 70-х роках місто Калгарі взялося до поетапного будівництва міської легкої швидкісної транспортної системи (ЛШТС). До початку 1982 року південно-східну гілку було закінчено, і почалося будівництво північно-східної, що мала за оцінками коштувати 224,32 мільйона доларів. Член муніципалітету, який, представляючи громадян північно-східної частини міста, противників ЛШТС (оскільки вона мала б проходити через центр їхнього району), звернувся до професора Боба Райта з факультету економіки Калгарського університету з пропозицією провести аналіз витрат і вигід північно-східної гілки. Райт та аспірант Скот Тейлор підготували доповідь у червні 1983 року²⁹. Це була перша оцінка ЛШТС.

З їхнього дослідження випливало, що відношення вигід до витрат для північно-східної гілки ЛШТС менше за одиницю, а витрати переважували вигоди на

87,86 мільйона доларів. Щоб дійти до такої цифри, вони зробили кілька припущень, головними серед яких були: 1) строк служби системи, отже, і період дисконтування тридцять років, від 1981 до 2014 року, 2) коефіцієнт дисконтування 10 відсотків, 3) користувачі оцінюють свій час переїзду в 40 відсотків середньогодинного доходу, 4) підзвітна одиниця – провінція Альберта, а не місто Калгарі (хоча мешканці міста користувалися б усіма вигодами від ЛШТС, вони оплачували лише частину витрат, решта покривалася за рахунок провінційних субсидій). Тейлор і Райт також припустили, що суспільні вигоди від ЛШТС означають скорочення часу проїзду пасажирів на роботу і з роботи, зменшення витрат на користування автомобілем, на паркування, на експлуатацію і технічний догляд автобусів. Як показує табл. 3.2, дисконтована вартість (у доларах 1982 року) цих вигід дорівнювала 136,46 мільйона доларів. Однак сукупні витрати (на будівництво та експлуатацію ЛШТС) склали 224,32 мільйона доларів.

Муніципалітет замовив два додаткових дослідження після появи висновків Тейлора і Райта. Важливішим із двох було дослідження іншого економіста, Брента Фріденберга³⁰. Використовуючи нові дані та інші розрахунки, він прийшов до висновку, що вигоди від північно-східної гілки ЛШТС складатимуть 230 мільйонів доларів, а сукупні витрати — лише 180,9 мільйона доларів, причому відношення вигід до витрат перевищуватиме одиницю, а чисті вигоди дорівнюватимуть 49,1 мільйона доларів. Дослідження Фріденберга з'явилося в серпні 1983 року, тим самим прискоривши відповідь Тейлора і Райта у вересні. Тейлор і Райт переконували, що різниця у висновках породжена такими змінними величинами, як прогнозоване зростання населення Калгарі, рівень переобтяженості транспортних артерій, відсоток пасажирів ЛШТС, які раніше користувалися автомобільним транспортом, оцінка вартості місць паркування в центральній частині міста і час, потрібний для того, щоб добратися до центру міста за допомогою ЛШТС³¹.

Цей приклад показує, як з вигляду “чистий” кількісний метод фактично залежить від суджень про те, які

Т А Б Л. 3.2. Аналіз витрат і вигід Тейлора-Райта для ЛШТС у Калгарі

Вигоди	Дисконтовна вартість у млн. доларів 1982 року
Скорочений час для поїздки на роботу	43,65
Зменшене користування автомобілями	
• менша перевантаженість шляхів	20,78
• менші експлуатаційні витрати	6,32
• менші витрати на паркування	25,08
• Зменшення витрат на автобусний транспорт	40,63
Сукупні вигоди	136,46
Витрати	
Будівництво та експлуатація ЛШТС	224,32
Чисті суспільні витрати	87,86

Джерело: Scott Taylor and Robert Wright, *A Benefit-Cost Analysis of Calgary North-East Light Transit System*, Department of Economics, The University of Calgary, Discussion Paper Series, N 81, June, 1983, i.

витрати і вигоди брати до уваги та як їх розраховувати. Він також служить ілюстрацією головних логічних кроків у проведенні аналізу витрат і вигід: 1) скласти список видів витрат і вигід; 2) вивести для кожного виду кількісну, грошову міру (наприклад, знижені витрати на паркування дорівнюють кількості пасажирів ЛШТС, які використовували б свій автомобільний транспорт, помноженій на щоденну плату за паркування); 3) розрахувати ці витрати і вигоди на весь період, застосувавши відповідний коефіцієнт дисконтування; 4) змінити ключові змінні величини, як-от кількість населення, рівень інфляції або коефіцієнт дисконтування, для того, щоб перевірити чутливість вашого початкового аналізу до різних припущень.

Аналіз витрат і результативності

Аналіз витрат і результативності тісно пов'язаний з аналізом видатків і вигід багатьма його поняттями. Це трохи простіший і більш обмежений метод, але з подібними вадами. Аналіз витрат і вигід спрямований на допомогу особам, які ухвалюють рішення, у виборі серед взаємно несумісних альтернатив. У принципі таке агентство, як Парки Канади, могло б використати аналіз витрат і вигід у виборі між закладенням зон відпочинку, будуванням доріг у національних парках або розведенням форелі в озерах. Однак на практиці проблеми визначення витрат і вигід, оцінки чистих вигід і відношення вигід до витрат, а також використання коефіцієнта дисконтування привели до пошуку не такого претензійного, але реалістичнішого методу.

Аналіз витрат і результативності обмежується порівнянням різних альтернативних програм для досягнення даної сукупності цілей. Таким чином, він відрізняється від аналізу витрат і вигід, який спрямований на порівняння програм з різними цілями, послуговуючись спільним знаменником — вигодами. Аналіз витрат і результативності відмовляється від спроб надати вигодам грошового вираження. Він просто вважає цілі програми заданими й оцінює різні стратегії їхнього досягнення. Він виходить з того, що стратегія з найменшими витратами — найкраща альтернатива. Метод аналізу витрат і результативності можна також застосовувати у зворотному порядку, припускаючи фіксованість бюджетних асигнувань і вибираючи альтернативи, які забезпечили б найвищий ступінь досягнення цілей, тобто “найбільшого вибуху від долара”.

Типовий аналіз витрат і результативності пов'язує витрати на програму у грошовому вираженні з негрошовою мірою наслідків. Наприклад, управління рибного промислу може захотіти збільшити заселеність озер рибою на 30 відсотків протягом п'яти років, або на 100 000 риб. Воно може вибирати між обмеженням кількості ліцензій на риболовлю або зарибненням озера. Обмеження кількості ліцензій вимагало б збільшення річних витрат на нагляд у 30 000 доларів, тоді як одноразове повторне зарибнення озера обійшлося

б у 100 000 доларів. Протягом п'яти років перша альтернатива дає відношення витрат до результативності 1,50 на рибу, а друга – 1,00 долар на рибу. Здавалося б, що друга альтернатива ефективніша або результативніша.

Аналіз витрат і результативності ставить ті самі проблеми, що й аналіз витрат і вигід. Які витрати брати до уваги? У випадку з рибним промислом враховувалися лише управлінські витрати, але перша альтернатива мала б залучити до розгляду також відмову від риболовлі тих, хто не одержав ліцензії. Потрібно було б також визначити різні види витрат і співвідношення між ними, а також дисконтувати витрати на проект у період його виконання. Однак аналіз витрат і результативності не дає висновків про відносні вигоди, а залишає це на розсуд особам, які ухвалюють рішення, застосовуючи інші критерії. Наприклад, аналіз витрат і ефективності міг би допомогти у визначенні найкращого способу будівництва реактивного винищувача, але неспроможний показати, чи інше використання цих коштів було б кориснішим для суспільства.

ЗА МЕЖАМИ РАЦІОНАЛЬНИХ МЕТОДІВ?

Тридцять років тому, коли багато методів, описаних у цьому розділі, було винайдено і застосовано, панував великий оптимізм стосовно того, що вони суттєво поліпшать ухвалення державних рішень. Хто міг би заперечувати проти кращої інформації, систематичнішого обдумування та зусиль, спрямованих на утвердження кількісного опису і точності? Раціональні методи обіцяли зробити державну політику раціональнішою і вдихнути в увесь процес логіку. Проповідники будь-якого нового підходу завжди ставляться захоплено і навіть трохи спрощено до його захисту, а тому не слід дивуватися з приводу надмірних претензій від імені науково обґрунтованого аналізу політики. Минулі роки не були милосердними до гегемоністських претен-

зій руху за оцінювання, бо незабаром стало ясно, що раціональний аналіз рідко застосовувався “раціональним” способом, коли взагалі використовувався³². Щоб справитися з цією проблемою, протягом років було запропоновано три головні заперечення.

По-перше, незважаючи на наявність проблем, властивих раціональним методам, вони і далі використовуються. Політичний процес ніколи не може відповідати раціональній моделі, але тут ідеться про вибір між конкурентними пропозиціями перед лицем обмежених ресурсів. Стверджується, що раціональний аналіз робить кілька важливих внесків у політичний процес, навіть якщо не може замінити самої політики³³: 1) забезпечує систематичним методом підходу до політичних проблем і, навіть якщо сам метод обмежений, а результати спірні, дає послідовні засоби переробки даних; 2) систематичний підхід може допомогти у визначенні проблеми або увиразненні “простору рішень”; 3) навіть недостатня інформація краща за її відсутність, а раціональний аналіз може принаймні частково задовольнити потребу в інформації для оцінювання програм та пояснення дій осіб, що ухвалюють рішення; 4) раціональний аналіз може спонукати до розгляду витрат і вигід, що міг би потонути в риториці та корисливих інтересах, а також з’ясувати набір альтернатив; 5) раціональний аналіз, поєднаний із системою співучасті у виробленні політики, може поширювати потрібну в даному випадку інформацію і розширити коло відповідних учасників; 6) раціональний аналіз спонукає до ясності політичних аргументів у вигляді даних, гіпотез і висновків, що допомагають критиці і вправленню політики. Такий захист оцінювання політики може свідчити про те, що, попри критичні зауваження, рух за оцінювання і далі шириться у міжнародному масштабі. Політика стосується розв’язання проблем, і ніяка гносеологічна критика не може цього змінити. Тому уряди неминуче прагнутимуть допомогти у визначенні природи та обсягу проблем і розумінні того, наскільки добре працюють розв’язки.

Другим досягненням у науковій літературі з оцінювання політики було певне прийняття критики про те, що ці методи не нейтральні, не об’єктивні, а механічні. Як ми намагалися показати в цьому розділі, кожен ме-

тод залежить від припущень. Загалом ці методи пробують поліпшити осмислення проблеми та ухвалення рішення. Хоча ми не можемо визначити точних термінів, але всі погоджуються, що суттєві *складові* доброго мислення — це розсудлива оцінка, інтуїція і здоровий глузд. *Результати* доброго мислення — це свіжі, проникливі творчі ідеї³⁴. Наприклад, Бен і Волпел у книжці про “швидкий аналіз” визнають:

Жодне рішення в реальному житті не може бути об'єктивним. Оскільки жоден аналіз ніколи не може бути повним, підготовчі рішення про те, що брати до уваги, а чим нехтувати, залежать від ряду особистих суб'єктивних суджень. Отже, загальне рішення в кінцевому рахунку залежить від цих суджень також. Оскільки всі аналізи неповні і ґрунтуються кінець кінцем на суб'єктивних судженнях, то ухвалення рішення в найкращому випадку слід вважати творчим процесом відкриття³⁵.

У науковій літературі з управління, що, зрозуміло, зосереджувалася на методах ухвалення рішень, поступово почали підкреслювати роль розсудливих оцінок, здорового глузду, практичного схоплення суті проблем і ситуацій, а також інтуїції. Егор відзначає, що високі керівники сміливо визнають, що користуються інтуїцією у ситуаціях, котрі характеризуються великою невизначеністю, браком прецедентів, нестачею надійних “фактів”, браком часу та іншими численними обставинами³⁶. Справді, декого так вражає “людська здатність стежити за динамікою навколишніх процесів, розпізнавати нові лінії поведінки і негайно вдаватися до стандартних заходів”, що формальні аналітичні методи і планування здаються їм простим додатком до цієї здатності³⁷.

Як уже зазначалося, раціональна модель і побудовані на ній методи були об'єктом критики за свої нереалістичні припущення. Третє досягнення у науковій літературі про оцінювання політики — це сумніви щодо ґносеологічних основ раціонального аналізу політики та нашого традиційного уявлення про раціональність³⁸. Наприклад, Стоун засуджує “проект раціональності” за його нереалістичність і нездійсненність. Політика як наука має справу з парадоксом, і “самі катего-

рії мислення, що лежать в основі раціонального аналізу, теж парадокси... ми повинні розуміти аналіз у політиці і про політику як *стратегічно створений аргумент* для породження парадоксів та їх розв'язання у певному конкретному напрямі³⁹. В її книжці досліджуються спірні визначення ключових цілей політики, як-от рівноправність та ефективність, а також головні поняття раціонального аналізу, як-от цифри та причини⁴⁰. Гоксворт повторює ці міркування, підкреслюючи позитивістські основи аналізу політики, особливо його опертя на дихотомію факту і цінності, емпіричну перевірку, науковий метод і причинність. Подібно до Стоун вона стверджує, що факти невіддільні від цінностей, а цінності, припущення і передумови творять наш образ "дійсності".

Якщо теоретичну побудову емпіричного світу сприймати всерйоз, то методи аналізу політики треба переформулювати для того, щоб випробувати передумови, які структурують відчуття, упорядковують факти і гарантують подіям нормальність, природність та очікуваність. Набагато більшої досконалості треба досягти в аналізі спірних визначень, суперечливих свідчень, небеззаперечних пояснень і небезсумнівних аргументів. Набагато більше уваги треба приділити теоретичним припущенням, які структурують політичні міркування, делікатно формують сприйняття політичних альтернатив, ненав'язливо змінюють наявні варіанти вибору, звужують їхнє коло і непомітно розмежують рішення⁴¹.

Вплив постпозитивістської критики можна побачити з того, як провідні дослідники аналізу політики тепер відкидають його традиційні передумови як "міф" і "риторику"⁴².

Важливо відзначити, що виклик раціональним методам в аналізі політики — це не виклик розуму. Як пише Елстер, "сама раціональність вимагає від нас визнання обмеженості наших розумових здібностей"⁴³. Раціональні методи і далі використовуються в урядах, а оцінювання політики залишається необхідною стадією політичного процесу. Однак нині точаться суперечки стосовно того, як оцінювання проводиться, і надійності традиційних методів, обговорених у цьому

розділі. Вплив цієї суперечки на роль політичного експерта в демократичній країні розглядається в розділі десятому. В наступному розділі завершується розмова про підходи до аналізу політики дослідженням того, де, а не як, аналіз політики проводиться.

ПРИМІТКИ

- ¹ Peter H. Rossi and Howard E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 4th ed. (Newbury Park, Calif.: Sage, 1989), p. 18.
- ² Запозичено з: E. S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 2nd ed. (New York: North Holland, 1982), ch. 4.
- ³ Деякі з цих міркувань можна знайти у: Richard R. Nelson, *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis* (New York: W.W. Norton and Co., 1977), ch. 1.
- ⁴ Наступний матеріал ґрунтується на класичному літературному джерелі про приписну модель: Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review* 19 (Spring 1959): 79-88.
- ⁵ Тривали довгі суперечки щодо відносних переваг кожної моделі, але мало що можна додати до двох перших обговорень цієї теми: Yehezkel Dror, "Muddling Through — 'Science or Inertia?'" *Public Administration Review* 24 (September 1964): 153—57, with reply by Lindblom, 157—58; Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making" *Public Administration Review* 27 (December 1967): 385—92.
- ⁶ Однак треба бути справедливим: Росі та Фрімен усвідомлюють політичний контекст дослідження оцінювання, див.: Rossi and Freeman, *Evaluation*, ch. 9.
- ⁷ Carol H. Weiss, "Ideology, Interest, and Information: The Basis of Policy Positions," in Daniel Callahan and Bruce Jennings, eds., *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis* (New York: Plenum Press, 1983), p. 217.
- ⁸ Robert E. Floden and Stephen S. Weiner, "The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Processes," *Policy Sciences* 9 (February 1978): 9—18.
- ⁹ Запозичено у: Rossi and Freeman, *Evaluation*, pp. 43—57, and Emil J. Posavac and Raymond G. Carey, *Program Evaluation: Methods and Case Studies* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), pp. 11—15.

- ¹⁰ Michael Quinn Patton, *Creative Evaluation*, 2nd ed. (Newbury Park, Calif.: Sage, 1987), p. 15.
- ¹¹ Там само, сс. 198—205.
- ¹² David Nachmias, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods* (New York: St. Martin's Press, 1979), p. 80. Також див.: Michael Carley, *Social Measurement and Social Indicators* (London: Allen and Unwin, 1981).
- ¹³ До канадських прикладів належать: Health and Welfare Canada, *Perspectives Canada I, II, and III* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1974—1980); Ronald Manzer, *Canada: A Socio-Political Report* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1974); Statistics Canada has two "indicator" publications: *Canadian Social Trends* (виходить щоквартально з 1986 року, номер за літо 1991 року містить підсумковий показник) and *Canadian Economic Observer* (monthly, cat. 11—010).
- ¹⁴ "Whatever Happened to Social Indicators?: A Symposium," *Journal of Public Policy* 9 (1989): 399—450.
- ¹⁵ Michael Carley, *Rational Techniques in Policy Analysis* (London: Heinemann Educational Books, 1980), 147.
- ¹⁶ Quade, *Analysis for Public Decisions*, p. 205; див. також: Harold A. Linstone and Murray Turoff, eds., *The Delphi Method: Techniques and Applications* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing, 1975).
- ¹⁷ Повний перелік методів якісного оцінювання з подробицями про те, як і коли ними користуватися, можна знайти у: Michael Quinn Patton, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2nd ed. (Newbury Park, Calif.: Sage, 1990).
- ¹⁸ Posavac and Carey, *Program Evaluation*, p. 12.
- ¹⁹ Patton, *Qualitative Evaluation*, p. 94.
- ²⁰ K. A. Archibald, "Three Views of the Experts's Role in Policymaking: Systems Analysis, Incrementalism, and the Clinical Approach," *Policy Sciences* 1 (Spring 1970): 73—86.
- ²¹ R.T. Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline*, 2 vols. (New York: Marcel Dekker, 1977).
- ²² Rossi and Freeman, *Evaluation*, p. 264.
- ²³ Nachmias, *Public Policy Evaluation*, pp. 21—29.
- ²⁴ Rossi and Freeman, *Evaluation*, p. 274.
- ²⁵ Комп'ютерні моделі можуть допомогти, але треба пам'ятати, що це лише моделі, лише відображення реальності. Мало того, причинно-наслідковий зв'язок уже закладений у модель, отож тест "фальсифіковано".
- ²⁶ Щоб не перевантажувати обговорення цього питання численними цитатами, наводжу список основних використаних джерел: Carley, *Rational Techniques*, ch. 7; Quade,

Analysis for Public Decisions, chs. 7 and 9; Rossi and Freeman, *Evaluation*, ch. 8; Mark S. Thompson, *Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1980); Theodore H. Poister, *Public Program Analysis: Applied Research Methods* (Baltimore: University Park Press, 1978), ch. 11; Posavac and Carey, *Program Evaluation*, ch. 10; Dennis J. Palumbo et al., eds., *Evaluating and Optimizing Public Policy* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1981); Robert Formaini, *The Myth of Scientific Public Policy* (New Brunswick: N.J.: Transaction Publishers, 1990).

- 27) Фішер відзначає, що саме ці особливості аналізу витрат і вигід та інших методів оцінювання привабили консерваторів з республіканської партії в адміністрації Рейгана у 80-х роках. “Раціональне” оцінювання послужило способом скорочення соціальних програм. Див.: Frank Fischer, “Policy Expertise and the ‘New Class’: A Critique of the Neoconservative Thesis,” in Frank Fischer and John Forester, eds., *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1987), pp. 94–126. Канадський еквівалент — це 21-томний Task Force on Program Review (1986) на чолі з Еріком Нільсеном. Обговорення цього питання див. у: V. Seymour Wilson, “What Legacy? The Nielsen Task Force Program Review,” in Katherine A. Graham, ed., *How Ottawa Spends 1988/89: The Conservatives Heading into the Stretch* (Ottawa: Carleton University Press, 1988), pp. 23–47.
- 28) Наприклад, див. суперечку між Берджесом, Кемпбелом і Дженкінсом у: *Canadian Public Policy* 7 (Summer 1981): 383–407.
- 29) Scott Taylor and Robert Wright, *A Benefit-Cost Analysis of Calgary’s Northeast Light Rail Transit System*, Department of Economics, The University of Calgary, Discussion Paper Series, No. 81, June 1983.
- 30) Brent Friedenberг, *Benefit Cost Analysis and Calgary’s Northeast LRT: A Comment on the Taylor-Wright Paper “A Benefit-Cost Analysis of Calgary’s Light Rail Transit System,”* Path Economics Ltd., August 17, 1983.
- 31) Scott Taylor and Robert Wright, “Response to Morrall and Friedenberг,” September 1983, pp. 5–6.
- 32) Трохи несподіваним висновком з “оцінки оцінювання” було те, що чисто технічні переваги часто значать дуже мало. Дослідження оцінок Петона у галузі охорони здоров’я підказували, що оцінювання політики мало невеликий прямий вплив на програми, якщо вплив визначався у ви-

- гляді безпосередньої конкретної зміни. Якщо ж вплив визначався ширше, то оцінювання начебто зачіпає політику в тому розумінні, що міняє контекст проблеми, дає людям більше фактів для підтримки того, що вони вже знали, заповнює прогалини або підтверджує сумніви. Технічні або методологічні вдосконалення, здавалось, не були критичним чинником впливу на використання дослідження політики. Див.: Michael Quinn Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, 2nd ed. (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1986).
- 33 Наступні міркування запозичені у: Carley, *Rational Techniques*, pp. 32—33.
- 34 Гоксворт переконує, що ці підходи — це прості поправки до позитивістської основи аналізу політики, які вона називає “неопозитивістськими”. Див.: M.E. Hawkesworth, *Theoretical Issues in Policy Analysis* (New York: State University of New York Press, 1988), p. 61. Використовується з дозволу SUNY Press.
- 35 Robert D. Behn and James W. Vaupel, *Quick Analysis for Busy Decision Makers* (New York: Basic Books, 1982), p. 23. Бен продовжив обговорення цієї теми у: “Management by Groping Along,” *Journal of Policy Analysis and Management* 7 (1988): 643—63.
- 36 Weston H. Agor, ed., *Intuition in Organizations: Leading and Managing Productively* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1989), p. 11. Див. також важливу статтю 1987 року: Herbert Simon, “Making Management Decisions: The Role of Intuition and Emotion”, передруковану в тому томі.
- 37 Alan H. Altshuler, “A Comment on ‘Groping Along’,” *Journal of Policy Analysis and Management* 7 (1988): 666.
- 38 Gregory A. Daneke, “On Paradigmatic Progress in Public Policy and Administration,” *Policy Studies Journal* 17 (Winter 1988—89): 277—296. Див. також огляд десяти останніх книжок у цій галузі Фішера, що, здається, вказує на важливі зміни основних перспектив: Frank Fischer, “Beyond the Rationality Project: Policy Analysis and the Post-positivist Challenge,” *Policy Studies Journal* 17 (Summer 1989): 941—951.
- 39 Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co., 1988), p. 4.
- 40 Розділ 10 книжки Стоун дає докладну критику теорії ухвалення рішень та аналізу витрат і вигід, розширюючи деякі зауваження цього розділу, наведені вище.
- 41 Hawkesworth, *Theoretical Issues*, p. 93. Про першу критику, що передувала багатьом аргументам Гоксворт і Стоун,

див. у: Laurence H. Tribe, "Policy Science: Analysis of Ideology?" *Philosophy and Public Affairs* 2 (Fall 1972): 66—110. Серед іншого Трайб стверджував, що аналіз політики був занадто орієнтований на *результати*, а тому втратив значущість, якої надають люди *процесу*.

- ⁴² "Таким чином, позитивізм функціонує як міф, забезпечуючи риторичне виправдання дослідницьким нормам, що ґрунтуються на 'твердих' методах та універсальних формах, і дослідженнях, що узгоджуються з тими нормами". Ronald D. Brenner, "The Policy Movement as a Policy Problem," *Policy Sciences* 24 (1991): 77.
- ⁴³ Jon Elster, *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p. vii. Праця Елстера не написана в постпозитивістських традиціях, але його дослідження того, що він називає невизначеністю в ухваленні рішення, загалом узгоджується з м'якшою критикою традиційного аналізу політики. Див.: Elster, *Solomonic Judgements*, pp. 8—17. Елстер приділив більше уваги обмеженості раціональної дії на індивідуальному рівні; див.: Jon Elster, *Ulysses and the Sirens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979) and *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ В КАНАДІ

Професійний аналіз політики здійснюється не у вакуумі, а в конкретних інституційних обставинах, як урядових, так і інших, які впливають на його характер. Наприклад, релігійні організації, аналізуючи державну політику, викладають свої аргументи мовою етичних термінів. Великі зацікавлені групи мають власні відділи аналізу політики, а тому не дивно, що їхні висновки майже завжди підтримують цілі групи. Профспілковий аналіз політики звичайно закінчується твердженням, що заробітна платня надто низька; підприємницький аналіз політики переконує, що податки надмірні, а регулювання здатне задушити підприємництво; жіночі організації вимагають покласти край дискримінації за статтю і так далі. Жодна з цих поведінок нічим не примітна, бо ці групи зайняті захистом своїх інтересів, а тому використовують аналіз політики як один із засобів досягнення своїх цілей. Як правило, це робиться чесно. Групи схильні залучати дослідників, які поділяють їхню ідеологію, і проведене дослідження звичайно правдиве. А проте воно не безстороннє, чого більшість людей від нього і сподівається.

Більшість професійних аналізів політики в Канаді, здійснених поза зацікавленими групами та партіями, мають нейтральний і безсторонній характер. Політичний аналіз у межах урядових міністерств, високопрестижних консультаційних агентств, як-от Економічна рада Канади або Канадська консультаційна рада з питань становища жінок, і приватних груп, як-от Конференційна рада Канади, належать до цієї категорії. Навіть якщо в роботі таких експертів часто виявляються певні тенденції (наприклад, пропідприємницькі або націоналістичні), вона подається як "експертна" порада, а не політичний захист. Порада може закликати до вжиття певних заходів, але її приписи викладено мо-

вою об'єктивного наукового дослідження. Інший спосіб концептуалізації характеру цієї поради полягає в тому, щоб визначити, чи вона означає рекомендацію, котра, якщо її послухатися, максимізує вигоди для всієї політичної спільноти, а не лише для окремого її сегмента.

Хоча аналіз політики, проведений відкрито заангажованими групами, напевне впливає на політичний процес та іноді породжує цінні ідеї, цей розділ буде присвячено інституціям, функції яких — безсторонній аналіз політики, а не політична адвокатура. Політичний аналіз завжди мотивується інтересом, але ключова особливість сучасного уряду полягає в тому, що обговорення політичних проблем проводиться *начебто нейтрально та об'єктивно*. Вона відображає позитивістську традицію аналізу політики вірити в те, що чиста, об'єктивна істина існує. Вона також свідчить про недовіру до корисливого захисту політики. Справді, ця підозра розрослася до такого розміру, що зацікавлені групи, бажаючи зберегти реальний вплив на політичний процес, щораз частіше засновують свої власні “мозкові центри”. Підприємницьке лобі вперше застосувало таку стратегію, але від нього не дуже відстають профспілки. Політичні аргументи мусять бути “науково респектабельними”, щоб їх уважно вислухали, і це привело до справжнього буму в галузі аналізу політики. Цей розділ дає короткий нарис історичного розвитку цієї галузі та деяких її складових частин¹.

РОЗВИТОК ГАЛУЗІ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

Аналіз політики як кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем старий як світ. Думка про те, що можна і треба мати спеціальні знання про уряд, не нова, але характер цього знання та його інституційне вираження змінювалося з плином часу. Як уже зазначалося, сучасний аналіз політики спирається на суспільні науки, чого не було в такому розмірі перед першою світовою війною. Отже, те, що тепер називають аналізом політики, колись було зовсім іншим.

Перед першою світовою віною уряди покладалися на розуміння “мистецтва управління державою”. Цього можна було навчитися, лише зайнявшись державними справами і засвоївши невиразні принципи політичної науки. Мистецтва управління державою не можна було навчити, бо воно не було абстрактною системою мислення. Його приписи були більш схожі на роздуми над практикою, їм бракувало статусу наукових законів, а їхнє застосування проводилося в кожному випадку окремо. Термін “державний діяч” усе ще використовується для позначення високого або відставного політика, який є або був особливо досвідченим у своєму ремеслі. Володіння мистецтвом управління державою неможливе без тривалого безпосереднього залучення до політики².

Це не означає, що вивчення мистецтва управління державою було неможливе. Досвід був великим учителем, але він найкраще навчав ті голови, які були готові сприйняти його уроки. Ті, кого тепер можна було б назвати політичними експертами, звичайно одержували гуманітарну освіту з філософії, історії, юриспруденції та літератури. На основі цього вони могли роздумувати над уроками досвіду, набувати мудрості і висловлювати переконливі думки. У Британії традиційна освіта державних службовців базувалася передусім на античних творах до такої міри, що працівники міністерства фінансів часто не мали поняття про економічну науку, але вільно розмовляли грецькою мовою³.

Цей стиль “аналізу політики” спирався на здатність розуміти суспільні проблеми, а не на сукупність експертних знань. Він будувався на досвіді й міг вивчатися лише за допомогою практики. Більшість аналізів політики проводили державні службовці в межах уряду. Це відповідало історичному періоду, коли уряди зосереджували увагу на наданні основних послуг і не намагалися змінити соціальні та економічні умови такою мірою, як це робиться тепер.

Три головні сили набрали розмаху протягом двадцятого століття⁴, особливо після другої світової війни, що й змінили характер та інституційний контекст аналізу політики. Перша – це розвиток науки управління на зламі століть. У США та Канаді розгорнувся рух за

урядову реформу, спрямовану на протидію сприянню та опіці, поширеним у державному управлінні. Частково ідеологія цього руху полягала в тому, що політику можна відділити від управління. Перша діяла у сфері інтересів і сприяння підприємництву, друга забезпечувала висновками і нейтральністю фахівців. Фахові знання визначались як щось більше, ніж здатність вирішувати державні справи. Уміння управляти складалося із присутніх знань про уряд та його програми і перш за все про способи їх ефективної організації. Вважалося, що нового наукового способу управління не можна навчитися лише з досвіду.

Друга сила — розвиток суспільних наук, які від самого початку претендували взяти собі за взірць успіх природознавчих наук, зокрема фізики⁵. Ставлячи наголос на вивченні спостережуваної поведінки та використанні комп'ютерів, можна було сподіватися, що суспільні науки відкриють закони, які керують суспільними системами. Такі заяви дістали підтримку уряду, а деякі відомі суспільствознавці проголосили про значення своєї роботи для політики⁶. Ще раз аналіз політики та її дослідження визначались як оволодіння науковим методом, а не як досвід або практика. У Британії перші зразки досліджень із суспільних наук в дев'ятнадцятому столітті подали обдаровані любителі, такі як Едвін Чедвік, Генрі Мейг'ю, Чарлз Бус, Сібом Раунтрі і родина Вебів. Британське суспільствознавство здобуло інституційну основу завдяки створенню 1895 року Лондонського інституту економіки та політичної науки, але подібно до США почало бурхливо розвиватися лише після 1945 року⁷. Суспільні науки в Канаді почали організовуватися у міжвоєнний період у формі професійних товариств істориків, економістів, політологів, географів і психологів, а також відповідних часописів та бюлетенів. Їхні фахові знання дозволили їм давати рекомендації з приводу проблем, породжених Великою депресією. Королівська комісія у справах відносин між домініоном і провінціями в 1937—39 роках — це просто найпомітніший приклад участі суспільствознавців у виробленні державної політики⁸.

Третя сила — це вихід на передній план та успіхи економічної науки після другої світової війни. Економічна наука як наукова дисципліна втратила довіру під час Великої депресії, бо її класичні рецепти оздоровлення економіки (наприклад, скорочення державних видатків), як виявилось, не дали жодних результатів⁹. Британський економіст Джон Майнард Кейнс поставив ортодоксальну точку зору з ніг на голову, стверджуючи, що збільшення державних видатків — це ключ до стимулювання економічного зростання¹⁰. Його праця кінець кінцем відродила професію економіста. Кейнсіанство стало новою ортодоксальною теорією, котра для її розуміння вимагала спеціальної економічної освіти¹¹. Ніякий обсяг політичного досвіду не міг забезпечити практичного розуміння нової економічної науки. Як тільки уряди втягувалися глибше в економічні справи, то дедалі більше покладалися на експертів у цій галузі.

Внаслідок цього наприкінці 50-х років було всіма визнано, що працездатний уряд не може спиратися на практиків-дилетантів, а потребує порад і керівництва з боку експертів-суспільствознавців. Перші видимі ознаки такої зміни ставлення у США з'явилися в 60-і роки, а в Канаді лише трохи пізніше. “Рух за оцінювання” або заклик до експертних порад та аналізу в державній політиці ширився протягом цього десятиліття. Імовірним стимулом цього руху було розширення сфери діяльності та честолюбні плани уряду за президентства Кенеді і Джонсона. Програми “Великого суспільства” за часів Кенеді — Джонсона спрямовувалися на стимулювання освітніх можливостей, перспектив зайнятості, оновлення міст і охоплювали цілу низку менших цілей. Ці програми обходилися в мільярди і пробуджували зацікавлення раціоналізацією бюджетного процесу. Найяскравішою спробою досягти цього було розпорядження президента Джонсона від 1965 року поширити започатковану Макнамарою в Міністерстві оборони Планово-програмно-бюджетну систему (ППБС) для всього американського федерального уряду¹². ППБС спрямована на явне порівняння внесків від різних програм у досягнення загальних цілей і чіткий облік бюджетних видатків.

Найсуперечливішим прикладом нової ролі оцінювання в 60-х роках була програма “Розумовий старт” (Head Start), започаткована в 1965 році Відділом економічних можливостей у рамках Закону про економічні можливості від 1964 року. Програма була розрахована на те, щоб дати дітям з незаможних родин освітній “розумовий старт”, запропонувавши їм перебування у літніх таборах протягом кількох тижнів перед офіційним початком навчального року. Міркування полягало в тому, що діти з незаможних родин вступали до школи не підготовленими до навчання і без навичок до спілкування, що з перебігом років, якщо цьому не запобігали, призводило до їхнього серйозного відставання. У 1967 році Відділ економічних можливостей вирішив фінансувати оцінювання програми “Розумовий старт” для того, щоб визначити її вплив на якість освіти. Дослідження проводили “Вестінггауз Лернінг Корпорейшн” (Westinghouse Learning Corporation) та штатний університет Огайо. Доповідь породила суперечку частково через незгоду з приводу методології, а частково також через те, що його негативні висновки відкинули батьки, які були впевнені, що їхні діти у багатьох відношеннях мали користь з програми. Прийшовши до влади, президент Ніксон урочисто пообіцяв переорієнтувати американську соціальну політику, і програма “Розумовий старт” стала першою у списку. Оскільки програма набула політичної популярності, то адміністрація Ніксона внесла в неї лише косметичні зміни. Оцінювання програми “Розумовий старт”, одне з найдалекосяжніших у 60-і роки, — це чудовий приклад розгляду конкретного варіанту політики, а також методології її дослідження¹³. Незважаючи на свої неоднозначні наслідки, оцінювання цієї програми переконало федеральних урядовців у тому, щоб усі федеральні соціальні програми мали обов’язкову оцінювальну складову¹⁴. Це допомогло розпочати бум в американській оцінювальній галузі¹⁵.

У Канаді рух за оцінювання розгорнувся наприкінці 60-х і на початку 70-х років, коли до влади прийшов П’єр Трюдо. Протягом часу перебування на посаді прем’єра Діфенбейкера та Пірсона структура канадського федерального уряду змінилася порівняно мало. Пре-

м'єр-міністр Пірсон змінив систему комітетів Кабінету міністрів, але канадський уряд функціонував майже так само, як за Сен-Лорана або навіть за Макензі Кінга¹⁶. Королівська комісія з питань організації уряду (Комісія Гласко) розпочала цілу серію спроб модернізувати федеральну державну службу і зробити її функції у виробленні політики ефективнішими¹⁷. Думка про те, що складні варіанти політики вимагають незалежної експертної оцінки, привела до утворення Економічної ради Канади у 1963 році та Наукової ради Канади у 1966 році.

Філософія прем'єр-міністра Трюдо стосовно вироблення політики додала сили рухові за оцінювання. Цілковитий раціоналіст, Трюдо вважав уряд системою керування суспільством у швидко змінному технологічному світі. Він говорив про потребу "стежити за горизонтом" для того, щоб передбачати виникнення суспільних проблем. Це вимагало знань і досліджень, і, можливо, більше, ніж будь-який інший канадський політичний лідер, Трюдо твердо вірив у силу логічного аналізу, дослідження і аргументів при визначенні правильного політичного курсу¹⁸. Під його керівництвом Таємна рада як секретаріат при Кабінеті міністрів взяла на себе важливу роль наглядча над політикою міністерств¹⁹.

У тронній промові у вересні 1968 року проголошувався намір нового уряду заснувати Інститут досліджень державної політики, а пояснення прем'єр-міністра було класичною заявою про взаємозв'язок між суспільними науками та прикладним аналізом політики:

У випадку нових програм і видатків не досить, щоб вони були бажаними самі по собі. Вони мусять бути виправданими у зв'язку з конкурентними домаганнями на обмежене постачання ресурсів... Ось чому головна і постійна відповідальність уряду в тому, щоб вибирати, планувати і встановлювати пріоритети. Коли люди вимагають від свого уряду більше послуг, це завдання стає ще складнішим. Надійний вибір можливий лише на основі повного знання про альтернативи та оцінки порівнюваних витрат і вигід від цих альтернатив²⁰.

У доповіді Річі від 1971 року, яка містила пропозиції щодо нового інституту, стверджувалося, що наявні канадські інституції з дослідження політики, як-от королівські комісії, спеціальні комітети з окремих питань, економічні та наукові ради Канади, а також дослідницькі одиниці урядових міністерств, не відповідають сучасним вимогам. На думку автора доповіді, університетський сектор, зокрема його суспільствознавча частина, не зорієнтовані на політику, і годі сподіватися, що він таким колись стане²¹.

Багато чого змінилося відтоді, як було поставлено цей діагноз. Галузь аналізу політики, в межах уряду і поза ним, розвинулася протягом останніх п'ятнадцяти років. У 70-х роках міністерства федерального уряду засновували планувальні та оцінювальні одиниці, множилося число квазінезалежних консультативних агентств, з'явилася приватна консультативна галузь і навіть університети почали закладати центри та інститути з орієнтацією на політику. Табл. 4.1 дає розподіл установ Канади, зайнятих дослідженням політики, і кілька характерних прикладів.

Найбільші дві частини сектора досліджень політики в Канаді — це державний і приватний сектори. У державному секторі можна далі розрізнити дві широкі категорії: урядові та квазіурядові інституції. Різниця між ними — у ступені автономії, якою вони користуються. Організації досліджень політики вважаються “державними”, якщо безпосередньо відповідають або керуються кабінетом або міністерствами. Міністерський дослідницький персонал, Таємна рада та відомчі оцінювальні одиниці підпадають під цей опис. Різні канадські уряди засновували також автономні ради та агентства для отримання від них рекомендацій та аналізів. Ці агентства тісно співпрацюють з урядом: хоча уряд призначає їм директорів, визначає їхні повноваження і фінансує їх з державного бюджету, він поважає їхню самостійність і незалежність у визначенні порядку денного їхніх досліджень. Іноді, досить рідко, уряд може призначати королівські комісії і спеціальні комітети з конкретних питань для розв'язання специфічних проблем (перші доповідають відповідним відомствам, другі одержують повноваження від уряду). Недавнім

ТАБЛ. 4.1.1. Сектори досліджень політики в Канаді.

ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР		ПРИВАТНИЙ СЕКТОР		
Уряд	Квазіуряд	Прибуткові організації	Неприбуткові організації	Університети
<ul style="list-style-type: none"> • Федеральні агентства <ul style="list-style-type: none"> — Таємна рада кабінету — Канцелярія прем'єр-міністра • Персонал міністерств • Відомчі групи політичного консультування 	<ul style="list-style-type: none"> • Консультативні ради <ul style="list-style-type: none"> — Консультативна рада з питань становища жінок — Національна рада з питань добробуту — Економічна рада Канади • Регулятивні агентства <ul style="list-style-type: none"> — Канадська радіотелевізійна і телекомунікаційна комісія — Управління економії енергоресурсів • Королівські комісії і спеціальні комісії з окремих питань • Парламентські комітети 	<ul style="list-style-type: none"> • Консультативні фірми <ul style="list-style-type: none"> — "Паблік Еферз Інтернешл" — Група DPA • Опитувальні групи <ul style="list-style-type: none"> — Центр дослідження громадської думки — "Десіма" — "Гольдфарб" 	<ul style="list-style-type: none"> • Інститути і центри <ul style="list-style-type: none"> — Інститут Гова — Інститут досліджень державної політики — Канадський інститут державних справ — Інститут Фрейзера — Канадський центр політичних альтернатив — Канадський західний фонд 	<ul style="list-style-type: none"> • Інститути і центри
<p><i>Застереження:</i> Цей перелік чисто ілюстративний і не вичерпує всіх прикладів</p>				

видатним прикладом була Королівська комісія у справах Економічного Союзу та перспектив розвитку Канади, очолювана високоповажним Доналдом Макдоналдом. Її доповідь складала три грубих томи, для яких використано 72 дослідження. І нарешті, парламентські комітети, навіть призначені урядом та законодавцями, останнім часом почали виявляти більшу незалежність у виборі розслідувань.

Приватній, або неурядовій галузі політичних досліджень властива різноманітність і мінливість. Однак певні суттєві відмінності визначаються орієнтацією на прибуток та організаційною підпорядкованістю. Існує велика прибуткова консультативна галузь, яка пропонує свої послуги урядові, і система приватних контрактів на виконання досліджень політики. Існують у цій галузі як лідери за своїми розмірами, так і численні контори з одним чи двома працівниками. Ніхто насправді не знає масштабів канадської консультативної галузі, бо в ній не практикується ліцензування. Будь-хто може відкрити практику урядового консультанта. Мало того, деякі юридичні та бухгалтерські фірми виконують для уряду роботу, яку можна було б віднести до аналізу політики. Муніципальні, провінційні та федеральні управління й агентства витрачають щорічно мільйони доларів на сторонніх консультантів, які працюють на контрактній основі, з метою одержання прибутку²².

Неприбутковий сектор складається з двох частин: університетських і неуніверситетських організацій. Формальна різниця між ними значна. У канадських університетах останнім часом створено багато інститутів, центрів та одиниць, зайнятих орієнтованими на політику дослідженнями. Вони фінансуються університетом, урядом і приватними фондами, а також з деяких доходів з досліджень за контрактом та з продажу опублікованої літератури. Ці організації важливі з точки зору перспектив розвитку університету, бо можуть залучати зовнішні кошти, служити віддушиною для факультетських досліджень та підняти престиж університету.

До неуніверситетського сектора входять такі організації, як Інститут досліджень державної політики

(ІДДП), Центр політичних альтернатив, Канадська рада соціального розвитку, Інститут Фрейзера, Дослідний інститут Гова та Конференційна рада Канади. В одних випадках фінансування надходить з фондів, в інших — з досліджень за контрактом. Дехто береться до “спонсорованого” дослідження. Дослідження за контрактом започатковує клієнт, виходячи із своїх потреб. Спонсороване дослідження спирається на плани дослідницької групи і проводиться незалежно, але має фінансову підтримку від спонсора. Більшість організацій у цьому секторі (за винятком, можливо, ІДДП) утворена для обстоювання певного погляду на державну політику — погляду, який, однак, замовчують і старанно ховають за дослідженнями та фактичними даними. Багато з них виступають на захист підприємництва та ринку, хоча дехто підтримує профспілкове бачення економічної ситуації, а решта виражає націоналістичні або регіональні інтереси.

Недавно Ліндквіст висунув концепцію “третьої спільноти” для того, щоб охопити такі організації, як інститути політики, урядові ради та комісії, консультантів і зацікавлені групи, іншими словами, практично все, що не входить у наше визначення урядового сектора²³. Він підкреслює важливість нагадування того, що бар’єри між секторами зовсім проникні, і суспільствознавці можуть часто переміщатися між ними. Він наводить приклад Родні Добела, який здобув ступінь доктора філософії з економіки в Масачусетському інституті технології, потім викладав у Гарвардському і Торонтському університетах. Після того він обійняв посаду в Канадському Міністерстві фінансів та в Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), а згодом очолив Інститут державного управління при університеті у Вікторії. Він був науковим керівником двох парламентських комісій і президентом ІДДП. Томас Куршен, колишній голова Економічної ради Онтаріо, має такий самий послужний список. Економіст університету Західного Онтаріо, він був директором Інституту досліджень державної політики в Королівському університеті і писав дослідні доповіді для мозкових центрів. Галузь аналізу, іншими словами

“третя спільнота”, надзвичайно плинна: окремі дослідники часто опиняються на вулиці, коли переходять з університетських посад на роботу в державні відомства і комісії, а потім у мозкові центри та консультаційні групи.

Розростання галузі аналізу політики в Канаді відображає розширення функцій самого уряду і значущість суспільних наук, а також переконаність, що не досить справи розглядати лише в ідеологічній площині. Потрібні нейтральніші захисники поглядів зацікавлених груп, і цим частково пояснюється заснування останнім часом інститутів дослідження політики та зростання ринкового попиту на них. Решта цього розділу присвячена опису цих секторів.

ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР

УРЯД

Усі уряди потребують власних внутрішніх джерел політичних порад та аналізу політики. Перед другою світовою війною, коли функції уряду були вужчі, більша частина такого аналізу здійснювалася на найвищому службовому рівні. Федеральні міністерства, як-от Міністерство фінансів та Міністерство закордонних справ, були малими і компактними, а міністри звичайно зберігали свої портфелі досить довго і тому ставали авторитетами відповідно до свого статусу²⁴.

Розростання уряду викликало внутрішню спеціалізацію серед урядових агентств. Однією з таких змін, підтриманих за часів Трюдо, було збільшення центральних агентств для нагляду за загальною державною політикою. На федеральному рівні такими прикладами були Канцелярія прем'єр-міністра, Таємна рада, Міністерство фінансів та Міністерство закордонних справ, а також Відділення скарбниці. В останні роки правління Трюдо для координації витрат на головних напрямках були утворені Міністерство економічного та регіонального розвитку і Міністерство соціального розвитку, ліквідовані 1984 року.

Центральні агентства надають специфічні політичні поради. Вони мають загальний характер і зосереджуються на повному переліку урядових пріоритетів. Таке бачення часто призводить до розходжень між центральними агентствами та витратними відомствами, що мають спеціальні повноваження. Реформи Трюдо були спрямовані на раціоналізацію та координацію урядової політики шляхом прямого залучення центральних агентств до розгляду, критики і перегляду пропозицій, що надходили від конкретного відомства²⁵. Координація ускладнилася, принаймні в очах деяких міністрів, і федеральний уряд консерваторів, який прийшов до влади 1984 року, пообіцяв зменшити повноваження центральних агентств і повернути міністрам більшу частину свободи політичних дій. Це виявилось нездійсненним, оскільки уряд втратив орієнтацію серед суперницьких відомств, а тому наприкінці 1985 року Таємна рада відновила свої функції аналізу політики²⁶. Консерватори не мали імунітету проти мікроба “координації”. У 1987 році вони оголосили про злиття нерегіональних частин Міністерства регіонального промислового розвитку і Міністерства науки та технології в Міністерство промисловості, науки й технології²⁷. Процес укладення Мічлейкської угоди, його провал та наступні конституційні переговори підвищили роль одного із старших центральних агентств — Управління відносин між федеральним урядом та провінціями.

Друге велике джерело внутріурядового аналізу — це відомчі політико-консультаційні групи²⁸. Як уже згадувалося, більшість цих груп, створених на початку 70-х років, відображали віру нового уряду Трюдо у раціональне вироблення політики. Центральні агентства, відповідальні за широку політичну координацію, заохочували відомства до створення спеціальних аналітичних одиниць для того, щоб краще реагувати на урядові пріоритети. Ключовою функцією цих одиниць було оцінювання програм, пов'язане із ширшим запровадженням ППБС у всю федеральну бюрократичну машину.

Відомчі політико-консультаційні групи виконують шість основних функцій: розроблення політики, скла-

дання програми, оцінювання програми, скасування політики, координацію і зв'язок, соціально-економічні дослідження і прогнозування. Дослідження Міністерства фінансів 1976 року показало, що серед цих функцій переважає розроблення політики і соціально-економічні дослідження та прогнозування, а оцінювання програм посідає незначне місце. З цього дослідження також виходило, що приблизно 125 таких одиниць розпорошено по більш ніж 20-х федеральних державних відомствах. Більшість цих одиниць підпорядковані помічникові заступника міністра.

Початковий вибух у створенні таких груп на початку та всередині 70-х років супроводжувався реорганізацією та скороченням. Якщо віра у раціональні системи вироблення політики стимулювала розвиток політичних одиниць, то інші сили перешкоджали їм. Бракувало кваліфікованого персоналу, а вимоги для розрізнення “правильної” і “поганої” політики були неясні. Деякі відомства завдяки стабільності політичних обставин не потребували спеціальних політичних рекомендацій, а в інших послабило керівництво зверху. Будучи аналітичними одиницями, ці групи неминуче вступали у зіткнення з виконавцями програми. Здатним до виживання групам випала скромніша роль і нижчий статус, ніж передбачалося на початку 70-х років.

КВАЗІУРЯД

Іноді уряди воліють заснувати консультативні одиниці, котрі, хоч і призначені та фінансовані державою, мають відносну самостійність. Ця самостійність поширюється на термін перебування працівника на посаді (тобто його можна звільнити на “законній підставі”), на незалежну тематику досліджень, їхню публікацію та найм на роботу. Головні причини цієї схеми такі: 1) уряд може потребувати поради, що спирається на ширше бачення, ніж це можуть забезпечити внутрішні експерти; 2) сфера обсягу політики може виходити за відомчі межі — наприклад, жіночі питання стосуються багатьох відомств, що займаються безробіттям і со-

ціальним забезпеченням, а тому можуть роздробитися, а не бути розглянуті в комплексі; 3) така організаційна схема може сприяти досягненню згоди у громаді або між зацікавленими групами. За допомогою кожного виду організаційної структури така згода досягається, але різною мірою. Одні об'єднують членів різних груп у раді директорів, інші влаштовують прилюдні слухання, а ще інші поширюють результати своїх досліджень для того, щоб стимулювати громадське обговорення. Існують три види консультативних одиниць: консультативні ради, регулятивні ради та агентства і королівські комісії або спеціальні комісії з окремих питань. Перші дві — це постійні органи з наперед визначеними повноваженнями, остання призначається для конкретного розслідування і діє протягом обмеженого періоду. Інша інституція, що інколи береться аналізувати політику і давати рекомендації, — це парламентський комітет. Державна влада часто призначає спеціальні комітети законодавців (у випадку Отави — сенату) для з'ясування намічених питань політики. Приклад — Спеціальний парламентський комітет з питань догляду за дітьми під головуванням Шерлі Мартін, утворений у листопаді 1985 року. Комітет об'їхав усю країну і подав у березні 1987 року доповідь під назвою "Розподіл відповідальності". Цікаво, що його розслідування та рекомендації частково збіглися з висновками Спеціальної комісії Кук з питань догляду за дітьми, утвореної лібералами в 1984 році. Обидві доповіді стали підґрунтям процесу вироблення нової політики догляду за дітьми, проголошеної у грудні 1987 року²⁹. Поряд із спеціальними комітетами існують постійні парламентські комітети, що розглядають законопроекти і таким чином відіграють консультативну роль. Нові правила, введені в січні 1986 року, підвищили їхню роль. Новий наголос на громадській експертизі у виробленні конституційної політики раптом наділив законодавчі комітети вагою у процесі громадських слухань. Подальше обговорення цього питання торкатиметься консультативних агентств, пов'язаних з виконавчою, а не законодавчою владою.

Консультаційні агентства множилися упродовж останніх двадцяти років на федеральному та провінцій-

ному рівнях. Звичайно вони наглядають за конкретною проблемною сферою і доповідають відповідному міністрові, але функціонують на достатній відстані від уряду. Така незалежність спрямована на задоволення потреб уряду, бо в принципі він заохочує до правдивої подачі громадської думки або висновків експерта. Правду кажучи, консультативні агентства не мають іншого завдання, крім надання рекомендацій. Вони це роблять за допомогою досліджень або зондування політичних пропозицій. Однак вони різняться між собою ступенем явної належності до зацікавлених сторін. Наприклад, Економічна рада Канади на самому початку була зобов'язана звести до купи підприємців та профспілки для обговорення економічних питань³⁰. Доповіді ради, на відміну від результатів її досліджень, — це консенсуальні документи. Водночас рада має повноваження надавати урядові експертні рекомендації щодо довготермінових економічних проблем, які стосуються зайнятості, продуктивності виробництва та низки інших питань — від міжнародної торгівлі до правил поведінки з конкурентами. Рада має чітку проринкову позицію.

Інші консультативні агентства менше виступають в узгоджувальній ролі, а зосереджують більше уваги безпосередньо на дослідженні політики та рекомендаціях. Наукова рада Канади була заснована 1966 року для того, щоб подавати Отаві консультації про широкі суспільні та економічні наслідки використання науки³¹. Наприкінці 70-х років ця рада обстоювала промислову політику, побудовану на науковому прогресі, використання тарифів і державних субсидій для стимулювання розвитку високих технологій³². У цьому відношенні Наукова рада надавала урядові рекомендації, що суперечили підходу Економічної ради Канади до загальної вільної торгівлі. Інше помітне агентство — Консультативна рада з питань становища жінок, заснована 1973 року і підзвітна Міністерству зайнятості та імміграції. Ця рада була заснована за рекомендацією Королівської комісії з питань становища жінок від 1970 року³³. Вона надає консультації з жіночих питань, але виступила в ролі захисника, наприклад, під час обговорення Хартії прав і свобод³⁴. До інших кон-

сультаційних агентств належать: Національна рада з питань добробуту (заснована 1969 року, підзвітна Міністерству охорони здоров'я та соціального забезпечення); Канадська консультативна рада зайнятості та імміграції (заснована 1877 року, підзвітна Міністерству зайнятості та імміграції); Рада історичних місць і пам'ятників (заснована 1953 року, підзвітна Міністерству навколишнього середовища); Комісія з правової реформи (заснована 1970 року, підзвітна Міністерству юстиції); Національна консультативна рада з фізичної підготовки та аматорського спорту (заснована 1961 року, спочатку підзвітна Міністерству охорони здоров'я та соціального забезпечення). Існують подібні агентства на провінційному рівні, але їх мало на муніципальному.

Другий важливий тип політико-консультативної групи — це регулятивне агентство. На відміну від чисто консультативних рад регулятивні агентства наглядають за дотриманням законодавства і впроваджують його в певну політичну сферу. Звичайно вони видають ліцензії, влаштовують слухання і розробляють процедури запровадження законів. Ці агентства перебувають у постійному контакті з їхніми політичними сферами та учасниками і мають консультувати відповідну владу. Як і консультативні агентства, регулятивні агентства користуються певним ступенем самостійності, достатньою відстанню від уряду, яка зводить до мінімуму його щоденне втручання. Їхні рекомендації можуть висловлюватися неофіційно, але в інших випадках регулятивні агентства мають офіційні рекомендаційні функції. Наприклад, КРТТК «може розпочати, фінансувати, сприяти або допомагати дослідженню будь-якого питання під її юрисдикцією, згідно з цим законом, і таким чином використовуватиме, коли це доречно, технічну, економічну і статистичну інформацію та рекомендацію від Корпорації (Сі-Бі-Сі), відомств або агентств Канади»³⁵. Міністерство зв'язку також може звернутися з технічними питаннями до комісії за порадю.

Як консультативні, так і регулятивні агентства — постійні організаційні структури з незмінними повноваженнями. Іноді урядам хочеться одержати експертний аналіз з окремого політичного питання, не ство-

рюючи постійного агентства; типовий засіб — королівська комісія або спеціальна комісія з окремого питання. Хоча багато з них створюються для відвернення громадської критики, а лише деякі мають безпосередній вплив на державну політику, їхні доповіді та результати досліджень часто визначають відповідні питання та обсяг політичних дискусій³⁶. Комісія Ровела-Сіройса 1940 року, Комісія Гордона 1958 року, Комісія Ламберта 1978 року, Комісія Макдоналда 1984 року і Комісія Абелли 1985 року — ось кілька комісій, що вплинули на те, як канадці обговорюють політичні питання³⁷. Королівські комісії та спеціальні комісії з окремих питань звичайно проводять слухання, розробляють дослідні програми і вивчення питань на підтримку своїх висновків. Наприклад, Комісія Макдоналда започаткувала величезну дослідну програму, що в кінцевому рахунку підготувала 72 томи досліджень.

Королівська комісія з нових репродукційних технологій, призначена в жовтні 1989 року, — це добрий приклад широкого і складного політичного дослідження з головних питань. Їй було надано широкі повноваження: оцінити соціальні, юридичні, етичні, економічні, дослідні і медичні наслідки нових репродукційних технологій (наприклад, запліднення *in vitro*, передродовий діагноз та генетичне тестування з використанням ДНК). Вона мала запланувати дослідну програму і зрештою зупинилася на чотирьох галузях дослідження: 1) причини і запобігання безплідності, 2) методи штучного запліднення, 3) передродовий діагноз і генетика, 4) дослідження тканини ембріона³⁸. Крім того, комісія визначила механізми громадської експертизи. Наприклад, у 1990 році вона провела слухання у 17 центрах по всій Канаді і збрала письмові або записані на магнітоплівку подання від груп і окремих осіб. Було організовано спеціальні консультативні зустрічі з приводу окремих питань, окремим особам дозволялося на приватних зустрічах поділитися власним досвідом, відкрилася безплатна телефонна лінія для передачі і запису інформації від людей³⁹.

Оскільки від королівських комісій та спеціальних комісій з окремих питань уряду, які фінансують їх, сподіваються безсторонніх рекомендацій, то ці комісії

самі визначають свої плани дослідження у межах своїх звичайно неоднозначних повноважень. Такі комісії відходять від своїх повноважень, коли це потрібно, та інколи дають рекомендації, що суперечать існуючій урядовій політиці. Приклади: розслідування щодо трубопроводу в долині ріки Макензі 1977 року⁴⁰ та доповідь Комісії Спайсера 1991 року. В останньому випадку уряд влаштував "Громадянський форум" для того, щоб зробити його громовідводом для громадського невдоволення під час конституційних переговорів після Мічлейкської угоди. Голова комісії Кейт Спайсер вирішив дати людям виговоритися якомога голосніше і частіше, а остаточна доповідь виявилася рівнозначною запереченню конституційної політики консерваторів. У вступі Спайсер прямо картав прем'єр-міністра за поганий настрій громадян. "Що до прем'єр-міністра, то я вважаю, що консенсуальна редакція доповіді не передає гніву, спрямованого на нього... І я гадаю, що, на думку більшості громадян, наша доповідь обійшлася з членами парламенту дуже м'яко. Принаймні зараз у країні панує лють до прем'єр-міністра"⁴¹. Королівські комісії рідко коли так критикують існуючий уряд.

ПРИВАТНИЙ СЕКТОР

ПРИБУТКОВІ ФІРМИ

Канадська консультативна галузь останнім часом характеризується зростанням, але важко сказати яким, оскільки будь-хто може назвати себе консультантом. Хоч би якими були її розміри, ця галузь відповідає ринковому попиту на аналіз політики як у державному, так і в приватному секторах. Попит у державному секторі надходить з усіх трьох владних рівнів, а також з добровільного сектора, спираючись на підписання контракту про проведення певних досліджень, що вимагають спеціального персоналу та обладнання, яких клієнт не хоче утримувати на постійній основі. Приватні корпорації також дедалі більше цікавляться відстежуванням політичної обстановки, бо вона безпосередньо торкається їхніх економічних інтересів.

Осердя приватної консультативної галузі припадає на трикутник Торонто — Отава — Монреаль, де розміщені найбільші урядові та корпоративні клієнти. Фірми, зайняті проведенням дослідження політики або наданням політично важливої інформації, можуть робити це у межах загальнішого пакету консультування з питань управління. Найбільші фірми консультування з питань управління — це філії Інституту атестованих консультантів з питань управління Канади. В 1991 році він нараховував дев'ять членів, які надавали послуги державному сектору. Табл. 4.2 подає список членів цього інституту.

ТАБЛ. 4.2. Члени Інституту атестованих консультантів з питань управління Канади, липень 1991 року.

<i>Фірма</i>	<i>Головна контора</i>
“Куперз енд Лайбренд консалтінг груп”	Торонто
“Делват енд Туш менеджмент консалтенс”	Торонто
“Ернст енд Янг”	Торонто
“BDO Ворд Меллетменеджмент консалтенс інкомпорейтінг”	Отава
“Піт Марвік Стівенсон енд Келлог”	Торонто
“Прайс Вотергауз менеджмент консалтенс”	Торонто
“Реймон, Шабо, Мартен, Пар”	Монреаль
“Ріхтер енд асошіітс”	Монреаль
“Темпл, Баркер енд Слоун/Стратіджік пленінг асошіітс”	Торонто

Поряд із специфічними послугами для приватних компаній (наприклад, дослідження ринку) більшість фірм зараховує до свого списку одну або кілька таких послуг, пов'язаних з аналізом політики: вивчення соціально-економічних наслідків; аналіз нових законо-

проектів, нормативів і варіантів політики; аналіз ризиків; аналіз витрат і вигід; оцінювання програм; регіональне планування; консультування з питань охорони здоров'я та соціального забезпечення; консультування регуляційних органів.

Ці фірми — найбільші та найпомітніші учасники консультаційної галузі. Інститут вимагає, щоб фірма працювала із штатом не менше восьми професійних консультантів принаймні протягом трьох років до того, як розглядатиметься її заява про членство. Такі суворі вимоги виключають силу-силенну консультантів з “державних справ”, багато з яких працює винятково за урядовими контрактами. Наприклад, деякі державні службовці після виходу на пенсію або відставки негайно влаштовуються консультантами. Справи у таких компаніях у складі одного або двох чоловік можуть іти добре, бо їхні керівники знайомі з урядовою машиною. Їх можуть наймати на посади лобістів, дослідників, складачів промов або радників при державних відомствах, корпораціях, зацікавлених групах або галузевих асоціаціях. Великі консультаційні фірми — це також величезні корпорації, які, між іншим, обурюються, коли їх називають лобістами. Вони наполягають на тому, що їхня основна функція — давати інформацію про державні структури та діяльність клієнтам, які можуть використати потім цю інформацію для своїх потреб. Сімпсон відзначає, що консультанти з державних справ пустили коріння в Отаві у 60-х роках і після того набули поширення. “Прихід до влади уряду Малруні змусив ці фірми, переповнені лібералами, поспішно вербувати до себе консерваторів”⁴². Переплетіння партійної належності, особистих знайомств та державної служби — ось таємниця успіху таких помітних консультаційних фірм, як Executive Consultants Ltd., Public Affairs International та Government Consultants International Inc.⁴³. Остання — характерний приклад щодо цього. Її заснували троє особистих друзів Браєна Малруні: Френк Мурс, колишній консервативний прем'єр Ньюфаундленду, Джері Дусет і Гері Квелет. Брат Дусета був серед старших членів персоналу прем'єр-міністра. Вплив цієї фірми був настільки великий, що уряд змусили врешті-решт подати до парламенту 1988 року Закон про реєстрацію лобістів.

Іронія полягає в тому, що законопроект (котрий став чинним лише у вересні 1989 року) поставив поза закон саме ті фірми, чия діяльність прискорила його появу. Закон встановлював два класи лобістів. Перший — “професійні лобісти”, які намагаються “влаштувати зустріч з урядовцем або спілкуватися” з ним від імені клієнтів, зацікавлених впливом на законопроект, нормативи, варіант політики, субсидії або контракти⁴⁴. Другий охоплює працівників, чий обов’язки значною мірою збігаються з вище названими. Лобісти I класу повинні зареєструвати себе, своїх клієнтів і предмет свого лобіювання; лобісти II класу реєструють себе і свого працедавця. Відмова від реєстрації веде до максимального штрафу 25 000 доларів. За цим законом, фірма (як-от Government Consultants International), що претендує тільки на забезпечення клієнтів інформацією про уряд, не кваліфікується як лобістська. Однак у першому річному звіті відповідно до цього закону нараховується 473 лобісти I класу і 2355 II класу, а всього — 2828. У списку 52 сфер лобіювання перших п’ять місць посідають міжнародна торгівля, регіональний економічний розвиток, промисловість, державна закупівля, наука й технологія⁴⁵.

Приватна, орієнтована на прибуток консультативна галузь також охоплює фірми, що проводять опитування громадської думки та аналізи тенденцій. Опитування громадської думки порівняно нове: перший опит Гелопа опубліковано лише 1935 року. Сучасне опитування з’явилося в Канаді тоді, коли інститут Гелопа поширив свою діяльність тут у 1940 році під назвою Канадського інституту громадської думки (КІГД). Ліберали використовували опитування для накреслення політичного курсу під час кризи з приводу військової повинності, але упродовж наступних п’ятнадцяти років вдавалися до нього рідко⁴⁶. Віра в те, що опитування було головним чинником у перемозі з невеликою перевагою Джона Кенеді над Річардом Ніксоном 1960 року, переконало організаторів виборчої кампанії з боку ліберальної партії в доцільності його використання. Вони завербовували Лу Геріса, організатора опитування громадської думки у випадку Кенеді, під час виборчої кампанії 1962 і 1963 років. З того часу

опити громадської думки стали важливим зняряддям політичних кампаній і формування державної політики. Наприклад, за період від січня 1984 року до грудня 1987 року новообраний уряд Малруні доручив провести 799 опитувань. “Консерватори явно використовували опитування для перевірки політики на відповідних групах населення і з’ясування громадської реакції перед запровадженням будь-якого важливого закону”. Опитування застосовувалося для зондування громадських настроїв перед оголошенням програм стосовно оборони, імміграції та догляду за дітьми⁴⁷.

Найбільші канадські опитувальні фірми: Гелоп (раніше Канадський інститут громадської думки), Goldfarb Consultants, Decima Research, Angus Reid and Associates, Центр досліджень громадської думки та Environics Ltd⁴⁸. Ці фірми спеціалізуються на громадській думці про політичні проблеми, але утворюють частину широкої галузі, яка охоплює дослідження уподобань споживачів. Такі компанії, як Canadian Market Research Ltd. та Nationwide Market Research Corporation, належать до останньої категорії. Щотижневі, щомісячні та щорічні доповіді про громадську думку і соціальні проблеми, котрі публікують ці фірми, настільки дорогі, що доступні лише корпоративним та державним клієнтам. Організатори опитування іноді встановлюють особливі стосунки з урядом або державним відомством, як у середні віки фаворити королівського двору. Наприклад, ліберали у федеральному уряді віддавали перевагу “Голдфарбу”, а тепер – “Енгусу Рейду”, тоді як консерватори воліють мати справу з “Десіма”.

Всі види опитування залежать від здатності робити логічні умовиводи і вміти поставити себе у чуже становище⁴⁹, а тому опитувальні фірми останнім часом спробували покращити свої результати за допомогою проведення ретельнішого аналізу тенденцій. Деякі фірми спеціалізуються на цьому виді мистецтва, особливо у передбаченні товготривалих тенденцій з економічними та політичними наслідками. Добрий приклад цього у США — нью-йоркська фірма Inferential Focus, яка щодня старанно аналізує майже 200 часописів і газет з усього світу для того, щоб допомогти інвесторам розпізнати нові тенденції на ринку. В Канаді мо-

нреальська фірма Trans-Canada Social Policy Research Ltd. видає Canadian Trend Report, котрий купують і корпорації, і державна влада різних рівнів.

НЕПРИБУТКОВІ І НЕУНІВЕРСИТЕТСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Попередні організації діють на прибутково-збитковій основі. Такі приватні фірми продають свої послуги. Останнім часом у Канаді помітне нове явище – збільшення кількості неприбуткових дослідних інститутів або центрів, що утримуються в основному на приватних пожертвах, членських внесках і продажу наукових публікацій. Вони відрізняються від таких фондаций, як Фондація Донера, Канадська рада, Дослідна рада із суспільних та гуманітарних наук або Рада медичних досліджень, тим, що вони безпосередньо запрошують дослідників працювати в обраній галузі та потім публікувати результати під своїм власним іменем. Спонсорні фонди мають дослідницькі плани, але не наймають дослідників безпосередньо на роботу і ніяк не пов'язані з публікацією результатів досліджень.

Більшість важливих організацій такого різновиду сформувалися у 70-х роках. Деякі з них, як-от Інститут Гова, лише іноді проводять дослідження за контрактом для уряду. З великих тільки Інститут досліджень державної політики, Інститут родини Ванье, Канадська рада соціального розвитку і Канадський інститут міжнародних справ фінансуються державою. Західні провінції підтримують Канадську західну фундацію, але їхні пожертви становлять лише третину бюджету організації. Головні жертводавці таких груп, як Інститут Гова, Канадська податкова фундація та Інститут Фрейзера, — підприємства. Тому й не дивно, що організації мають схильність зосереджувати свої дослідницькі плани на питаннях, важливих для підприємців, наприклад, торгівля, енергопостачання, промислова, фінансова і монетарна політика. Якщо вони й торкаються соціальної політики, то роблять це для врахування її впливу на економічні проблеми. Однак ці організації ідейно неоднорідні. Інститут Гова і Канадська податкова фундація — помірковані прихильники ринкової си-

стеми, вільної торгівлі та уряду з обмеженими функціями. Інститут Фрейзера твердо дотримується класичного ліберального ставлення щодо обмеження держави і вільних ринків, а також наполегливо обстоює суверенітет споживача. Його публікації переповнені критикою рівнів державного оподаткування, профспілок, управлінь збуту і регулювання, а також протиконкурентної практики. Інститут Фрейзера відрізняється від інших тим, що організував сильну кампанію "громадської освіти". Замість публікації дослідних доповідей його директор Майкл Вокер, регулярно друкується в популярних газетах і дає інтерв'ю засобам масової інформації. Інститут дуже вміло поширив свою доктрину про те, що уряд завеликий, запровадивши "день свободи від податків" — десь посередині року, коли, за підрахунками інституту, канадці перестають працювати заради сплати податків і можуть почати "працю на себе".

Канадська рада соціального розвитку та Інститут родини Ваньє зосереджують свою увагу винятково на соціальній політиці, хоча мають своїх аналогів на муніципальному рівні у радах соціального планування, найбільша з яких обслуговує Торонто. Це означає, що великі сфери державної політики якісно не відстежуються на постійній інституційній основі з наголосом на економічних та підприємницьких питаннях. Такі питання, як права корінного населення, захист довкілля, розвиток північних територій, сільське господарство тощо, лише в окремих випадках розглядаються університетськими дослідниками або захисними організаціями в цій галузі.

Хоча ці організації діють на безприбутковій основі, вони все-таки досить заповзято пропагують свої дослідження суспільству. (Інститут Фрейзера навіть рекламує "краватки Адама Сміта".) Причина проста: щорічні пожертви та успішний продаж публікацій залежить від доброї репутації організації та її присутності у засобах масової інформації. Ось чому більшість таких організацій готує річний огляд або публікацію для того, щоб привернути до себе їхню увагу; вони намагаються завербувати до себе на посаду дослідників або директорів видатних осіб; їхні речники часто виступа-

ють по радіо, на телебаченні, а дехто регулярно дописує до фінансових газет. Хоча здебільшого увага зосереджується на економічній політиці, вони спеціалізуються у створенні особливого “продукту”. У табл. 4.3 наведено список ключових неприбуткових дослідних інститутів, деякі організаційні подробиці та сфери, яким присвячені публікації.

УНІВЕРСИТЕТСЬКІ ДОСЛІДНІ ЦЕНТРИ

У той час, коли про галузь прибуткового аналізу політики відомо, хоча й мало, університетський сектор майже зовсім не досліджений. Перший довідник про університетські дослідні інститути було опубліковано лише 1981 року Федерацією суспільних наук Канади. Друге видання 1987 року під назвою “Довідник про дослідні центри та інститути суспільних наук у канадських університетах” дає додаткову інформацію, але навіть і вона вже трохи застаріла. Факти свідчать, що цей сектор також розростається протягом останнього десятиліття. Однією з причин цього могло б бути те, що за щораз скупішого університетського фінансування дослідні інститути або центри можуть залучати зовнішні кошти. Такі інститути створюють нові шляхи поширення факультетських досліджень і допомагають підняти престиж університету. Іноді такі центри просто виростають з дослідних інтересів окремого факультету.

Хоча такі організації неприбуткові, університетське середовище надає їм зовсім іншого характеру, ніж інші неприбуткові інститути. По-перше, дослідження проводяться університетськими вченими, а тому задовольняють вимогливішим нормам, ніж деінде. По-друге, як університетські вчені, вони обирають для дослідження важливі в рамках їхньої дисципліни питання. Іншими словами, їхні дослідження політики лежать у рідніщі університетської традиції, описаної в розділі другому. Вони залучають теоретичні положення і результати дискусій, що звичайно недоступні більш прикладним дослідженням, які проводить уряд. Універси-

ТАБЛ. 4.3. Головні неприбуткові дослідні організації.

Назва	Сфера зацікавлення	Публікації	Послуги
Канадська рада з питань соціального розвитку	Старіння населення, співучасть громадян, родина і діти, охорона здоров'я, житлова проблема, соціальне забезпечення	— Щоквартальні огляди — Бюлетені — Щомісячні журнали — Спеціальні доповіді — Матеріали дискусій	Конференції, робочі наради, захист
Інститут Гова	Макроекономічна політика, торговельна стратегія, інфляція, дефіцит бюджету, консультації з питань державної політики	— Щорічні огляди — Нерегулярні публікації — Матеріали з історії проблеми	Круглі столи (з участю ділових людей та викладачів); виконавчі форуми
Інститут Фрейзера	Податки, енергопостачання, охорона здоров'я, житло, "ринок"	— Монографії — Брошури — Виступи по радіо — Статті в газетах	Центр вивчення економічної науки та релігії, Центр ресурсів економічної освіти, конференції
Інститут досліджень державної політики	Економічна політика, міжнародна економіка, регулювання, технологія, ресурси	— Монографії — Бюлетені — Журнали — Брошури	Конференції, робочі наради

Джерело: Annual Reports and publications catalogues.

тетські дослідження політики розраховані на високоповажну аудиторію, університетські курси і головних осіб, які ухвалюють рішення.

Кожен із шістдесяти шести канадських університетів має кілька інститутів і центрів, які продукують політично важливі знання. Хоча про ці організації мало що відомо, кілька загальних зауважень можна все-таки зробити. Вони звичайно нечисленні: від п'яти до двадцяти п'яти дослідників і кілька технічних працівників. Як правило, дослідники працюють в університеті на повну ставку, хоча інколи можуть відпускатися на різні терміни. У деяких випадках фінансування надходить від первісних фондів або постійного спонсорювання уряду та асоціацій приватного сектора, але більшість цих організацій спирається на контрактне і замовлене дослідження, а також на продаж наукових публікацій. Більшість намагається випускати щоквартальні або щорічні публікації як засіб поширення результатів дослідження та утвердження репутації. Конференції допомагають досягати тих самих цілей. Трохи іншої моделі дотримується Інститут досліджень державної політики в Королівському університеті, заснований 1988 року. Він дає притулок шести автономним дослідним установам і школам, а свою роль називає "синергетичною".

ОЦІНКА ГАЛУЗІ АНАЛІЗУ

Парадоксально, що недавнє розчарування у точності та впливі емпіричного оцінювання прийшло водночас із раптовою появою мозкових центрів, інститутів і консультаційних фірм. Це явище привернуло до себе увагу в США⁵⁰, але не дуже досліджувалось у Канаді. Однак наявні факти свідчать, що розростання канадської галузі аналізу, в межах уряду і поза ним, було значним, хоча й не досягло американських масштабів. Величезний потік інформації, продукований цією галуззю, здається, ділиться на три окремі складові. Перша, в деяких відношеннях найтрадиційніша, — емпіричне оцінювання такого виду, який обговорювався у розділі третьому. Більшість аналізів політики, зроблених у

державних відомствах і приватними консультантами, — аналізи відношення вигід до витрат, наслідків, результативності політики, організаційної структури і поточних справ — мають тенденцію належати до цієї категорії. Деякі університетські організації теж виконують таку роботу. Друга категорія — це не оцінювання у точному значенні цього терміна, а розвідування тенденцій і змін головних чинників, цікавих для клієнтів. Опитувальні фірми стежать за громадською думкою на замовлення уряду і промисловості: такі фірми, як Public Affairs International, надають інформацію про внутрішню урядову механіку в Отаві, а такі, як Канадський інститут енергетичних досліджень університету в Калгарі, стежать за цінами на нафту. Третя категорія найаморфніша і, здається, стосується значно ширших пропозицій щодо політичних реформ, ніж оцінювання й аналіз тенденцій. Цей сегмент дістав сильний поштовх завдяки недавньому пошуку в Канаді конституційного компромісу. Ключові питання цих дискусій справді охоплюють досить широку сферу і торкаються державного ладу. Розподіл влади, централізація чи децентралізація, перебудова парламентських інституцій — усе це стало тепер на порядку денному і стимулювало величезний потік пропозицій стосовно політичного вибору і дискусії про майбутнє Канади.

Ясна річ, неможливо дати широкі пропозиції щодо політичної реформи без оцінювання та аналізу тенденцій. Але доповіді таких організацій, як Економічна та Наукова ради Канади, Інститут досліджень державної політики та Інститут Фрейзера, ширші за обсягом та функціями, ніж типові доповіді про оцінювання. Ці організації — мозкові центри, що мають стимулювати громадське обговорення політичних питань. Вони підштовхують такі дискусії за допомогою великих ідей: вільна торгівля, промислова стратегія, революція у галузі мікрочипів або зони вільної торгівлі. Це явище набуло більшого поширення у США, ніж деінде, у вигляді мозкових центрів, багато з яких, найновіших, виражаючи інтереси правих, вдихнули свіжу перспективу в політичні дискусії. Хоча вплив їхніх канадських аналогів не слід переоцінювати, такі мозкові центри розширили поле для обговорення політичних проблем.

Хоча розвиток галузі аналізу політики загалом можна пояснити дією сил, названих напочатку цього розділу, передусім зростанням престижу суспільних наук, її піднесення в 70-і роки вимагає окремої уваги. Найбільше зростання упродовж цього періоду помічено у приватному секторі; організації, зайняті оцінюванням та аналізом державного сектора, народилися в епоху спалаху раціоналізму наприкінці 60-х років. Організації аналізу політики приватного сектора мусять продавати свої послуги, а це означає, що хтось, звичайно уряд або корпоративні клієнти, захоче або спроможний за них платити. Збільшення урядового попиту на них можна пояснити зростанням обсягу програм і послуг, що потребують оцінки. Збільшення попиту в корпоративному секторі — це трохи складніша історія. Здається, тут проявилася дія кількох сил.

Першою було розростання урядових структур у 60-і та 70-і роки, що сприймалось як загроза багатьма з корпоративної спільноти. Податкові пропозиції Комісії Картера 1967 року⁵¹, розширення медичного страхування, страхування на випадок безробіття і державні пенсії, заснування Агентства для розгляду іноземних інвестицій, Canada Development Corporation, Petro Canada, збільшення регулювання в таких сферах, як довілля, і правила безпеки на роботі, — усе це викликало тривогу в канцеляріях корпорацій. Було таке відчуття, ніби точка зору підприємців достатньо не представлена. Це привело, наприклад, до створення Інституту Фрейзера 1975 року за широкої підтримки канадських підприємців і Підприємницької ради із загальнодержавних проблем 1976 року, старанно доброго підприємницького лобі, яке намагається подати свої пропозиції, спираючись на дослідження політики⁵². У США пожертви корпорацій мозковим центрам — це найбільша фінансова підтримка для них: половину бюджету Американського інституту підприємництва становлять такі пожертви, а фонд “Спадщина” дістає підтримку від Річарда Скейфа, нащадка банкіра Томаса Мелона. Історично склалося так, що канадські підприємці були менш щедрими у своїх пожертвах, ніж їхні американські колеги, а це може сповільнити подальше зростання інститутів у Канаді.

Друга сила була також пов'язана з урядом, але в іншому значенні. Збільшення кількості послуг і дискреційних програм протягом 70-х років перетворило знання про уряд та урядову політику на важливі корпоративні активи. Доступ до осіб, які ухвалюють постанови, дає перевагу в конкурентній боротьбі за одержання урядового контракту або субсидії, а неочікувані зміни політики можуть підірвати рішення про капіталовкладення. Ця потреба у "знанні зсередини" була підставою для виникнення таких фірм, як Public Affairs International та Government Consultants International. Сімпсон зазначає, що нові фірми, зайняті державними справами, в епоху Трюдо були просто новим засобом завоювання вигідних державних контрактів і заходів⁵³.

Третьою силою, можливо, було раптове економічне сповзання Канади на початку 70-х років. Багато канадських підприємців почали усвідомлювати, що економічні відносини Канади з рештою світу зазнають корінних і, мабуть, незворотних змін. Напевне, це посередньо стимулювало попит на нові ідеї стосовно економічної і торгівельної політики, що в кінцевому рахунку призвело до переоцінки соціальної і навіть культурної політики. Це звичайна зміна, але її логіка стала тепер очевидною під час і після укладення Угоди про вільну торгівлю (УВТ). Боротьба навколо УВТ протягом 1987-88 років, яка закінчилася федеральними виборами, примусила приватний сектор економіки звернути увагу на широкий спектр проблем, які стосуються, наприклад, канадської системи соціального забезпечення та культурних програм. Тепер, коли УВТ стала чинною і плануються переговори з Мексикою, у приватному секторі зростає попит на аналіз змін економічної політики і способів подолання негативних наслідків угоди⁵⁴.

Незалежно від причин такого зростання, виникає питання, чи аналіз політики як галузь справляє хоч якийсь вплив на вироблення політики? Чи всі оці політичні центри, інститути та фірми щось змінюють і дають результати? Як зазначалося раніше, державні оцінювальні одиниці за останнє десятиріччя знизили свою репутацію, а деякі огляди державних досліджень

оцінювання показують, що врешті-решт вони не мають прямого впливу на політику⁵⁵. А проте картина не така похмура. Доповідь Головного ревізора Канади за 1983 рік про загальноурядову ревізію оцінювання програм показала, що майже “всі перевірені дослідження закінчувалися рекомендаціями, і в більшості випадків клієнт вирішував прийняти деякі з них або всі”. Приблизно для половини оцінювань, чії рекомендації було прийнято, розроблялися плани заходів, хоча залишалося незрозумілим, чи багато з них втілено в життя⁵⁶.

Однак організації, схожі за характером на мозкові центри, офіційно не дають конкретних рекомендацій, а швидше стимулюють обговорення проблеми або перенесення такого обговорення на сприятливіший ґрунт. Хоча консервативний Інститут Фрейзера визнано головним чинником впливу на політику провінції Британська Колумбія⁵⁷, його найбільший успіх у тому, що він зробив проринкові політичні розв'язки інтелектуально респектабельними. Як відзначалося у розділі третьому, аналіз політики рідко коли справляє безпосередній видимий вплив на політичний процес. Його роль полягає у збудженні інтересу та організації сприйняття громадських проблем. Зростання канадської галузі аналізу політики не означає, що ідеї правлять, а лише те, що вони потрібні правителям. У цьому розділі подано короткий огляд головних джерел професійного дослідження політики. Однак до потоку таких досліджень долучаються багато інших приток. Оцінювання та аналіз програми проводять, хоча і на вужчій фінансовій основі, Головний ревізор і Головний контролер для канадського уряду та їхні аналоги на провінційному рівні. Оцінювання політики звично проводять комісії з людських прав, незалежні представники у справах захисту людських прав та парламентські комітети. Навіть приватні корпорації наймають персонал для відстежування урядової політики та політичного середовища. Ці притоки і струмки вливаються в широке море інформації про канадську державну політику, хоча не всі сфери життя охоплено однаково. Деякі сфери, як-от сільське господарство, транспорт, права корінного населення, рибний промисел і

культура порівняно з промисловістю і торгівлею залишаються недослідженими. Це море інформації, здається, також не сприяє збереженню згоди; дуже часто в бурхливих дебатах і суперечках тонуть навіть найбільш урівноважені пропозиції.

ПРИМІТКИ

- ¹ Подібне обговорення, що охоплює відкрито небезсторонні джерела дослідження політики, можна знайти у: G. Bruce Doern and Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process* (Toronto: Methuen, 1983), ch. 18. Див. також: Stephen Brooks, *Public Policy in Canada: An Introduction* (Toronto: McClelland and Stewart, 1989), chs. 3 and 5.
- ² Подібна відмінність між науковим знанням і практичним досвідом розглядалась у: John C. Gunnell, "Social Scientific Knowledge and Policy Decisions: A Critique of the Intellectualist Model", in Philip M. Gregg, ed., *Problems of Theory in Policy Analysis* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1976), pp. 29—38.
- ³ Обговорення мистецтва управління державою в американському контексті див. у: Robert A. Goldwin, ed., *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980).
- ⁴ Див.: Richard J. Stillman II, "The Changing Patterns of Public Administration Theory in America," in Joseph A. Uveges, Jr., ed., *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective* (New York: Marcell Dekker, 1982), pp. 5-37. Одним із класичних творів у жанрі наукового управління є: Luther Gulick and L. Urwick, eds., *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937).
- ⁵ У США суспільні науки почали використовуватися на практиці під час втілення в життя програм "Нового курсу" в роки Великої депресії, але безпрецедентні можливості для них створила друга світова війна з її соціальними зрушеннями. Див.: Harry Alpert, "The Growth of Social Research in the United States," in Daniel Lerner, ed., *The Human Meaning of the Social Sciences* (Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1973), pp. 73—86.

- 6 Одним з класичних творів політичної літератури в цьому дусі є: Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation," in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1951), pp. 3—15. Див. також: Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: American Elsevier, 1971).
- 7 Martin Bulmer, *The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy-Making* (London: George Allen & Unwin, 1982), chs. 1 and 6.
- 8 Barry Ferguson and Doug Owram, "Social Scientists and Public Policy from the 1920s through World War II" *Journal of Canadian Studies* (Winter 1980-81): 3—17. Більш розгорнутий розгляд цих тем див. у: Doug Owram, *The Government Generation: Intellectuals and the State 1900—1945* (Toronto: University of Toronto Press, 1986). Ще одне докладне обговорення виникнення суспільствознавчих досліджень, пов'язаних з політикою, див. у: Marlene Shore, *The Science of Social Redemption: McGill, the Chicago School, and the Origins of Social Research in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987). Дослідження взаємної протилежної ролі англо-канадських та франко-канадських інтелектуалів у повоєнний період див. у: Stephen Brooks and Allen-G. Gagnon, *Social Scientists and Politics in Canada: Between Clerisy and Vanguard* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1988).
- 9 Огляд докейнсіанського економічного мислення в Канаді див. у: Irving Brecher, *Monetary and Fiscal Thought and Policy in Canada 1919—1939* (Toronto: University of Toronto Press, 1957).
- 10 John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (London: Macmillan, 1936).
- 11 В 1945 році Макензі Кінг довірив щоденнику свою розгубленість щодо кейнсіанства, яку поділяли колеги з його кабінету; див.: J. W. Pickersgill and D. F. Forster, *The Mackenzie King Record, Volume 3, 1945—46* (Toronto: University of Toronto Press, 1970), p. 203.
- 12 Текст президентського розпорядження та Бюлетень бюджетного бюро за 1965 рік можна знайти у: Richard J. Stillman II, ed., *Basic Documents of American Public Administration Since 1950* (New York: Holmes & Meier, 1982), pp. 184—195.
- 13 Один з найкращих розглядів оцінки програми "Розумовий старт" див. у: Lois-ellin Datta, "The Impact of the West-

- inghouse/ Ohio Evaluation on the Development of Project Head Start: An Examination of the Immediate and Longer-Term Effects and How They Came About," in Clark C. Abt, ed., *The Evaluation of Social Programs* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1976), pp. 129—181.
- ¹⁴ На початку 70-х років Міністерство охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення змогло виділити відповідну суму коштів на оцінювання програм. Див.: James G. Abert, ed., *Program Evaluation at HEW: Research Versus Reality*, 2 vols. (New York: Marcel Dekker, 1979).
- ¹⁵ Короткий нарис зростання інтересу до оцінювання в 50-х і 60-х роках можна знайти у: Howard E. Freeman, "The Present Status of Evaluation Research," *Evaluation Studies Review Annual* 2 (1977): 17—51.
- ¹⁶ A.D.P. Heeney, "Cabinet Government of Canada: Some Recent Developments in the Machinery of the Central Executive," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 12 (August 1946): 282—301; Fred Schindler, "The Prime Minister and the Cabinet: History and Development," in Thomas A. Hockin, ed., *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada* (Scarborough: Prentice-Hall Canada, 1977), pp. 22—47.
- ¹⁷ Королівська комісія з питань організації уряду, видавши у 1962—63 роках п'ятитомну доповідь, переглянула практично кожен аспект структури федерального уряду.
- ¹⁸ G. Bruce Doern, "The Policy-Making Philosophy of Prime Minister Trudeau and his Advisers," in Hockin, *Apex of Power*, pp. 189—196.
- ¹⁹ Colin Campbell and George J. Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Toronto: Gage, 1979), pp. 29—36.
- ²⁰ Процитовано у: R. S. Ritchie, *An Institute for Research on Public Policy: A Study Prepared for the Government of Canada* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. v.
- ²¹ Там само, сс. 36—37. Додатковий погляд на стан канадського суспільствознавства в 60-х роках можна знайти у: T. N. Guinsburg and G. L. Reuber, eds., *Perspectives on the Social Sciences in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1974), and Mabel F. Timlin and Albert Faucher, *The Social Sciences in Canada-Les Sciences Sociales au Canada* (Ottawa: Social Science Research Council of Canada, 1968).
- ²² Величину цього ринку важко оцінити. Згідно з Public Accounts, 1989—90 лише Отава витратила майже 3,5 мільяр-

ди доларів на “фахові та спеціальні послуги”, куди поряд з оцінюванням політики входить охорона, технічне обслуговування, бухгалтерський облік та інші послуги.

- ²³ Evert Lindquist, “The Third Community, Policy Inquiry, and Social Scientists,” in Stephen Brooks and Alain-G. Gagnon, eds., *Social Scientists, Policy, and the State* (New York: Praeger, 1990), p. 31.
- ²⁴ Див.: J. L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935–1957* (Toronto: Oxford University Press, 1982).
- ²⁵ Див.: Colin Campbell, *Government Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa* (Toronto: University of Toronto Press, 1983), esp. ch. 4.
- ²⁶ Charlotte Gray, “The Fixer”, *Saturday Night* 100 (December 1985): 14.
- ²⁷ G. Bruce Doern, “The Department of Industry, Science and Technology: Is There Industrial Policy After Free Trade?” in Katherine A. Graham, ed., *How Ottawa Spends 1990–91: Tracking the Agenda* (Ottawa: Carleton University Press, 1990), pp. 49–71.
- ²⁸ Цей термін і подальше обговорення спирається на: Michael J. Prince, “Policy-Advisory Groups in Government Departments,” in G. Bruce Doern and Peter Aucoin, eds., *Public Policy in Canada: Organization, Process, and Management* (Toronto: Macmillan, 1997), pp. 275–300; Michael J. Prince and John Chenier, “The Rise and Fall of Policy Planning and Research Units: An Organizational Perspective,” *Canadian Public Administration* 23 (Winter, 1980): 519–541. Севої вказує на деякі патологічні випадки в політиці бюджетних видатків, що виникають тоді, коли аналіз політики в державній бюрократичній машині бере верх над вимогами управління; Donald J. Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (Toronto: University of Toronto, 1990), pp. 224–26.
- ²⁹ Canada, Parliament, House of Commons, Special Committee on Child Care, *Sharing the Responsibility* (Ottawa: March 1987); Canada, Task Force on Child Care, *Report* (Ottawa: Status of Women Canada, 1986); Jake Epp, *National Strategy on Child Care* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1988). Національну стратегію не було впроваджено в життя, за винятком деяких податкових заходів. Див.: Susan Phillips, “Rock-a-Bye, Brian: The National Strategy on Child Care,” in Katherine A. Graham, ed., *How Ottawa Spends 1989–90: The*

- Buck Stops Where?* (Ottawa: Carleton University Press, 1989), pp. 165—208.
- ³⁰ Richard W. Phidd, "The Economic Council and Economic Policy Formulation in Canada" (Ph.D. dissertation, Queen's University, 1972).
- ³¹ G. Bruce Doern, *Science and Politics in Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972).
- ³² Science Council of Canada, *Forging the Links: A Technology Policy for Canada* (Ottawa: 1979).
- ³³ The Royal Commission on the Status of Women, *Report* (Ottawa: 1970), pp. 389—392.
- ³⁴ Penny Kome, *The Taking of 28: Women Challenge the Constitution* (Toronto: Women's Educational Press, 1983).
- ³⁵ Broadcasting Act, S. C. 1991, c. 11, sec. 14(1).
- ³⁶ Див.: J.C. Courtney, "In Defence of Royal Commissions," *Canadian Public Administration* 12 (Summer 1969): 198—212; V. Seymour Wilson, "The Role of Royal Commissions and Task Forces," in G. Bruce Doern and Peter Aucoin, eds., *The Structures of Policy-Making in Canada* (Toronto: Macmillan, 1971), pp. 113—29; Sylvia Bashevkin, "Does Public Opinion Matter? The Adoption of Federal Royal Commission and Task Force Recommendations on the National Question, 1951—1987," *Canadian Public Administration* 31 (Fall 1988): 390—407.
- ³⁷ Їхні офіційні назви відповідно були: Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940), Royal Commission on Canada's Economic Prospects (1957), Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979), Royal Commission on Equality in Employment (1984), and Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (1985).
- ³⁸ Royal Commission on New Reproductive Technologies, *A Guide to the Research and Evaluation Program of the Royal Commission on New Reproductive Technologies* (March 1991).
- ³⁹ Royal Commission on New Reproductive Technologies, *A Guide to Public Participation in the Work of the Royal Commission on New Reproductive Technologies* (January 1991).
- ⁴⁰ François Bregha, Bob Blair's Pipeline: *The Business and Politics of Northern Energy Development Projects*, rev. ed. (Toronto: Lorimer, 1979), ch. 7.
- ⁴¹ Уривок із вступного слова голови Громадянського форуму про майбутнє Канади, *Report to the People and Government of Canada* (Ottawa: 1991), процитований у: *Edmonton Journal*, 29 June 1991, p. G3.

- ⁴² Jeffrey Simpson, *Spoils of Power: The Politics of Patronage* (Toronto: Colins, 1988), p. 367.
- ⁴³ Історію цих трьох компаній див. у: John Sawatsky, *The Insiders: Government, Business, and the Lobbyists* (Toronto: McClelland and Stewart, 1987).
- ⁴⁴ Lobbyists Registration Act, S. C., 1988, c. 53, sec. 5(1).
- ⁴⁵ Canada, Consumer and Corporate Affairs, *Lobbyists Registration Act, Annual Report* (Ottawa: 1990).
- ⁴⁶ Claire Hoy, *Margin of Error: Pollsters and the Manipulation of Canadian Politics* (Toronto: Key Porter Books, 1989), ch. 2.
- ⁴⁷ Там само, с. 52.
- ⁴⁸ Ibid., ch. 7–10 on Allan Gregg/ Decima, Martin Goldfarb, Gallup, Angus Reid, and Michael Adams/ Environics. Додаткову інформацію про “Десіма” див. у: Sawatsky, *The Insiders*, ch. 11 тощо.
- ⁴⁹ Елен Грег одного разу заявив, що “ми наполягаємо лише на одному: аби наші люди з “Десіми” читали “People Magazine”. *The Globe and Mail*, 7 September 1985.
- ⁵⁰ Наприклад, див.: Robert Kuttner, “What’s the Big Idea,” *The New Republic*, 18 October 1985; Gregg Easterbrook, “Ideas Move Nations,” *The Atlantic Monthly*, January 1985.
- ⁵¹ Див.: M. W. Bucovetsky, “The Mining Industry and the Great Tax Reform,” in A. Pual Pross, ed., *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1975), pp. 89–114.
- ⁵² Cliff Stainsbury and John Malcolmson, “The Fraser Institute, the Government and a Corporate Free Lunch,” *Canadian Dimension* 18 (March 1984): 19–20, 24, 26; David Langille, “The Business Council on National Issues and the Canadian State,” *Studies in Political Economy* 24 (Autumn 1987), 41–85.
- ⁵³ Simpson, *Spoils of Power*, p. 367.
- ⁵⁴ Robert M. Campbell and Leslie A. Pal, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy* (Peterborough: Broadview Press, 1991), ch. 3.
- ⁵⁵ Leonard Rutman, “Some Thoughts on Federal Level Evaluation,” *Canadian Journal of Program Evaluation* 1 (April 1986): 19–27.
- ⁵⁶ Nancy Soper et al., “Facilitating Use: The Canadian Experience,” *Optimum* 15, no. 4 (1984): 73–74. Доповідь Головного ревізора за 1986 рік була оптимістичнішою щодо ролі оцінювання у виробленні політики. До середини 80-х років федеральний уряд проводив щорічно майже 100 оцінювань, керуючись нормами, встановленими Відділом

оцінювання програм при Управлінні головного контролера. Див.: R. V. Segsworth, "Policy and Program Evaluation in the Government of Canada," in Ray C. Rist, ed., *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations* (New Brunswick, N.J.: Transaction, 1990), pp. 21—36.

- ⁵⁷ John Malcolmson, "The Hidden Agenda of Restraint", in Warren Magnusson et al., eds., *The New Reality: The Politics of Restraint in British Columbia* (Vancouver: New Star Books, 1984), p. 85.

Частина друга

**АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ
НА ПРАКТИЦІ**

ІНСТИТУЦІЇ ТА ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС

Ця книжка не про канадський уряд, але треба сказати, що ні вироблення політики, ні аналіз політики не відбуваються у вакуумі. У розділі четвертому обговорювалися деякі інституційні особливості галузі аналізу політики в Канаді – особливості, що відрізняють її від інших країн. Роль незалежних фондів значно менша в Канаді, ніж у США, і мозкові центри не такі помітні. Канада більше покладається на спеціальні комісії з окремих питань, урядові консультаційні ради та підтримувані урядом організації прихильників, коли мова заходить про проведення аналізів, дотичних до політики. Політичні проблеми, досліджувані в нашій країні, відрізняються від проблем, які турбують США, Велику Британію, Францію або Німеччину. Існують певні схожості (наприклад, питання телекомунікації та вільної торгівлі), але умови вносять відмінності у те, що привертає увагу аналітиків і як ця увага організовується та виражається.

Те ж саме стосується процесу вироблення політики. Подібні питання в різних політичних системах розглядаються різноманітними способами, бо різняться організаційні структури та їхня спроможність. Наприклад, загально прийнято вважати, що сучасна американська президентська та конгресова системи більше піддаються впливові зацікавлених груп, ніж уряди вестмінстерського стилю, як у Канаді¹. Концентрація виконавчої влади (навіть при децентралізації завдяки федералізму у випадку Канади) сприяє логічно послідовному виробленню політики і залишає менше доступу до неї зацікавленим групам². Комітети американського конгресу набагато впливовіші та незалежніші, ніж їхні канадські аналоги, котрі зобов'язані та дотримуватися партійної дисципліни і прив'язаності до урядових планів роботи³. Одним з аргументів на користь Угоди про

вільну торгівлю було те, що сама природа американської політичної системи з її розпливчастими законодавчими та виконавчими структурами приведе до непередбачуваних і нераціональних торговельних відносин⁴. Угода внесе принаймні хоч якийсь порядок у стосунки і послужить засобом оскаржування і сатисфакції, визнаних обома партіями.

Тому розуміння політики вимагає певного розуміння інституційних структур, у межах яких вона розробляється. Подобиці про канадську урядову систему можна легко знайти деінде⁵. Цей розділ носить більш оглядовий характер. У ньому обговорюватиметься питання, яким чином інституції можуть формувати політику. Хоча дехто з читачів і не потребує пояснень, треба сказати, що в літературі донедавна панувала згода стосовно малого значення інституцій для визначення результатів політики. Зацікавлені групи, численні економічні структури, переговори і хитрощі були кращими кандидатами на пояснення. Упродовж останніх років цьому погляду кинув виклик неоінституціональний підхід. У цьому розділі буде окреслено деякі наслідки такого підходу для аналізу політики, а також розвинуто трирівневий підхід до форми інституцій, що впливають на державну політику, тобто розглянуто державну традицію, рівень секторів і мереж. Це відповідає тому, що деякі дослідники називають макро-, мезо- і мікрорівнем державних інституцій⁶.

ІНСТИТУЦІЇ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Двадцять років тому один відомий вчений зауважив, що “концепція держави зараз не дуже модна у суспільних науках”⁷. Однак упродовж останніх п’яти років піднялася хвиля зацікавлення тим, щоб “повернути державу назад”⁸. Скарга зводилася до того, що сучасні підходи до політики приділяють надто мало уваги інституційним структурам і особливо тому, як держава у будь-якому суспільстві формує індивідуальну поведінку. У цьому розумінні “державу” можна уявляти собі як урядовців з їх власними уподобаннями та спроможно-

стями здійснювати державну політику⁹, або з точки зору структури як постійну сукупність інституцій. Теда Стокпол називає останнє “макроскопічним” підходом до розуміння впливу держави на суспільство.

З цього погляду держави щось значать не просто завдяки цілеспрямованій діяльності урядовців. Вони мають значення тому, що їхні організаційні структури разом із загальною схемою діяльності впливають на політичну культуру, заохочують до певного (а не до іншого) виду групових утворень і колективних політичних дій і сприяють порушенню певних (а не інших) політичних проблем¹⁰.

Як стверджують Коулмен і Скогстад, цей підхід до держави і добре усвідомлюваний новий інституціоналізм означають, що “уподобання та цінності учасників політичного процесу в своїй основі формуються їхнім становищем у структурі... Отже, політичні інституції живуть своїм власним життям: як самостійні учасники політичного процесу вони сприяють певній ідеології та обмежують вибір індивідів”¹¹. Самостійність не обов’язково означає повний вихід з-під контролю суспільства. “Інституційні мережі, дотичні до державних дій, розгалужуються по всьому суспільству таким чином, що в свою чергу уможливають суспільний вплив на політику”¹². Цей підхід спирається на структуру. Він тримає в полі зору “узаконені правила, процедури їх дотримання і стандартну управлінську практику”, яка формує відносини між індивідами в політичній системі та економіці¹³.

Хоча претензія цього підходу на нову парадигму має сприйматися з певним скепсисом¹⁴, нам слід розглянути, на що він реагує і до чого веде у методичному та теоретичному плані. Марч і Олсен у книжці “*Перевідкриття інституцій*” (1989) стверджують, що неінституційному баченню політичного життя, яке звично панувало в нашому розумінні процесів, пов’язаних з політикою та державою, властиві п’ять особливостей або підходів¹⁵. Перша особливість – це так званий контекстуалізм, згідно з яким структура і політичний процес насправді є лише функцією контексту. Головний контекстуальний чинник змінюється залежно від

вибору. Для декого, особливо неомарксистських дослідників, головна сила — класова структура; для інших нею могло б бути національне походження, географія, ідеологія або релігія. Основний момент у контекстуальних підходах до політики — це припущення, що суспільні сили впливають на політику, а її дія на суспільство відносно мала. Прикметний, якщо не крайній приклад цього — праця Гаролда Ініса про канадську торгівлю хутром та пізніше дослідження про засоби зв'язку та імперію. Ініс поставив наголос на географії та технології як на головних контекстуальних чинниках, що лежать в основі циклічної побудови і занепаду імперії¹⁶.

Іншою панівною тенденцією був *редукціонізм*. Він виходить з припущення, що своїми здобутками соціальні системи завдячують мікросилам. Добрий приклад цього — аналіз державної бюрократії, що намагається осмислити поведінку під час складання бюджету з точки зору стимулів та інтересів індивідуальних урядовців¹⁷. *Утилітаризм* припускає, що індивіди поведуться відповідно до наперед розрахованих рішень і роблять раціональний вибір, керуючись своїми уподобаннями та інтересами. *Інструменталізм* нехтує або зводить до мінімуму важливість ритуалів і символів у політиці, а воліє вважати політичну дію серією стратегічних кроків. Звертання до цінностей та почуттів — це лише засіб досягнення влади. *Функціоналізм* спирається на припущення, що в системі існують певні схеми взаємодії, бо вони служать потребам її виживання. Наприклад, політику соціального забезпечення у капіталістичній системі можна назвати функціональною, оскільки вона неминуче експлуатує робітників. Цю літанию “ізмів” та сортованих гріхів начебто придумано традиційними суспільними науками для того, щоб концептуалізувати світ політики. Будь-який перелік гріхів (особливо складений прихильниками нової релігії) обов'язково буде перебільшенням. Але головні твердження Марча та Олсена добре обґрунтовані: більшість цих підходів означає або зведення політичної науки і політики до якихось інших чинників (економічна наука, класова боротьба), або розглядання ін-

дивідуальної поведінки як повністю корисливої і стратегічної.

Протилежний погляд, визнаючи роль інституцій, стверджує, що політична наука і вироблення політики характеризуються особливостями і динамікою, яких не можна вважати побічним наслідком економічних або інших сил. У наступних розділах цієї книжки обговорюватиметься визначення порядку денного і роль ідей з метою підтримки того погляду, що в політичному процесі існують умовності та обмеження. Це породжує важливе для інституційного погляду питання: чому моделі дій упродовж тривалого часу залишаються незмінними і послідовними? Якби політика була справою лише якихось прихованих сил або мікроповедінки індивідів, то спостерігалися б більші відмінності між політичними системами. Ясна річ, відмінності також потребують пояснення, але інституційний підхід має бути досить міцним, щоб витримати і цю частину пояснювального тягаря.

Інституційний підхід до політики виходить з того, що здебільшого поведінка в організаціях (а де ж іще вона має місце?) диктується правилом. Під правилами Марч та Олсен розуміють “усталений порядок, процедури, домовленості, ролі, стратегії, організаційні форми і технології, навколо яких будується політична діяльність... переконання, парадигми, кодекси, культура і знання, які оточують, підтримують, удосконалюють і заперечують ці ролі та усталений порядок”¹⁸. Головний момент полягає в тому, що індивідуальні дії часто, ґрунтуються на розрахунку того, що доречно в даній ситуації, а не на особистій користі. Діяти згідно з правилами означає брати до уваги роль, яку ви зараз граєте, та ситуацію і потім вдаватися до доречної дії. Логіка “доречності” відрізняється від логіки ухвалення рішення, що керується корисливим інтересом. У першому випадку ви запитуете себе: “Хто я?”, у другому — “Чого я хочу?” Самоусвідомлення і доречність дії керує (не визначає) поведінкою. Як поведуться урядовці в межах організації? Чи існує універсальний розрахунок, що лежить в основі їхніх дій¹⁹, та певна стратегія, якої вони всі дотримуватимуться? В рамках неінституційного підходу можна було б у це повірити, а в рам-

ках інституційного, який спирається на ту чи іншу логіку доречності, — ні. Все залежить від того, як службовці-адміністратори дивляться на свою роль. Наприклад, у США, де спостерігається більша, ніж у Канаді, не-безсторонність у призначенні високих урядовців, менше вагаються відкрито підтримати адміністрацію та ухвалити рішення з певним ухилом у бажаний бік. Відповідно до канадської парламентської традиції високі урядовці в Канаді анонімніші та обачливіші у своїй поведінці. Річ не в тому, що ці норми ніколи не порушуються або не змінюються (такий погляд був би наївним і неправдивим), а в тому, що вони становлять основу поведінки і засвоєні учасниками політичного процесу. Вони формують і структурують те, що люди збираються робити, але вони не обов'язково визначають дію, поки індивіди повністю не обізнані з "правилами", якими вони керуються²⁰.

Марч та Олсен окреслюють кілька інших важливих наслідків цього підходу. Про перший уже згадувалося: автономність політики, розроблення варіанта політики і держави. Звісно, ця автономність не повна, але досить суттєва, щоб інституції не можна було звести просто до інших чинників. Наприклад, канадський федералізм можна вважати лише змаганням політиків за всяку ціну домогтися переваги. Корисливі інтереси диктують стратегію і поведінку під час переговорів. Але федералізм — це щось більше, ніж одинадцять чоловік за столом, як переконують нас засоби масової інформації. Він пов'язаний різноманітними способами з конституційними умовами та угодами, а також практикою, що не має іншого пояснення, крім звичок, звичаїв та правил. Наприклад, німецька та американська федеральні системи функціонують зовсім по-іншому завдяки інституційним правилам, які забезпечують більшу ефективність верхніх палат, ніж канадського сенату. За відсутності інституцій, що мають відображати регіональні інтереси, канадський федералізм розвивався в особливому напрямі. З огляду на це розуміння інституційних обмежень суттєве для розуміння процесів, що мають місце в його динаміці.

Марч та Олсен також вказують на важливість ідей, тлумачення і значення. Підходи, котрі зводять вироб-

лення політики до структурних чинників або припускають, що індивідуальна поведінка повністю раціональна і диктується корисливими інтересами, приділяють мало або зовсім не приділяють уваги. Але інституції, якщо їх вважати основою правил і ролей, вимагають, щоб люди думали про те, хто вони (самоусвідомлення), і що доречно їм робити в даних умовах. Однак вони опиняються перед певними неоднозначностями і труднощами у тлумаченні. Проблема полягає не просто у тлумаченні ситуації, а в з'ясуванні наслідків дії для індивідуальної ролі. Коротко кажучи, треба краще знати, що ситуація *означає*, а не *про що вона*. Невдача з Мічлейкською угодою була на одному рівні однозначною. Процес ратифікації провалився внаслідок подій у Ньюфаундленді та Манітобі. Але що цей провал *означає*? Розуміння того, що сталося і чому сталося, — це лише частина розуміння того, що означає ситуація. Учасники процесу, керовані логікою доречності, повинні її оцінити. Але судження про значення зовсім іншого порядку порівняно з судженням про події чи навіть міркуванням про причинність. Воно вимагає, щоб ми подивилися на речі як на символи або тотеми — мовляв, значення Міч Лейку в тому, “що Міч Лейк представляє”. Оскільки такі умовиводи неминучі в політиці, то це означає, що символи, ритуали та звертання до цінностей та уявлень — це суттєві частини політичного процесу. Про це буде мова в наступному та дев'ятому розділах.

Неоінституційний підхід не означає заміни альтернатив, а доповнення їх висвітленням певних сил, якими інакше було б знехтувано. Це справедливо, бо хоча останнім часом раптово зросло зацікавлення державою та інституціями, неоінституційний підхід далекий від того, щоб дати цілісну теорію політичного процесу. Як відзначає Джордан, “новий інституціоналізм — це етикетка, яка вказує скорше на готовність протистояти панівному напрямку в політичній науці, ніж на згоду зі змістом нового підходу”²¹. Його також приєднали до руху, що приділяє більше уваги “непередбачуваності взаємодії всередині і між інституціями” і до поновленого зацікавлення державою. Проблема “повернення держави назад” зводиться до вирішення того, що таке

держава. Якщо ми сприймемо неоінституційній підхід всерйоз і спробуємо, наприклад, пов'язати його з "макроскопічним" поглядом Стокпола стосовно впливу держави на суспільство, то фактично залишимося наодинці з дуже загальними та абстрактними силами. Знову розглядаючи приклад США, чи корисно вважати їх "слабкою" державою? Може, й так, якщо порівнювати їх з Францією або навіть Німеччиною, але, ясна річ, у деяких політичних секторах їх державні дії можуть бути не зовсім рішучі. Порівняльний аналіз Гранта кількох економічних секторів Канади, Британії та США вказує як на схожості стилів політики в деяких секторах кожної країни, так і на суттєві відмінності в інших випадках²². Стокпол та Файнголд, вивчаючи реакцію США на Велику депресію, виявили збіг "сильних" спроможностей зі "слабкими". Вони передивилися Закон про загальнонаціональне промислове відродження (1933) та Закон про регулювання сільського господарства (1933), які надавали суттєві повноваження виконавчій гілці влади у вигляді нових адміністративних органів — Адміністрації загальнонаціонального відродження (АЗВ) та Адміністрації з питань регулювання сільського господарства (АПРСГ). АЗВ мала справу з промисловістю, а АПРСГ — із сільським господарством. Цікаво, що АПРСГ досягла успіху, а АЗВ — ні головно внаслідок того, що АПРСГ мала більші інституційні можливості й автономію²³. Коротко кажучи, якщо ми шукаємо інституційних моделей, то мусимо пам'ятати, що вони, здається, змінюються від сектора до сектора і навіть у межах одного сектора.

Однією із реакцій неоінституціоналізму на цю проблему було запровадження трирівневої концепції відносин держави і громадянського суспільства. Перший і найширший рівень — державна традиція, що обіймає правила і домовленості, котрі застосовуються до всього діапазону державних інституцій, і повинна мати вплив, нехай і скромний, на загальні моделі політичної поведінки і вироблення політики. У випадку Канади сюди належить парламентська система і федералізм. Другий рівень — це мезорівень конкретних політичних секторів. Розмежування секторів — справа проблематична і залежатиме від рівня бажаного об'єднан-

ня. Можна було б досліджувати окремо молочну галузь або залучити її до ширшого аналізу сільськогосподарського сектора. Так само можна було б зосередити увагу на харчовій промисловості і на сільському господарстві як її частині. Сектор ресурсів можна розділити на підсектори, як-от лісове господарство, рибпромисел і природні копалини. З точки зору емпіричного аналізу найбільше важить те, наскільки самі учасники процесу вважають сектор цілісним полем діяльності. Це визначається частково за допомогою перевірки відповідної *політичної спільноти*, яка складається з усіх учасників, реальних і потенційних, зацікавлених певною політичною сферою²⁴. Немає точно визначеної сукупності учасників, яких можна було б назвати взаємозалежною політичною спільнотою у секторі “ресурсів”, але існують певні спільноти, що групуються навколо окремих ресурсів. Третій рівень — це мікрорівень *політичних мереж* у межах політичної спільноти. Ось такий вигляд мають моделі відносин між державою та громадянами.

КАНАДСЬКА ДЕРЖАВНА ТРАДИЦІЯ

Аткінсон і Коулмен виокремлюють дві ключові риси канадської держави — вестмінстерську модель парламентаризму і федералізм. На їхню думку, канадська державна традиція належить до слабких, ясна річ, порівняно з такими сильними державами, як Франція. Перед тим як обговорювати ці моменти, було б корисно трохи чіткіше окреслити концептуальний апарат. Як зазначають Аткінсон і Коулмен, “сильний” і “слабкий” можна визначити різними способами²⁵. В одному наголос ставиться на здатності держави домогтися своїх цілей перед лицем суспільної опозиції, передусім з боку найпотужніших інтересів (звичайно капіталу). Централізація, віддані і рішучі кадри адміністраторів та фінансові ресурси — найперші джерела сили. Інший підхід зосереджує увагу на *ідеї* держави як на організаційному інституційному принципі. На створення його надихнула праця Дайсона, в якій твердо до-

тримано логіки інституціоналізму, обговореного раніше. Держава – це сукупність інституцій, які в свою чергу побудовані на поняттях політичної влади, підтриманих історичною традицією²⁶. Крайній випадок “державної традиції” відображає ідею держави як безтілесного плавильного тигля державної волі на тлі мінливих соціальних конфліктів і боротьби. Влада зосереджується і здійснюється адміністративною (виконавчою) гілкою, яка рекламує свою винятковість, вміння і відповідальність перед високими суспільними інтересами. Аткінсон і Коулмен стверджують, що канадський випадок ближчий до того, що Дайсон називає “суперницькою державою”, коли політичні конкуренти змагаються за перевагу в концептуальному просторі, не позначеному наявністю визначального почуття суспільної мети або колективного обмеження.

Система ставить наголос на ролі прилюдних дебатів, ворожа до міжпартійних коаліцій і поділу влади та не сприяє ефективному функціонуванню розслідувального механізму в парламенті. За відсутності теоретичної концепції держави влада зосереджена не в центрі, а розпорошена по ряду незалежних органів, що ухвалюють рішення²⁷.

Фактично Канада може бути навіть більш крайнім випадком держави такого типу, якщо взяти до уваги більшу відсутність реальної державної традиції, ніж у Британії. Канадський парламент розбитий на більше фракцій, ніж британський; члени канадського парламенту виступають у ролі представників своєї партії і своїх виборців, а не служать якійсь вищій традиції. Федералізм сприяє подрібленню та децентралізації інституцій і далі розхолоджує вірність центру²⁸. Наслідки слабкої державної традиції для вироблення політики не будуть помітними у кожному секторі, оскільки відрізнятимуться сили на мезо- і мікрорівнях. Однак на макрорівні це послаблює державу як окрему силу, перед якою стоїть завдання дбати про суспільні інтереси. Замість того, щоб організовувати та спрямовувати ці інтереси, держава має тенденцію лише відображати їх, і то непослідовним чином. Вона воліє реагувати, а не діяти, і рідко коли запроваджує зміни, бо не-

спроможна втілити їх у життя²⁹. Хоча Аткінсон і Коулмен визнають, що “слабкість державної традиції в Канаді залишається спірним поняттям,” вони стверджують, що лакмусовим папірцем служить наявність твердої волі в урядовців або її відсутність³⁰. Їхні інтерв'ю з федеральними урядовцями в секторах економічної та промислової політики виявили занепокоєні, невпевнені і розчаровані кадри. “Не помітно бадьорості і впевненості, якої можна було б сподіватися від бюрократії, що здобула освіту з економічного управління, сповненої самоповаги і готової розпочати далекосяжні проекти промислового оновлення”³¹.

Чи це правильна картина канадської державної традиції? (Треба пам'ятати, що це опис державної традиції як цілого; окремі сектори можуть відрізнитись і відрізняються.) Ми відповімо на це запитання за допомогою короткого огляду головних інституційних рис цієї традиції.

ВЕСТМІНСТЕРСЬКА МОДЕЛЬ

Канада успадкувала британську парламентську систему, яка, за словами Дайсона, становить серцевину суперницької держави. Не викликає сумніву, що в подальшій еволюції у нашій країні ця система стала навіть ще більш суперницькою. Доконфедераційний період був позначений багатьма історично значущими битвами, що зміцнили дух єдності. Боротьба за відповідальний уряд була насправді не стільки боротьбою за представництво у суворо демократичному значенні цього терміна, як за перехід влади від губернатора (особливо права призначати на державні посади) до асамблеї, де її могла б перебрати найсильніша партія³². Французи та англійці в Канаді настільки не довіряли одні одним, що паралізували роботу спільних інституцій, і, розробляючи конституцію 1867 року, домоглися конституційного захисту провінційної влади для збереження освіти і релігії. Як відзначають Аткінсон і Коулмен, федеральний кабінет міністрів від самого початку був представницькою інституцією, що ставала щораз більше обтяженою новими завданнями, ко-

ли країна зростала, а нові групи та регіони мали до неї пристосовуватися.

Парламентський стиль уряду ґрунтується на опозиції та незгоді, поєднаних з дисципліною та єдністю протилежних сторін. Це спонукає до суперницьких дебатів, до дражливих і запеклих боїв, а також до політичної неповаги, оскільки уряд сподівається нападу на будь-яку його пропозицію, незалежно від її достоїнств, а опозиція відчуває обов'язок нападати. У випадку Британії існує деяка невелика лояльність до верховної влади — Британської корони, хоч і вона вже ослабла. В Канаді зв'язок колонії з імперією ослаб набагато раніше і Британська корона перестала бути джерелом безсторонньої вірності владі. Ці інституційні особливості та їх особлива еволюція у випадку Канади начебто підтверджують тезу Аткінсона і Коулмена про слабку державну традицію, що породила на національному рівні вкрай дезорганізований, децентралізований і суперечливий стиль політики.

ФЕДЕРАЛІЗМ

Канадці вже звикли до подрібнення влади, яке, здається, породжене федеральними інституціями, але на початку 1992 року і внаслідок провалу Мічлейкської угоди таке відчуття кінець кінцем стало політичним трюїзмом. Федералізм як інституційну структуру треба відрізнити від федералізму як процесу і, звісно, від регіоналізму як політичної, економічної та соціальної сили. Наприклад, у Німеччині і США федеральні системи та інституційні моделі зовсім інші, ніж у Канаді. І німецькі, і американські верхні палати обираються, щоправда, різними методами, а канадський сенат призначається. За ступенем і глибиною регіоналізму обидві країни зрівнюються з Канадою, якщо не перевищують її, але завдяки інституційним чинникам його спрямування має інший характер. Верхні палати Німеччини та США можуть представляти регіональні інтереси законніше, ніж канадський сенат, а тому в цих федеративних державах немає реального еквівалента Конференціям перших міністрів. Справді, у випадку Німеччини

можна довести, що існування сильної державної традиції сприяє бажанню узаконити регіональні відмінності у рамках загальнодержавної мети. З різних причин цього немає у Канаді.

Парламентська система з її суперницьким стилем ставить певні норми як для федеральних, так і провінційних політиків та міністрів. Вони приходять на міжурядові зустрічі як досвідчені парламентарії, сповнені гніву та роздратування, іноді перед телекамерами з елеєм на устах, а в інших випадках майже відкрито войовничі. А тому і не дивно, що нічого особливо значного на таких зібраннях, надто конституційних, не досягається, поки не застосовано певного зовнішнього тиску.

За словами Аткінса і Коулмена:

І федералізм, і парламентаризм, втілюючи ідеал територіального представництва, зробили його головним організаційним принципом канадської держави. Виборча система за простою більшістю з одномандатними округами, найосновніша особливість вестмінстерської моделі, організована в межах провінцій, ще більше підкреслює важливість провінцій як окремих одиниць представництва загальнодержавних цілей. Політичні партії, оживлюючи парламентський уряд Канади, діють по суті як інституціоналізовані суперники та виборчі машини, а не як засоби планування альтернативних форм економічного і соціального майбутнього. Ніщо не спроможне об'єднати в одне ціле загальнодержавну і провінційну виборчу сферу. У кожній провінції автономні партійні системи створюють провінційні законодавчі органи, зайняті необхідністю реагувати на місцеві потреби. За відсутності інституційної протипаги федералізм дозволяє місцевим пріоритетам проявитись у всій повноті³³.

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОТИВАГИ

Твердження про "слабку" канадську державу правильне, якщо дивитися на неї очима адміністраторів і підкреслювати важливість парламентаризму та федералізму як визначальних інституційних особливостей. Однак якщо глянути на державу очима громадян і взя-

ти до уваги деякі потенційні інституційні противаги, то цей блідий портрет треба змінити. Хоча канадська держава не така “сильна”, як французька та німецька, але й не така “слабка”, як твердять Аткінсон і Коулмен. Краще описати її як “міцну” державу, не паралізовану слабкістю і не наділену великою силою. Ця міцність – не особливість лише одного чи двох секторів, а частина “ідеї” канадської держави, зрозумілої її адміністраторам та громадянам.

Існує кілька важливих інституційних противаг, власних парламентаризму та федералізму, слабкостям. Конституція 1867 року спеціально передбачала сильний центральний уряд, доповнений відносно слабкими провінційними урядами, політика яких мала зосереджуватися на місцевих справах. Хоча залишається фактом, що протягом тривалого часу відповідальність провінцій набирала більшої сили, а самі провінції вимагали більшої самостійності та свободи дій, шлях будівництва провінцій не був повністю однорідним³⁴. В усякому разі, якщо, за словами Дайсона, найбільше важить ідея держави, то Конституція 1867 року недвозначно передавала ідею центральної влади. Можливо, найкращими прикладами того, як твердо вона використовувалася, служить затвердження загальнодержавної політики, тарифи та Закон про індіанців. Термін “побудова держави” використовувався занадто часто стосовно цього періоду історії, але він передає суть завдання: розширення кордонів держави, внутрішнє приручення корінного населення і заселення Заходу. Це не були прості завдання: вони вимагали від політичної влади та адміністраторів великого зухвальства.

Стверджувалося, що ці перші варіанти політики швидко замінило подрібнення влади і вільний політичний дрейф, але Велика депресія та друга світова війна створили нагоду для домінування федеральної влади та уявлення про “державу”, зобов’язану реагувати від імені всієї нації³⁵. Навіть після 1960 року, коли Квебек втратив спокій, який допомагав Отаві залишатися на вершині міжурядового процесу, федеральний уряд започаткував нові варіанти політики “національної єдності”, як-от двомовність і багатокультурність.

Хоча спроба Трюдо домогтися координації та централізації в 70-і роки могла б бути визнана неефективною, вона ще раз виразила *ідею* федеральної держави як чогось, що можна і треба було твердо захищати. Конституційні битви 1980—82 років явно вказували на бажання використати державну владу таким чином, коли відкидається уявлення про її “слабкість”.

Хартія прав і свобод, попри неоднозначний наголос на лояльності та меті (див. розділ дванадцятий), стоїть вище політичних чварів. Згідно з гіпотезою “слабкої держави”, Хартія не відіграє значної ролі в канадському політичному процесі, оскільки не стимулює службової лояльності або бажання використати державу як політичне знаряддя для слугування конституційним цілям. Більш подрібнена держава, що все-таки застосовує свою владу для твердого захисту конституційних принципів, опиняється посередині між “слабким” і “сильним” варіантом. Це правда, що Хартія надихає до судового вирішення справ, як правило, з метою зменшення або обмеження державної влади, але також закликає суддів використовувати свої власні повноваження на тлумачення законів для розширення прав, як вони їх розуміють, на державну і квазідержавну сфери. Цінності, представлені в Хартії, наполегливо обстоюють захисні організації по всій країні, коли борються проти несправедливостей, помічених у будь-яких програмах. На короткий період це може подрібнити державну владу ще більше, а на довгий період зможе побудувати основу для вищої мети або цінності, до якої самі державні урядовці приєднаються. Приклад можна взяти з кінця 60-х і початку 70-х років, ще до ухвалення Хартії, періоду політики співучасті. Етичним принципом, який висунув тодішній державний міністр, була мобілізація спільноти з метою співучасті громадян у виробленні політики. Високо демократичні цілі послужили виправданням для цілком державного управління програмами.

Треба пам'ятати, що “слабкість” парламентаризму врівноважувалася партійною системою. Одна з особливостей канадської партійної системи полягає в тому, що породжує уряди з тривалим терміном перебування на посаді. Якщо згадати лише федеральний рівень, то

виходить, що ліберали були при владі тільки шість років протягом 1935—1984 років. Злиття партії з державою можна вважати свідченням того, що небезсторонність проникла в адміністративну систему так глибоко, що позбавила урядовців відчуття окремішності і таким чином перешкодила їм діяти автономно. Інший, традиційніший погляд зводиться до того, що це помітно збільшило самостійність федеральної держави, оскільки партія та уряд стали одним цілим і розвинули у собі зверхність влади, яку можна було б тримати в певних рамках у більш врівноваженій системі.

І нарешті, близькість США завжди була прихованою силою, що впливала на події в канадській державі. Розширення країни частково пов'язане з американськими планами стосовно Заходу, і навіть під прикриттям Угоди про вільну торгівлю (УВТ) федеральний уряд мусив діяти, щоб захистити канадські інтереси. Справді, координація, потрібна для функціонування УВТ, створила можливості для централізованої економічної політики, раніше розкиданої по галузях і території. Дебати про канадське конституційне майбутнє частково викликані побоюванням, що без сильної централізованої держави країна дрейфуватиме до США. У суворому розумінні цього терміну це не інституційна особливість, але вона торкається природи державної традиції.

Аналіз низки варіантів соціальної та економічної політики, а також історичний огляд природи канадської держави підказує, що Аткінсон і Коулмен намалювали надто непривабливий портрет, хоча де в чому і мають рацію. Канадська державна традиція позначена міццю і традиційною готовністю використати владу для досягнення національних цілей. Така готовність слабшає і не була особливо сильною в перші роки правління Малруні, але національна криза може це змінити і показати обличчя влади, якої Аткінсон та Коулмен не помітили у галузі промислової політики.

ПОЛІТИЧНІ СЕКТОРИ

Чи державна традиція в Канаді слабка, чи міцна — це щось більше, ніж термінологічний диспут. Воно має значення, бо недавня наукова література про політич-

ні підсистеми переконує (щоправда, обережно), що макрополітичні структури держави, навіть якщо вони не пронизують усіх політичних сфер, визначають параметри і навіть моделі політичної поведінки. “Інституційна і нормативна основа даної держави ставить межі, в яких державні та суспільні учасники проявляють ініціативу, визначає ступінь довготривалості політичного планування та окреслює міру нав’язування своєї волі державними учасниками”³⁶. Згідно з цим поглядом, якщо Канада має слабку державну традицію, традицію суперницької політики, то ймовірно, що плюралізм зацікавлених груп буде панівною моделлю відносин між суспільством і державою в більшості політичних секторів. Якщо можна краще назвати цю традицію “міцною”, то не буде дивно, що ключові політичні сфери посідає держава. І нарешті, ключове питання полягає в тому, який вплив матимуть ці інституційні структури на вироблення політики. Як зазначалося на початку цього розділу, увесь цей підхід виходить з припущення, що особливості політики відображають природу процесів та інституцій, що створили їх.

Політична спільнота звичайно визначається досить широко й охоплює всіх відповідних учасників, а також уважних спостерігачів, що мають певні інтереси і вплив на політику, розроблену і обговорювану в секторі³⁷. Більшість політичних секторів містять різні категорії учасників, що складають спільноту: 1) урядові учасники: виконавчі органи або міністерства (федеральні та провінційні), законодавчі комітети (федеральні та провінційні), муніципалітети, комісії та агентства; 2) асоціаційні учасники: головні організації або парасолькові групи, що говорять від імені цілого сектора (такі підприємницькі асоціації, як Торговельна палата або Підприємницька рада з загальнодержавних проблем), профспілки, фахові товариства, малі групи, організації з окремого питання і групи на даний випадок; 3) “уважні спостерігачі”, віддалені від серцевини спільноти, куди входять окремі особи (професура, журналісти), іноземні спостерігачі та інші уряди. Звичайно, не кожна політична спільнота матиме усіх цих учасників. Наприклад, у своєму описі “політичної

спільноти з питань боротьби з бідністю” Гедоу показав, що такий “підуряд” складався з провінційних управлінь соціального забезпечення та праці, Міністерства фінансів, охорони здоров’я та соціального забезпечення, а також Міністерства з питань зайнятості та імміграції. До 80-х років він нарахував вісім окремих організацій, а також низку організацій з питань соціального захисту дітей³⁸. На відміну від цього, аналіз Вілсона політичної спільноти з питань користування лісом і землею у Британській Колумбії виявив неймовірну кількість приватних компаній, урядових міністерств, туристичних організацій, груп захисту довкілля, прав корінного населення та комерційного рибного промислу тощо³⁹.

Значна емпірична сила підходу з використанням політичних секторів (політичних спільнот) ґрунтується на тому факті, що державна політика не здійснюється в загальнодержавному масштабі, за винятком рідкісних обставин. У більшості випадків державна політика — продукт конкретних секторів з відносно сталою сукупністю учасників. Назва “спільнота”, мабуть, сюди не підходить, бо в багатьох випадках різні учасники в секторі будуть запекло сперечатися про правильний напрям політики. А проте, хоч як би вони воювали між собою, вони залишаються головними учасниками. Вони визначаються за своїми зобов’язаннями перед політичною сферою, своїм досвідом та своїми інтересами. Громадський загаль час від часу звертатиме увагу на перебіг подій, але звичайно лише після того, як політичне питання пройде через обговорення в межах спільноти.

Одна з речей, яка визначає політичну спільноту, — це обізнаність з умовами дебатів, що структурують обговорення проблеми в політичному секторі. Це зовсім не те саме, що експертиза — спеціальне знання технічних питань, що стосуються даної сфери. Наприклад, кожна провінція матиме спільноту з питань середньої освіти, що складатиметься з провінційного міністерства освіти, університетів і коледжів, асоціацій викладачів, студентів, засобів масової інформації, які стежитимуть за перебігом подій у даній галузі, та зацікавлених громадян. Більшість цих учасників уміть зрозуміє го-

ловні питання і їхнє значення — нестача вільних місць для учнів і студентів, труднощі переходу із школи у школу, процедури подачі нових програм, “еквіваленти повної зайнятості” (ЕПЗ), фінансування встановлених програм (ФВП) тощо, — а тому вхопить суть дискусій. Вони охоплюватимуть такі речі, як витрати на освіту за рахунок провінції, потреба у нових спеціальностях і міждисциплінарній роботі, зменшення федеральних трансфертів і провінційного фінансування або проблема плати за навчання. Різні групи, мабуть, по-різному поставляться до таких питань, але їхню суть збагне кожен, активний у цій галузі. Новачку буде потрібен час для акліматизації. З іншого боку, технічні питання мають більше справу з плануванням кількості студентів, демографічним становищем та бухгалтерським обліком.

Політичні сектори та політичні спільноти — це ключові елементи політичного процесу, де відбуваються головні дебати та ухвалюються основні рішення. Політичні організатори постійно стежать за системою, щоб помітити нові можливості або зміни, які дозволять їм успішно втрутитися. Динаміка встановлення порядку денного і визначення проблеми, обговорювані в наступному розділі, звичайно відбувається у межах політичної спільноти. Ясна річ, ці межі — скорше концептуальний простір, ніж реальна арена, але учасники цього простору, політична спільнота виразно відчують реальну сукупність зв'язків між гравцями, які, хоч не завжди це відомо, є суперниками або співниками.

ПОЛІТИЧНІ МЕРЕЖІ

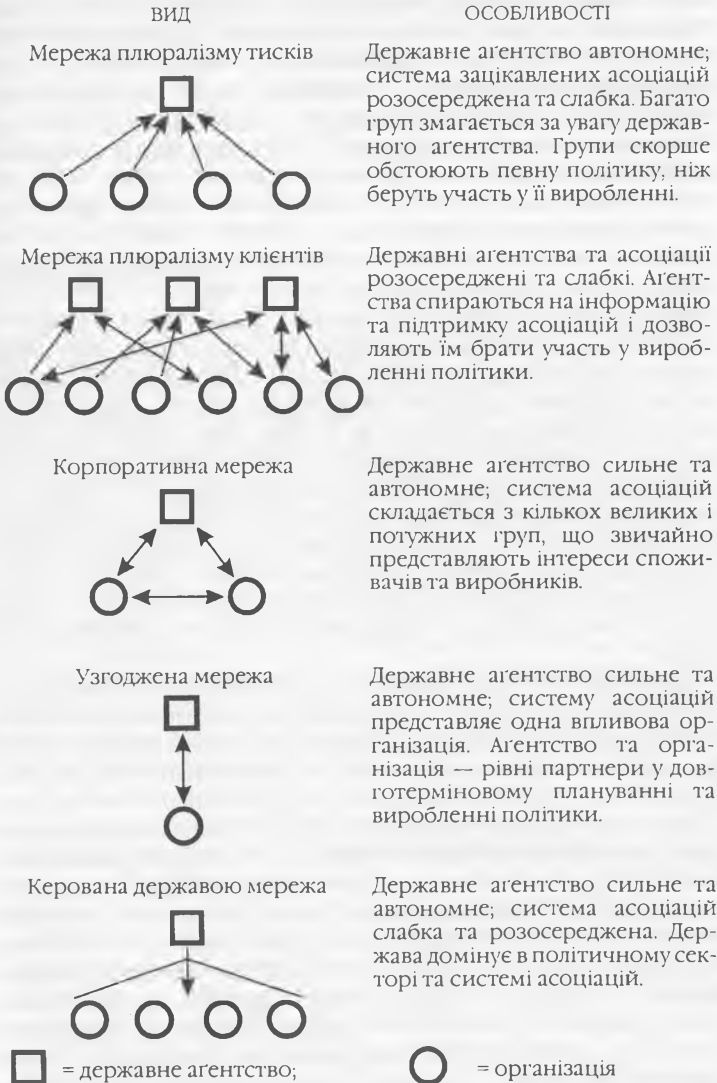
Політична спільнота стосується учасників політичного сектора, але вона не передає змісту моделей їхнього зв'язку. Намагаючись збагнути вплив інституцій і процесу на політику, ми потребуємо чогось більшого, ніж список учасників, ми потребуємо розуміння регулярностей, що можуть спостерігатися в їхніх взаємодіях. У цьому відношенні державна традиція може мати певний вплив. Якщо загально прийнято, що влада і держа-

ва слабкі і мають суперницький характер, то можна сподіватися, що держава та її органи у всіх політичних секторах будуть лише реагувати і їхній вплив буде слабкий. Залежно від чинників, що ведуть до організації зацікавлених груп і їх підсилення, це може означати переважання суспільства у політичному процесі. Іншими словами, зацікавлені асоціації матимуть вирішальний вплив на вироблення політики. Якщо ж держава міцніша, то вона може домінувати над інтересами суспільства.

Головні змінні величини у взаємовідносинах — це ступінь самостійності та концентрації влади серед державних агентств і ступінь концентрації або координації інтересів у суспільстві. Поеднання цих змінних величин породжує кілька цікавих потенційних категорій⁴⁰. Перша — *плюралістичні* мережі, в яких держава та зацікавлені асоціації слабкі. У випадку *плюралізму тисків* державне агентство зберігає певну самостійність, але опиняється перед низкою некоординованих груп, що домагаються уваги до себе. Якщо сама державна влада розосереджена, то це може породити мережу *плюралізму клієнтів*. Державні агентства тоді потрапляють у залежність від зацікавлених асоціацій через брак інформації, потрібної їм для безпосереднішої участі в політичному процесі. *Корпоративні* мережі охоплюють відносно сильних державних учасників і кілька сильних організацій, що представляють протилежні сторони в політичному секторі. Державні агентства та організації працюють разом над вирішенням політичної проблеми. *Узгоджені* мережі виникають тоді, коли сильне державне агентство має справу в основному з однією зацікавленою асоціацією. У цьому випадку досягається максимум сили на обох сторонах. І нарешті, існують *керовані державою* мережі, в яких асоціативна система слабка, а державне агентство відносно сильне і послідовне у своїх діях. У таких випадках держава може домінувати у політичному секторі без особливих заперечень і без потреби спиратися на асоціації. Мал. 5.1 зображує різні види мереж.

Точне окреслення всіх політичних секторів у Канаді все ще треба зробити, але пробний варіант Коулмена і Скогстада вказує на переважання мережі плюралізму

МАЛ. 5.1. Схематичні діаграми різних видів політичних мереж



Запозичено у: William D. Coleman and Grace Skogstad, eds., *Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach* (Toronto: Copp Clark Pitmat, 1990), p. 27

тисків у таких сферах, як дитячі заклади, охорона здоров'я і техніка безпеки на роботі, сільське господарство, торгівля і рибний промисел, хоча помічено також інші види мереж⁴¹. Ідея "окреслення" трохи оманлива, бо мережі можуть змінюватися і змінюються під впливом макрополітичних чинників, як-от зовнішнього тиску або інституційної зміни. Приклад першого — Міжнародний жіночий рік 1975 року, який спонукав федеральний уряд до більшого фінансування жіночих організацій. Це привело до створення нових організацій і фундаментальних змін у мережі. Ясна річ, інституційні зміни відбуваються повсякчас, оскільки міністерства та агентства з'являються і зникають або наділяються новими повноваженнями. Такі зміни звичайно доходять до секторного рівня і впливають на динаміку, хоча й непередбачуваним чином. Цікава зміна настає, коли керована державою мережа, як-от мережа політики з питань боротьби з бідністю або офіційних мов національних меншин, еволюціонує до мережі плюралізму тисків або інших мереж унаслідок політичного втручання, розпочатого тоді, коли держава ще керувала сектором. У випадку груп офіційних мов національних меншин впровадження офіційної двомовності створило можливості політичним організаторам вимагати від державної влади підтримки та уваги⁴².

Вивчення політичних секторів, спільнот і мереж — це лише початок, а описана тут класифікація, хоч і впливова, має все ще експериментальний характер. Річ у тому, що хоча не пропадає зацікавлення тим, як держава (або державна традиція) формує політику, не має більше підтримки думка про те, що політичні процеси можна пояснити однією сукупністю структурних чинників. Парламентарна система і федералізм — важливі особливості "макродержави", але, крім дуже слабких обмежень, вони, здається, не приводять до помітних наслідків. У деяких сферах державна політика розробляється у вузьких, добре скоординованих і міцних колах державних агентств та зацікавлених учасників (наприклад, регулювання банківськими операціями). В інших маємо суміш слабких, непостійних і прискіпливих учасників політичного процесу (наприклад, боротьба з бідністю). А ще в інших нічого, здається, не мож-

на зробити в кінцевому рахунку через нездатність обох сторін дати хід справі (наприклад, догляд за дітьми). Державу треба розосередити, а політичний процес плюралізувати. Процесів вироблення політики багато, а тому вони відрізнятимуться відповідно до сектора, залежно від учасників, інституційної спадщини від минулих варіантів політики, природи політичних суперечок і можливостей для державного втручання.

ВИСНОВКИ

Стосовно державної політики виникає цікаве запитання, наскільки вона може змінюватися залежно від сектора. В економічних або промислових секторах компанії, міністерства торгівлі та промисловості мають справу з технічними аспектами розвитку та економічного зростання. Досить перейти у сектор охорони здоров'я – і проблеми можуть навіть ускладнитися, а також зміниться склад учасників і стиль політичних суперечок. Досить ще раз перейти у таку сферу, як проблема абортів, обов'язкових прив'язаних ременів або зачинення в неділю крамниць та установ, як питання здаватимуться доступними громадянам, відкрито обговорюватимуться і швидко стануть зрозумілими. Моральний аспект проблеми спливе на поверхню, хоча і в більш технічних сферах мораль і ціннісні міркування теж звучатимуть.

Один із способів розуміння цих відмінностей полягає в тому, щоб збагнути, що політика розробляється у певному контексті. В широкому порівняльному плані це означає, що стилі політики різняться залежно від країни. Як уже відзначалося, ми сподіваємося, що американська політика в галузі охорони здоров'я не тільки матиме інший вигляд, ніж канадська, але й розроблятиметься, обговорюватиметься і сприйматиметься по-іншому. Хоча це справедливо для багатьох важливих сфер політики⁴³, залишається фактом і те, що можна помітити схожості⁴⁴ між країнами, які вказують на малу відміну стилів політики у деяких сферах. Мало того, іноді існують більші відмінності *всередині* країни,

ніж між країнами. Підхід, описаний у цьому розділі, передбачає, що перший крок до розуміння цих відмінностей – це сприйняття інституцій всерйоз, причому інституції треба розуміти як щось більше, ніж сама держава. Розосереджуючи державу, можна було б побачити, де вплив макроструктур найпомітніший і чому, а також як різні сектори відрізняються своїми спроможностями розробляти політику. Можна було б навіть стверджувати, що деякі сфери політики вимагають певного виду політичного процесу для її ефективного функціонування. Міжнародна конкуренція в розвинутих економічних секторах, подібних до телекомунікації, може вимагати високо скоординованих мереж політичного узгодження для того, щоб уможливити планування та результативне втілення політики в життя. Плюралізм у цих секторах може обернутися тратою часу і ресурсів, якщо приватним і державним учасникам не вдасться домовитись про пріоритети та плани.

Хоч би яким корисним був цей підхід, він, однак, спирається на структуру. Він розглядає мережі і моделі взаємовідносин і в цьому розумінні відносно статичний. Політичний процес — це лише те, що має місце всередині мереж. Окреслюючи мережі і взаємовідносини, ми можемо переоцінити роль інституційної складової. Політика означає обстоювання поглядів і переконливе формулювання проблем. А тому в наступному розділі розглядаються питання встановлення порядку денного і визначення проблеми.

ПРИМІТКИ

- ¹ Christopher Leman, *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy, and the Poor in Canada and the United States* (Cambridge: MIT Press, 1980).
- ² Наприклад, див.: A. Paul Pross, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power," *Canadian Journal of Political Science* 18 (June 1985): 235—66.
- ³ Allan Gotlieb, *"I'll be with You in a Minute, Mr. Ambassador": The Education of a Canadian Diplomat in Washington* (Toronto: University of Toronto Press, 1991).

- ⁴ Robert M. Campbell and Leslie A. Pal, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy* (Peterborough: Broadview Press, 1991), ch. 3.
- ⁵ Наприклад, див.: Robert Jackson and Doreen Jackson, *Politics in Canada*, 2nd ed. (Scarborough: Prentice-Hall, Canada 1990).
- ⁶ Michael M. Atkinson and William D. Coleman, *The State, Business, and Industrial Change in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1989).
- ⁷ J. P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable," *World Politics* 20 (July 1968): 559.
- ⁸ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).
- ⁹ Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981).
- ¹⁰ Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 21.
- ¹¹ William D. Coleman and Grace Skogstad, eds., *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1990), p. 2.
- ¹² Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention* (London: Polity Press, 1986), p. 17.
- ¹³ Там само, с. 19.
- ¹⁴ Див. критику в: Gabriel A. Almond, *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science* (Newbury Park: Sage, 1990), ch. 8.
- ¹⁵ James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organization Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989). Наступні параграфи запозичено з розділу 1.
- ¹⁶ Harold A. Innis, *The Fur Trade in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1970; org. pub. 1930); Harold A. Innis, *Empire and Communications* (Toronto: Toronto University Press, 1972; org. pub. 1950).
- ¹⁷ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Rand McNally, 1971).
- ¹⁸ March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, p. 22.
- ¹⁹ Про першу, але важливу спробу див. у: Gordon Tulluock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington: Public Affairs Press, 1965).
- ²⁰ Таке підсвідоме дотримання правил має місце в житті. Наприклад, багато рис поведінки різних статей – це вивчені

ролі, які люди зіграють з незвичайною вірогідністю, навіть не задумуючись над ними.

- 21 Grant Jordan, "Policy Community Realism versus 'New' Institutional Ambiguity," *Political Studies* 38 (1990): 482.
- 22 Wyn Grant, *Government and Industry: A Comparative Analysis of the US, Canada and the UK* (London: Edward Elgar, 1989).
- 23 Theda Skocpol and Kenneth Finegold, "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal," *Political Science Quarterly*, 97 (Summer 1982): 261.
- 24 Див. точніше визначення у: Coleman and Skogstad, *Policy Communities and Public Policy in Canada*, p. 25.
- 25 Atkinson and Coleman, *The State, Business, and Industrial Change in Canada*, pp. 54—55.
- 26 Kenneth Dyson, *The State Tradition in Western Europe* (Oxford: Martin Robertson, 1980), pp. 50—51.
- 27 William D. Coleman, "State Traditions and Comprehensive Business Associations: A Comparative Structural Analysis," *Political Studies* 38 (1990): 235.
- 28 Однак сама державна традиція може нейтралізувати вплив децентралізації інституцій, як це має місце у Федеративній Німеччині.
- 29 Atkinson and Coleman, *The State, Business, and Industrial Change in Canada*, pp. 56—57.
- 30 Там само, с. 70.
- 31 Там само, с. 75.
- 32 Gordon T. Stewart, *The Origins of Canadian Politics: A Comparative Approach* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1986).
- 33 Atkinson and Coleman, *The State, Business, and Industrial Change in Canada*, p. 67.
- 34 R.A. Young, Philippe Faucher, and Andre Blais, "The Concept of Province-Building: A Critique," *Canadian Journal of Political Science* 17 (December 1984): 783—818.
- 35 Donald Smiley, "Canada and the Quest for a National Policy," *Canadian Journal of Political Science* 8 (March 1975): 40—62.
- 36 Coleman and Skogstad, *Policy Communities and Public Policy in Canada*, p. 19.
- 37 A. Paul Pross, *Group Politics and Public Policy* (Toronto: Oxford University Press, 1986), pp. 96—107.
- 38 Rodney Haddow, "The Poverty Policy Community in Canada's Liberal Welfare State," in William D. Coleman and Grace Skogstad, eds., *Policy Communities and Public Policy in Can-*

- ada: A Structural Approach* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1990), pp. 212–237.
- ³⁹ Jeremy Wilson, “Wilderness Politics in BC: The Business Dominated State and the Containment of Environmentalism,” in William D. Coleman and Grace Skogstad, eds., *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1990), pp. 146.
- ⁴⁰ Coleman and Skogstad, *Policy Communities and Public Policy in Canada*, pp. 14–33.
- ⁴¹ Там само, с. 316.
- ⁴² Leslie A. Pal, “Official Language Minorities and the State: Dual Dynamics in a Single Policy Network,” in William D. Coleman and Grace Skogstad, eds., *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1990), pp. 170–190.
- ⁴³ Francis G. Castles, “The Dynamics of Policy Change: What Happened to the English-speaking Nations in the 1980s,” *European Journal of Political Research* 18 (1990): 491–513.
- ⁴⁴ Colin J. Bennett, “Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?” *British Journal of Political Science* 21 (April 1991): 215–233.

ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО І ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

У попередньому розділі описано деякі ключові інституційні особливості канадської політичної системи та їхній вплив на політичний процес. Крім того, розглянуто засадниче поняття про “політичну спільноту” як засіб розуміння малих специфічних світів, якими заволодівають окремі політичні питання протягом тривалого часу. В цьому розділі аналіз просувається на крок уперед і звертається до початкової стадії політичного процесу: встановлення порядку денного та визначення проблеми. Як показано в попередніх розділах, державна політика — це набір цінностей, цілей та знарядь, пов’язаних з визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги. Те, як проблеми визначено, ба навіть визнано, сильно впливає на подальше ставлення державної влади до цих проблем. Наприклад, під час дискусій про аборти одна сторона визначає цю проблему як проблему самостійності жінки та її вибору, а друга, не обов’язково заперечуючи жіночі права, наполягає на тому, що головне питання — це становище плоду як людської істоти, що потребує захисту. Дискусія про аборти яскраво засвідчує, яке значення має визначення проблеми: якщо погодитися з вимогою захисту плоду як людської істоти, то було б важко підтримати узаконення абортів. Якщо ж стати на ту точку зору, що аборт — це крок у напрямі репродуктивної свободи і контролю, то розв’язання проблеми начебто ґрунтуватиметься на виборі: жінки зроблять для себе найкращий вибір.

Інші важливі стадії політичного процесу — це фаза проектування, коли обираються знаряддя для досягнення політичного результату, і фаза здійснення, коли політика впроваджується в практику. Цей розділ присвячено тому, що часто називають “першою фазою”,

тобто фазою, коли проблема ставиться на порядок денний і визначається конкретним способом. Однак тут доречно зробити деякі застереження. Ідея про визначення проблеми як першої фази вироблення політики хоч і вірогідна, але неправильна. Якщо припустити, що політика має початок, середину та кінець, то, ясна річ, визначення проблеми відбувається десь на початку. Але проблеми державної політики розвиваються циклами¹, або потоками. Проблема ніколи не визначається раз і назавжди: політичні гравці діють протягом кожної фази, намагаючись забезпечити проблемі помітне місце в порядку денному, а їхній погляд на неї увиразнюється під час вибору знарядь та втілення її в життя. Повертаючись до прикладу з абортами, треба сказати, що рух за право вибору в Канаді намагався і значною мірою домогся визначити проблему абортів як проблему вибору. Однак легалізація абортів була лише першим, мінімальним кроком. Як тільки, здавалось, її було досягнуто — в Квебеку 1976 року внаслідок урядової відмови впроваджувати в життя статті Карного кодексу про аборти і в загальнодержавному масштабі 1988 року, коли Верховний суд Канади визнав ці статті неконституційними, — рух за право вибору змістився в інший бік. Реальний вибір було визначено як реальну доступність послуг у рамках системи охорони здоров'я. Наступною вимогою стало створення клінік з переривання вагітності. Коли уряд “соціальних здобутків” Біла Вандер Залма спробував вилучити аборт з плану провінційної системи страхування на випадок захворювання (на тій підставі, що рішення про аборт — це “вибір” і лише рідко коли медична необхідність), рух за вибір звернувся до суду, й урядова постанова була визнана незаконною. Одним словом, визначення проблеми залишалося важливим на кожній стадії політичного процесу.

Інше застереження полягає в тому, що встановлення порядку денного і визначення проблеми — суб'єктивні процеси. Немає формули, яка могла б сказати нам, коли ситуація чи умова може раптом сприйматися колективно як проблема або чому визначатися як соціаль-

на проблема і з'явитися в порядку денному². Це не тільки суб'єктивні процеси, побудовані на вельми творчому використанні засобів переконування і доводів (див. розділ десятий), але й залежні від багатьох впливів. Вікна можливості відчиняються і зачиняються непередбачуваним чином: випадкові події можуть раптом розпалити громадське зацікавлення проблемою і послужити нагодою для її внесення в порядок денний уряду. Суб'єктивна і випадкова природа цієї першої фази політичного процесу іноді згладжується ретроспективним аналізом, спрямованим на з'ясування, подібно до еволюційного дерева, справжніх джерел політики³. Наприклад, зручно вважати, що вибори 1984 року, які привели до влади Браєна Малруні, пришвидшили укладення Угоди про вільну торгівлю. Але ж за вільну торгівлю (під виглядом "секторної торгівлі") активно виступали й ліберали в уряді Трюдо 1983 року, а важливі питання вільної торгівлі з США стосуються ще часів, які передують заснуванню Канади. То коли ж цей політичний процес почався?⁴

Після ухвалення Хартії прав і свобод суди щораз більше спрямовують політичний процес непередбачуваним чином. Наприклад, до літа 1989 року проблема абортів на загальнодержавному рівні втратила свою гостроту, та раптом на політичній сцені виринули випадки Дода і Дейгла. Упродовж кількох тижнів засоби масової інформації постачали разючі подробиці особистого життя двох нещасних сімейних пар: жінок, що домагалися абортів, і чоловіків, які намагалися зупинити їх за допомогою судових рішень. Випадок Дейгла розглядався у Верховному суді Канади і набув ще більшого розголосу. Уряд, який успішно відклав питання про аборти на безрік, змушений був діяти.

Висловивши ці застереження, ми в подальшому не братимемо їх до уваги, вважатимемо встановлення порядку денного і визначення проблеми головно елементами "переднього краю" політичного процесу і, незважаючи на суб'єктивність та випадковість у визначенні проблеми, спробуємо намітити основу для формулювання питань як політичних проблем.

ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО

Термін “встановлення порядку денного” викликає в пам’яті людину, яка складає список того, що треба зробити. Так складають графік роботи найорганізованіші з нас, але ж уряди – це не окремі особи. Справді, навіть не ясно, чи “порядок денний” застосовується лише до урядів. Чи не могла б мати сенсу розмова про “суспільний порядок денний”, на який уряд відповідає і реагує? Постаріння населення, зростання кількості оплачуваної жіночої робочої сили, глобалізація і кінець холодної війни – усі ці проблеми торкаються інтересів суспільства і не залежать від конкретних урядових платформ. Цей підхід до встановлення порядку денного корисний доти, поки не припускається, що проблеми визначаються без втручання влади. Справді, жодна з цих проблем не визначалася самостійно і не давала б результатів, якби не поєднувалася з урядовим порядком денним. Для початку запитано: чому їх вважають “проблемами”? Населення просто старішає, однак це викликає занепокоєння в суспільстві, у якому головні соціальні програми спираються на підтримку трудового населення. Для уряду, не дуже заклопотаного новими або розширеними соціальними програмами, старіння населення може не бути проблемою, що вимагає негайних заходів. Те саме стосується інших питань; припущення про існування точно визначеного суспільного порядку денного рівнозначне припущенню про існування порядку денного, який виходить за межі інтересів та учасників конкретної політичної спільноти. Такий погляд просто не витримує критики, бо проблеми визначаються тією спільнотою або не визначаються зовсім.

Тому головний порядок денний — це урядовий. На певний день він утворюється внаслідок зіткнення і злиття кількох перехресних процесів. Ясна річ, урядовий порядок денний не змінюється з кожним днем. Змінюються головні пріоритети або, точніше, основні питання, яким приділяють неспівмірну увагу ключові творці політики, близькі до прем’єр-міністра та його

кабінету. Це важлива особливість, бо діапазон цілей, які ставить собі будь-який уряд на будь-якому рівні в даний час, справді надзвичайно широкий. Його порядок денний настільки широкий, що охоплює всю сукупність пріоритетів, яких домагається кожен міністр кабінету. Однак питання, яким приділятиметься увага, змінюватимуться. Наприклад, міністерська ініціатива щодо догляду за дітьми не сходитиме з порядку денного, навіть якщо їй приділятиметься менше уваги на користь іншим подіям або пріоритетам. А тому існує різниця між порядком денним, питаннями, яким приділяється увага, та їхньою пріоритетністю. Порядок денний відносно сталий, такими ж мають бути й пріоритети. Увага до різних пріоритетів змінюватиметься залежно від політичних та інших обставин. Що ж тоді впливає на встановлення порядку денного?

СТРУКТУРНІ ТИСКИ

Кожна країна перебуває під впливом глибоких структурних умов, закорінених в її історії, політиці та економіці. Це не означає, що політичні проблеми автоматично попадають у державний порядок денний лише тому, що існує певний структурний тиск, яким не можна знехтувати. Їхнє тлумачення і розгляд — це вкрай суб'єктивна справа визначення проблеми.

У випадку Канади існує кілька проблем або осей дискусій, що, здається, стали постійними чинниками процесу встановлення порядку денного. Перший — етнічний поділ між франко- та англомовним населенням. Він лежить в основі країни, закорінений у демографічному та політичному поділі та був об'єктом політики кожного національного уряду. Теперішня спроба досягти конституційного компромісу після провалу Мічлейкської угоди, трохи ширша за "Квебекський раунд", спричинена невдачею у залученні Квебеку до конституції 1982 року. Інша, очевидно, постійна особливість канадського національного порядку денного — це економічні та політичні стосунки країни із США. Угода про вільну торгівлю — лише найнедавніший внесок у довгий ряд спроб якнайкраще пристосуватися до того

факту, що Канада межує з найпотужнішою економікою у світі. Відносини із США були в центрі політичних та економічних суперечок протягом усієї канадської історії, починаючи від Договору про взаємосприяння до Національної енергетичної програми. Різні уряди підходили до цих відносин з різною політикою – від протекціонізму до відкритішої торгівлі, — але жоден не спромігся обійти питання, як вести економічні справи із США. Ясна річ, ці відносини охоплюють не тільки політику. Канадські творці політики мусять розглядати питання захисту культури та військової оборони. І знову треба підкреслити: річ не в тому, що існує певний набір сталих відповідей, а в тому, що сама ситуація вимагає уваги та реакції⁵.

Інший структурний тиск породжений самою природою капіталістичної системи. Приватна власність та вільний ринок робочої сили неминуче ведуть до класових антагонізмів, ообливо між промисловими робітниками та працедавцями. В короткотерміновій перспективі вимоги підвищити заробітну плату та поліпшити умови праці вступають у суперечність з капіталістичним імперативом — збільшенням прибутків. Ясна річ, класова структура будь-якого капіталістичного суспільства набагато складніша, ніж сказано⁶. У випадку Канади значна сільськогосподарська складова упродовж історії була джерелом політики протесту, що приходила в основному із західних провінцій⁷. Крім того, в сучасних капіталістичних країнах велика кількість працівників належить до сфери послуг і державного сектора і тільки їхню меншість можна назвати промисловим робітничим класом. Однак, незважаючи на складнощі, уряди капіталістичних країн змушені давати собі раду з тиском, який породжують класові антагонізми та динаміка капіталізму. Будь-яка соціальна політика або програма, звісно, пов'язана з конкретними обставинами, але основа моделі держави загальногo добробуту – це, безсумнівно, реакція на примхи капіталістичної економіки. Наприклад, усі уряди мають вживати заходів при зростанні безробіття і спаді інвестицій. Вони мусять реагувати тим чи іншим чином, а от саме як — залежить від ідеології та політики.

Можна і далі перелічувати структурні особливості як загальнодержавної, так і провінційної політичної спільноти (наприклад, Квебеку та його потреби у захисті мови та культури), але треба передусім підкреслити одну річ, важливу для аналізу. Кожній політичній спільноті властиві певні історичні, інституційні, економічні та соціальні особливості, що виходять за межі тимчасових турбот політичної системи. Мистецтво вироблення політики частково зводиться до вміння визначити ці особливості і в разі потреби перевизначити для того, щоб вони мали зміст у конкретних обставинах. Іноді ці особливості здаються кожному очевидними: в Німеччині до возз'єднання — “німецьке питання”, в сьогоdnішній Канаді — “квебекське питання”. В інших випадках значні проблеми лише слабо відчуються. Однак, хоч би якими невиразними вони були, їхнім глибинним тиском упродовж тривалого часу нехтувати не можна. У цьому розумінні жоден уряд не є повністю вільний у встановленні порядку денного. Він мусить знати відповіді на ширші питання, навіть якщо їм протягом певного часу можна не надавати пріоритету. Наприклад, у випадку Канади не можна уявити собі претендента на загальнодержавну владу, який не мав би певного бачення щодо місця Квебеку в конституції та майбутньої форми держави загального добробуту. Партія реформ Канади запропонувала нову відповідь на перше питання: на відміну від інших англо-канадських партій, вона просто заявила, що квебекці мусять визначитися щодо конституції і якщо визначаться, то Партія реформ виступатиме від імені англо-канадців відповідно до їхнього бачення та конституційних прагнень. Стосовно держави загального добробуту і передусім системи охорони здоров'я Партія реформ говорить про “доступність її усім канадцям”. Це могло б означати створення менш універсальної системи, можливо, із співучастю в оплаті та “стелею” державної допомоги. Нова демократична партія Канади, будучи соціал-демократичною, посідає іншу чітку позицію щодо держави загального добробуту і бореться за конституційне утвердження поваги до автономії квебекців та одночасне збереження за рештою Канади сильного голосу в державних справах. Важливо, як

партії виконують такий порядок денний; так само важливо й те, що просто не можна обійтися без обговорення деяких речей.

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

Життя будь-якого уряду позначене повторенням подій, над якими воно часто не має контролю. Парламентські системи дають виконавчій владі багато свободи дій в одних випадках і ніякої в інших. Найважливіша повторна подія — це *вибори*. У Канаді вибори мають проводитися принаймні один раз протягом п'яти років, але більшість урядів влаштовують вибори через чотири роки. Вибори справляють тиск на уряди, яким не до вподоби нагінка: неприємні і складні завдання розглядаються на початку урядового правління, а популярні та легкі — наприкінці. Інша повторна необхідність — *бюджет*. Немає твердого правила, коли його треба подавати (за звичною практикою, навесні), але коли в гру вступає процес фінансового планування, то тягне за собою велику частину урядового порядку денного⁸. Відкриття нової *парламентської сесії* або її відновлення після парламентських канікул — ще одна дата в календарі, коли урядовий порядок денний може бути встановлений зовнішніми подіями. *Доповіді*, подані урядовими агентствами, можуть мати вплив і змстити увагу уряду. Найкращий приклад цього — доповідь головного ревізора, яка упродовж кількох років приводила до кількадечних дебатів з приводу урядового марнотратства після її подачі.

Попередні приклади стосуються урядових інституційних подій, але ж уряд створюється на основі політичної партії, якій властиві свої власні події. *Огляди партійного керівництва* та *політичні конференції* допомагають формулювати урядовий порядок денний та його офіційну платформу. Важливо не надавати цьому великого значення або вважати надто мінливим спосіб, за допомогою якого партії визначають свої пріоритети. Час від часу настають великі зміни, а потім політична орієнтація і відповідний порядок денний залишається відносно сталим. Це яскраво ілюструють

кілька прикладів. Коли 1958 року Джон Діфенбейкер ущент розбив лібералів Пірсона, ця партія вирішила скликати 1960 року конференцію в Кінгстоні, провінції Онтаріо⁹. Та конференція допомогла розробити платформу щодо держави загального добробуту (розширення кількох програм), а також більш націоналістичну економічну політику, спрямовану на контроль американських інвестицій у Канаді. Все це залишається у порядку денному Ліберальної партії і тепер. Коли Трюдо став її лідером, то утвердив у лавах партії погляд про те, що Квебеку не слід надавати особливого статусу, і започаткував майже двадцятирічну кампанію лібералів за створення нової конституції та Хартії прав. Джо Кларк і Браєн Малруні зробили багато чого подібного від імені Консервативної партії, коли зайняли більш згідливу позицію щодо конституції, що сприяє більшій децентралізації. Іноді партії обирають політику, котра залишається серцевиною порядку денного протягом років.

НЕПЕРЕДБАЧУВАНІ ПОДІЇ

Суспільствознавці часто користуються терміном “екзогенний” для опису зовнішніх змінних величин, які впливають на систему. Однак простою англійською мовою “екзогенний” означає “випадковий” або “непередбачуваний”. Треба визнати, що в політиці непередбачуване – це норма. Уряди та опозиція з усіх сил намагаються “тримати порядок денний під контролем”, але роблять це з обмеженим успіхом. Завжди існує загроза того, що щось раптом зруйнує стратегію, викличе надмірну реакцію і вижене політичний порядок денний зі сцени в момент наближення кризи.

Прикладів таких чимало, бо для опозиційних партій та зацікавлених груп “контроль над порядком денним” означає започаткування та заохочення подій, які приведуть до скинення уряду. З урядової точки зору порядок денний зазнає краху, коли увага громадськості (виміряна за кількістю часу та місця, яке відводять питанню засоби масової інформації) повернута до непередбачуваних і складних подій. Як зазначалося, сам

порядок денний не змінюється, але, як і слід було сподіватися, головний урядовий персонал цікавитиметься питанням, поки воно не вирішиться або громадськість (засоби масової інформації) не втомиться від нього. Наприклад, навесні 1991 року, саме тоді, коли Джо Кларк готувався до своєї нової ролі головного представника федерального уряду в конституційних переговорах, в газетних заголовках з'явилася інформація про випадок з Аль-Машатом. Твердження про те, що Аль-Машату, колишньому іракському дипломату, було виявлено особливе ставлення і сприяння імміграційних органів, тримало в напрузі старших урядовців кабінету упродовж майже двох тижнів, поки вони видавали спростування, узгоджували свої пояснення і відкидали вину Кларка, міністра закордонних справ тоді, коли імміграційна справа розглядалася. Інший випадок, коли непередбачувана подія зіпсувала порядок денний, сталася у вересні 1991 року. Відкриття сесії парламенту мало відзначитися “порядком денним добрих новин” консерваторів стосовно кінцевої фази конституційних переговорів з Квебеком та підготовкою до наступних виборів 1992 або 1993 року. Однак у липні Глену Кілі вдалося переконати суддю в наявності доказів про корупцію та хабарництво у федеральному уряді, достатніх для пред'явлення кримінальних звинувачень шістнадцятьом чоловікам, включно з міністрами кабінету та високими урядовцями. Засідання суду було призначено на 16 вересня, на той самий день, коли відкривалося засідання парламенту. Вмить порядок денний про добрі новини затьмарила картина звинувачення ключових членів уряду в корупції.

З аналітичної точки зору, яка спрямована на виявлення певних закономірностей у процесі встановлення порядку денного, залучення непередбачуваних подій може здаватися марним. За визначенням, непередбачувану подію не можна ввести в будь-яке систематичне осмислення. Однак з точки зору творців політики і політиків батіг непередбачуваного, випадкового та екзогенного — це постійна загроза управлінню порядком денним. Справді, секрет управління порядком денним — у суміші холодного очікування і здатності швидко оцінювати шкоду, якої могла б завдати якась

несподівана проблема або новина. “Лікарі від паніки” (“spin doctors”) – це люди, завдання яких полягає в тому, щоб подавати неприємні або незручні події у найсприятливішому світлі, що теж є частиною управління невизначеністю.

Однак правда, що після того, як ми виокремили макросоціальні та політичні сили, що висувають проблему на порядок денний, партійні схильності та ідеологію, інституційний порядок та неочікувані події, мало чого ще можна залучити до аналізу, якщо не брати до уваги всю політичну систему. Як же тоді процес встановлення порядку денного відбувається на практиці? Чи можна концептуалізувати елементи в поєднанні та взаємодії, якщо усвідомлювати, що за винятком кількох дуже загальних сил, що діють у даній системі вироблення політики, все пливе і рухається?

ПРОЦЕС ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО

Джон Кінгдон у книжці “Порядки денні, альтернативи і варіанти державної політики” (1984) пропонує модель, яка передає і закономірності, і випадковості процесу встановлення порядку денного. Його дослідження зосереджувалося на питаннях охорони здоров'я і транспорту, а закінчувалося аналізом інших випадків. Він також вказує на марність пошуку єдиного джерела державної політики. Майже кожна усталена сфера політики, якщо її ретельно проаналізувати, скидається скорше на звивистий потік ідей, аргументів і пропозицій, ніж на точно градуйоване еволюційне дерево. Якщо джерела неясні, то раціональна модель вироблення політики (див. розділ третій) не принесе великої користі. Могло б здатися, що надається перевага прирісним теоріям політичного процесу та встановлення порядку денного, але ж у багатьох випадках порядок денний змінюється швидко і кардинально. Наприклад, раптовий сплеск зацікавлення захистом довкілля протягом останніх п'яти років позначений несподіваними політичними заявами та ініціативами навіть консервативних урядів, готових показати свою відданість ідеї

“зелених”. Настійне завдання полягає в тому, щоб створити модель, котра здатна описати такі стрибки і нерегулярності, але залишатися вірною плинному характеру нормального вироблення політики.

Розв'язок Кінгдона зводиться до використання модифікованої “моделі відра для сміття”, в основі якої лежить модель з такою ж елегантною назвою Коена, Марча та Олсена¹⁰. Політичний процес складається з трьох окремих потоків: 1) потік проблем; 2) потік розв'язків, які плавають серед політичних спільнот у тому, що Кінгдон називає “первісним супом”; 3) політичний потік. Коли потоки “зустрічаються”, то спільно відчиняють “політичне вікно”, яке потім може використати політичний організатор. Якщо ж цього не вдасться зробити або така дія виявиться неправильною, то вікно зачиниться, а потоки помчаться далі¹¹. Треба відзначити, що кожній політичній сфері властиві свої потоки. Хоча вони можуть трохи перекриватись або координуватись, проблеми і розв'язки в кожній політичній сфері різні. Наприклад, дискусії про транспортні проблеми та їхнє розв'язання не мають нічого спільного з питаннями догляду за дітьми або національної оборони. Враховуючи більшу централізацію в парламентській системі Канади, ніж у конгресі США, можна сподіватися тіснішої координації між політичними сферами завдяки політичному потоку.

Як відзначалося раніше, проблеми супроводжуються активним процесом визнання та визначення. Кінгдон обмежується обговоренням проблеми визнання (друга частина цього розділу присвячена визначенню проблеми) і стверджує, що проблеми визнаються за допомогою трьох механізмів. Перший — зміна загальноприйнятих показників: наприклад, різке зростання або спад відсотка безробітних, кількість банкрутств або згвалтувань. Хоча можна сумніватися в тому, що саме ці показники насправді вимірюють, існує загальна згода, що вони щось-таки вимірюють. Другий механізм — “фокусувальна подія”, що належить до вищезгаданої категорії “непередбачуваних подій”, які привертають до себе увагу, а іноді приводять до дії. Непередбачувана подія — єдиний важіль, що відчиняє “по-

літичне вікно”, бо над передбачуваним і керованим процесом встановлення порядку денного уряд може мати повний контроль. Фокусувальні події випадають із норми, бо інакше на них ніхто не звернув би уваги. Наприклад, перед тим як навчилися ставити діагноз хворим на СНІД, органи охорони здоров'я почали помічати появу рідкісних захворювань серед нетипового контингенту пацієнтів, що було першим симптомом якогось негаразду. Тепер ми звертаємо увагу лише на ті випадки СНІДу, коли показник змінився або коли спостерігаються незвичні (і начебто загрозливі) особливості цієї хвороби. Смертельні випадки 1991 року з пацієнтами зубного лікаря, який сам помер від СНІДу, привернули увагу громадськості до безпечної зуболікарської практики (іронія в тому, що це були *єдині* випадки передачі захворювання такого виду). Висадка сікхів і тамілів на східному березі Канади 1984 і 1985 року¹² привернула загальну увагу громадян до процесу визначення статусу біженця в Канаді та, можливо, створила перешкоду для імміграції. Увесь цей епізод обговорювався такою мовою, наче йшлося про кризу, хоча на берег зійшло лише кілька сотень чоловік. Однією з найстрашніших фокусувальних подій за останні роки було вбивство студенток інженерного факультету Монреальського університету, яке вчинив Марк Лепін 1990 року. Трагедія стала приводом для обговорення проблем, пов'язаних із статтю, насильством над жінками та дискримінацією у професійній діяльності.

Третій механізм, на який вказав Кінгдон, — це нормальний зворотній зв'язок із здійсненням програм. Він належить до категорії методів оцінювання, обговорюваних у розділі третьому під заголовком “планування та оцінювання потреб”: опитування громадської думки, витрати і зусилля персоналу. Наприклад, в Онтаріо експериментують з радами старійшин і вождів спільнот корінного населення, наділяючи їх певною часткою відповідальності за виконання правосуддя стосовно корінного населення. У великому Торонто, де проживає 20 відсотків корінного населення, спостерігається високий рівень засудження та ув'язнення за повторні правопорушення представників цього населення. Якщо одна з цілей судової системи — запобігання

злочинам, то вона, здається, не спрацьовує. Зворотний зв'язок з програмою ставить проблему, яку можна було б розв'язати за допомогою більшої участі корінного населення у виконанні правосуддя згідно з цінностями та практикою їхніх власних спільнот, якщо вони не суперечать встановленим законам.

Потік розв'язків, або первісний суп, постійно вирує у політичній спільноті. Кінгдону належить спостереження, подібне до спостереження багатьох інших дослідників державної політики, що часто здається, ніби люди мають розв'язок задовго до того, як проблему визнано і чітко визначено громадськістю. Зацікавлені та захисні групи об'єднуються навколо певних справ або завдань, пропонують розв'язки та політичні пропозиції, а вже потім витрачають більшість часу на переконання влади в тому, що, по-перше, проблема існує, по-друге, має властивості, які їй приписує група, і, по-третє, найкращий розв'язок — це розв'язок, запропонований групою. Могло б здатися трохи дивним, що це називають потоком розв'язків, оскільки в багатьох випадках те, що пропонується як "розв'язок", має більше спільного з зобов'язанням, метою або бажанням. Якби відчинилося політичне вікно, ситуацію буде визначено відповідно до розв'язку. Прихильники дерегуляції канадських авіаліній кілька років тому не реагували на "проблему", а обстоювали певний розв'язок, будучи переконаними у вигодах, котрі він може принести ще перед тим, як "проблему" було чітко визначено. Приклад такого явища, який належить самому Кінгдону, стосується лобювання громадського транспорту. Воно спрямовувалося на розширення громадського транспорту в США, але його автори мусили пристосувати наперед заданий розв'язок до поточних визначень проблем, панівних у цій галузі, і створити можливість для ефективного політичного втручання. Спочатку транспортне лобі представило громадський транспорт як очевидну відповідь на потреби управління транспортом, згодом, коли увагу громадськості привернуло доквілля, громадський транспорт став "екологічно чистим" вибором, а ще пізніше його пов'язали з проблемою енергетичного самозабезпечення¹³. Поточний канадський приклад — наголос на дитячій бід-

ності. Привертаючи увагу до впливу бідності на дітей, прихильники соціальних реформ мають нову і потужну підставу для започаткування програм і варіантів політики, обстоюваних у минулому.

Останній потік – політичний. Він охоплює деякі структурні тиски та інституційні джерела зміни порядку денного, обговорені раніше. Кінгдон згадує про “національний настрій” як про одну змінну величину, хоч і слабку, але важливу. Під час встановлення порядку денного на наступний раунд конституційних переговорів треба взяти до уваги той факт, що національний настрій роздвоївся. Квебекці, хоч і охололи до сепаратизму, начебто твердо вирішили домогтися певного визнання, схожого на статтю про особливе суспільство у Мічлейкській угоді. Решта Канади, згідно з усіма опитуваннями 1990 і 1991 року, не має бажання наділяти Квебек правом бути особливим¹⁴. Інші складові політичного потоку – це вибори, що вводять у гру новий уряд, призначення комісій і комітетів з окремих питань, чії доповіді вчасно привертають до проблеми увагу, тиск зацікавлених груп і тактика лобіювання.

Ця модель процесу встановлення порядку денного постулює, що згадані три потоки рухаються у “відрі для сміття” більш або менш незалежно і змішуються безладно непередбачуваним способом. Однак, коли три потоки зливаються, то створюють можливості або вікна, якими можуть скористатися політичні організатори. Це можуть бути керівники зацікавлених груп, університетські професори, журналісти, громадяни або політики, готові дати хід своїм улюбленим пропозиціям, як тільки побачать для цього нагоду. Таку нагоду можна передбачити (як у випадку інституційних змін, згадуваних раніше) або ні (як тоді, коли фокусувальна подія виводить проблему на передній план). Важливо підкреслити, що вибір часу – це все, і політичні організатори повинні готуватися до “дозрілого моменту”.

Приклад цього можна побачити в тому, як офіційна двомовність та багатокультурність стали частиною державного порядку денного наприкінці 60-х років¹⁵. Спочатку розглянемо “потік проблеми”. Квебекський націоналізм помітно наростав наприкінці 60-х років.

Національний союз зазнав поразки від далекоглядної, поміркованої Ліберальної партії, що виступала за утвердження політичної волі Квебеку до модернізації. На початку 1966 року, коли Національний союз знову прийшов до влади, прем'єр-міністр Джонсон міг говорити відкрито про вибір між оновленим федералізмом (з набагато більшою автономією провінцій) та прямим відділенням Квебеку. Першою федеральною реакцією було призначення Королівської комісії з двомовності та двокультурності. Останній том доповіді комісії було подано 1970 року, і її аналіз послужив показником того, що треба щось робити для задоволення франкомовних громадян Канади у Квебеку та поза його межами. Однак прилюдні слухання комісії створили нагоду для висловлення розчарування нефранкомовних етнічних груп тим, що здавалося панівним дуалістичним баченням у формуванні державної політики.

Потік розв'язків характеризувався цікавим поворотом, оскільки злився з потоком політичних подій, що врешті-решт відчинили вікно у цій сфері. П'єр Трюдо, Жан Маршан та Жерар Пелет'єр висунули свої кандидатури від імені федеральних лібералів у 1965 році, а Трюдо особливо відзначився щодо квебекського націоналізму і належної федеральної реакції на нього. Аргументація зводилася до того, що націоналізм веде на манівці і що Квебеку вигідніше залишатися в Канаді. Належна реакція на сепаратистське та націоналістичне збурення в провінції має ґрунтуватися на чотирьох принципах: 1) Квебек не треба трактувати будь-яким суттєвим чином інакше, ніж решту провінцій, оскільки це утвердило б його претензії представляти всіх франкомовних громадян перед Отавою, яку тоді змальовуватимуть як представницю англomовних громадян; 2) загальнодержавні інституції мають продемонструвати, що вони відкриті для квебекців; до професійних прагнень квебекців, що належать до середнього класу, має входити співпраця з Отавою, а франкомовні громадяни мають почуватися в усій Канаді як дома, якщо заплановано позбутися враження, ніби уряд Квебеку – це “справжній” уряд франкомовних громадян; це означало поширення двомовності в державній службі, показ того, що квебекці можуть обіймати найвищі поса-

ди у федеральному уряді, і доступність послуг федерального уряду французькою мовою по всій країні; 3) Отава має опиратися будь-якій спробі переконати, що франкомовні канадці живуть лише в Квебеку; кожна провінція, передусім Онтаріо та Нью-Брансвік, має франкомовну меншину, тож, підтримуючи їх і навіть переконуючи провінції погодитися на офіційну двомовність, Отава підірвала б претензії квебекського уряду на виняткове представництво; 4) дуалізм, яким було позначене політичне мислення 60-х років, треба приглушити. Дуалізм заохочував канадців до усвідомлення себе як англійців або французів, що могло зіграти на руку квебекським націоналістам, які так само думали, а тому доходили до висновку, що Квебек має бути самостійним або принаймні одержати значно більші повноваження. Такими були кістки в первісному супі, решта – це каша, що складалася з нарікань етнічних канадців на дуалізм у державній політиці (третина канадців за походженням не була ні англійцями, ні французами, і поняття “двокультурності” для багатьох етнічних груп звучало як прихована загроза). Протягом кількох років урядовці заходилися укладати мовне законодавство, а також фінансувати громадянські групи у сфері культури та в середовищі молоді. Речники франкомовних меншин поза Квебеком висловлювали занепокоєння загрозою свого зникнення, браком освітніх послуг французькою мовою і вимагали більшої підтримки від Отави та провінційних урядів.

Політичний потік перекрився з іншими і створив політичне вікно, яке потім могли використати політичні організатори. Важливо усвідомлювати, що політичні події, що відчинили вікно, не були скоординовані; вони разом опинились у “відрі для сміття” та у сфері державної політики. Як уже згадувалося, спочатку Трюдо, Маршан і Пелет’єр увійшли у федеральну політику. Такий крок мав відповідати принципам, які вони захищали: показати, що квебекці можуть справляти більш ніж символічний вплив (як прості “довірені особи” Квебеку) на політику Отави. Потім прем’єр-міністр Пірсон відмовився від керівництва партією, а П’єр Трюдо (трохи несподівано) став партійним лідером і прем’єр-міністром в 1968 році, коли утворив перший

за десять років уряд парламентської більшості. Трюдо зробив могутній внесок у "потік розв'язків" і тепер мав нагоду впровадити їх у життя. Доповіді Королівської комісії послужили підтримкою для його підходу. Закон про офіційні мови було ухвалено 1969 року, а Пелет'єр став державним міністром, відповідальним за дотримання цього закону та решти урядової мовної політики. Пелет'єр здобув прихильність Трюдо і мав більші, ніж звичайно, міністерські повноваження. Він також хотів використати федеральний уряд для підтримки та заохочення груп франкомовної меншини по всій країні, а також наділити управління громадянських прав його міністерства активнішою роллю. Тому він запросив Бернара Острі, яскравого, винахідливого та енергійного службовця, очолити проведення потрібних організаційних змін. І нарешті, у жовтні 1971 року П'єр Трюдо проголосив у Палаті громад політику багатокультурності. Не будучи ніколи палким прихильником багатокультурності, Трюдо бачив її переваги в тому, щоб приглушити дуалістичні претензії і припущення, які могли впливати з політики щодо офіційних мов.

Варто зазначити, що, спираючись на безпомилковість ретроспективного погляду, завжди можна перелічити значні соціальні та політичні сили, що начебто зробили появу такої політики неминучою. Хоча не викликає сумніву, що певна реакція на поведінку Квебеку була неминуча, немає цілковитої певності, що саме таке бачення і саме такі засоби обрав би інший уряд. На одному рівні макроструктурні сили, згадані на початку цього розділу, справді підштовхували вперед процес встановлення порядку денного. Студентський рух, антивоєнні протести і концепція співучасті громадян у державних справах — усе це торкнулося більшості розвинутих країн у 60-х роках. Але здається невідворотною унікальністю суміші тодішніх проблем, розв'язків та політичних подій. Якби ця суміш змінилася, то канадське законодавство про офіційні мови та багатокультурність могло б бути зовсім іншим.

Такий же незаперечний приклад стосується канадського жіночого руху. Серед рекомендацій у доповіді Королівської комісії з питань становища жінок від

1970 року був заклик до фінансової підтримки жіночих організацій. Такі ж самі програми про підтримку громадських груп на міністерському рівні відкрилися для заяв від жіночих організацій. Мабуть, заохочені далекосяжною і завбачливою доповіддю комісії про нагальну потребу урівняння жінок у правах з чоловіками, жіночі організації різко збільшили число заяв на фінансування. У вигляді реакції на це, а не у вигляді певних політичних зобов'язань, було започатковано Жіночу програму. В 1975 році на честь Міжнародного жіночого дня уряд одноразово відрахував до програми додаткових 2,5 мільйони доларів, а директорка тієї програми, віддана феміністка, використала фонди на свій розсуд для субсидування ще більшої кількості жіночих груп. А ті, в свою чергу, закликали до навіть ще більшого фінансування, отож через кілька років уряд виявив, що витрачає мільйони на підтримку феміністських груп по всій країні, чого раніше ніколи не мав наміру робити. Головні загальнонаціональні феміністські групи в Канаді майже повністю фінансуються з цієї програми. Проблеми, розв'язки та політичні події поєдналися типово хаотичним чином і дали політичний результат, якого в той час ніхто не сподівався.

Схема Кінгдона корисна і важлива тоді, коли намагаються зрозуміти встановлення порядку денного. Вона порушує два вирішальні питання: як проблеми з'являються у політичному порядку денному і як вони з нього випадають? На перше запитання можна дати три відповіді. Перша опирається на макроструктурний рівень сил, що чинять тиск на уряд у зв'язку з конкретною проблемою або їх сукупністю. І цього разу важливо бути уважним до того, як ми концептуалізуємо цей процес. Великі сили *не* визначають проблеми, а лише створюють певний тиск, що запускає процес встановлення порядку денного за певної сукупності обставин. Таким чином, жіночі проблеми в Канаді залишаються на порядку денному внаслідок значних демографічних і соціальних змін у суспільній ролі жінок. Питання про те, як ці проблеми визначаються, зважуються і розглядаються, значною мірою належить до сфери "потоків", виокремлених Кінгдоном. Друга відповідь –

проста інерція. Політику і програму надзвичайно важко скасувати, бо фінансові зобов'язання та інші ресурси забезпечують посаду і вагу. Агентства, організовані для впровадження в життя програм, маючи справу з новою програмою або пунктом порядку денного, навряд чи коли-небудь “розв'яжуть” її або запропонують новий і кращий спосіб її розгляду. Остання відповідь зводиться до того, що може настати згода, коли всі погодяться з політикою та її теперішніми проявами як “нормальними” та “необхідними”. Наприклад, усі три найбільші загальнонаціональні партії згідні з основами офіційної двомовності та багатокультурності. Тільки Партія реформ Канади висловлювала свою нову позицію: наполягала на територіальній двомовності і відкидала загальнодержавну багатокультурну політику. Догляд за дітьми — це ще один приклад проблеми, що пробилася до державного порядку денного і дістає підтримку від усіх трьох головних партій. Навіть принципові противники універсальної програми догляду за дітьми начебто готові погодитися з розширеною програмою догляду за дітьми, якщо батьки, які доглядають дітей удома, одержать такі ж самі податкові пільги, як і працюючі батьки.

Причина того, чому проблема випадає з порядку денного, часто є дзеркальним відображенням того, чому вона залишається в ньому. Проблема може зачахнути як стимул для дискусії через те, що сили, які лежать в її основі та підтримували її, більше не діють. Наприклад, радикальний студентський рух 60-х років був самообмежувальним явищем, бо кінець кінцем студенти закінчували університети й коледжі та переходили до інших справ¹⁶. Проблема може здаватися “розв'язаною” або, як відзначає Кінгдон, ухвалення законопроекту може здаватися розв'язком і люди перестануть нею цікавитися¹⁷. Так само політичні організатори можуть помітити зливання потоків і запропонувати нові способи усвідомлення старих проблем — способи, котрі в разі успіху зруйнують існуючу згоду й усунуть стару проблему з порядку денного. Позиція Партії реформ Канади, далека від оригінальності¹⁸, з'явилася на сцені саме в момент загальнонаціональної втоми і тривоги, що може підірвати згоду щодо підходу Трюдо до двомовності.

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Було б марно намагатись пояснювати, як проблеми визначаються, бо це справа контексту (мої проблеми – не ваші, і навпаки) та вияв творчості і таємничого мистецтва політики. Це було б так само даремно, як намагатись встановити, яким чином видатні шефи-кухарі винаходять свої рецепти або що ховається за поривчастим спалахом гарної джазової теми. Це також не вкладалося б у зміст цієї книжки, одна з тем якої – з'ясувати, наскільки випадкове і суб'єктивне визначення проблеми. Однак на цьому справа не закінчується і дещо треба сказати не про те, як проблеми визначаються, а про *природу проблем та визначення проблем*. Ми не можемо сказати, звідки беруться добрі рецепти, але можемо проаналізувати головні риси будь-якого доброго рецепту, щоб допомогти собі у розгляді та оцінці інших.

У попередніх розділах книжки з'ясовано, що проблеми не просто існують, а мусять бути спочатку визначені. Однак визначенню має передувати стадія визнання. Щось має відбутися із загальним становищем або контекстом, щоб привернути до нього нашу увагу і змусити глибоко задуматися над його особливостями. Дері переконує, що проблеми треба вважати “можливостями для покращення”, і процес визначення проблеми “був би тоді пошуком, творчістю і початковою перевіркою ідей для розв'язання проблеми ще до її остаточного вибору”¹⁹. Покращення чого? Для чого нам треба покращувати ситуацію? Коли звичайні ситуації, які сприймаємо як нормальні, стають “можливостями для покращення”? Початкова відмінність пролягає між “нормальним” і тим, що стає проблемою. Слово “нормальний” вживається тут у нейтральному значенні, тобто вказує на умову, що не викликає особливої уваги або занепокоєння. У деяких частинах Німеччини жінки засмагають без бюстгальтера у громадських парках, а чоловіки часто лежать на траві у спідній білизні. І все це вважається настільки “нормальним”, що не привертає уваги перехожих. Охочі до сонячних ванн без бюстгальтера і в спідній білизні у громадському парку Канади удостоїлися б більш ніж здивованого погляду: їх

заарештували б за порушення громадського порядку. Така поведінка не нормальна в Канаді.

Що перетворює ситуацію на проблему? З суб'єктивістської або конструктивістської точки зору ситуація може створити проблему комусь. Все, що ми визначаємо як "проблеми", в основному ділиться на дві категорії: перешкоди для наших бажаних дій або цілей і образа нашого розуміння того, що значить бути правильним. Щоденний транспорт по дорозі на роботу — це просто транспорт, поки вулиці не переобтяжені і не заважають моєму проїзду. Здебільшого він для мене нічого не означає: поки плавно пересувається і дозволяє мені добиратися до місця призначення, я рідко про нього думаю. Якщо складнощі з транспортом невеликі (тобто створюють малу перешкоду для мого бажання дістатися до роботи), я зовсім справедливо вважаю їх "малою проблемою". Якщо ж він зовсім зупиняється, як це сталося на 401-му шосе в Торонто у червні 1991 року внаслідок протестів канадських водіїв вантажівок, то стає "великою проблемою". Під час кризи в Ока влітку 1990 року і закриття мосту Мерс'єра мешканці району Шатогвей мусили витрачати щодня додатково три години часу на проїзд з роботи й на роботу. Внаслідок цього спалахнули бунти. Будь-яка перешкода бажаній дії або цілі стає проблемою. Якщо я прагну стати незалежним водієм вантажівки, а Угода про вільну торгівлю ставить мене у не вигідне конкурентне становище порівняно з американськими водіями, УВТ стає проблемою. Якщо я шукаю роботу, а рівень безробіття в моєму регіоні йде вгору, то безробіття стає проблемою.

Якби тільки все це ставало проблемою, то не можна було б пояснити, чому люди визнають існування проблем навіть тоді, коли вони їх жодним чином, прямо чи опосередковано, не зачіпають. Голод і стихійне лихо в усіх частинах світу часто спонукає громадян з неущоджених регіонів вносити значні благодійні пожертви у вигляді продуктів і грошей. Чому порушення людських прав в інших країнах має бути проблемою для канадців? Чому мусимо турбуватися матерями-одиначками, абортами або правом на землю корінного населення, якщо наслідки відмови від таких проблем для нас

мінімальні? Справді, парадокс полягає в тому, що в деяких випадках ми наполегливо боремося за визнання певних проблем, навіть якщо таке визнання і рішучість стане перешкодою для наших прагнень внаслідок підвищення податків. Ми визначаємо проблеми не тільки як перешкоди, але також як образу того, що вважаємо правильним, справедливим або пристойним. Неймовірно, щоб приймання сонячних ванн без бюстгальтера у громадських парках комусь заважало, але з огляду на канадські звичаї воно багатьох ображало б.

А тому визнання проблеми залежить від певного поєднання об'єктивних спонук та суб'єктивного сприйняття, які перетворюють ситуацію з "нормальної" на щось інше, що заважає нам або ображає нас. У цей момент, перебуваючи під дією такої спонуки, ми усе ще мусимо подумати над природою ситуації і над тим, що нам насправді заважає і нас ображає. У наведеному прикладі з транспортом, застрягши в потоці автомобілів на шосе, я відчуваю, що щось "негаразд", але я все ще повинен подумати над ситуацією і визначити її чіткіше, перш ніж переходити до дії. Якщо я здогадався, що проблема виникла через тимчасове будівництво, то я не змінюватиму маршруту. Якщо я помилився у своєму визначенні, то і далі натикатимуся на проблему. Однак для *визначення проблеми у сфері державної політики* потрібне щось більше, бо на карту поставлено *державну* проблему, що вимагає *державної* реакції. Я міг би вважати свої клопоти з пошуком найкращої дороги до роботи пов'язаними просто з поганим вибором маршруту або невдачею. Це особиста проблема в тому розумінні, що саме мені належить її розв'язати, і "приватна", бо я розраховую, що інші водії обиратимуть свої маршрути і вирішуватимуть, як їм діставатися до роботи. Однак одного разу мені могла б сяйнути думка, що, незалежно від вибору маршруту, я ніколи вчасно не буду на роботі, якщо не виїду з дому дуже рано. Це все ще "моя" проблема, але я почав усвідомлювати, що в такому становищі перебуваю не тільки я. Якщо з такою проблемою зіткнулося багато водіїв, то в моїй голові вона перетворилася з приватної на державну.

Це одне з найголовніших зрушень, яке можна зробити у визначенні проблеми, оскільки воно важливе

для того, щоб повернути до себе державну політику на протигагу приватній реакції. У принципі урядові дії мали б стосуватися лише державних питань і державних проблем. Ясна річ, лінія поділу між приватним і державним — це справа визначення та аргументації: завдяки мистецтву політичного переконування цю лінію, особливо у нових важливих сферах, вдається пересунути в той чи інший бік, залежно від власної позиції. Добрий приклад цього — контроль відкрито сексуальних матеріалів. Чому треба регулювати або контролювати те, що виробляється (хай у вигляді яскравих і навіть жорстоких зображень) і вільно купується з мовчазної згоди дорослих, якщо розглядається або споживається приватно? Така позиція прихильників необмеженої свободи: поки не можна вказати на безпосередню шкоду, не може бути й мови про визначення порнографії як проблеми у сфері державної політики. Антипорнографічне лобі, очолюване феміністськими організаціями, переконувало, що широко доступні матеріали, які зображають жінку у підлеглому і покірному стані, поступово накладають свій відбиток на суспільну мораль і відносини між статями. Хоча посилення на пряму шкоду (проблема як перешкода) менш ефективне, бо її важко довести, посередня шкода (образ здорової сексуальності та рівності статей) очевидна. Цей приклад показує, як треба маневрувати, щоб визначити щось як *державну* проблему: треба переконати, що проблема торкається значної частини суспільства, ображає певні загальноприйняті погляди і звичаї або сама є наслідком державної політики. Усі ці три доводи проти порнографії можуть у даному випадку спрацювати: жінки становлять половину суспільства, і їхнє занепокоєння заслуговує серйозної уваги; шалена порнографія переповнена відразливими для канадського ока картинками; доступність таких матеріалів — це результат слабого митного контролю і, можливо, чоловічого упередження в законі.

За своєю природою доводи, що підкреслюють “образу”, мусять спиратися на широко визнані цінності. Рівність, справедливість і законність процедур — це часто прикмети того, що може бути зневажене, скажімо, поганим визначенням статусу біженця. Однак

так само має вагу самоусвідомлення спільноти, відчуття того, як вона визначає свій колективний характер. Це пояснює виникнення “проблем”, коли образою начебто є символ, як-от прапор, гімн або пам’ятник. Це також допомагає пояснити напади на проблеми, що загрожують “нашому способу життя”. Сюди можна було б віднести проблему панівної мови у США, яка відлунює також у Канаді. Багато канадців обурені нашою імміграційною політикою, бо впевнені, що Канада має історичну репутацію країни, яка справедливо надавала притулок пригнобленим. Під час війни у Перській затоці найгостріша критика канадської участі в ній зводилася до підкреслювання шкоди нашій міжнародній репутації як “миротворців” і, відповідно, нашому самовизначенню як миролюбної країни. Вільна торгівля вважалася проблемою з багатьох причин, але одна з них пов’язувалася з її впливом на канадську систему охорони здоров’я. Одну частину цих нарікань можна було б назвати наріканнями на практичну перешкоду (канадська система краща і, якщо ми її втратимо, то залишимося без доброї охорони здоров’я), а друга ґрунтувалася на тому, що система охорони здоров’я, разом із Сі-Бі-Сі, — це одна з небагатьох речей, які визначають природу країни і відрізняють її від США.

Не треба думати, що визначення проблеми на основі тверджень про перешкоду для дії легше поширювати, ніж визначення з посиланням на “м’якші” вимоги справедливості та символи. З деяких причин, описаних у розділі третьому, як це не парадоксально, часто *найглибші* проблеми — це ті, що найважче описати або емпірично продемонструвати, бо їхні наслідки надто широкі. Дебати про вільну торгівлю були титанічними за своїм розмахом і претензіями з обох боків — як про нещастя або порятунок. А громадську увагу привернули (бо хто міг зрозуміти економістів?) лише пристрасті лідерів і чисто символічні заяви по телебаченню і в пресі про те, як УВТ вплине на канадський спосіб життя. Формулюючи і вдосконалюючи визначення проблеми як частини процесу встановлення порядку денного, спритні політичні організатори використовуватимуть кожний аргумент у своєму розпорядженні для того, щоб показати суспільну природу про-

блеми, її прямий і непрямий вплив на певну сукупність прагнень або цілей, а також її зневагу до всього, що нам дороге. Усе це рідко має привабливий і ніколи чистий вигляд, але ж без цього вироблення політики не буває.

ПРИМІТКИ

- ¹ Anthony Downs, "Up and Down with Ecology — 'the issue-attention cycle,'" *Public Interest* 28 (1972): 38—50.
- ² David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence, Kansas: University of Kansas Press, 1984).
- ³ Про силу метафори "дерева" в еволюційному мисленні див. у: Stephen Jay Gould, *Wonderful Life: The Burgess Shale and the Nature of History* (New York: Norton, 1989).
- ⁴ David J. Bercuson, "Canada's Historic Search for Secure Markets," in John Crispo, ed., *Free Trade: The Real Story* (Toronto: Gage, 1988), pp. 8—15.
- ⁵ Про обмеження, накладені на канадську зовнішню політику, див. у: J.L. Granatstein and Robert Bothwell, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy* (Toronto: University of Toronto Press, 1990).
- ⁶ Огляди лише деяких суперечок про канадську класову структуру див. у: Wallace Clement, *The Challenge of Class Analysis* (Ottawa: Carleton University Press, 1988), and Wallace Clement and Glen Williams, eds., *The New Canadian Political Economy* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1989).
- Про важливість класових змін у сільському господарстві для індустріалізації Канади див. у: Gordon Laxer, *Open for Business: The Roots of Foreign Ownership in Canada* (Toronto: Oxford University Press, 1989).
- ⁸ Див.: Donald J. Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1990), and G. Bruce Doern, Allan M. Maslove, and Michael J. Prince, *Public Budgeting in Canada: Politics, Economics and Management* (Ottawa: Carleton University Press, 1988).
- ⁹ Tom Kent, *A Public Purpose: An Experience of Liberal Opposition and Canadian Government* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1988).

- ¹⁰ M.D. Cohen, J.G. March, and J.P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17 (1972): 1—25.
- ¹¹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown and Co., 1984), pp. 20-21.
- ¹² Viktor Malarek, *Haven's Gate: Canada's Immigration Fiasco* (Toronto: Macmillan, 1987).
- ¹³ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, p. 181.
- ¹⁴ Політичні партії та уряди постійно проводять опитування для того, щоб дізнатися про "громадський настрій", а також про громадську думку щодо обраних справ. Великі часописи також його проводять. Приклад того, як настрої і думка стає чинником ухвалення рішень з конституційних питань, див. у: *Maclean's*, July 1, 1991.
- ¹⁵ Наступний матеріал спирається на: Leslie A. Pal, *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada* (в друку).
- ¹⁶ Cyril Levitt, *Children of Privilege: Student Revolt in the Sixties* (Toronto: University of Toronto Press, 1984).
- ¹⁷ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, p. 110.
- ¹⁸ Kenneth McRoberts, "Making Canada Bilingual: Illusions and Delusions of Federal Language Policy," in David P. Shugarman and Reg Whitaker, eds., *Federalism and Political Community: Essays in Honour of Donald Smiley* (Peterborough: Broadview Press, 1989), pp. 141—171.
- ¹⁹ Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, p. 27.

ПРОЕКТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Уявіть собі, що якась жінка готується до роботи в понеділок уранці. Вона слухає радіостанцію Сі-Бі-Сі, державну корпорацію, регульовану КРТТК, коли варить яйце, ціну на яке встановило урядове агентство у справах ціноутворення. Її домашні пристрої мають технічні характеристики, які визначила промислова асоціація, визнана урядом. Пізніше жінка сідає в автобус, яким володіє та управляє місто, в якому вона живе. Поки автобус іде дорогою, побудованою за контрактом і оплаченою з державних коштів, вона бачить рекламу про державні послуги або застереження про небезпеку водіння автомобіля у стані сп'яніння. Як і ця жінка, кожен з нас щодня рухається крізь величезне й складне плетиво варіантів урядової політики та урядових програм. У кінцевому рахунку до всього, що ми робимо, до певної міри прикладає руку уряд. Сучасна держава має у своєму розпорядженні надзвичайно велике розмаїття знарядь здійснення своєї політики: податки, видатки, регулювання, покарання і державні корпорації. Головна проблема проектування політики полягає у вирішенні, яке знаряддя обрати серед багатьох інших, придатних для досягнення тієї самої мети. Наприклад, якщо провінційний уряд бажає підтримати місцевих виробників, то чи прямі субсидії будуть результативніші за податкові стимули?

У принципі знаряддя обираються для того, щоб гарантувати найкращі шанси досягненню урядових цілей. Але це не означає, що уряди думають лише про технічний успіх політики. Вони можуть ставити собі більшу політичну мету, як-от перевибори або легітимність. На цій стадії важливо визнати, що знаряддя як засоби поєднання політичних цілей з політичними проблемами — це серцевина змісту політики. Справді, з погляду громадян знаряддя управління — це політика, її конкретний прояв.

Цей розділ присвячено ключовим питанням проектування політики, спираючись на огляд набору “знарядь управління”, доступних творцям політики. Як їх класифікувати? Які підвиди існують для кожного знаряддя і які їхні характерні особливості? Припускаючи, що уряд може свідомо обирати серед знарядь, а знаряддя можуть до певної міри замінити одне одного, що визначає їхній вибір?

ПИТАННЯ ПРОЕКТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Сам уряд можна вважати величезним знаряддям свідомої колективної дії. На основі здійснення права суверенітету або верховної влади уряд наділений відповідальністю за збереження або зміну моделі суспільної поведінки заради суспільного добра. Природа та обсяг цієї відповідальності, а також придатність до неї — усе справа дискусій. Багато людей нині ставиться терпимо до державного регулювання та втручання у сферах, що колись вважалися приватними. Як можна дискутувати про загальну мету уряду (наприклад, захищати приватну власність чи досягати справедливого розподілу ресурсів), так і про прийнятність, а також придатність конкретних засобів або знарядь для досягнення цієї мети. Наприклад, двоє людей могли б погодитися, що Отаві слід активніше сприяти канадському телевиробництву, але розійтися щодо найкращого способу зробити це. Їхні розбіжності могли б бути зведені у принцип: хтось один заперечуватиме проти регулювання телепередач з моральних міркувань або технічних причин — мовляв, хоча регулювання змісту передач не викликає заперечень з етичного боку, воно просто неефективне або нерезультативне. Тому під час вибору знарядь творці політики повинні брати до уваги легітимність, а також ефективність.

Ліндер і Петерс кілька років тому відзначили, що “все ще дуже мало поступу в теорії знарядь для проектування політики”¹. Суть не тільки в тому, щоб скласти

список знарядь, а зробити це систематичним чином так, аби кинути світло на відносні переваги одного знаряддя перед іншим. Якщо можна припустити, що творці політики ставлять собі певні цілі, коли стикаються з визначеною політичною проблемою, то як пояснити їхній вибір конкретних засобів для досягнення політичного результату? Така постановка проблеми означає, що це справа вибору; однак знаряддя політики можуть залежати від зовнішніх чинників, як-от політичні або ідеологічні традиції країни. Наприклад, США з їхньою культурою вільного підприємництва для досягнення своїх цілей значною мірою спирається на партнерство з бізнесом і приватним сектором. Країни з глибоким етнічним поділом та політичною нестабільністю могли б покладатися більше на знаряддя примусу під час втілення політики в життя.

Однак з огляду на проектування політики ми виходимо з того, що вибір проводиться між знаряддями. Треба відповісти на три головні запитання. Перше — яке “меню” знарядь фактично доступне? Як відзначають Ліндер і Петерс, “складання переконливого списку основних політичних знарядь — не проста справа”². Друге — як вони співвідносяться одне з одним і чи в основі проектування політики лежать такі критерії, як примусовість, прозорість, витрати або точність? Третє — чим зумовлюється вибір знаряддя? Хоча на останнє запитання немає єдиної задовільної відповіді, існує кілька альтернативних класифікаційних схем стосовно двох перших. Одна з них, розвинута Брусом Дурном в кількох публікаціях, будується на праці Лові та інших авторів про регулятивну діяльність³. Аналіз Дурна починається з поняття законного примусу. Здійснюючи суверенну владу держави, політики змушують громадян дотримуватися певних моделей поведінки. Цей примус, сприйнятий без особливого ентузіазму, вважається законним, поки держава спирається на широку конституційну основу. Однак існують різні ступені примусу: спонукання людей до певного типу поведінки добровільно, повна націоналізація або накладання суворої кари у разі непослуху громадян державним директивам. Дурн стверджує, що загалом існують три знаряддя, придатні для впровадження політики в життя: спонукання, державні видатки і регулювання. Він

також зараховує сюди як один з можливих виборів саморегулювання, тобто дозвіл урядів на безпосередню, добровільну приватну поведінку в ставленні до проблеми. Така поведінка може бути як ринковою, так і неринковою⁴. Мал. 7.1 схематично відтворює перелік знарядь управління Дурна.

Оскільки знаряддя управління відображають закон-

ЗНАРЯДДА УПРАВЛІННЯ



Джерело: Doern and Phidd, *Canadian Public Policy*, Figure 5.1 at p. 111.

МАЛ. 7.1. Знаряддя управління

ність державного примусу в сфері приватної поведінки, то їх не можна вважати лише "технічними" засобами втілення політики в життя. Будь-який примус обов'язково викликає опір і, як відзначалося раніше, навіть державу, легітимну на широкій конституційній основі, можуть звинувачувати за незаконне використання певних знарядь. Наприклад, люди могли б погодитися, що уряд обрано на законній підставі, але критикуватимуть його за використання цензурних комітетів для заборони показу кінофільмів для дорослих. Справді, поки знаряддя та визначення політичної проблеми набагато специфічніші, ніж широкі політичні цілі, по-

літичні дискусії точаться як про “засоби” або знаряддя, так і про кінцеву мету. Безперечно, самі “засоби” містять у собі, іноді досить виразно або як прямий наслідок, суперечливі “цілі”.

Існують інші, досконаліші схеми⁵. Більшість з них ґрунтується на загальній класифікації, що складається з чотирьох завжди різних частин. Спираючись на деякі з цих схем, Ліндер і Петерс приходять до семи класів знарядь: 1) пряме постачання; 2) субсидія; 3) податок; 4) контракт; 5) повноваження; 6) регулювання; 7) спонукання⁶. Інший, докладніший аналіз знарядь управління запропонував Крістофер Гуд⁷. Називаючи їх не знаряддям, а інструментами, Гуд бачить завдання уряду в тому, щоб застосовувати сукупність “адміністративних інструментів, у різних комбінаціях і контекстах, для різноманітних цілей”⁸. На відміну від Дурна, який починає з поняття законного примусу, Гуд виходить з двох основних понять кібернетики або теорії загальних систем керування: детектора (засобу виявлення) та ефектора (засобу виконання). Як і будь-яка система керування (наприклад, термостат або ракета), уряд потребує знарядь, котрі б підказували йому, що відбувається навколо, і знарядь, котрі б дозволяли йому впливати на своє оточення. Далі Гуд стверджує, що за своїм статусом уряди мають у своєму розпорядженні чотири головні ресурси, які можна використати як засоби виявлення та виконання: “центральність” (перебування в центрі інформаційної або суспільної мережі); “владні повноваження” (право офіційно вимагати, забороняти, гарантувати та судити); “фінансові ресурси” (грошові запаси); “організація” (володіння людьми з різноманітними професіями, землею, будівлями, матеріалами та обладнанням). Як і Дурн, Гуд відзначає зростання міри примусу при переході від інструментів, що спираються на “центральність”, до інструментів, що використовують “організацію”.

Спрощено можна було б сказати, що “центральність” працює на ваше знання і ставлення, “фінансові ресурси” — на банківський баланс, “владні повноваження” — на ваші права, статус та обов’язки, а “організація” — на ваше фізичне оточення або на вас особисто⁹.

Класифікація Гуда, хоч і схожа на класифікацію Дурна, але досконаліша, бо розрізняє виявлення і виконання, а її визначення державних ресурсів загальніше. Наприклад, до “спонукання” Дурн зараховує тонші градації вибору, як-от інформація, консультаційні органи і королівські комісії. Хоча ці інструменти спрямовані на спонукання, доречніше вважати їх детекторами¹⁰. Регулювання у Дурна — податки, а також ув'язнення. Незважаючи на відмінності, такі знаряддя Дурна, як спонукання, видатки і регулювання, за своїм змістом збігаються з поняттями центральності, фінансових ресурсів та владних повноважень Гуда. Обидва дослідники поділяють ту думку, що вибір знарядь пов'язаний з політичними, етичними й технічними міркуваннями, а самі знаряддя значною мірою сумнівні через їхню залежність від ступеня примусу.

На мал. 7.2 обидва підходи об'єднано в повніший і докладніший каталог знарядь управління. Згідно з міркуваннями Гуда вважається, що головні класи знарядь впливають з чотирьох основних видів урядових ресурсів. Кожен клас знарядь має кілька версій, що трохи різняться структурою і сферою поширення, а також можуть виступати в ролі детекторів або ефекторів. Малюнок теж показує, що ці знаряддя або засоби можна впорядкувати за ступенем примусу. Хоча загалом найменш примусовий засіб викличе найменше заперечень, у деяких випадках навіть пасивні засоби вважаються незаконними. Таємне електронне стеження або перехоплення поштових відправлень поліцією — це пасивні засоби в тому розумінні, що вони виступають у ролі ненав'язливих детекторів, використання яких викликає сильний опір.

Кілька наступних сторінок присвячено дослідженню властивостей цих ресурсів і знарядь. У зв'язку з цією схемою виникає декілька проблем. Передусім класи не виключають один одного. Наприклад, “організація” охоплює також видатки. Майже все, що робить уряд, вимагає використання владних повноважень. Крім того, іноді відмінності всередині класу більші, ніж між класами. Різниця між ув'язненням та уповноваженням, що спираються на владні повноваження, можливо, більша за різницю між субсидією та уповноважен-

РЕСУРСИ			
Центральність	Фінансові ресурси	Владні повноваження	Організація
<p>ЕФЕКТОРИ</p> <p>Реакція на запитання</p> <p>Розповсюдження інформації</p> <ul style="list-style-type: none"> • цілеспрямоване • загальне <p>Слонування</p> <ul style="list-style-type: none"> • підказка • переконування • нормативи 	<p>Грант</p> <p>Субсидія</p> <ul style="list-style-type: none"> • пряма • підоймова <p>Страховання та податкові видатки</p> <p>Уповноважена закупівля</p> <ul style="list-style-type: none"> • з вигодами для уряду • з вигодами для постачальника • з вигодами для споживача 	<p>Державне регулювання</p> <ul style="list-style-type: none"> • визнання • уповноваження • обмеження <p>Саморегулювання</p> <p>Санкції</p> <ul style="list-style-type: none"> • припинення чинності • штрафна санкція • затримання (ув'язнення) 	<p>Пряме постачання</p> <p>Державна корпорація</p> <p>Приватно-державна корпорація</p>
<p>ДЕТЕКТОРИ</p> <p>Добровільний запит</p> <p>Прямий запит</p> <ul style="list-style-type: none"> • опитування • спеціальні комісії • постійні комісії 	<p>Винагорода</p> <p>Закупівля</p>	<p>Обов'язок показувати</p> <p>Обов'язок реєструвати</p> <p>Обов'язок звітувати</p> <p>Допит</p> <p>Інспектування</p>	<p>Турнікет</p> <p>Сканери</p> <ul style="list-style-type: none"> • постійні • рухомі
<p>МІНІМАЛЬНИЙ</p>	<p>ПРИМУС</p>		<p>МАКСИМАЛЬНИЙ</p>

МАЛ. 7.2. Перелік знарядь політики

ням. Далі, деякі добре відомі і визнані знаряддя не попадають у цю схему. Наприклад, соціальне страхування поєднує в собі владні повноваження (люди змушені платити), організацію (агентство має стежити за внесками) і фінансові ресурси (виплати на допомогу). Зниження податкової ставки і відрахування, що зменшують оподатковуваний дохід, будучи щораз важливішим знаряддям у наданні соціальної допомоги, лише незграбно представлені у класі фінансових ресурсів. І нарешті, іноді уряди воліють утриматися від дії і таким чином дозволяють приватне вирішення державної проблеми. Ця схема охоплює “саморегулювання” як один з класів, але це лише частина цілої сім’ї стратегій, як “залишити все на самоплив”, що стало щораз важливішим для уряду, який опинився під вогнем критики у нездатності та надмірному втручанні. Деякі з цих проблем розглядатимуться наприкінці цього розділу. Незважаючи на свої вади, ця схема тренує наш розум на багатьох прикладах доступного вибору під час проектування політики.

ПЕРЕЛІК ЗНАРЯДЬ ПОЛІТИКИ

ЦЕНТРАЛЬНІСТЬ

Поняття “центральність” передає думку про те, що уряд розподіляє та збирає інформацію завдяки перебуванню в центрі певної суспільної мережі. Хоча жодна інформація не отримується і не розподіляється безкоштовно, використання центральності спирається на відносно пасивний спосіб її збирання і поширення, а не на винагороду або погрозу. (Інші знаряддя, що використовують інші ресурси, також можуть породжувати інформацію; про них піде мова пізніше.)

Хоча може здаватися безсумнівним, що уряди бажатимуть збирати інформацію якомога дешевше і справді залежатимуть від її постійного потоку, потрібного для відстежування політичного середовища, важко збагнути, як поширення інформації може вплинути на політику. Як можуть потоки інформації підтримувати

або змінювати моделі соціальної поведінки без використання винагород і санкцій або без прямого застосування державного організаційного апарату? Відповідь на це запитання треба починати з визнання того, що загалом знаряддя і засоби політики, залежні від центральності, найменш примусові з урядового “комплекту інструментів”. Стосунки між громадянином і державою на основі центральності можуть бути повсюдними, але вони залежать від добровільної уваги та послуху суб’єктів втручання.

Хоча упродовж кількох останніх десятиліть уряди значно виростили за розміром та обсягом діяльності, вони залишилися інституціями, вбудованими в суспільний устрій. За ліберально-демократичних режимів існує достаньо широкий набір приватних добровільних дій, орієнтованих на ринок або ні. Люди, зайняті своєю справою у царині виробництва, родини або релігії, роблять це, керуючись складною сукупністю мотивів, цілей та сподівань. Використання інформації у ролі ефектора припускає, що: 1) сфера приватної поведінки, про яку йде мова, мусить залишатися приватною і уряд не зможе законним чином застосувати примусових знарядь і (або) 2) мотивації поведінки настільки сильні, що після надання нової інформації на індивідів можна покласти у справі досягнення політичних цілей. Наприклад, СНІД поширюється передусім статевим шляхом. Статеві зв’язки – це чисто приватна справа, отже, урядовий вибір у цій сфері дуже обмежений. Однак він може забезпечити інформацію про безпечний секс груп підвищеного ризику. Цей приклад також ілюструє друге припущення: очевидно, людям властива сильна мотивація для того, щоб захистити себе від СНІДу, а тому існує велика ймовірність того, що вони виявлять обережність.

Ефектори

Один із способів здійснення політики полягає в тому, щоб сидіти тихо, як павук, у центрі інформаційної павутини і відповідати на запитання в порядку надхо-

дження. Це знаряддя, яке називатимемо *реакцією на запитання*, повністю непряме і несфокусоване, бо державне агентство мусить чекати на зовнішній стимул перед тим, як надавати інформацію. Період запитань у законодавчих органах, запити відповідно до Закону про доступ до інформації, розпитування про програми грантів або субсидій — ось кілька прикладів здійснення політики, що спирається на контакт з урядом заради пошуку інформації. Добрий приклад — придорожні туристичні інформаційні бюро: вони всюди переповнені брошурами і людьми, готовими допомагати, але увесь цей процес пасивний. Якщо якийсь турист вирішить не зупинитися, ніхто його за це не каратиме, а хто зайде всередину і перегляне матеріали, той рідко коли дістане за це винагороду. Реакція на запитання як знаряддя зберігає свою інформацію у певному сховищі, з якого громадяни можуть за бажанням якимось, от хоч би по телефону, черпати. Інший, менш пасивний ефектор — це *розповсюдження*. Таке знаряддя означає поширення інформації державним агентством серед вузької або широкої клієнтури. Один з його варіантів — це *цілеспрямоване розповсюдження*, коли інформація спрямовується на конкретну групу. Наприклад, чеки на допомогу багатодітним сім'ям приходять разом з брошурами, які пояснюють зміст федеральних програм, націлених на батьків або дітей. У 1981 році Отава опублікувала товстий каталог під заголовком "*Допомога підприємництву в Канаді протягом 1981—82 років*", що, як стверджувалося, "призначалася головно малим та середнім фірмам"¹¹. Інший метод, *радіомовне розповсюдження*, — націлений на всіх громадян або не націлений на якусь конкретну групу населення. Більшість публікацій Управління статистики Канади, включно з *Канадським щорічником*, належить до прикладів такого засобу. Провінційний уряд Альберти періодично публікує рекламу, яка описує інвестиції траст-фонду Alberta Heritage Savings Trust Fund, а муніципалітети регулярно повідомляють про час і місце проведення їхніх прилюдних слухань. Хоча важко провести чітку лінію поділу між цими методами, вони розповсюджують нейтральну за характером інформацію, яка ні до чого не спонукає. Спо-

нукальні повідомлення намагаються змінити ставлення і сприйняття або накинати певну поведінку. Така інформація, як статистичні дані або наявність програм, не обстоюючи якогось конкретного вибору, просто вказує на його можливість.

Більш активне, ніж реакція на запитання та розповсюдження знаряддя, – це *спонукання*. Як підказує слово, за допомогою цього знаряддя уряди намагаються безпосередньо та активно підтримати або змінити модель соціальної поведінки, все ще не вдаючись до винагороди або санкції. Спонукування виступає у вигляді вказівок, приписів, підказок, порад та реклами. Його можна побачити як на шосейних щитах про напрям руху, так і на плакатах з порадами щодо харчування в медичних клініках. Спонукування вичерпується в основному трьома його видами. Перший, найменш нав'язливий можна назвати *підказкою*. Цей засіб використовується тоді, коли поліція має справу з потоком повторних дій, а не окремою поведінкою. Поліція втручається в цей потік стратегічно для того, щоб спрямувати його у бажаному напрямі порядку. Добрий приклад – дорожня система. Хоча вона спирається і на інші знаряддя та засоби, які покликаються на санкції (наприклад, світлофори, дорожня інспекція), але найбільше на дорожні знаки, які підказують водієві, що треба сповільнити рух автомобіля на повороті, попереджають про переходи оленів, односмуговий виїзд на дорогу та глухий кут. Звичне нагадування про потребу поновити права водія, щодвотижневі картки про страхування на випадок безробіття та бланки для сплати прибуткового податку, надіслані додому поштою, – інші приклади підказок, які прямо намагаються стимулювати до дії.

Інший засіб – *переконування*¹². Якщо підказки мають характер нагадування про потребу якоїсь однієї дії, що є частиною широкого циклу поведінки, то переконування ставить собі за мету змінити думки і сприйняття, використовуючи логічні або емоційні доводи, непідкріплені винагородами або санкціями. Кожна виборча кампанія – це приклад переконування, але воно стає популярним засобом втілення в життя також інших політичних цілей. Наприклад, у медичній сфері набуло широкого визнання те, що звичні уподо-

бання, як-от куріння, незбалансована дієта та гіподінамія, — причина багатьох проблем в охороні здоров'я¹³. Провінційні та федеральний уряди провели кілька рекламних кампаній для того, щоб переконати людей змінити свої погані звички. Деякі канадські муніципалітети звертаються до своїх громадян із закликом зменшити споживання води протягом особливо спекотних літніх місяців. Муніципальні автобусні компанії рекламують переваги і вигоди громадського транспорту, а багато провінцій в рекламних матеріалах часописів і телебачення закликають підлітків не вживати надмірно алкоголю і не впадати в залежність від наркотиків.

Третя версія цього знаряддя — *норматив*. У цьому випадку уряд не просто вдається до логічного та емоційного переконування, а намагається встановити норму поведінки, якої, як він сподівається, громадяни добровільно дотримуватимуться. У певному розумінні це теж переконування, але точнішого гатунку, а тому воно заслуговує окремого розгляду. Реклама, що намагається змінити ставлення до споживання алкоголю, рідко коли згадує про норму пива, вина чи горілки, яку *повинні* випити люди. Їхнє завдання полягає в тому, щоб змінити ставлення в певному напрямі — у цьому випадку зменшити споживання, — але не встановлювати норми. Саме це робить норматив: визначає не просто нове ставлення, а конкретну поведінку. Найяскравіший приклад нормативу походить зі сфери регулювання доходів. Федеральний бюджет 1982 року запровадив програму обмежень "6 і 5", яка, хоч і спиралася на різні санкції, залежала значною мірою також від добровільного дотримання норм¹⁴. Останнє виконавче знаряддя, що ґрунтується на центральності, — це *консультація*. Це двосічне знаряддя, бо, за визначенням, потік інформації має іти в обидва боки. Але консультації на двосторонній основі, як під час зустрічі міністра з провідними керівниками підприємницьких чи профспілкових структур, або ширше, як під час федерально-провінційних конференцій, можуть стати засобом, за допомогою якого творцям політики вдається вмовити добрані групи погодитися з певною політикою, оприлюднити її і навіть втілити в

життя. Наприклад, Банк Канади часто використовує таємні консультації з керівниками головних канадських банків для того, щоб провести через них монетарну політику та встановити відсоткову ставку¹⁵. Консультації відрізняються від спонукання, як воно визначено в цій книжці, тим, що вони зосереджені на певних питаннях і відбуваються від самого початку між рівними сторонами. Консультації – не те саме, що переговори, для успіху яких у вигляді офіційної угоди використовуються винагороди і санкції.

Детектори

Детектори, що ґрунтуються на центральності, можуть бути двох головних видів: *добровільний* і *прямий запит*. Обидва ці класи знарядь уникають винагород або санкцій, а збирання інформації відносно недорого порівняно з випадком детекторів, що спираються на “фінансові ресурси”.

Добровільна інформація, як свідчить сам термін, надходить без будь-якого активного пошуку або запиту з боку державних органів. Уряд є пасивним реципієнтом інформації, яку самостійно створюють та добровільно постачають зовнішні учасники. Щонайбільше державні агентства нагадують потенційним постачальникам інформації про свою готовність її приймати. Виборці часто звертаються листовно до своїх членів парламенту або членів законодавчих асамблей; науковці посилають свої докладні політичні пропозиції агентствам з надією, що вони приведуть до змін; зацікавлені групи дають поради міністрам або високим урядовцям. Хоча це знаряддя не вимагає великих зусиль від органів державної влади, воно, однак, важливе. От хоч би зусилля, спрямовані на виявлення випадків знущання над дітьми: без анонімних повідомлень деякі випадки залишилися б непоміченими. Лінія невідкладної допомоги “911” — ще один приклад простого, але життєво важливого механізму.

Прямий запит – це організованіше і продуманіше знаряддя для добування інформації. Хоча різні засоби

з цього класу знарядь поспіль спираються на організаційні та грошові ресурси, вони не використовують винагород або санкцій, а тому їх краще розглядати в класі “центральності”. Уряди можуть здійснювати прямі запити трьома основними способами: за допомогою *опитувань, спеціальних комісій для розслідування та постійних комісій*. Прикметна ообливість *опитувань* — наукове створення вибірки, що дозволяє надійне узагальнення на все населення. *Спеціальні комісії для розслідування* призначені для докладнішого розгляду специфічних проблем. Вони складаються з малої групи людей (іноді просто однієї особи), підтриманої дослідницьким персоналом і, звичайно, незалежним фінансуванням, призначеними урядом для проведення слухань з даної проблеми. Королівські комісії найвидатніші і, як правило, найдорожчі, але існує багато інших форм: спеціальні комісії з окремих питань, спеціальні парламентські комісії з окремих питань, групи оцінки довілля та судові розслідування. Оскільки знаряддя управління — це засоби, за допомогою яких уряд контактує з громадськістю, а не просто організовує себе внутрішньо, то запити дозволяють громадянам брати участь у виробленні політики¹⁶. Цей засіб як детектор не використовує винагороди або санкції: людям не платять за надання фактів, а всі свідчення добровільні.

Постійні комісії — це засіб, за допомогою якого уряд створює постійне агентство для збирання інформації та генерування ідей, пов'язаних з даною політичною сферою. Ось приклади таких засобів, обговорених у розділі четвертому: Економічна рада Канади, Комісія з правової реформи, регулятивні агентства та постійні комітети. За природою і функціями вони схожі на спеціальні комісії для розслідування, а відрізняються від них своїм постійним статусом. У деяких з них, як-от в Економічній раді, простору для громадської співучасті зовсім мало, а для незалежного дослідження відповідно більше.

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ

Гуд визначає “фінансові ресурси” як запас “замінного майна”, тобто того, що можна вільно обміняти”¹⁷. Але він навмисне обмежується розглядом грошей та їхніх замінників. Він веде далі: “Фінансові ресурси — це те, що дозволяє урядові проводити обмін, купувати прихильність, домагатися популярності, наймати солдатів.”¹⁸. Дурн вважає витрати трохи менш примусовим засобом, ніж спонукання, “бо хоча громадяни зазнають законного примусу внаслідок оподаткування, вони не обов’язково усвідомлюють, скільки виклали з власної кишені, коли щось одержують від державних видатків або під їхнім впливом”¹⁹. Використання фінансових ресурсів, або грошей, в ролі знаряддя політики загально поширене, бо все, що робить уряд, вимагає витрат. Але знаряддя, що спираються на урядові фінансові ресурси, застосовують гроші як найголовнішу зброю. Оскільки західні уряди відповідають, як правило, за 40—50 відсотків ВВП їхніх економік, то це знаряддя могутнє і всепроникне.

Ефектори

Використання грошей як знаряддя для втілення в життя політики означає, що надання певного суспільного блага оплачується грошима. Відповідно до цього уряди ніколи безцільно і без жодних умов не витрачають грошей: навіть вигравці лотереї мусять спочатку придбати білет і потім дозволити використати їхнє ім’я для рекламних цілей. Тому відмітний чинник серед видаткових знарядь — це вид умов і відповідних суспільних цілей. Основні типи цих знарядь такі: *гранти*, *субсидії* та *закупівлі*. До певної міри вони перекриваються, а тому державні органи часто вживають їх одне замість одного, але про їхню логічну та інституційну відмінність не треба забувати.

Гранти — це видатки на підтримку чогось вартого само по собі, майже як форма визнання, винагороди або заохочення, тісно не пов’язані з витратами на досягнення цієї цілі. Стипендія або грошова премія за ви-

датний роман — це приклади грантів. Жоден з них не спрямований передусім на зменшення витрат на освіту або написання роману, хоча такий ефект може досягатися. Гранти видаються з певними умовами, але відносно слабкими. Мають задовольнятися певні кваліфікаційні умови, а отримувачі грантів, одержаних на підтримку певного виду діяльності (наприклад, стипендії для навчання за аспірантською програмою), мають досягти певного мінімального рівня виконання програми. Але відстежування звичайно незначне, а в деяких випадках, як під час нагородження за успіхи, грант видають постфактум. Найвідоміші приклади грантів — це універсальні програми *демографічних грантів*, як-от допомога багатодітним сім'ям і забезпечення людей похилого віку. Хоча ці програми тепер обкладаються податками і тому насправді не “універсальні”, вони дотримуються логіки грантів. Кваліфікаційні умови мінімальні і, хоча виплачувані суми спрямовуються на підтримку дітей і людей похилого віку, ніхто всерйоз не намагався порівняти виплати з реальними потребами.

Субсидії — видатки на покриття витрат, пов'язаних з певною діяльністю, яка служить засобом досягнення певних бажаних суспільних цілей. На противагу грантам кваліфікаційні умови в цьому випадку суворіші, продовження субсидії залежить від результатів її використання, а відстежування ретельніше. Найяскравіші приклади субсидій — урядові програми підтримки підприємництва. Тисячі приватних фірм по всій Канаді користуються субсидіями для залучення робочої сили, закупівлі обладнання, розміщення у визначених регіонах, виробництва певного товару або започаткування досліджень. Субсидії безпосередньо пов'язані з витратами фірми. Ясна річ, у таких випадках уряд зацікавлений не в підтримці фірм як таких, а в створюваних робочих місцях та їхніх економічних досягненнях. Якщо гранти звичайно передбачають певну цінність реципієнта, то субсидія не містить таких моральних обертонів.

Субсидії пов'язані з якістю їх використання, а тому недотримання деяких застережених умов веде до їхнього скасування. Субсидії федерального та провін-

ційних урядів фірмам для найму молоді упродовж літніх місяців, як правило, супроводжуються кількома умовами, наприклад, кількістю найнятих на роботу студентів, забезпеченням регіону фахівцями або відсотком явних етнічних меншин. Неспроможність фірми задовольнити ці вимоги теоретично веде до припинення субсидії, але на практиці це залежить від регулярної та інколи досить дорогої перевірки. В деяких випадках і гранти пов'язані з якістю їхнього використання, але, як правило, мінімальною мірою. Наприклад, гранти на дослідження лише передбачають, що вони проведуться компетентно, але не обумовлюються результатами.

Субсидії приватним фірмам спрямовані на підтримку певного цінного наміру, але ґрунтуються на припущенні, що така допомога тимчасова. За визначенням такі фірми мали б підтримати самі себе, але з багатьох причин, як-от високі первісні капіталовкладення, жорстка конкуренція або перешкоди (наприклад, віддаленість від ринку), певна форма прямої, але тимчасової державної допомоги вважається слушною. Зважаючи на розміри Канади, ті чи інші субсидії, що враховують різницю в географічному положенні регіону, на всіх трьох урядових рівнях були найпомітнішим знаряддям підтримки. Але навіть і вони, в принципі, мають бути тимчасові. Насправді державні субсидії начебто живуть своїм власним життям, бо їхні реципієнти стають від них залежними. Ця проблема недавно привела до спроб ретельнішого визначення життєздатності фірми або проекту перед наданням субсидії. Цей засіб, відомий як *підоймова субсидія*, уряд використовує для фінансової підтримки тоді, коли фірма засвідчила наявність приватного фінансування. Добрий приклад цього — федеральна підтримка канадського кіновиробництва. Починаючи з 1975 року, Отава використовувала податкові пільги для стимулювання виробництва кінофільмів, дозволяючи інвесторам наперед затверджених художніх фільмів одержати стовідсоткове відрахування основного капіталу від оподаткованого на федеральному рівні доходу. Хоча це привело до буму в галузі кіновиробництва, самі кінофільми виявилися низької або посередньої якості. Стало ясно, що бага-

то проектів було розпочато головно для того, щоб скористатися податковими пільгами, а не випускати гарні фільми. Отава змінила свою політику 1983 року, обтяжуючи умови надання таких пільг та оголошуючи створення Фонду розвитку програм канадського телебачення. Цей фонд надав субсидію для виробництва телефільмів з розрахунку 1 долар на 2 долари, зібрані незалежно заявником. Такий метод дає певні гарантії того, що проект життєздатний і матиме підтримку на ринку. Уряд Кларка в 1979 році повернув цей засіб в інший бік, коли запропонував доповнити приватними внесками фінансування максимально 50 000 в'єтнамських іммігрантів. Ця концепція "доповнення" дозволила уряду заощадити трохи ресурсів та, напевне, домогтися від громадськості підтримки біженців²⁰.

Всі видаткові знаряддя спираються на доходи, зібрані за допомогою оподаткування. Гранти і субсидії виплачуються окремим особам або компаніям незалежно від сплати податку (батьки одержують грошову допомогу на дітей; компанія, що не сплатила податку одного року, може одержати субсидію на другий рік). Однак виплати за соціальним страхуванням отримують лише ті, хто зробив свій внесок у фонд. Найвідоміші приклади цього знаряддя — Канадський і Квебекський пенсійні плани, Альбертський план страхування на випадок захворювання, державне страхування автомобілів і страхування на випадок безробіття²¹. Соціальне страхування відрізняється від приватного у багатьох відношеннях. По-перше, ці програми мають монопольний характер і змушують до участі в них відповідно відібране населення. Це обґрунтовується тим, що так якомога ширше розподілиться ризик, і таким чином зменшаться витрати. По-друге, менше приділяється уваги актуарній надійності страхування, спираючись на припущення, що уряд ніколи не збанкрутує. По-третє, як правило, існує більший перерозподіл між бенефіціарами, ніж у випадку приватного страхування (як, наприклад, у страхуванні на випадок безробіття від старших працівників на користь молодших). Але основний принцип чіткий: політика проводиться завдяки програмі, коли потенційні бенефіціари спочатку роблять внески у фонд для покриття ризику, а пізніше

дістають право на одержання допомоги залежно від їхнього внеску та інших правил.

Протягом останніх двох десятиліть податкові видатки стали щораз важливішим знаряддям політики. Замість того, щоб витратити гроші прямо, уряди можуть пробачити громадянам частину несплачених податків. Якщо таке “пробачення” має певну політичну мету, то вигода надходить через податкову систему. Незібрані доходи економічно рівнозначні зробленим видаткам, але м'якші за характером. Вони мають також інші переваги. З політичної точки зору вони здаються зменшеними доходами, а не видатками, і це може бути корисним для урядів, що бажають зобразити себе фінансово ощадливими. Це знаряддя порівняно легко запустити в дію, бо система збирання податків вже існує; оскільки майже кожен у наш час сплачує податки, то це універсальна система надання допомоги. І нарешті, воно відрізняється простотою. Хоча політичні проблеми часто визначаються досить складно, у багатьох випадках вони пов'язані з недостатністю доходів. Це справедливо як у випадку батьків, які намагаються забезпечити догляд за дітьми, так і у випадку людей похилого віку або інвалідів, які ледве зводять кінці з кінцями. Причини недостатності доходів урешті-решт не мають значення. Податкові видатки дозволяють надати субсидію і підтримку, тісно пов'язавши їх з доходом²².

Всі попередні видатки робилися з розрахунком, що прямо уряд не одержить взамін нічого. Інший спосіб використання “фінансових ресурсів” урядами — витрата грошей в обмін на товари та послуги. Просто зважаючи на їхні розміри та широкий асортимент послуг, яких від них сподіваються, уряди мусять закуповувати величезну кількість робочої сили та матеріалів. Урядові видатки становлять майже п'ятдесят центів з кожного долара, витраченого в Канаді, і чимало з них іде на пряму закупівлю. Уряд — найбільший у Канаді працедавець, споживач паперу і власник нерухомості.

Термін “уповноважена закупівля” стосується спеціального урядового використання грошей як знаряддя політики. Якби провінційний уряд скуповував річну пропозицію папок для паперу, то це не вважалося б

знаряддям політики, але якби він скуповував їх тільки у канадських постачальників, то це означало б, що він робить уповноважену закупівлю. Оскільки в такому випадку видатки передбачають обмін, то протилежна сторона в уповноваженій закупівлі — майже завжди приватна прибуткова фірма; уряди можуть скуповувати послуги також у неприбуткових груп, скажімо, у товариствах допомоги дітям.

В принципі у класі уповноваженої закупівлі можна розрізнити три види засобів: з вигодами, *орієнтованими на уряд, постачальника або споживача*. В першому випадку в порядку здійснення політики уряди скуповують товари і послуги на ринку головно для того, щоб зменшити свої власні та накладні витрати. Купування консультаційних послуг може бути засобом зведення до мінімуму вимог до дослідницького персоналу урядового бюро. Такі заходи можуть бути корисними, коли потрібні сезонні або нерегулярні послуги, які інакше могли б вимагати великого постійного персоналу. Другий засіб, коли вигоди обміну орієнтовані на постачальника, часто можуть збільшити державні витрати. В такому випадку принцип, який лежить в основі договірних стосунків, полягає в тому, що уряд завдяки своїй купівельній спроможності гарантуватиме ринок для групи постачальників. Така гарантія або допомога надається тому, що, на думку уряду, їхнє існування служить національним інтересам. Наприклад, федеральне Міністерство постачання і послуг проводить політику закупівлі товарів якомога частіше у канадських постачальників. Така політика захищає робочі місця навіть за рахунок більших, ніж вимагав би іноземний конкурент, витрат. Малий канадський ринок не дозволяє деяким компаніям, особливо зайнятим у технологічній галузі, закласти твердий фундамент для того, щоб згодом стати конкурентоспроможними в міжнародному масштабі. Державна закупівля може стати таким фундаментом, коли уряд стане великим гарантованим споживачем. Таким способом уряд здатен підтримати цілий промисловий сектор, але звичайно зосереджується на одній або двох фірмах, що виробляють спеціалізований товар. Така стратегія відома як “вибір знарядь” для урядової політики. Кількість таких

фірм зростає, і всі вони “розміщені і підтримані як провідні або “серцевинні” компанії в конкретній галузі або технологічній сфері, всі займають особливе становище в урядових планах, користуються перевагами і часто залишаються єдиними урядовими постачальниками”²³.

Третій засіб зосереджується на вигодах споживача, коли урядова закупівля товарів і послуг (особливо останніх) продиктована не бажанням зменшити витрати або фінансово оздоровити договірні сторони, а зручністю і рівнем послуг для споживачів. З погляду споживачів рівень послуг, наданих урядовими агентствами, може бути нижчим за оптимальний. Більшість урядових послуг надається на монопольній або квазімонопольній основі, а це означає, що в цій справі немає ефективної конкуренції. Невдоволені споживачі не мають іншого вибору. Само по собі це не було б таким поганим, якби урядові організації могли реагувати швидко та ефективно на скарги споживачів. Але урядові агентства великі за розміром, і їхні працівники входять до профспілки, а тому їхня реакція іноді може бути слабкою і негнучкою. Якщо уряд проводить політику, спрямовану на максимізацію суверенітету споживача у сфері суспільних послуг і на те, щоб зробити їх відповідальними перед споживачем і чутливими до зміни його потреб, то одним із методів була б видача контракту на ці послуги приватним фірмам. Навіть у тому випадку, коли приватна фірма стає єдиним постачальником, вважається, що під впливом прибутків або збитків компанія змушена оновлювати свої послуги та реагувати на потреби споживачів. У США чимало муніципалітетів видали контракти на видалення побутових відходів та протипожежну охорону приватним фірмам²⁴. Цей засіб не обов'язково співзвучніший правим урядам: Данія видає контракт майже на половину протипожежних послуг прибутковій компанії “Фальк”, котра, між іншим, є найбільшою у світі протипожежною компанією²⁵.

Видача контрактів може проводитися принаймні трьома різними способами: 1) урядове агентство може прямо укласти контракт з приватною фірмою на надання певних послуг за фіксованою платою (наприклад, з приватною компанією невідкладної медичної

допомоги); 2) уряд може дозволити багатьом фірмам надавати послуги громадянам, а потім від імені споживачів вносити додаткові платежі (наприклад, в Альберті вихователь у дитячому садку одержує від держави за догляд кожної дитини доплату на додачу до оплати від батьків); 3) уряд може відступити навіть більше і забезпечити споживачів ваучерами, що складають частину податків, призначених на оплату даної послуги, які вони можуть обміняти на послугу приватних фірм. Потім фірми подають ваучери урядові для компенсації. Поки що немає прикладів застосування ваучерних систем у Канаді, але вони пропонувалися²⁶.

Усі види уповноваженої закупівлі теоретично відрізняються один від одного, але перекриваються на практиці. Особливо важко розрізнити ті, що заплановані для зменшення державних витрат, від тих, що спрямовані на користь споживачам, бо в багатьох випадках пропозиція про видачу контракту на надання послуги зменшить прямі витрати державного агентства. Ось чому багато хто ставиться підозріливо до недавнього зацікавлення урядів "приватизацією" сфери суспільних послуг, вбачаючи в цьому стратегію скорочення витрат, яка збільшить прибутки деяких фірм, але понизить рівень послуг і розвалить профспілки. Здається, начебто зниження витрат і більша гнучкість приватних фірм, які надають суспільні послуги, досягнуто завдяки тому, що їхні працівники не належать до профспілки. Однак на цій стадії такі факти надто уривчасті для того, аби свідчити, що працівники, які не належать до профспілки, оплачуються нижче за своїх колег, що мають профспілкові організації. Фірми можуть діставати вигоду від того, що найматимуть працівників на погодинну роботу і таким чином уникатимуть доплати до заробітної платні, обумовленої колективним договором з профспілкою.

Детектори

Використання фінансових ресурсів як засобу виявлення охоплює лише купівлю інформації. Гуд згадує про екзотичні форми купівлі або спокушання (наприклад, використання проститутток або наркотиків контрроз-

відними агентствами для добування інформації), але нормальним засобом обміну залишаються гроші. Хоча уряди можуть збирати інформацію за допомогою добровільного або прямого запиту, такі можливості, очевидно, обмежені. Наприклад, під час кримінальних розслідувань інформанти можуть побоюватися помсти за повідомлення поліції або вирішать не турбувати її через невпевненість у вартості своїх даних. Винагорода за інформацію збільшує стимули для її подачі. Інший приклад стосується рекомендації політичного експерта, побудованої на дослідженні. Якщо уряди зацікавлені у специфічній, систематичній інформації, то рідко коли можуть покладатися на випадкову рекомендацію, а, як правило, мають за неї платити.

Використання фінансових ресурсів для купівлі інформації відрізняється від використання центральної та владних повноважень у двох відношеннях. По-перше, інформація отримується в обмін на гроші, тобто вона не безплатна. По-друге, хоча за інформацію дають винагороду або плату, відмова від її подачі не карається. Жодні зобов'язання не накладаються на інформанта, який відмовляється від нагороди або вважає плату надто низькою.

ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Гуд дає таке визначення законним повноваженням:

Здатність наказувати і забороняти, рекомендувати і дозволяти за допомогою визнаних процедур та визначальних символів, наприклад, Великої і Малої печаток, 'власноручного підпису' та інших засобів, використовуваних урядами для надання "офіційності" своїм заявам²⁷.

Для того, щоб бути ефективними, владні повноваження мають спиратися на силу, хоча вже за своїм статусом вони певною силою володіють. Люди слухаються поліції частково зі страху, але також через те, що вірять у законність повноважень поліцейського. Однак узагалі знаряддя, що спираються на ресурс владних

повноважень, мають більш примусовий характер, ніж знаряддя, які використовують центральність і фінансові ресурси, бо функціонують за підтримки, хай навіть прихованої, санкцій, і всі містять, хай навіть скромно, елемент примусу. Опора на владні повноваження надзвичайно спокуслива для урядів, бо чимало цих знарядь недорогі порівняно із знаряддями, які використовують центральність та фінансові ресурси і кожне з яких міцно залежить від їх добровільного дотримання.

Ефектори

Існують три основні класи знарядь, що ґрунтуються на владних повноваженнях. Перший — *державне регулювання*. У свою чергу, воно розгалужується на два окремих види за характером органу виконання: пряме регулювання за допомогою існуючого міністерства або урядового агентства і делеговане регулювання за допомогою спеціально створеного органу, що користується певною незалежністю від виконавчої влади. Наприклад, регулювання у сфері продовольчих товарів та ліків безпосередньо здійснює Відділ захисту здоров'я Міністерства охорони здоров'я та добробуту, а от радіомовлення регулює спеціально для цього створене агентство — КРТТК. З технічного погляду вибір одного чи другого варіанту, здається, залежить від ступеня потрібної експертизи. Статутні регулятивні агентства можуть полегшити використання спеціалізованої експертизи, чого за допомогою звичних неповоротких міністерських механізмів не вдалося б зробити²⁸.

Все, що робить уряд, — це одна із форм регулювання в розумінні втручання в потік подій з метою внесення певних змін. Однак більшість дискусій про регулювання зводиться до визнання того, що саме використання влади і санкцій відрізняє це знаряддя від інших²⁹. Владні повноваження мають примусовий відтінок, але можуть застосовуватися різноманітними способами. За допомогою своєї верховної влади держава може просто схвалювати або визнавати і таким чином надавати комусь перевагу або заохочувати до певної пове-

дінки. Гуд викладає цю думку образно так, що, мовляв, уряди “витрачають” свій ресурс владних повноважень у вигляді символів владних повноважень. Метафорично їх можна вважати “шматком паперу з офіційною печаткою на ньому”³⁰. Символи владних повноважень можуть набувати численних форм: наказів, оголошень, ліцензій, сертифікатів, ваучерів, штрафних квитанцій, судових розпоряджень, патентів, заборон тощо. Як видно з цього, державне регулювання як знаряддя політики використовує швидше символи владних повноважень, ніж центральність, гроші або організаційні ресурси.

Далі державне регулювання можна поділити на три окремі засоби: *визнання, уповноваження та обмеження*. Перший засіб, найменш примусовий, як свідчить сама назва, означає визнання або в деяких випадках офіційне схвалення. Цей засіб служить способом повноважної передачі інформації. Наприклад, у рамках Національної енергетичної програми компанії одержали гранти на стимулювання добутку нафти відповідно до розміру канадської частини власності та канадської участі в контролі. Державні органи видавали сертифікати для офіційного підтвердження цієї інформації. Випускники середніх шкіл одержують свідоцтва і дипломи, котрі нічого нікому не наказують, а лише визначають офіційний статус особи. У деяких випадках використання цього засобу може означати певний ступінь схвалення або мовчазної підтримки, а не просто надання інформації. Наприклад, адвокати мріють про звання “Q.C”, що означає “королівський адвокат” (Queen’s Counsel). Хоча воно не приносить прямої вигоди або переваги, його, очевидно, присвоюють тим адвокатам, які тим чи іншим чином професійно відзначилися.

Другий засіб, уповноваження, більше спирається на санкції, ніж на офіційне затвердження. Роботу можна шукати і знайти і без диплома; пошуки роботи не вимагають прямого державного схвалення. Уповноваження означає ось що: певний вид діяльності заборонений, якщо окрема особа або група осіб, зайнятих нею, не мають офіційного дозволу – уповноваження – держави. Гуд визначає уповноваження як “напівобме-

ження”, бо вони дозволяють якусь діяльність, але не примушують до неї³¹. Найосновніша сучасна форма уповноваження — це ліцензія. Дослівно вона означає дозвіл.

Уповноваження використовуються на всіх трьох урядових рівнях. Муніципалітети видають ліцензії водіям таксі, власникам собак і любителям їзди на велосипеді, дозвіл на будівництво, відкриття барів і ресторанів; провінційна влада видає ліцензії на все – від права на водіння автомобіля до побудови гідроелектричної дамби; органи федерального уряду видають ліцензії на телепередачі та радіосигнали, експорт нафти і будівництво ядерних реакторів. У кожному випадку цей засіб працює однаково: державне агентство спочатку припиняє діяльність, яку хоче контролювати, забороняючи будь-кому нею займатися без дозволу, а потім видає ліцензії, як вважає за потрібне. Велика перевага уповноважень у тому, що до них можна долучити різні умови. Оскільки ліцензіати добровільно домагалися ліцензії, то, очевидно, будуть готові погодитися з тими умовами. За допомогою уповноважень можна обмежити кількість учасників у певній сфері діяльності, як-от таксистів; встановити рівень виробництва і норму прибутку, як-от у випадку водопостачальних і телефонних компаній; запровадити норми послуг і якості товару, як-от у випадку ресторану; навіть обумовити правила наймання на роботу й обставини праці. Наприклад, ліцензію на телепередачі теоретично може відкликати КРГТК, якщо ліценціат не спромігся задовольнити вимог щодо їхнього змісту та місцевих потреб. Регулювання змісту може бути вельми докладним³². Отже, більшість ліцензій видається на обмежений період, так що регулятивні органи можуть скасувати їх, якщо вважатимуть за доцільне.

Обмеження – це третій засіб у класі державного регулювання. Він відкрито спирається на санкції. Обмеження “рішуче щось вимагають або забороняють певну діяльність”³³. Вимоги або заборони можуть набувати різноманітних форм — від дуже специфічних розпоряджень до всеохопного регулювання. Муніципалітети можуть наказати конкретним власникам прибрати сміття або сніг, а порушникам водіям оплатити

дорожні штрафи. Провінційні та федеральні державні органи часто видають специфічні накази такого типу, коли закривають річку або озеро для риболовлі і попереджають працівників прибережних нафтових свердловин про потребу повертатися на берег у зв'язку з непогодою.

Загальні вимоги і заборони, застосовувані до всіх громадян або їхніх великих груп, особливо в економічному секторі, мають велике значення. Найпоширеніша і найважливіша вимога — приносити державі доходи у вигляді податків. Кожен, хто одержує доходи в Канаді, повинен платити податок з цього доходу згідно з правилами та нормативами, які встановлює податкова адміністрація. Існує також податок з обороту і мито, хоча останнє можна вважати “м'якою” формою обмеження, бо ніхто нікого не змушує бути імпортером. Фактично в певному розумінні сплата податку — річ добровільна, бо ніхто нікого не змушує мати доходи або власність. Але традиційно податки вважалися виразом примусовості державної влади, бо це вимоги до приватної власності та багатства.

Кримінальне право — ще один яскравий приклад державного використання заборони. Кримінальний кодекс Канади — це перелік заборон на певні види діяльності та покарань у разі їх недотримання. У цьому розумінні ці закони відображають біблійний припис: “Ти не повинен...” Але кримінальне право у всіх відношеннях схоже на інші види встановлення норм або правил, за допомогою яких уряди намагаються щось вимагати або забороняти певні види діяльності. Контроль за квартплатою, зарплатнею та цінами — це приклади заборон, що мають силу закону: “Збільшення квартирної плати (заробітної платні, цін) не має перевищувати **X** відсотків протягом року”. Провінційне законодавство у сфері людських прав, обстоює комісіями і радами, чітко забороняє деякі види поведінки, як от відмову прийняти когось на роботу з релігійних або етнічних міркувань. Норми забруднення довкілля і правила безпеки — ще два приклади загальних заборон проти певних видів поведінки та умов.

Саморегулювання, як підказує сама назва, — це знаряддя, за допомогою якого держава делегує свої регулятивні повноваження певній групі, котра, в свою

чергу, виконує суспільне замовлення завдяки відстежуванню та контролю своєї власної діяльності. На практиці це означає, що ця група утворює організацію або асоціацію для відстежування поведінки своїх членів і забезпечення їхнього дотримання норм. Організація має також дисциплінарну силу, якою вона користується від імені держави. Найвідоміші приклади саморегулювання належать до таких галузей, як юриспруденція, медицина, техніка та бухгалтерський облік³⁴. Логіка полягає в тому, що, як і професії, ці галузі визначають свою власну експертизу, яку найкраще відстежують, сертифікують і вдосконалюють власні члени. Інші відомі приклади — це провінційні та федеральні управління збуту сільськогосподарської продукції. Найбільші з них регулюють виробництво курчат, яєць, індишок та молока³⁵. Проблемою тут є не професійні норми, а досягнення сталих доходів завдяки квотам і ліцензіям.

Хоча сфери окремих професій та сільське господарство звичайно цитують як головні приклади саморегулювання, це зняряддя використовується набагато ширше, ніж могло б здаватися. Наприклад, операції з цінними паперами регулюються Канадською асоціацією дилерських фірм³⁶. За нормами безпеки при користуванні автомобілями в основному стежать виробники, імпортери та дистриб'ютори³⁷. Кожен товар, вироблений у Канаді, має бути сертифікований Канадською асоціацією стандартів, добровільною організацією, в якій представлені всі сектори канадської промисловості. Ця асоціація встановлює, наприклад, канадські стандарти на електротовари, які вітчизняні та іноземні постачальники мусять задовольняти, якщо сподіваються продавати їх на канадському ринку.

Останнє зняряддя з цього класу, *санкції*, у певному розумінні підкреслює два останні. На початку цього параграфу стверджувалося, що урядові повноваження спираються на віру в його законність або юридичну основу його існування. Але цього звичайно не досить для того, щоб домогтися слухняності, особливо стосовно таких регулятивних засобів, як вимоги і заборони. Їх треба підкріпити санкціями або покараннями. Державні органи, залежно від серйозності порушення, можуть спертися на такі три типи санкцій: *притинення*

чинності, штрафна санкція і фізичне покарання. Припинення чинності — це тимчасове або постійне скасування офіційно наданого привілею. Наприклад, водія можуть позбавити права водити автомобіль за порушення правил дорожнього руху. Юридична асоціація може виключити із складу своїх членів, позбавивши їх офіційного сертифікату, що дозволяє їм відкрити приватну практику. Навіть втрата офіційного визнання, як вилучення готелів і ресторанів зі списку туристичних організацій, має значення. Штрафні санкції можуть застосовуватися до власності або доходу у вигляді штрафу або конфіскації, фізичне покарання — до самого злочинця, як у випадку затримання, ув'язнення або смертної кари. Хоча в Канаді немає смертної кари, звично застосовується затримання та ув'язнення за злочини. Ясна річ, ці три види санкцій можуть поєднуватися.

Детектори

Всебічне обговорення Гуда знарядь виявлення, що спираються на владні повноваження та санкції, підсумуємо тут з невеликими поправками. Він розрізняє п'ять різних знарядь: обов'язок *показувати*, *реєструвати*, давати *звіти*, а також використання *допиту* та *інспектування*. Всі ці знаряддя змушують підлеглих надавати інформацію і не залежать від добровільності чи грошових заохочень.

Обов'язок показувати — це відносно пасивне знаряддя, за допомогою якого уряди вимагають від підлеглих певного типу або класу подавати відомості про себе або іншу інформацію. Приклади цього знаряддя: особисте посвідчення або обов'язкове маркування хімічного складу продуктів.

Менш пасивне знаряддя — це обов'язок реєструвати. На підставі закону уряд вимагає, щоб громадяни надавали певну інформацію при настанні певних подій. Треба сповіщати про народження і смерть, реєструвати вогнепальну зброю, автомобілі та шлюб, повідомляти про всі зміни у зайнятості, покритій страхуванням на випадок безробіття. Такий список, практично без-

межний, відображає корисність цього відстежувального знаряддя.

Гуд відрізняє звітування від попередніх двох знарядь за їхньою частотою та ступенем докладності. Звітування — це “обов’язок повідомляти уряд про стан певної системи через сталі проміжки часу”, а уряд бере активнішу участь у цьому процесі, “висилаючи стандартні бланки для заповнення і повернення інформантами”³⁸. Приклади: звіт про податки з доходу фізичних осіб та перепис населення.

Допит та інспектування — це найактивніше знаряддя виявлення у цій колекції. Різниця цього разу полягає в тому, що уряди прямо беруть на себе завдання вивідувати інформацію, а не просто сприймати її у поданому або повідомленому вигляді. Гуд визначає допит як заклик з’явитися перед державними органами для розпитування, яке може відрізнитися силою і глибиною. Інспектування пов’язане з відвіданням державної влади інформанта. Приклади: інтерв’ю, нагляд за правилами безпеки на фабриці, вибіркові перевірки та облави.

ОРГАНІЗАЦІЯ

Організація означає ресурси уряду у вигляді землі, будівель, обладнання та персоналу. Хоча центральність, фінансові ресурси та владні повноваження і відрізняються ступенем примусу, вони схожі між собою тим, що уряд мусить вдаватися до посередника для досягнення своєї мети. Організаційні ресурси відкривають для нього інший вибір: самому все зробити. Цей ресурс перекривається з іншими, обговореними раніше, бо організація охоплює фінансові ресурси, владні повноваження та центральність. Фактично можна сказати, що інші ресурси виводяться з організаційних. Хоча в цьому є частка правди, існує відмінність між урядовою закупівлею або субсидуванням приватних учасників для надання послуг та здійсненням цієї функції самим урядом з використанням своїх власних ресурсів.

Існують лише два головні знаряддя, що використовують цей ресурс, а можливе третє виокремлюється

останнім часом³⁹. Перше – *пряме постачання*, друге – *державні корпорації*. Третій можливий вибір – *спільна приватно-державна корпорація* або партнерство.

Пряме постачання – це просто діяльність (або забезпечення соціальним благом і послугами), здійснювана безпосередньо існуючими державними міністерствами. Землями, персоналом та будівлями володіє та управляє у випадку Канади відділення міністерства. Війська, морська прикордонна служба, інспектори м'ясопродуктів і ресторанів, поліція, парки, команди технічного обслуговування міст, засоби прибирання снігу та очистки вулиць, а також громадські бібліотеки – вся ця власність і персонал управляється існуючими органами влади і їй підзвітна, а вони, в свою чергу, відповідають перед обраними урядовцями.

Однак у деяких випадках уряди воліють здійснювати свою політику за допомогою агентств, майже незалежних від виконавчої та законодавчої влади. З цією метою вони вдаються до державних корпорацій. Вважається, що історично Канада володіє культурою державного підприємництва, що схиляє її до знарядь такого типу. До відомих прикладів належать: Канадська нафта (Petro Canada), Канадська радіомовна корпорація (CBC), Канадські авіалінії (Air Canada), Канадські залізниці (VIA Rail) і провінційні телефонні та електроенергетичні компанії⁴⁰. (В останні роки це знаряддя впало в немилість: уряди на всіх рівнях у Канаді приватизують або повертають у приватний сектор королівські корпорації.) Це знаряддя дозволяє забезпечувати товарами та послугами з державних ресурсів, але управляти цим процесом на певній відстані від уряду⁴¹. Наприклад, шкільні ради, провінційно закріплені органи з власними повноваженнями накладати податки, надають значні суспільні послуги на некомерційній основі. Вирішальний аргумент, здається, полягає в тому, що в деяких випадках (з комерційних міркувань або прагнень місцевої автономії) виникає потреба надавати суспільні блага та послуги за допомогою напівсамостійних агентств.

Третя, гібридна форма – *спільна приватно-державна корпорація*. Таких прикладів у Канаді все ще небага-

то, але й наявні не викликають оптимізму. Корпорація розвитку Канади, заснована 1971 року як спільний інвестиційний проект, кінець кінцем повернулася у приватний сектор з відділенням державних активів через суперечність між комерційними та суспільними цілями. Консервативно налаштовані уряди передусім не люблять державних корпорацій, та й партнерство такого типу не дуже добре проявилось, бо цілі державної політики можуть суперечити ринковим імперативам. Іронія полягає в тому, що поняття “партнерства”, дискредитоване в економічній сфері, може відродитися у соціальній політиці, оскільки урядові міністерства та управління у здійсненні програм щораз більше покладаються на добровільні групи та організації⁴².

Детектори

Найпримітніша риса знарядь виявлення, в основі яких лежить організація, — це те, що вони збирають інформацію без відома інформантів. Гуд дає чудовий опис того, що він називає *турнікетами* і *сканерами*. Турнікети — це детектори, що збирають інформацію пасивно, як електронні пучки в коридорі. Прозаїчніший приклад — використання чутливого дроту, прокладеного через дорогу, для визначення інтенсивності руху. Такого типу детектори важко уникнути або обійти.

Постійні сканери визначаються як пункти спостереження, а не перешкоди, через які інформант мусить пройти. Один приклад — в'язнична вишка, другий — нерухома поліційна автомашина, з якої стежать за поведінкою автомобілістів. Гуд визначає *рухомі сканери* як детектори, що вимагають, щоб “відповідні державні силові підрозділи переміщувалися з місця на місце для мимовільного виявлення порушень закону”⁴³. У випадку контролю за дорожнім рухом мова йшла б про повітряне патрулювання. *Приховані сканери* не нав'язливі або приховані від інформанта, як-от телефонні підслуховувачі або дорожні радари.

ВИБІР У ПРОЕКТУВАННІ ПОЛІТИКИ

Хоч попередній перелік знарядь управління і корисний, але застосовувати його на практиці треба обережно. Багато з них перекриваються (наприклад, організація та центральність), і чіткі відмінності рідко коли можливі. Мало того, більшість варіантів політики не просто спираються на одне знаряддя. Деякі варіанти політики протягом певного часу використовують одне або два знаряддя, а згодом залучають інші. Прикладом може бути програма проти куріння, яка в останні роки перейшла від використання спонукання та поширення інформації до заборон у вигляді муніципальних правил. Ідею рівномірного зростання ступеня примусу теж слід використовувати обачно. Хоча в принципі можна стверджувати, що більшість видів спонукання менш примусові, ніж регулювання, особливо регулювання, побудоване на обмеженнях, також ясно, що настирливе й однобоке використання пропаганди, супроводження проблеми та маніпуляції засобів масової інформації можуть бути набагато “примусовішими”, ніж дії принаймні невинних регулятивних агентств.

Незважаючи на ці обмеження, перелік знарядь управління підкреслює те, що теоретично уряди мають у своєму розпорядженні “меню” варіантів вибору, як здійснювати державну політику. Щодо такого вибору можна було б поставити принаймні чотири запитання. По-перше, чи насправді існує такий вибір і, користуючись категоріями економістів, “замінність” одного знаряддя іншим? По-друге, чи працюють певні комбінації “краще” і “природніше” за інші? По-третє, що визначає вибір знаряддя? І, по-четверте, чи помічались якісь тенденції в Канаді або деінде у виборі знарядь?

Зрозуміло, що певну політичну мету можна досягати різними засобами. Наприклад, допомога багатодітним сім'ям у Канаді означає щорічну виплату приблизно 300 доларів на одну дитину незалежно від доходу. Таку пряму виплату в принципі можна скасувати й просто долучити до існуючих компенсаційних податкових пільг на догляд за дітьми⁴⁴. Субсидії на щоденний догляд за дітьми можна передати вихователькам або ба-

ткам у вигляді ваучерів, прямої субсидії або відрахувань з оподаткованого доходу. Споживання нафти можна зменшити, встановивши вищі технічні норми для автомобілів або оподатковуючи бензин за вищими податковими ставками. В принципі для досягнення певної політичної цілі існує цілий набір знарядь політики, що можуть заміщати один одного. Але політичні проблеми рідко коли визначаються в одному вимірі. Більшість політичних питань — це “в’язка” проблем, а тому процес проектування політики перетворюється на розгляд питань у першому, другому, третьому та n-му наближенні. Прихильники універсальних виплат, як-от допомога багатодітним сім’ям, переконують, що такі виплати нікого не принижують і легко здійснюються⁴⁵. Деякі прихильники допомоги у щоденному догляді за дітьми стверджують, що надання субсидій батькам хоч і розширює “вибір”, але не здатне забезпечити високі стандарти догляду. Податок на бензин легко дає швидкий ефект, але ж регулятивні норми могли б також зменшити кількість викидів в атмосферу і живодайно вплинути на довкілля. А тому творці політики ніколи не будуть повністю байдужими до двох або кількох варіантів вибору, бо найближчі замітники мають різні властивості. І водночас зрозуміло, що вони таки мають можливість вибору.

Наприклад, Пельке відзначає, що традиційне захисне регулювання, здається, було знаряддям вибору в більшості країн, які зіткнулися з проблемами довкілля. Цей вибір звичайно супроводжується встановленням обов’язкових норм на якість, скажімо, повітря і води та штрафами для забруднювачів. Деякі експерти нарікали, що такий, як у США, механічний спосіб запровадження політики викривлює ринкові сигнали й надзвичайно ненадійний для використання у складних і швидкозмінних умовах. Було запропоновано альтернативи, як-от переконування (типовіше для британських регулятивних підходів) або ринкові знаряддя, як-от ринкові ліцензії на забруднення. Однак Пельке йде далі і пропонує три нерегулятивні способи захисту довкілля. Перший — непрямий законодавчий підхід, що спирається на норми ефективного використання палива і якості товару, а також на закон про обов’язко-

ві сховища для зберігання відходів. Другий використовує те, що автор називає підходами співучасті, коли головною недержавною структурою визначають норми та їх дотримання на робочому місці. Третій — наказовий підхід, як-от рішуча заборона на небезпечні речовини⁴⁶.

Хоча існує широкий діапазон варіантів вибору, прозаїчна реальність вироблення політики, як правило, більш обмежена. Міністерства й агентства, відповідальні за певну сферу, в своєму виборі обмежені законом. Таким чином, Міністерство фінансів спирається в основному на податкові знаряддя і намагатиметься підходити до політичних проблем з цими засобами. Різно обмежити вибір може також традиція. Як відзначають Ліндер і Петерс, “здається, начебто вибір знарядь політики часто здійснюється під впливом обізнаності, політичної традиції або професійного уподобання”⁴⁷. У США страхування на випадок безробіття сформувалося на основі програм винагороди працівникам, побудованих повністю (як і в Канаді) на внесках працеводців. Тому сучасні американські системи страхування не використовують внесків самих працівників. Прихильники універсальної системи допомоги для догляду за дітьми обирають як бажану модель існуючу шкільну систему (повне державне фінансування, професійно кваліфікований штат, універсальна доступність). Фактично доступна “сукупність” варіантів вибору в головах творців політики зовсім нечисленна і складається з традиційних знарядь, як-от податки, субсидії, прямі виплати, регулювання та спонукання.

Питання про те, чи певне знаряддя працює “краще” за інше, залежить від величин, які бажано максимізувати. Упродовж останнього часу в науковій літературі найчастіше обговорювалися два критерії: технічна і політична ефективність. Мірою технічної ефективності служать сукупні суспільні витрати (державні і приватного сектора), пов’язані з тим, що перевагу віддано одному знаряддю над іншим⁴⁸. Це економічне визначення. Другим критерієм, з точки зору творців політики, могла б бути результативність. Чи за допомогою обраного знаряддя досягається політична ціль, чи проблема розглядається так, як було спочатку задума-

но, і немає надто багато небажаних і неочікуваних наслідків? Кент Вівер називає ці критерії мотивами “доброї політики”. Наприклад, досліджуючи проблему індексації, він вказує, що технократична підстава для використання цього знаряддя — це зменшення тиску на законодавців (оскільки рівні вигоди від програм регулюються автоматично) та виправлення нерівностей, породжених інфляцією, коли рівні вигоди визначені в номінальних грошових одиницях⁴⁹. Хоча мотиви доброї політики пояснюють деякі факти, пов’язані з індексацією, але в жодному разі не всі.

Більшість спостерігачів не вважають, що міркування про технічну ефективність відіграють значну роль у проектуванні політики. Політична ефективність, по-різному визначена, здається важливішою. Требілкок та інші стверджують, що технічна ефективність “не буває належним критерієм зацікавленого вибору; лише тоді, коли вона наблизитиме політиків до наміченої мети, її братимуть до уваги при ухваленні рішення”⁵⁰. Дурн і Фід заявляють, що в канадській науковій літературі про знаряддя управління панує згода в одному: “знаряддя — це не справа технічної ефективності”⁵¹. Міркування про політичну ефективність починає вступати в гру, коли звернутися до третього запитання, поставленого раніше, а саме: які чинники визначають вибір знаряддя? Якщо це не технічна ефективність (найкраща “відповідність” між засобами і результатами), то логічно звернути увагу на інтереси та розуміння тих, хто розробляє політику⁵². На думку Требілкока та інших, вирішальна змінна величина — це перспективи уряду на переобрання та підтримку пересічних виборців. Іншим варіантом цього могло б бути ставлення до уряду під час опитування. Знаряддя політики іноді, ба навіть звичайно, обираються, спираючись на їхню потенційну здатність підвищити популярність уряду. Загалом це могло б привести до використання, де тільки можна, пасивних, а не примусових знарядь і до затушовування примусу в разі його застосування. Цей підхід до політичних розрахунків, мабуть, надто грубий, щоб охопити всю складність мотивацій. Вівер виділяє три мотивації: домагання довіри, уникання критики і добра політика⁵³. Залежно від обставин на виборчих округах

та можливостей виграшу політики поводитимуться по-різному. Мотивації суперечать одна одній, і кожна дає іншу політичну підставу для вибору знаряддя. Розглядаючи шість випадків індексації у США, Вівер доходить висновку, що “практично в кожному випадку розуміння потужних спонук для творців політики уникати критики і спрямовувати її проти опонентів допомагає збагнути, чому державна політика виявилася такою”⁵⁴.

Можливо, найкращий спосіб зрозуміти роль політичної мотивації у процесі проектування політики полягає в тому, щоб глянути на неї як на фільтр. Із знаряддями політики пов’язані справжні “технічні” міркування, яких не можна і не слід уникати в процесі проектування політики. Коли задано певні цілі, обмеження і визначення проблеми, то які будуть політичні наслідки вибору знаряддя X, а не Y? Наприклад, заміна податку з обороту виробників (ПОВ) податком на товари і послуги (ПТП) була підтримана шістдесятьма роками економічного аналізу. Буквально кожен, хто коли-небудь вивчав ПОВ, погоджувався, що його треба скасувати⁵⁵. Всі вони не мали єдиної думки про переваги ПТП, але переконливо сходилися щодо вад ПОВ. Однак ці технічні міркування пройшли через фільтр політичного процесу, коли конкурентні партії намагались визначитися стосовно непопулярної за своєю суттю ініціативи запровадження нового податку. Фактично випадок з ПТП вказує на ще одну тонкість у тому, як політична наука впливає на проектування варіанту політики. Не треба думати, що уряди ніколи не вдаватимуться до непопулярних і важких заходів. Подушний податок з виборців Маргарет Тетчер — це приклад цілеспрямованої рішучості продовжувати політику (збільшення надходжень до державного бюджету) з наміром (запровадження адміністративно складного пропорційного податку, якого десь два мільйони британців ніколи не сплачували), спрямованим на розлучення населення. Така рішучість коштувала Маргарет Тетчер посади прем’єр-міністра, і, хоча мало політиків такі жорсткі, як Тетчер, було б помилкою думати, що вузькі політичні міркування перетворюють кожного обраного урядовця в угодовця і підлабузника.

Цю тему можна розширити, якщо взяти до уваги, що політична ефективність має принаймні ще дві важливі сторони. Перша стосується філософської постави уряду. Численні щоденні факти свідчать, що політичні партії, опинившись при владі, готові викривлювати, якщо не ламати, майже всі раніше ревно плекані принципи, аби тільки залишитися біля державного керма. Однак партії та уряди все-таки зберігають, хай навіть не дуже помітно, свої певні уподобання. Наприклад, канадські консерватори 90-х років, здається, щиро сприяють ринковим механізмам надання суспільних послуг і практично діють у цьому напрямі, тоді як ліберали та члени Нової демократичної партії (НДП) інстинктивно їм не довіряють. Провінційний уряд з членів НДП вжив швидких заходів для того, щоб зробити аборти широко доступними, тим самим ясно виразивши своє позитивне ставлення до такого вибору. Друга сторона стосується питання про дотримання політики громадянами і політичну легітимність. Гуд відзначає, що там, де панує згода щодо цілей, уряди можуть покладатися на пасивні знаряддя. За відсутності такої згоди потрібні більш примусові знаряддя. Звичайно, проблема в тому, що примус неприємний і викликає роздратування у тих, на кого спрямований, а тому урядам слід бути обережними, щоб не розпалити опору і непослуху. Існує широкий діапазон терпимості до використання певних знарядь, але творцям політики треба відчувати її межі під час проектування політики. Наприклад, авторитарний підхід Лі Куан-Ю в Сингапурі був би неможливий у Канаді. «Він зобов'язав уряд визначати, хто з ким має одружитися, скільки дітей вони мають народити, що мають читати і дивитися, скількома автомобілями володіти... Максимальне покарання за засмічення вулиці — 600 доларів, за куріння в ресторанах, державних конторах або в метро, а також за плювання — половина цієї суми. Незливання води в унітазі громадського туалету може обернутися штрафом приблизно 100 доларів»⁵⁶.

Легітимність теж має стосунок до влади. Вудсайд переконував, що «вибір характеристик знаряддя відобразить розподіл влади в суспільстві»⁵⁷. Наприклад, приватновласницькі класи та інвестори мають значну стратегічну владу в демократичних капіталістичних

країнах. Якщо вони втратять довіру і вирішать не вкладати капіталу, вся економічна система може опинитися під загрозою. Частково довіра інвесторів залежить від їхньої здатності накопичувати прибутки, а це, у свою чергу, — від таких чинників, як оподаткування та робоча дисципліна. Ось чому упродовж останніх років канадські уряди обходилися з підприємницьким сектором обережно, коли використовували примусові знаряддя проти профспілок, безробітних або якимось іншим чином знедолених. Заборони на страйки та зменшення пенсій супроводжувалися зниженням податкової ставки для підприємств та інвесторів. Як недавно показав успіх жіночого руху, “влада” спирається не тільки на класи. Рівноправність статей у сфері зайнятості поволі запроваджується в життя на федеральному та провінційному рівнях консервативними урядами і безпосередньо наступає на рішення щодо рівня заробітної платні в ключових галузях підприємництва. Групи клієнтів можуть захистити існуючі вигоди, якщо мобілізуються і виставлять переконливі претензії до легітимності подібних кроків⁵⁸.

Останнє запитання зводиться до того, чи упродовж останніх п’ятдесяти — ста років спостерігалися помітні тенденції у використанні знарядь управління. Гуд вважає, що ні, частково через брак надійного мірила, а частково через те, що протягом років уряди використовували повний “комплект інструментів”⁵⁹. У випадку Канади варті коментування принаймні три можливі тенденції.

Зростання ролі знарядь, що спираються на “фінансові ресурси” від 1945 року, було у вигляді трансфертів окремим особам, як-от допомога багатодітним сім’ям, соціальне забезпечення людей похилого віку і страхування на випадок безробіття. Невпинно збільшувалися також податкові видатки.

Іншою тенденцією було зростання на початку 70-х років того, що Економічна рада Канади назвала “соціальним регулюванням”. Цей вид регулювання контрастує із старим економічним регулюванням, що зосереджувалося на структурі цін, нормі прибутку, входженні в ринок, виході з нього та обсязі виробництва. Соціальне регулювання стосується питань охорони здоров’я, соціального забезпечення, захисту спожива-

чів, довкілля, “справедливості” та культури. Економічна рада виокремила такі приклади: розкриття інформації, як-от обов’язкове маркування товарів; ознаки товару або послуги, як-от якість, безпечність, доступність і довговічність; методи виробництва, як-от норми безпеки та забруднення довкілля; умови продажу або зайнятості, як-от законодавство про мінімальну заробітну платню⁶⁰. Говард і Стенбері також вказують на збільшення регулювання, пов’язуючи його з потребою урядового втручання менш помітним чином⁶¹. Фінансові обмеження не зменшують тиску на уряд, спрямованого на перерозподіл багатства, а тому природна реакція політиків, які прагнуть залишитися при владі, полягає в тому, щоб досягти його менш помітним, менш нав’язливим і дешевшим на даний момент часу способом за допомогою регулювання, податкових видатків, змішаних підприємств і переконування.

Найновіша і найважча для чіткого розрізнення тенденція – це поступовий перехід уряду до використання ринкових сил і добровільної поведінки. Протягом останнього десятиліття канадські уряди боролися з трьома взаємно пов’язаними проблемами: фінансовим контролем, економічним застоєм та поширеним відчуттям того, що “уряд має злізти з наших спин”. Правильно це чи неправильно, але помітно відхід від знарядь, що спираються на фінансові ресурси, чути заклики до більшої дерегуляції та приватизації багатьох королівських корпорацій. Ясна річ, цей процес не рівномірний. Не лише використовуватимуться традиційні знаряддя для вирішення проблем, як-от ліцензування проституції, але й комбінація знарядь може бути важливою. В недавніх бюджетах помітно більше використання владних повноважень та організації проти деяких секторів суспільства (наприклад, профспілок, робітників, отримувачів соціальної допомоги, захисних груп) і пасивніших знарядь до інших (наприклад, підприємців, інвесторів). Можна також спиратися на знаряддя, які доповнюють ринкові сили, як-от плата за користування суспільними послугами, виділення урядових субсидій на окремі послуги (наприклад, догляд за дітьми, освіта) безпосередньо споживачам та податок на споживання замість податку з доходу.

ПРИМІТКИ

- ¹ Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "From Social Theory to Policy Design," *Journal of Public Policy* 4 (1984): 257.
- ² Stephen Linder and B. Guy Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts," *Journal of Public Policy* 9 (1989): 44.
- ³ Див.: G. Bruce Doern, *The Regulatory Process in Canada* (Toronto: Macmillan, 1978), ch. 1. Корисний огляд літератури про знаряддя управління можна знайти у: K. Woodside, "Policy Instruments and the Study of Public Policy," in O.P. Dwivedi and R. Brian Woodrow, eds., *Public Policy and Administrative Studies*, vol. 2 (Guelph, Ontario: Department of Political Studies, University of Guelph, 1985), pp. 42–57; див. також: Linder and Peters, "Instruments of Government".
- ⁴ G. Bruce Doern, *The Peripheral Nature of Scientific and Technological Controversy in Federal Policy Formation*, Science Council of Canada Background Study 46 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981), pp. 22–23.
- ⁵ Критику моделі Дурна і її переформулювання на основі ідеї "втручальності", а не примусу, див. у: Nicolas Baxter-Moore, "Policy Implementation and the Role of the State: A Revised Approach to the Study of Policy Instruments," in Robert J. Jackson, Doreen Jackson, and Nicolas Baxter-Moore, eds., *Contemporary Canadian Politics: Readings and Notes* (Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1987), pp. 336–355.
- ⁶ Linder and Peters, "Instruments of Government," p. 44.
- ⁷ Christopher C. Hood, *The Tools of Government* (London: Macmillan, 1983).
- ⁸ Там само, с. 2.
- ⁹ Там само, с. 7.
- ¹⁰ Див. досконалішу класифікацію у: Allan Tupper and G. Bruce Doern, "Public Corporations and Public Policy in Canada," in Allan Tupper and G. Bruce Doern, eds., *Public Corporations and Public Policy in Canada* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1981), Figure 2 at p. 17.
- ¹¹ *ABC: Assistance to Business in Canada 1981–82* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981), p. ix.
- ¹² Термін запозичено, але використано трохи по-іншому у: William T. Stanbury and Jane Fulton, "Suasion as a Governing Instrument," in Allan M. Maslove, ed., *How Ottawa Spends 1984: The New Agenda* (Toronto: Methuen, 1984), pp. 282–324.

- ¹³ Ключове канадське джерело з цієї проблеми: H.L. Laframboise, "Health Policy: Breaking the Problem Down into More Manageable Segments," *Canadian Medical Association Journal* 108 (3 February 1973): 388—93.
- ¹⁴ Див.: Canada, Parliament, House of Commons, *Debates*, 28 June 1982, p. 1887.
- ¹⁵ Аналіз політики та методів Банку Канади див. у: T.J. Courchene, *The Strategy of Gradualism: An Analysis of Bank of Canada Policy from Mid-1975 to Mid-1977* (Montreal: C.D. Howe Research Institute, 1977).
- ¹⁶ Таке визначення подібне до поданого у: Liora Salter and Debra Slaco, *Public Inquiries in Canada*, Science Council of Canada Background Study 47 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981), p. 25.
- ¹⁷ Hood, *The Tools of Government*, p. 40.
- ¹⁸ Там само.
- ¹⁹ Doern, *The Peripheral Nature of Scientific and Technological Controversy*, pp. 22—23.
- ²⁰ *Canadian News Facts*, 1979, p. 2242.
- ²¹ Про страхування на випадок безробіття див. у: Leslie A. Pal, *State, Class and Bureaucracy: Unemployment Insurance and Public Policy in Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1987).
- ²² Kenneth Woodside, "The Political Economy of Policy Instruments: Tax Expenditures and Subsidies in Canada," in Michael M. Atkinson and Marsha A. Chandler, eds., *The Politics of Canadian Public Policy* (Toronto: University of Toronto Press, 1983), pp. 173—197.
- ²³ John Shepherd, "Hidden Crown Corporations," in Tom Kierans, ed., *Re-Mixing the Economy* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1985), p. 23.
- ²⁴ Опис та аналітичне обговорення цих питань див. у: E. S. Savas, *Alternatives for Delivery of Public Services: Toward Improved Performance* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1977).
- ²⁵ David Morgan, "Other Ways to Fight Fires," *Policy Options* 6 (July 1985): 24.
- ²⁶ Наприклад, див. пропозиції Королівської комісії з питань Економічного Союзу та перспектив розвитку Канади про надання ваучерів студентам, *Report: Volume 2* (Ottawa: 1985).
- ²⁷ Hood, *The Tools of Government*, p. 54.
- ²⁸ Michael J. Trebilcock et al., *Professional Regulation: A Staff Study of Accountancy, Architecture, Engineering and Law in*

- Ontario prepared for The Professional Organizations Committee* (Toronto: Ministry of the Attorney General, 1979), p. 89.
- ²⁹ Наприклад, див.: Margot Priest, W. T. Stanbury, and Fred Thompson, "On the Definition of Economic Regulation" in W.T. Stanbury, ed., *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1980), p. 1—16; and Richard Schultz and Alan Alexandroff, *Economic Regulation and the Federal System*, vol. 42 of background studies for The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Toronto: University of Toronto Press, 1985).
- ³⁰ Hood, *The Tools of Government*, p. 54.
- ³¹ Там само, с. 58.
- ³² Keith Acheson and Cristopher Maule, "Canadian Content Rules: A Time for Reconsideration," *Canadian Public Policy* 16 (September 1990): 284—297.
- ³³ Hood, *The Tools of Government*, p. 60.
- ³⁴ Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instrument*.
- ³⁵ J.D. Forbes, et al., *Economic Intervention and Regulation in Canadian Agriculture* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982).
- ³⁶ William D. Coleman, "Self-regulation in the Canadian Securities Industry: A Study of the Investment Dealers Association of Canada," *Canadian Public Administration* 32 (Winter 1989): 503—523.
- ³⁷ Richard Tobin and Roy Fitzgerald, "The Efficacy of Self-Regulation: A Canadian Experience." Стаття, подана на щорічну конференцію Канадської асоціації політичних наук, Монреаль, з 31-го травня по 2-е червня 1985 року.
- ³⁸ Hood, *The Tools of Government*, pp. 100—101.
- ³⁹ Цей розгляд суттєво відрізняється від підходу Гуда, який фактично обговорює результати використання знарядь, а не способи розпорядження організаційними ресурсами.
- ⁴⁰ Herschel Hardin, *A Nation Unaware: The Canadian Economic Culture* (Vancouver: J.J. Douglas, 1974).
- ⁴¹ Це визначення державної корпорації відрізняється від визначення Требілкока та інших, що звужує її функції до використання в комерційних і напівкомерційних цілях. Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instrument*, p. 74.
- ⁴² Susan D. Phillips, "How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships with Interest Groups," in Frances Abele, ed., *How Ottawa Spends 1991—92: The Politics of Fragmentation* (Ottawa: Carleton University Press, 1991), pp. 183—227.
- ⁴³ Hood, *The Tools of Government*, p. 104.

- 44 Така допомога у вигляді податкових пільг автоматично залежала б від доходу, причому найбільшою вона була б для родин з низькими доходами. Оскільки допомога багатодітним сім'ям у всякому разі тепер оподатковується, причому сім'ї з високими доходами компенсують її повністю, то структурна різниця насправді невелика.
- 45 Dennis Guest, *The Emergence of Social Security in Canada* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1980), p. 175.
- 46 Robert Paehlke, "Regulatory and Non-Regulatory Approaches to Environmental Protection," *Canadian Public Administration* 33 (Spring 1990): 17–36.
- 47 Linder and Peters, "Instruments of Government," p. 37.
- 48 Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instruments*, p. 22.
- 49 Kent Weaver, *Automatic Government: The Politics of Indexation* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1988). Подібний аналіз "спускових гачків політики" див. у: Kent Weaver, "Setting and Firing Policy Triggers," *Journal of Public Policy* 9 (1989): 309–336.
- 50 Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instrument*, p. 25.
- 51 Doern and Phidd, *Canadian Public Policy*, p. 131.
- 52 Ліндер і Петерс пропонують новий підхід до проектування політики, що ґрунтується на уподобаннях і розумінні самих творців політики. Див.: Linder and Peters, "Instruments of Government".
- 53 Weaver, *Automatic Government*, ch. 2.
- 54 Там само, с. 229.
- 55 Robert M. Campbell and Leslie A. Pal, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy* (Peterborough, Ont.: Broadview Press, 1991), p. 352.
- 56 Lewis M. Simons, "Brave New Singapore," *The Atlantic* 268 (July 1991): 30.
- 57 Woodside, "Policy Instruments and the Study of Public Policy," p. 51. Подібні аргументи див. у: Baxter-Moore, "Policy Implementation and the Role of the State".
- 58 Це допомагає пояснити злочасну спробу уряду Малруні припинити індексування соціального забезпечення людей похилого віку в 1985 році. Див.: Elizabeth Riddell-Dixon and Gretta Riddell-Dixon, "Seniors Advance, The Mulroney Government Retreats: Grey Power and the Reinstatement of Fully Indexed Pensions," in Robert J. Jackson, Doreen Jackson, and Nicolas Baxter-Moore, eds., *Contemporary Canadian Politics: Readings and Notes* (Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1987), pp. 277–292.

- ⁵⁹ Hood, *The Tools of Government*, p. 162.
- ⁶⁰ Economic Council of Canada, *Responsible Regulation: An Interim Report by the Economic Council of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1979).
- ⁶¹ John L. Howard and W. T. Stanbury, "Measuring Leviathan: The Size, Scope, and Growth of Governments in Canada," in George Lermer, ed., *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy* (Vancouver: The Fraser Institute, 1984), p. 96. Див. також їхній статистичний додаток.

ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ ВПЛИВ

Досі ми розглядали способи, за допомогою яких визначаються політичні проблеми, та деякі знаряддя в розпорядженні творців політики, що здатні привести до їхнього розв'язання. В певний момент часу рішення ухвалено і політику з її складним плетивом цілей, визначень проблеми та знарядь проголошено. На цьому справа не закінчується; до певної міри це лише початок, бо політику ще треба втілити в життя. Лише на стадії здійснення (а інколи навіть пізніше) можна почати аналіз того, чи політика успішна, чи невдала. “Невдала” політика могла б бути наслідком поганого виконання (хибного здійснення) або поганого проектування (нездатності досягти намічених цілей). Тому осмислення успіху чи невдачі політики вимагає розгляду процесу здійснення і типу поставлених цілей. Особливу вагу має останнє, бо навіть при ефективному здійсненні політика може вважатися невдалою згідно з різними критеріями. Наприклад, вона могла б бути повною “невдачею” для тих, на кого спрямована, і разючим успіхом для уряду, який з її допомогою домагається політичної підтримки. Наприклад, не ясно, чи канадська політика багатокультурності має великий вплив на расову та культурну терпимість, але, мабуть, допомогла створити для уряду політичну підтримку серед етнічних спільнот.

ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКИ

Здійснення політики — складна проблема. Жодну політику не можна задумати так, щоб вона містила всі можливі важливі адміністративні подробиці. Творці політики мусять покладатися на інших для того, щоб запровадити в життя свої пропозиції. Типова інститу-

ційна особливість ліберально-демократичних країн полягає в тому, що творці політики (законодавча та виконавча гілки влади) — не адміністратори, які здійснюють політику. Крім того, більшість ініціатив у сфері державної політики складні й сумнівні. Розглянемо запровадження податку на товари та послуги (ПТП) по всій країні 1990 року. Крім самого законодавства, уряд мав створити пояснювальні циркуляри з питань оподаткування, навчити сектор роздрібної торгівлі процедурних тонкощів справляння податків, а також згладити широке громадське невдоволення. У багатьох підприємствах треба було замінити або перепрограмувати касові апарати, а також навчити споживачів. Інший приклад — шкільні навчальні програми. Тисячі учнів та вчителів працюють у рамках директив, виданих провінційним міністерством освіти. І все ж таки як ми знатимемо, що подробиці програми, розроблені в міністерській конторі, фактично доходять до класу? Інша проблема здійснення політики — влада. Ліберально-демократичним урядам потрібне співробітництво з приватним сектором і навіть іншими урядами для того, щоб справа просувалася, бо вони не можуть просто змусити до дотримання нормативів нової політики.

Подібні проблеми переконали дослідників державної політики, що здійснення — це одна з найскладніших фаз процесу вироблення політики. Гогвуд і Ган показали це на прикладі власної моделі “досконалого здійснення”¹. Вони не вважають, що така досконалість досяжна на практиці. Фактично все стоїть якраз навпаки. З їхнього переліку десяти чинників, які визначають досконале здійснення політики, видно його неможливість. Трохи песимістичний висновок полягає в тому, що до певної міри ми повинні сподіватися невдачі, бо політика майже ніколи не здійснюється належним чином. Ми до цього незабаром повернемося, але спочатку з’ясуємо, що треба для досконалого здійснення політики. Гогвуд і Ган окреслюють десять передумов досконалого здійснення політики і потім намагаються оцінити імовірність їхнього існування в реальному світі.

1. *Відсутність неподоланих зовнішніх обмежень.* Іноді навколишній світ не співпрацюватиме, а сили поза контролем творців політики своїм втручанням зроблять здійснення політики не просто важким, а неможливим. Наприклад, суди можуть вирішити, що політика і програми неконституційні. Адміністраторам не залишається нічого іншого, як повернутися до креслярської дошки.

2. *Наявність відповідного часу і достатніх ресурсів.* Можуть бути сподівання, що політика спрацює за нереально короткий період часу. Гогвуд і Ган наводять приклад спроби побороти расизм та інші види дискримінації, часто глибоко закорінені та важкі для подолання. Іншим прикладом могла б бути рівноправність у наймі на роботу. Навіть прихильники такої рівності визнають, що механізми, які привели до різниці у доходах та можливостях, глибоко закорінені як конкретно в економіці, так у суспільстві взагалі. Неймовірно, що навіть рішуче втручання дасть негайні позитивні результати. Інша проблема – недостатність ресурсів, потрібних для ефективного здійснення програм. У поточний період фінансових обмежень багато старих і нових програм опиняться у скрутному становищі. Робити щось з меншими витратами — річ похвальна, але іноді нестача означає кінець всієї справи.

3. *Наявність потрібних комбінацій ресурсів.* Для здійснення політики потрібно, щоб ресурси були не лише відповідні, але також доступні в належний момент часу. Наприклад, якби Канада збиралася започаткувати універсальну програму догляду за дітьми, то треба було б мати висококваліфікованих вихователів для забезпечення персоналом великої кількості нових центрів. Матеріальні та фізичні ресурси також важливі і мають надходити неперервно відповідно до потреб, продиктованих здійсненням політики.

4. *Політика ґрунтується на надійній теорії.* У розділі шостому показано, яким чином визначення проблеми стає по суті політичним процесом. В центрі його стоїть спірне бачення суспільних інтересів і спірне уявлення про чинники, що лежать в основі даної політичної проблеми. Кожен варіант політики — це гіпотеза щодо наявних чинників та найплідніших способів

втручання. Якщо теорія хибна, то не можна сподіватися, що політика матиме позитивний вплив. Її здійснення обернеться невдачею. Наприклад, СНІД — смертельна хвороба, що здебільшого передається статевим шляхом. Державна політика боротьби з таким епідемічним захворюванням спиралася головню на освітні кампанії, виходячи з припущення, що люди, ознайомлені з методами безпечних статевих стосунків, матимуть стимули для їх використання. Це припущення може бути помилковим. Приклад запеклих курців та п'яниць показує, що людина може знати про тяжкі наслідки певної поведінки, але вважати, що “зі мною цього не станеться”.

5. Зв'язок між причиною і наслідком прямий і безпешкодний. З точки зору здійснення політики добра теорія має бути надійною. Якщо зв'язок між причиною і наслідком невиразний або далеко небезпосередній, то навряд чи політичне втручання буде успішним. Політика рівноправного найму на роботу виходить з припущення, що дискримінація — це наслідок складних суспільних, політичних та економічних чинників, які неможливо нейтралізувати в зародку. Наприклад, статеві стереотипи кореняться у сімейних традиціях, шкільних навчальних програмах, рекламі і навіть у нашій мові. Але ідея полягає в тому, що “ми маємо з чогось починати”. Однак на цьому рівні розуміння нам не треба сподіватися на негайні позитивні результати, бо політика торкається лише симптомів і часткових причин.

6. Відносини залежності мінімальні. Можна уявити собі два інституційні крайні випадки: на одному кінці — єдине агентство, відповідальне і компетентне для здійснення політики, а на другому — багато учасників, кожен з яких має погодитися з певним аспектом стратегії у здійсненні політики для того, щоб справа рухалась уперед. За однакових інших умов здійснення політики у другому сценарії буде важчим, ніж у першому. Коли дедалі більше розосереджена влада, то дедалі більше залежною стає агентство від інших, а здійснення політики важчим.

7. Цілі узгоджені і зрозумілі. У попередніх розділах стверджувалося, що цілі часто невідомі навіть творцям

політики, які підтримують дану ініціативу. В принципі більша однорідність розуміння цілей веде до більшої ймовірності успішного здійснення політики.

8. *Завдання поставлено у правильній послідовності.* Здійснення політики можна вважати послідовними ланками дії від задуму до кінцевого результату. Це неминуче веде до логічної послідовності завдань; якщо ж цього чітко не закладено або не дотримано порядку виконання, політика зазнає невдачі.

9. *Досконалий зв'язок і координація.* Цей пункт охоплює деякі інші передумови, але відрізняється тим, що в такому випадку учасники гри під назвою “здійснення політики” діють на тій самій інформаційній базі, яку однаково розуміють. Принаймні вони розумітимуть, коли щось буде не так, і зможуть визначити різницю в сприйнятті, щоб прийти до згоди.

10. *Влада і дотримання ухваленної політики.* Як визнають Гогвуд і Ган, це найменш досяжна умова досконалого здійснення політики — умова того, що люди з повноваженнями мають також реальну владу і досягають повного виконання підлеглими своїх наказів. Звісно, це фантазія, але якщо проблема полягає в тому, щоб зібрати багато людей для спільної роботи, то, очевидно, легше її робити, якщо ці люди просто слухаються інструкцій. Що краще вони слухаються, тобто слухаються механічно, то “чистіший” процес здійснення політики.

“Досконале здійснення політики” може здатися або цілковитою фантазією, або страшним кошмаром. У такому розумінні “досконалість” і не досяжна, і не бажана. Питання не в тому, що така досконалість коли-небудь можлива або її слід домагатися. Наприклад, якщо допускати недосконали інформацію і неясні цілі, то здійснення політики обернеться на колективну навчальну вправу для всіх організацій. Досконале механічне дотримання політики в цій ситуації було б руйнівним, оскільки організації мають учитися в навколишнього середовища та на власній практиці і, якщо потрібно, вносити поправки. Але модель Гогвуда і Гана таки висвітлює головне: реальний світ рідко коли задовольняє будь-яку з цих передумов, не кажучи вже

про всіх разом, отож певний ступінь невдачі “майже неминучий”².

Тому дослідження здійснення політики, здається, падає у сферу “похмурої науки” аналізу політики. Воно показує, чому справи не можуть або не будуть зроблені належно. Класичний твір цього жанру Джефрі Пресмана і Аарона Вілдавського має відповідний песимістичний (і водночас гумористичний) заголовок: “Здійснення політики: Як великі сподівання у Вашингтоні розбиваються щент в Окленді, або чому дивно, що федеральні програми взагалі працюють. Сага про Управління економічним розвитком, яку переказали два симпатичні спостерігачі, що пробують дійти певних висновків на фундаменті зруйнованих надій”. Ця книжка присвячена програмі міської зайнятості, відомої під назвою “Оклендський проект”, проголошеній 1966 року. В той час безробіття в Окленді становило 8,4 відсотки й охоплювало головно негрів центральної частини міста. Програма під орудою Управління економічного розвитку (УЕР) передбачала витрачання понад 23 мільйонів доларів на проекти різноманітних громадських робіт. Створювалося десь 3000 робочих місць за допомогою інноваційного проекту, згідно з яким підприємці, домагаючись позики УЕР або підтримки, мали подати план зайнятості, що показував би, як вони підбиратимуть групи для надання допомоги. Як зазначають Пресман і Вілдавський, Оклендський проект користувався широкою політичною підтримкою, не був настільки важливим, щоб спокушати до політичних втручань, і мав значні кошти під рукою у відповідний час. І все-таки за три роки було витрачено лише 3 мільйони доларів, головно на побудову шляхопроводу та оплату архітекторів. Чому Оклендський проект зазнав невдачі, якщо йому не перешкождали жодні драматичні події або втручання?

Від самого початку “успіх програми УЕР залежав від узгодженості дій різних груп учасників з різними організаційними цілями”³. Цей проект охоплював принаймні п’ятнадцять різних груп учасників, причому деякі з них належали до того самого агентства. Серед інших сюди входило п’ять різних груп самого УЕР, Міністерство охорони здоров’я, освіти та соціального забезпе-

чення, Міністерство праці, Міністерство військово-морського флоту США, місто Окленд та негритянські лідери. Крім цього, були учасники з приватного сектора, які мали створити робочі місця за допомогою коштів УЕР. Усі ці учасники сильно різнилися рівнями зобов'язаності, розумінням кінцевості проекту та спроможністю. Мало того, процес здійснення програми був позначений потребою виконання певної сукупності завдань та досягнення узгоджень ще перед його початком. Пресман і Вілдавський назвали ці пункти рішення, що вимагали узгодження між багатьма групами учасників, для того, щоб сприяти здійсненню програми. Вони зробили припущення, що 30 пунктів рішення вимагають підсумково 70 узгоджень. Якщо припустити, що ймовірність узгодження одного пункту дорівнює 80 відсоткам, то шанси на завершення цього процесу склали б одну мільйонну. Навіть якщо припустити нереально велику ймовірність 99 відсотків одного узгодження, то шанси успішного здійснення програми сягали б лише 50 відсотків. "В усякому разі, остаточна ймовірність успіху дуже мала"⁴.

Дослідження Пресмана і Вілдавського стосувалося американської програми зайнятості з проблемами, можливо, властивими тільки тій політичній системі. Однак, хоча кількість учасників і їхня незалежність, може, значніша у більш фрагментованій американській системі, ніж у Канаді, Британії чи Франції, відмінності у здійсненні програми, напевне, не такі великі. У випадку Канади федералізм така ж потужна сила, як і в США, хоча законодавча влада начебто діє злагодженіше. Іншим важливим аспектом Оклендського проекту був його відносно безперечний характер. Це не була політика і програма, стосовно якої учасники твердо дотримувалися різних поглядів. Він був позначений консенсусом, згодою і спокоєм. У випадках, коли принципи різняться, визначення проблеми широко розходяться, учасники мають стимули перешкоджати, затягувати і зводити справу нанівець, можна сподіватися навіть меншої ймовірності здійснення програми.

На щастя, справи не такі безнадійні. Наступні праці показали, що ймовірність здійснення програми збільшується, якщо спиратися на трохи інші, але вірогідні

припущення, ніж ті, які висунули Пресман і Віддавський. Зрештою справи виконуються, хоча й недосконало. Модель здійснення програми Пресмана — Вільдавського складається з ланцюга статистично незалежних вузлів або пунктів узгодження з відповідними ймовірностями. Якщо послабити вимоги до цієї моделі у п'ятьох відношеннях, то ймовірність узгодження зросте⁵. По-перше, нереально припускати, що учасники спробують лише один раз домогтися узгодження. Вони можуть наполягати на цьому багато разів. По-друге, пункти узгодження не завжди незалежні, а можуть утворювати такий пакет або в'язку, що одне узгодження відбивається на кількох інших. Наприклад, рішення про вибір типу комп'ютера для використання може визначити вибір програмного забезпечення. По-третє, існує ефект лавини, коли попередні узгодження практично збільшують ймовірність майбутніх. Таке сталося з канадською системою охорони здоров'я в 50-і, а потім у 60-і роки. Отава запропонувала розділити витрати з провінціями, і з кожним приєднанням однієї провінції до системи зростала імовірність приєднання інших, бо ставало політично щораз важче відмовлятися від федерального фінансування. По-четверте, для скорочення ланцюга рішень можна використати стратегії зменшення програми. І нарешті, можна припустити більшу, ніж 99 відсотків, імовірність одного узгодження, що матиме значний вплив на його загальну величину.

Якби перспективи здійснення політики були такими безрадісними, як передбачали деякі наукові джерела, то вироблення політики здавалося б безнадійною справою. Але справи, може, не такі погані. Чеки пересилаються, до регулювання прислухаються, а програми запускаються. Вони рідко коли працюють досконало (бо що працює досконало?), але є підстави для надії. Однак уроками здійснення політики не можна нехтувати. Важко впливати на перебіг справ, а ще важче, коли ситуація відходить щораз далі від передумов Гогвуда і Гана. І може стати ще важче, ніж це потрібно. Якщо ми сподіваємося, що дії навколишнього світу ведуть до досконалого здійснення політики, то приречені на розчарування. Іншими словами, якщо ми дивимося на

здійснення політики як на контроль, як на офіційне вдосконалення певного цілісного задуму, то майже з визначення видно, що це навряд чи можливо, адже ми знаємо, як насправді функціонують соціальні системи, організації і ліберально-демократична влада. Мейджоун і Вільдавський наполягають на розгляді здійснення політики як еволюції, а не контролю:

Здійснення політики – це еволюція. Оскільки вона відбувається у світі, який ми не створили, ми опиняємося посеред процесу, між тими подіями, що сталися раніше, і тими, що (сподіваємось) наставатимуть пізніше... Коли ми беремося до втілення політики в життя, ми її змінюємо. Коли ми змінюємо обсяг або вид виробничих факторів, ми маємо намір змінити також обсяг виробництва, навіть якщо тільки для того, щоб повернути його на той рівень, на якому колись мав бути. Таким чином, трансформуючись, політична теорія приводить до різних результатів. Коли ми дізнаємося з досвіду, що здійснення і бажане, то виправляємо помилки. Наскільки ці поправки взагалі значущі, настільки змінюються наші політичні ідеї, а також наслідки політики, бо ідея втілюється в дію⁶.

Тому здійснення політики — це процес виконання, вдосконалення, реалізації планів і концепцій. Він має місце в реальному світі з його множинністю влади, повноважень, організацій, а тому неминуче набуває вигляду боротьби. Мудрість у справах здійснення політики починається від розуміння того, що воно і важке, і має характер експерименту. Людям, які не люблять несподіванок, не слід братися до здійснення політики. Надійніший погляд полягає в тому, що здійснення політики, якщо воно вдається, означає втілення політики в дію, її конкретизацію і неминучий відхід від початкової концепції і задуму. Жодне планування на стадії проектування політики не врахує кожної непередбачуваної обставини. Ось чому здійснення політики треба розглядати як пробу, як можливість чогось навчитися і, якщо можна, виправити. Але тут виникає питання про успіх і невдачу та як ми їх оцінюємо.

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ЦІЛЕЙ

Чимало політичних дискусій про варіанти державної політики, а також технічне оцінювання присвячено питанням успіху і невдачі. Оскільки державна політика — це розв'язок проблеми, то природно запитати, чи проблему успішно розв'язано. Чи політика приносить результати? Потоки політичної критики та аналізу, які пливають з внутрішніх оглядів, парламентських комітетів і комісій, спеціальних комісій з окремих питань, мозкових центрів, наукових часописів та засобів масової інформації, зайняті цим питанням. Відповіді відрізнятимуться залежно від критеріїв оцінювання, стилю аналізу і розуміння змісту політики з огляду на цілі та визначення проблеми.

Перед тим як переходити до обговорення цього питання, доречно зробити кілька застережень. Перше стосується ідеї масштабу. Успіх — це не якась категорична справа. Можуть бути “малі” або “скромні” успіхи. Іноді можна навіть запропонувати кількісну оцінку успіху даної державної політики. Наприклад, можна сказати, що програма запобігання злочинам характеризується 30-а відсотками успіху, якщо зменшує злочинність такою ж мірою. Майже кожна державна політика або програма матиме певний шанс на успіх, а ретельний аналіз повинен спробувати визначити його якомога точніше. Однак дуже мало варіантів політики досягають повного успіху; більшості з них властиві принаймні малі невідповідності або “невдачі”.

Друге застереження стосується цінності, якою ми наділяємо успіх і невдачу. Позитивні та негативні відтінки цих слів мають ілюзорний зміст. Успіх можна вузько визначити як досягнення поставлених політичних цілей або завдань, але ніщо не змусить експерта погодитися з ними. Політика переходу університетського фінансування з провінційних скарбниць на оплату за навчання могла б бути надзвичайно успішною, але експерт критикуватиме цей “успіх” з інших причин. І, навпаки, деякі політичні невдачі викличуть радість у певних колах. Наприклад, очевидну невдачу фе-

дерального та провінційних урядів зупинити відкриття самостійних клінік штучного припинення вагітності сприйняли як свято групи, що обстоює право жінок на вільний вибір у цьому питанні.

Важливо нагадати, що успіх політики надзвичайно важко виміряти, головню тому, що політичні цілі часто невиразні. Чотири класичні проблеми перешкоджають чіткому з'ясуванню політичних цілей. Перша зводиться до того, що намічені цілі державної політики можуть бути невиразними і неточними. Наприклад, мало які з варіантів політики настільки конкретні, як обіцянка консерваторів 1988 року створити 200 тисяч нових місць у дитячих закладах протягом наступних семи років. Питання не в тому, що творці політики зумисне намагаються приховати свої цілі, хоча й це іноді може мати місце, а в тому, що за своєю природою політика як організаційна основа складного плетива дій звичайно ставить цілі та завдання в абстрактній формі. Вона має "відкриту структуру".

Друга класична проблема не така небезпечна, але все-таки дражлива. Справжні цілі та завдання політики можуть ховатися за риторичним фасадом політиків, які бояться громадської критики. Коротко це питання обговорювалося у розділі першому. Формально всі сподіваються, що державна політика розглядатиме конкретні політичні проблеми неупередженим чином. Це не означає, що люди сподіваються на ідеологічну нейтральність політики, а на те, що ліберальний, консервативний та новодемократичний уряди діятимуть у суспільних інтересах, як вони їх розуміють. Офіційна мета державної політики — підвищення суспільного добробуту. Але політика також зачіпає вузлі урядові інтереси, і небагато урядів можуть опиратися спокусі використання політики для досягнення власних цілей. Урядові політичні інтереси зводяться до його популярності (як серед народного загалу, так і заявлених прибічників), потенційної можливості перевиборів і того, що можна назвати партійною вигодою. Ці питання обговорюватимуться нижче.

Популярність — це виправдана ціль для уряду в демократичному суспільстві, бо вона означає громадську

підтримку або схвалення. Однак у світі політики популярність звичайно вважається плодом догодження або вузьким інтересам за рахунок більшості, або інтересам більшості за рахунок прав меншості. Приклад першого — дозвіл медикам обмежити або заборонити акушерство. Такий захід ошчасливілює потужну професійну групу, але широке використання акушерок в інших країнах показує, що він перешкоджає ефективному вибору в галузі охорони здоров'я. Приклад другого — екстенсивна розробка ресурсів замість задоволення вимог корінних народів, що згубно впливає на їхні землі та їхній спосіб життя. Коротко кажучи, урядова політика може бути популярною, але неправильною.

У цих прикладах уряд домагається загального схвалення або принаймні схвалення основних меншин, які не відчують справжньої відданості теперішній владі. Однак уряди також мають залишитися популярними серед заявлених прибічників, особливо членів партії. Звичайно члени партії більш ідеологічно налаштовані, ніж країна в цілому, а тому змушують творців урядової політики балансувати між двома полюсами підтримки. Наприклад, на федеральному рівні консервативна партія значно правіша від загальної громадської думки в таких питаннях, як смертна кара, аборт, приватизація і скорочення бюджетного дефіциту⁷. Партійні лідери мусять якимось згладити цю тенденцію і не відштовхнути основну масу виборців.

Ясна річ, популярність і перевибори нероздільні в голові політика, але їх можна розрізнити за допомогою аналізу. Популярність стосується загальної думки про схвалення або несхвалення, а інтереси щодо перевиборів зосереджуються на виборчих округах і стимулах голосування за чи проти. Останнє має справу із специфічними вигодами, які приносить політика виборчим округам незалежно від загального образу політики. Канадський уряд — найбільший у країні працедавець і розтратник, а тому партії при владі можуть змінювати структуру видатків на користь округів, на їхню думку, стратегічно важливих для перемоги на виборах. Наприклад, “коливні” округи, яким властива тенденція віддавати перевагу то одній, то другій партії невеликою кількістю голосів, належать до такої групи.

Раціональний уряд, домагаючись максимальної кількості своїх прихильників у парламенті, спрямовуватиме допомогу таким округам для того, щоб збільшити свої шанси на перемогу в наступних виборах⁸.

Останній вид політичного інтересу – партійна вигода (винагороджувати товаришів і карати ворогів), що стара, як сама політика. Її можна досягти багатьма незначними кроками — від заміни політично призначеної попереднім урядом особи своїм власним прибічником до надання контракту фірмам, що зробили внесок у партійний фонд для виборчої кампанії. Її досконаліші способи можуть поєднуватися із зацікавленням у перевиборах, як це показала раптова щедрість федерального уряду до прем'єр-міністрового виборчого округу Манікуаган⁹. Винагороджування товаришів часто означає винагороджування виборців, які вас обрали, тому, як правило, округи, що обрали членів парламенту або законодавчої асамблеї, що стали міністрами, мають добрий доступ до розподілу контрактів, громадських робіт і програм створення робочих місць¹⁰.

Зацікавленість усіх урядів підтримкою популярності, перевиборами і винагороджуванням товаришів іноді затемнює, хай навіть частково, проголошені цілі політики. Але уряд вважається негідним або корумпованим, якщо відкрито заявляє про такі інтереси, а тому більшість урядів приховують їх за нейтральною мовою про ухвалення технічного рішення. Урядова установа буде переміщена з округу противника в округ міністра з міркувань “адміністративної ефективності”. Порожні пасажирські потяги і далі курсуватимуть завдяки відданості “змішаній транспортній системі”. Здоровий глузд підказує, що фактично політичні мотиви можуть визначати подібні рішення, але, звісно, будуть приховані і заперечувані. Існують засоби накопичення свідчень про наявність таких мотивів (наприклад, інтерв'ю, визначення наслідків), але такі свідчення ніколи не бувають переконливими перед лицем повторних заперечень політичних діячів, які ухвалюють рішення.

Третя класична проблема визначення завдань і цілей державної політики теж коротко обговорювалась у розділі першому. Небагатьом варіантам політи-

ки властива єдина головна ціль. Іншими словами, більшість варіантів політики стосується великої кількості проблем і тому самі утворюють врівноважену сукупність розв'язків і цілей. Часто ці множини цілей суперечать одна одній, тож уряд мусить уважно вибирати середній курс між ними. Соціальні програми спрямовані на підвищення доходів, але якщо вони занадто щедрі, то можуть привести до добровільного безробіття. Одна програма, як-от страхування на випадок безробіття, забезпечує певним рівнем доходів, допомогою породіллю і перекваліфікацією. Проблема навіть ще несприятливіша у такій широкій сфері, як екологічна політика: гучна фраза на зразок "підтримуваного розвитку" не допомагає зняти напруження між захистом довкілля та заохоченням економічної діяльності. Це ставить перед аналізом проблему, які цілі та завдання обрати для визначення політики. Справа далі ускладнюється тим, що два варіанти політики, послідовних і цілісних, можуть суперечити один одному. Сільськогосподарська політика може спрямовуватися на підтримку ферм і належного прибутку фермерам, тоді як політика у сфері відсоткової ставки може збільшити боргові зобов'язання до такої міри, що витіснить ферми з ринку. Хоча все це можна зовсім логічно пояснити з гочки зору широких політичних пріоритетів, така суперечливість варіантів політики збиватиме фермерів з пантелику своєю ненормальністю.

Остання проблема оцінювання політичних цілей – це обмежена точність наших вимірювальних знарядь. Навіть припустивши, що цілі політики ясні і послідовні, важко визначити вплив цієї політики на намічену групу населення і перевірити, чи їх досягнуто. Деякі з цих проблем обговорювались у розділі третьому. Оскільки політика просякнута розподільчими і ціннісними суперечностями, завжди будуть дискусії щодо наслідків політики залежно від заторкнутих інтересів. Гочно оцінити політику з широким діапазоном наслідків буває просто неможливо. Наприклад, під час обговорення УВТ уряд Малруні обіцяв запровадити політику "коригування" для того, щоб пом'якшити вплив цієї угоди на зайнятість. Спеціальна комісія з цього питання подала свою доповідь під назвою

“Коригування заради перемоги” 29 березня 1990 року. Її завданням було “виокремити конкретні питання або обставини “коригування”, породжені канадсько-американською угодою”, але її висновок зводився до того, що неможливо безпосередньо пояснити будь-яку втрату робочих місць впливом УВТ.

Було вичерпно досліджено можливість конкретної допомоги особам, які постраждали від УВТ. Головна перешкода щодо цього — це проблема розрізнення наслідків УВТ і ширшого, глобального економічного середовища. На думку нашої комісії, фактично неможливо чітко й остаточно пов'язати певну економічну подію, як-от закриття заводу, винятково з впливом УВТ. Залежно від обставин ту саму подію, серед іншого, можна було б також пояснити глобальними економічними змінами, технологічною застарілістю або просто поганим управлінням. Мало того, оскільки УВТ викличе численні невловимі і складні наслідки, то практично втрату будь-якого робочого місця, незалежно від її фактичних причин, можна було б подати як підставу для одержання коригувальної допомоги внаслідок запровадження УВТ. Оскільки кожен, хто мав би право на таку допомогу, безперечно, домагався б її, то будь-яке агентство, зайняте наданням коригувальної допомоги, мусило б розглядати всі “за” і “проти” щодо втрати кожного робочого місця будь-де в Канаді¹¹.

Тому спеціальна комісія з цього питання не рекомендувала запроваджувати спеціальну програму коригування, пов'язану з УВТ, а натомість запропонувала заходи сприяння “невідкладному повторному залученню до складу робочої сили всіх працівників, усунутих з нього внаслідок будь-яких економічних змін”¹². Ці заходи охоплювали покращення системи загальної та професійної освіти, програми сприяння кращому співробітництву працівників і керівництва у сфері виробничого навчання, програми пристосування до нових економічних умов, податкові стимули компаніям у створенні власних програм професійного навчання, мінімальні норми на попереднє повідомлення про тимчасове звільнення працівників і законодавство про вихідну допомогу, переорієнтація програм ринку робочої сили (наприклад, страхування на випадок безро-

бітття) від підтримки рівня доходів до сприяння зайнятості, розширення наукових досліджень і розробок, а також зменшення міжпровінційних бар'єрів для торгівлі та рухливості робочої сили. Це мали бути *загальні* програми пристосування до зміни економічних умов, бо спеціальна комісія виходила з того, що фактично немає засобів визначення впливу УВТ на рівні індивідуальної зайнятості.

Тому політичні цілі можуть бути неточними, прихованими, численними і непіддатливими кількісному вимірюванню. Оскільки визначення успіху політики залежить від знання цілей, що нею рухають, то могло б здатися, що подібні оцінки або неможливі, або марні. Але це не так. Політичні експерти повинні змиритися з цією неоднозначністю (потребою тлумачити і захищати) і намагатися дати настільки точну оцінку й аналіз політичних цілей, наскільки дозволяє їхній талант.

Зберігаючи в пам'яті ці застереження, тепер можна повернутися до розгляду успіху і невдачі державної політики. Кожна державна політика має вигляд певної заяви, нехай навіть неясної і суперечливої, про намічену проблему і поставлені цілі. Перше завдання під час оцінювання успіху і невдачі полягає в тому, щоб виокремити проблему і цілі; друга — визначити вплив політики, щоб побачити, чи вона досягла наміченого. Загалом чим далі ціль від реальних наслідків, тим більша невдача. Але, як показано у розділі третьому, політика має широкий діапазон наслідків, передбачуваних і небажаних. Оцінка наслідків не така пряма, як здається, бо зовсім неясно, що одні впливи важливіші за інші. Решта цього розділу присвячена обговоренню чотирьох головних концепцій впливу політики, що лежать в основі більшості політичних дискусій.

КОНЦЕПЦІЇ ВПЛИВІВ ПОЛІТИКИ

ПРЯМИЙ ВПЛИВ

Найприродніший спосіб визначення впливу політики полягає в тому, щоб з'ясувати цей вплив на намічену групу населення, або, як ми називатимемо, *прямий*

вплив. Який вплив матиме сільськогосподарська політика на сільське господарство, освітня політика на освіту, а транспортна політика на транспорт? Кожній державній політиці властива виразна функція — розв'язати або спробувати розв'язати деякий офіційний набір проблем. Політика має також приховані функції (наприклад, віддячування прибічникам уряду), про які піде мова пізніше. Поки що ми матимемо справу з офіційним полем дії політики, тобто, конкретніше, з офіційними проблемами, що його визначають. З'ясування прямого впливу політики означає з'ясування їх ефективності в ролі офіційного засобу розв'язання проблеми. Цілком доречно і необхідно судити про прямий вплив з урахуванням альтернативних визначень проблеми, але в більшості випадків це означало б визнати таку політику невдачею. Під час нашого обговорення вважатимемо заданим визначення політичної проблеми. Отже, перший крок до оцінки успіху прямого впливу — це встановлення політичних цілей, які за нормальних умов знайдуть своє вираження у низці пов'язаних програм. Невдала спроба консерваторів розробити національну стратегію догляду за дітьми 1988 року дуже добре ілюструє цей момент. Сама ініціатива використовувала кілька різних знарядь і спрямовувалася проти існуючих варіантів політики і програм на федеральному та провінційному рівнях.

Проголошення в 1987 році Національної стратегії догляду за дітьми і супровідний законопроект "С-144" стали кульмінацією чотирирічного аналізу політики та дискусій¹³. Ліберальний уряд призначив Спеціальну комісію з питань догляду за дітьми на чолі з Кеті Кук у травні 1984 року. Її доповідь, подана у березні 1986 року, обстоювала всеохопну систему догляду за дітьми (включно з програмами відпустки батькам), що мала фінансуватися повністю з державного бюджету, бути неприбутковою і без застосування плати за користування. Комісія виявила, що 1984 року в країні було тільки 172 000 ліцензованих місць у дитячих закладах, здатних обслужити лише 9 відсотків дітей, батьки яких працюють або вчать більше ніж 20 годин на тиждень. Решта припадала на неліцензований догляд: 494 000 дітей — цілодобово, 1 284 000 дітей — цілодо-

бово перед шкільними заняттями і після них, 2 739 000 дітей — упродовж частини дня або окремі дні¹⁴. Комісія закликала до федерального лідерства у цій сфері шляхом використання своєї купівельної спроможності: Отава мала б розділити з провінціями значну частину витрат. Щорічні витрати на повністю фінансовану систему догляду за дітьми у 2001 році мали становити 11,3 мільярда доларів, з федеральною часткою у 55 відсотків, тобто 6,2 мільярда доларів¹⁵.

Поки згадана комісія роздумувала, для розгляду проблеми догляду за дітьми уряд призначив спеціальний парламентський комітет, очолюваний Шерлі Мертіном. Він подав у березні 1987 року свою доповідь, яка суттєво різнилася від підходу спеціальної комісії. Замість того, щоб переглядати всю будівлю існуючих програм догляду за дітьми з метою створення започаткованої і керованої федеральним урядом системи, Комітет Мертіна рекомендував поступові зміни до існуючих статей податкового кодексу та програм. Наприклад, відрахування витрат на догляд за дітьми з оподаткованого доходу мало бути замінене некомпенсаційними витратними *пільгами* і доповнене компенсаційними податковими *пільгами*. Перші мали забезпечити перетікання допомоги родинам з меншими доходами (внаслідок прогресивного характеру системи оподаткування доходів відрахування з оподаткованого доходу мають більше значення при високих рівнях доходу, а податкові пільги — при нижчих рівнях). Другі мали допомогти родинам, у яких лише хтось один з подружжя працював поза домом¹⁶. Зберігаючи в силі статті про догляд за дітьми згідно з Канадським планом допомоги (Canada Assistance Plan), спеціальний парламентський комітет запропонував Закон про родину і догляд за дітьми для того, щоб спрямувати федеральні кошти на центри ліцензованого догляду за дітьми, родинні дитячі садки і служби підтримки родини.

Саме на тлі таких рекомендацій міністр охорони здоров'я та добробуту Джейк Еп проголосив Національну стратегію з питань догляду за дітьми. Вона мала три складові: 1) податкові пільги родинам з малими дітьми; 2) нова програма з розподілом витрат між фе-

деральним і провінційними урядами; 3) Фонд спеціальних ініціатив у сфері догляду за дітьми. Вдосконалену систему податкових пільг було запроваджено негайно: збільшено вдвічі (від 2000 до 4000 доларів на одну дитину протягом року) відрахування витрат на догляд за дітьми з оподаткованого доходу й усунуто максимально допустимі витрати у 8000 доларів на одну родину. Законопроект С-144, тобто Канадський закон про догляд за дітьми, був поданий на розгляд до парламенту в липні 1988 року. Міністр ясно виклав його цілі:

Наша стратегія закликає до подвоєння кількості місць у дитячих закладах, тобто збільшення на 200 000 нових і субсидованих місць протягом наступних семи років. Федеральний уряд зобов'язується забезпечити 75 відсотків провінційних капіталовкладень для створення цих нових місць у неприбуткових дитячих закладах, а також 50 відсотків діючих субсидій для існуючих і нових неприбуткових та прибуткових місць¹⁷

Але Національна стратегія також мала за мету якість і доступність послуг. Закон про догляд за дітьми передбачав угоди між федеральним урядом та провінціями (і територіями), частиною яких мало бути встановлення норм у сфері догляду за дітьми в регіонах стосовно співвідношення кількості дітей та вихователів, величини дитячих груп, кваліфікації персоналу, змісту програми, участі батьків, медичного нагляду та правил безпеки.

Таким чином, прямий вплив політики означає її дію на намічені групи населення. Законопроект С-144 успішно пройшов через Палату громад 26 вересня 1988 року, але зупинився в Сенаті, коли було оголошено про вибори, отож неможливо оцінити його вплив на ситуацію в Канаді у сфері догляду за дітьми. Багато критичних зауважень до законопроекту (і, безсумнівно, до його прямого впливу в разі його втілення в життя) спиралися на міркування про ефективність. Наприклад, опозиція та прихильники догляду за дітьми називали податкові заходи марнотратством грошей, котрі можна було б спрямувати на всеохопну систему,

от хоч би систему, запропоновану комісією на чолі з Кук. У разі запровадження в життя Закон про догляд за дітьми і Національна стратегія встановлювали надзвичайно виразну міру намічених цілей: створення 200 000 місць за сім років з дотриманням відповідних стандартів. З багатьох причин його можна було б вважати невдачею, але у випадку досягнення поставлених цілей його прямиий вплив сприймався б позитивно.

Однак намічені цілі державної політики можуть бути двох відмінних типів. Називатимемо їх тут *кінцевими* і *проміжними* цілями. Під час політичних дискусій їх іноді плутають; справді, протягом минулих років оптимізм щодо ефективності знарядь управління привів творців політики до того, що вони зумисне прирівняли їх одні до одних. Кінцеві цілі — це кінцеві стани, на досягнення яких спрямована політика. Проміжні цілі — це побудова або встановлення засобів досягнення цих кінцевих станів. Наприклад, можна було б сказати, що кінцева мета канадської політики в галузі охорони здоров'я — поліпшення фізичного і духовного здоров'я канадців до такого ступеня, коли кількість виснажливих захворювань або нещасних випадків зведено до мінімуму і більшість канадців досягають максимальної середньої тривалості життя. Як показано у розділі сьомому, для досягнення цієї мети уряди використовують різні знаряддя. Будують лікарні для хворих, відкривають університети для навчання медиків і започатковують державні заходи у галузі охорони здоров'я, включно з контролем. Усе це — проміжні засоби досягнення кінцевої мети або кінцевого стану кращого здоров'я. Як тільки між проміжними і кінцевими цілями встановлюється зв'язок або припускається його існування, політична перспектива зміщується й увага звертається на досягнення перших цілей.

Однак виникає проблема щодо реальності зв'язку між проміжними й кінцевими цілями. Наприклад, неясно, чи збільшення кількості лікарняних ліжок або лікарів насправді покращує стан здоров'я населення вище за певний мінімальний рівень¹⁸. У науковій літературі, присвяченій питанням освіти, точаться гострі суперечки про вплив кількості учнів у класі на якість навчання¹⁹. Здається логічним, що чим менша кіль-

кість учнів у класі, тим більше часу вчитель може приділити індивідуально кожному, а це приведе до кращої успішності. Однак деякі факти вказують на те, що насправді це може й не справджуватися і що інші чинники, як-от соціально-економічні умови і навіть кількість домашньої роботи, мають більший вплив.

Ці питання просто виявляють гіпотетичний характер державної політики, схожий на розв'язування проблеми: до визначеної проблеми застосовується певна причинно-наслідкова теорія обґрунтування запропонованих розв'язків, а самі розв'язки у вигляді політики втілюються в життя. Однак люди часто плутають два види цілей і просто гадають, що кожен успіх у досягненні проміжних цілей — це дальший крок до кінцевої мети. Уряди часто збільшують цю плутанину, прирівнюючи ці цілі одні до одних. У 60-х і, особливо, 70-х роках творці політики були настільки впевнені у своїх знаряддях і методах, що говорили про викорінення бідності, створення економіки з повною занятістю робочої сили, тобто встановлення справедливого суспільства. Однак нині наростає скептицизм щодо ефективності наших засобів досягти такі кінцеві цілі.

ПОЛІТИЧНИЙ ВПЛИВ

Для того, щоб судити, чи політика успішна, життєво важливо спочатку запитати, стосовно чого вона успішна. Звичайна відповідь: стосовно наміченої групи населення, але однаковою мірою слушний контекст — політичні інтереси уряду, як-от популярність, шанси на переобрання і підтримка прихильників. Ці інтереси можуть іноді суперечити проголошеним цілям політики, отож якщо політика виявиться популярною навіть за незначного прямого впливу, вона могла б вважатися успішною самими політиками. Наприклад, Закон про рівноправну зайнятість стосується працівників фірм під федеральною юрисдикцією або тих, що співпрацюють з Отавою. Критики доводили, що знаряддя політики, на які він спирається, — фірми зобов'язані повідомляти про збільшення кількості жінок, визнаних меншин, корінного населення і людей з фізичними та

розумовими вадами серед своїх працівників, а також про свої плани в цьому напрямі, — занадто слабкі, щоб значно виправити ситуацію. Іншими словами, це означало, що, на їхню думку, політика обернулася невдачею. Однак, якщо вживати політичні терміни, то таке законодавство допомогло федеральним консерваторам створити собі образ творців прогресивної соціальної політики²⁰. Урядові програми витрачання бюджетних коштів часто спрямовані на здобуття популярності серед конкретних груп населення, як-от робітників або підприємців, а також обраних регіонів. Від таких програм можна сподіватися прямого політичного впливу, але навіть якщо їхній успіх щодо цього незначний, політики можуть їх цінувати за породжену ними підтримку. Видатним прикладом цього була видача в 1986 році контракту на технічне обслуговування літака “CF-18” монреальської Canadair, а не вініпезької фірми. Власна експертна комісія федерального уряду віддавала перевагу Вініпегу, але було зрозуміло, що консервативний кабінет обрав Монреаль з політичних причин, пов'язаних з утриманням опорної бази в Квебеку²¹.

Судячи з газетних статей, політичних коментарів та читацьких листів редактору, схильність політиків оцінювати політику на підставі інших, ніж технічні переваги, критеріїв викликає загальну зневагу. Але популярність не треба завжди розглядати в такому скептичному світлі. До певної міри і за певних обставин популярні кроки можуть бути правдивим відображенням цінностей широкої спільноти. На відміну від американців канадці віддають перевагу державному, а не приватному наданню таких послуг, як охорона здоров'я та пенсійне забезпечення. Відображаючи широку згоду з цих питань, уряди виражають уподобання спільноти і таким чином виконують важливу частину своїх повноважень.

Політичні наслідки можна усвідомлювати ширше, ніж популярність. Їх можна вважати впливом політики на політичну систему. Політологи тлумачать це як вплив політики на легітимність або стабільність політичної системи, а не просто на партію, що випадково опинилася при владі²². Звичайні громадяни можуть

дуже добре відрізнити *уряд від системи уряду*: наприклад, можуть не любити партію при владі, але все ще підтримувати ліберальну демократію і парламентський режим. Політика може бути успішною за своїм прямим або бажаним впливом, але невдалою з точки зору підтримання політичної системи. І, навпаки, політика може зробити уряд тимчасово непопулярним, але зміцнити політичну систему на довгий період. Іронія полягає в тому, що на Мічлейкську угоду можна дивитися з двох боків. На думку її критиків, угода означала б купівлю вимушеної конституційної згоди Квебеку за рахунок знищення країни. На думку її прибічників, навіть непопулярна угода була б ключем для об'єднання країни на тривалий період. Не всі варіанти політики, а лише вирішальні торкаються серцевини усвідомлення країни як окремого суб'єкта історії. Підтримка політичної системи і легітимність — визначальні умови для оцінки успіху чи невдачі політики.

Підтримка політичної системи і легітимність стосуються ідеологічних і символічних переконань, яких дотримуються члени спільноти, а тому неминуче стосуються символічних вимірів державної політики та її прямих наслідків. Наприклад, міжрегіональне тертя і суперництво в Канаді, очевидно, робить громадян або принаймні їхні уряди надзвичайно чутливими до усвідомленої несправедливості регіональної політики федерального уряду. Партія реформ Канади, намагаючись стати загальнонаціональною за масштабами, все ще закорінена в обурення західних провінцій Канади низкою федеральних програм, як-от Національною енергетичною програмою та податком на товари і послуги. У цих провінціях Канади сукупний ефект таких варіантів політики привів до підсилення регіонального невдоволення загальнонаціональними інституціями. Іронія полягає в тому, що хоча уряд Малруні прийшов до влади частково на платформі національного примирення, багато варіантів його політики кинули тінь сумніву на легітимність політичної системи як цілого. Зрозуміло, спадає на думку Мічлейкська угода, але ж і дискусії, породжені УВТ, також спонукали до глибокого песимізму щодо майбутнього Канади. Скорочення федеральних трансфертів провінціям на охо-

рону здоров'я та вищу освіту представлено як фінансові заходи ліквідації бюджетного дефіциту, але воно неминуче порушує питання про саму природу політичної системи, оскільки упродовж більшої частини повенного періоду сенсом існування Отави був перерозподіл. Якщо Отава відмовиться від своєї ролі в економічній політиці в рамках фінансування встановлених програм (ФВП), конституційної відповідальності, згідно з Мічлейкською угодою, і від своїх перерозподільчих обов'язків, здійснюваних за допомогою фінансових обмежень, то яка роль залишиться федеральному урядові?

Інший важливий символічний аспект політики — справедливість у сфері розподілу. Це поняття означає, що: 1) громадяни, навіть в упослідженому становищі, мають рівні політичні та юридичні права, 2) політичний вплив розподілений широко й рівноправно, а уряди реагують на інтереси суспільства, а не просто найвпливовіших громадян, 3) урядова політика не спрямована систематично на надання допомоги тим, хто вже користується неспівмірними вигодами. Як буде показано в наступному розділі, роль засадничих ідей, як-от рівноправність, рівність і справедливість, не можна скинути з рахунку в політичному процесі.

Досягнення цих ідеалів із загальним задоволенням неможливе, бо їх можна заперечити. Насправді саме цей факт спонукає до політичних дебатів. Крім того, в будь-який момент кожна політична система складається з коаліцій зацікавлених груп, котрі дивляться на такі цілі по-своєму. Внаслідок цього виникає постійна суперечка про справедливість. Якщо поширюється усвідомлення того, що творці політики діють несправедливо, то можуть виникнути сумніви щодо всієї системи. Частково поточну канадську конституційну кризу можна пояснити тим, що саме цим аспектам справедливості кинуто виклик. Стосовно проблеми рівних прав останнім часом усі — від жінок до груп корінного населення — скаржаться на те, що їхніх прав не поважають або не запроваджують у життя. Особливо ці групи населення нападали на Мічлейкську угоду, бо їм здавалося, що угода надає більше прав Квебеку і французомовним канадцям, ніж їм²³. Спостерігалися суттєві

розбіжності щодо значення справедливості як рівних шансів впливу на політику. Жителі західних провінцій вважають, що за відсутності рівноправно обраного та ефективного Сенату головні політичні рішення і далі ухвалюватимуть Квебек та Онтаріо. Увесь мічлейкський процес зазнав критики за закритість для співучасті громадян.

Третя складова справедливості дуже ризикує бути порушеною в реальному світі. За умов ліберально-капіталістичної економіки власність і багатство належить приватним особам; незалежно від розмірів державного втручання в такому випадку керуються правилом, що приватну власність треба поважати²⁴. Це ставить об'єктивні межі на вид знярядь, котрі уряди можуть використовувати для запровадження політики. Державна власність або експропріація має застосовуватися рідко; більше покладаються на пасивніші зняряддя, так що урядові цілі досягаються за допомогою дій приватних власників майна. Наприклад, фінансова політика і весь діапазон податкових видатків спрямований на заохочення економічного зростання та створення робочих місць шляхом сприяння інвестиціям, але це звичайно означає підтримку тих, хто вже має певне багатство. Мотивація уряду може бути цілком похвальною, однак з боку це здається винагороджуванням багатих і удачливих. Таке відчуття може тільки посилитися в період тривалих фінансових обмежень, коли стимули, надані підприємствам та інвесторам, здаватимуться взятими з асигнувань на соціальне забезпечення. Чисто розподільча природа такого варіанту політики, яка забирає кошти з соціальних програм і допомагає відносно заможним, привела деяких спостерігачів до думки, що це може породити "кризу легітимності"²⁵. В канадських умовах до таких загальних напружень капіталістичних держав додається довготривале регіональне невдоволення, й останнім часом поширена думка, що корінним народам систематично чиниться несправедливість.

Канадська державна політика (можливо, більше ніж в інших країнах — членах Організації економічного співробітництва і розвитку) щораз частіше опиняється на краю нелегітимності. Відчуження західних провінцій і незадоволення Квебеку — постійні складові ка-

надської політики — тепер підсилюють одне одного. Починаючи з Мічлейкської угоди та кризи в Ока, корінні народи вимагали кардинальних реформ. За умов такого невдоволення і високого рівня підозри серед інших груп населення в тому, що уряди не служать суспільним інтересам, майже кожна державна політика, незважаючи на її прямі цілі, розглядається через призму політичної легітимності. Багато з них визнано неповноцінними.

ЕКОНОМІЧНИЙ ВПЛИВ

Третій великий контекст, у межах якого судять про успіх політики, — це економічний вплив. Ясна річ, він міг би бути частиною прямого впливу політики, якби політика змінювала економічні обставини якимось певним чином. Кожен варіант політики має економічний аспект у тому розумінні, що підбиває підсумок витратам і вигодам. Хоча правда, що політика оцінюється такими термінами, їх обох краще віднести до параграфу під назвою “прямий вплив”. Економічний вплив, як ми його тут розуміємо, стосується впливу політики на економіку як одне ціле — на загальне розміщення ресурсів. Для обмеженої кількості варіантів політики, як от фінансова, монетарна або торговельна, прямий вплив та економічний вплив — синонімічні поняття. Для більшості варіантів політики вони зовсім різні.

Страхування на випадок безробіття (СБ) дає гарний приклад відмінності між економічним та прямим впливами. Доповідь Спеціальної комісії про страхування на випадок безробіття 1981 року розглядає цю відмінність з огляду на роль СБ у захисті певного рівня доходів і на ринку робочої сили. Як стверджується у доповіді, СБ — це “головна підпора канадської системи соціального забезпечення, яка захищає працівників від втрати заробітку внаслідок безробіття, хвороби або вагітності, не накладаючи на них печать отримувачів соціальної допомоги”²⁶. Тому прямим впливом СБ можна назвати її здатність захистити певний рівень доходів відповідної групи працівників, що стали тимчасово безробітними. Оскільки СБ також спрямоване на

полегшення пошуків роботи, іншою мірою прямого впливу могла б бути середня тривалість часу перебування на СБ, ступінь успішності у пошуках роботи тих, хто перекваліфіковувався за кошти СБ тощо. Фактично доповідь комісії дає щодо цього статистичні дані. Наприклад, попереднє опитування показало, що для майже двох третин безробітних виплати за СБ були головним джерелом їхніх доходів. Шістдесят відсотків з них не скорочували витрат на домашні потреби, а 90 відсотків були спроможні вчасно сплачувати свої рахунки²⁷. Що ж стосується прямого впливу на ринок робочої сили, то доповідь наводить факти, за якими лише 25 відсотків безробітних знайшли собі роботу з нижчою, ніж раніше, заробітною платнею. СБ допомогло уникнути “великих втрат заробітної платні при пошуках нової роботи”²⁸. Все це — прямий вплив на доходи та характер роботи реципієнтів. Оцінювання програми з використанням методів, описаних у розділі третьому, зосереджується саме на таких мірах успіху чи невдачі політики.

Однак економісти звикли робити свої судження на вищому рівні. Іншими словами, можна з'ясувати чистий вплив СБ на економіку. Чисті впливи на економічні показники — частково результат прямих впливів, але вони можуть також відображати інші особливості програми, менш тісно пов'язані з одержувачами виплат. Приклад чистого впливу СБ на економіку — зменшення стимулів до праці від неї. Оскільки виплати за СБ зменшують шкоду від неодержаної заробітної платні, дехто буде схильний кидати роботу частіше або одержувати допомогу за СБ довше, ніж потрібно²⁹. Внаслідок цього фактично зросте рівень безробіття — макроефект, викликаний сукупною дією одержувачів допомоги, кожен з яких цього не бажав. Тому, оцінюючи СБ, економіст міг би погодитися, що з погляду одержувачів допомоги її підтримка певного рівня доходів і прямий вплив на ринок робочої сили позитивний, а сукупний економічний вплив на ринок робочої сили негативний.

Другий вид чистого або сукупного впливу можуть спричинити особливості програми, невидимі для реципієнтів. Наприклад, канадське СБ традиційно фінан-

сується на тристоронній основі — працівників, працедавців та уряду. Загалом реципієнтові байдуже, звідки надходять гроші, але це має значення, коли йдеться про потоки сукупних доходів та видатків. Сукупний вплив збільшення дефіциту федерального бюджету на виконання урядових зобов'язань щодо СБ дуже відрізняється від впливу збільшення страхових внесків працівників та працедавців. І знову економіст міг би проголосити цю особливість СБ позитивною або негативною залежно від його сукупного ефекту.

Оцінювання широкого економічного впливу не обов'язково має робитися стосовно всієї національної економіки; іноді регіональна, провінційна або навіть місцева економіка становить зручніший контекст. Річ у тому, що контекст — це система економічних відносин і розміщення ресурсів, а не просто прямий вплив на намічену групу населення. Ясно, що оцінювання такого виду посідає важливе місце в політичних дебатах. Фінансова, монетарна і торговельна політика, поряд з іншими аспектами економічної політики, як-от стимулювання промислового розвитку, очевидно, добре підходять для такого судження, бо вони спрямовані на загальне поліпшення показників економічної діяльності. З іншого боку, такі питання політики, як порнографія, аборти, союзи з іноземними державами або відкритість уряду нелегко піддаються міркуванням щодо загального економічного впливу. Інші галузі політики, що не піддаються макроекономічній оцінці, такі: сільське господарство, конкуренція, транспорт, охорона здоров'я, екологія, пенсійне забезпечення, лісове господарство, рибна промисловість, житлове будівництво та енергопостачання.

СОЦІАЛЬНИЙ ВПЛИВ

Останній контекст, у якому часто оцінюється політика — це соціальний вплив. Цього разу зацікавлення звернуте на соціальні структури, звичаї, самоповагу та зв'язки всередині спільноти. Як економічна політика впливає на підприємництво, відчуття самоцінності працівників або природу спільнот, котрі залежать від

окремої галузі промисловості? В деяких випадках прямий вплив політики збігається з її соціальним впливом, як-от у випадку політики у сфері культури, але часто буває не так. Економічна та соціальна політика спрямована на створення багатства та його перерозподіл, але також впливають на характер суспільного життя незбагненим і часто непередбачуваним чином. Соціальну політику зокрема часто оцінювали за цими наслідками. Незважаючи на прихований зміст цього терміна, більшість варіантів канадської "соціальної політики" спрямовані на підтримку певного рівня доходу. Звичайно вважалося, що така підтримка підвищує гідність і незалежність реципієнта, але це не завжди так. Запровадження дискреційних програм соціальної допомоги або навіть права на компенсаційні виплати, як-от СБ, часто навмисне ставить реципієнтів у залежне становище. У США, де соціальна допомога менша для домогосподарств, очолюваних одруженими чоловіками, стверджувалося, що такі програми знеохочують до одруження і заохочують до народження позашлюбних дітей. Річ у тому, що соціальний вплив ґрунтується на інших критеріях, ніж прямий вплив (підтримка певного рівня доходів), політичний вплив (популярність) або економічний вплив (розподіл сукупного багатства).

Політики боротьби зі СНІДом явно торкнулася ця відмінність. Якщо програми підтримки медичних досліджень, пов'язаних з цим захворюванням, не викликали великої суперечки, то про спробу змінити сексуальну поведінку цього не можна сказати. Для того, щоб бути ефективним, привчання до безпечного сексу має бути відкритим. Сексуальна практика, що несе з собою небезпеку передачі вірусу СНІДу, може вважатися ризикованою та екзотичною. Десять років тому навіть згадка про анальний та оральний секс була неймовірною. Професори середнього віку пам'ятають про 60-і роки, коли контрацептивні засоби були ще поза законом. Нині, проходячи по території університету, вони зустрічають студентів, одягнутих, як "пан Кондом", що весело роздають запобіжні засоби. Тому не дивно, що консервативні групи виступили проти цього, переконуючи, що політика привчання до безпечного сексу

фактично веде до соціальних наслідків — падіння моралі у статевих стосунках. Шкільні ради, котрі поставили в умивальнях автомати із запобіжними засобами, критикують за те, що “сигналізують” про прийнятність випадкових сексуальних стосунків. Таке “сигналізування” якраз і належить до соціального впливу.

Дослідження Шкільник частини племені в Грасі-Неровз — це також разюче звинувачення політики з точки зору соціального впливу. В 1963 році Міністерство у справах індіанців переселило її в нову резервацію, за п'ять миль від старої, таким чином започаткувавши катастрофічні зміни в структурі та моральних засадах спільноти. Урядові програми зайнятості заохочували перехід з роботи на землі до інших занять, що давали більші доходи, але вели до більшої залежності, депресії та нещастя³⁰. Переміщення в другу резервацію, поряд з іншими заходами, різко змінило роль жінки у спільноті. У старих резерваціях вони були рівними партнерами чоловіків у добуванні засобів для життя, як-от ловля звірів пастками, збирання дикого рису, садівництво, приготування їжі та зберігання запасів. У нових резерваціях жінки перестали бути виробниками, а перетворилися на простих споживачів. Вони залишилися без роботи, реальних функцій або важливої ролі.

У Грасі-Неровз “катастрофічна реакція” жінок на соціальний та економічний порядок у новій резервації виявляється різноманітним чином. Понад три чверті жінок віком від тридцяти до п'ятдесяти років безпросипні п'яниці. Лише п'ять з тридцяти трьох жінок цієї вікової групи мають роботу. Найбільше випадків залишення, занедбання дітей і знуцання над ними спостерігається в родинах з жінками середнього віку. Ці жінки перестали “дбати про завтрашній день”³¹.

Переставши “дбати про завтрашній день”, ці жінки в певному розумінні перестали дбати про себе: вони втратили власну гідність. Роздумуючи над політикою, експерти та оцінювачі звичайно обходять цю сферу, бо вона занадто туманна, сповнена фантазії, пристрасної й непридатна для логічного аналізу. Державна політика спрямована на зміну поведінки, а людська пове-

дінка не механічна. Кожен з нас діє як член певної спільноти або як послідовник певних морально-етичних принципів. Політика має соціальний вплив тією мірою, що розриває або підтримує відчуття належності до цієї спільноти або сукупності морально-етичних засад. Ален Кернз у своїй оцінці конституційної політики наводить гарний приклад сили цих прихованих вимірів політики. Він відзначає, що конституція

нині робить найавторитетніші заяви, доступні вільним суспільствам, про відносний статус різних категорій, на котрі можна поділити громадян. Отже, вона відкриває дорогу для глибокого почуття самоусвідомлення і турботи про свій статус і визнання. Таким чином, люди, задоволені або незадоволені тим, як їх трактує конституція, вдаються до таких понять, як честь, ганьба і зрада... Ця емоційна мова для висловлення самоусвідомлення, образи, самоповаги і зневаги переконливо показує, наскільки переплетені між собою конституція і наша психіка. Вона підкреслює труднощі конституційних змін. Можна розділити гроші і владу, але не так легко поділити гордість і гідність³⁴.

ВИСНОВКИ

Питання про те, чи державна політика спрацьовує, тобто чи вона результативна, — одне з найголовніших і найважливіших в її аналізі. Однак, як ми намагалися показати в цьому розділі, у більшості випадків відповідь далека від ясності. Для того, щоб з'ясувати, чи політика працює, треба спочатку визначити, що вона хоче зробити: треба окреслити проблему і ціль. Те, що політика хоче досягти, є частково функцією процесу її здійснення. В першій частині цього розділу показано, що навіть у випадку ясних цілей і послідовних політичних заяв здійснення політики натрапляє на труднощі. На нещастя, ясні і послідовні заяви про визначення проблеми і цілей — рідкість у формулюванні політики, а в підході до цього питання треба пам'ятати про кілька тонких відмінностей. Судження про успіх

політики теж залежить від того, який її вплив досліджується. Прямий, політичний, економічний та соціальний впливи можуть бути повністю неспівмірними.

У світлі цих відмінностей не дивно, що деякі найпалкіші і найнаполегливіші політичні дебати закінчуються лише промовами учасників. Наприклад, працівники соціальної сфери, повсякденно стикаючись з трагедіями злиднів, інвалідності і безробіття, схильні зосереджувати свою увагу на прямому впливі соціальної політики. Вони часто називають цю політику неадекватною або невдалою, але опиратимуться доводам, що її треба задумувати у рамках фінансових можливостей уряду. Однак багато економістів вважатиме такі доводи і контекст повністю доречними, а тому їхні політичні рекомендації часто сильно розбігаються з думкою інших експертів. Суперечки між профспілками та асоціаціями підприємців часто мають такий самий характер: профспілки зосереджуються більше на прямих та соціальних впливах політики, тоді як асоціації підприємців вигострюють свою критику на основі макроекономічних ефектів.

Чи судження про успіх або невдачу здійснення політики та її вплив цілком залежить від інтересів і влади? У цій книжці стверджувалося, що інтереси та влада виступають у ролі важливих структурних особливостей політичного процесу, але сам аналіз політики і визначення проблеми зокрема залежить від ідей і цінностей. Саме по собі це питання — предмет суперечок, і в наступному розділі ми зробимо спробу з'ясувати дещо з цих дебатів.

ПРИМІТКИ

- ¹ Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984), ch. 11. Наступний матеріал — це адаптація їхнього розгляду. Там само, с. 198.
- ² Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed., expanded. (Berkeley, Calif.: University of California Press,

- 1984), p. 30. Copyright © 1973, 1979, 1984. Члени правління Каліфорнійського університету.
- ⁴ Там само, с. 107.
- ⁵ Ernest R. Alexander, "Improbable Implementation: The Pressman-Wildavsky Paradox Revisited," *Journal of Public Policy* 9 (1989): 451–65.
- ⁶ Giandomenico Majone and Aaron Wildavsky, "Implementation as Evolution," in Pressman and Wildavsky, *Implementation*, p. 177.
- ⁷ George C. Perlin, *The Tory Syndrome: Leadership Politics in the Progressive Conservative Party* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1980); див. також докладний виклад цього питання у: Walter D. Young, *The Anatomy of a Party: The National CCF, 1932–1961* (Toronto: University of Toronto Press, 1969).
- ⁸ Ці аргументи розвинуто в: Michael J. Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instrument* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), ch. 3.
- ⁹ "PM in Home Riding an Orchestrated Affair," *Globe and Mail*, 22 June 1985.
- ¹⁰ "Lord Axworthy' Dispenses Federal Loot," *Vancouver Sun*, 6 February 1984.
- ¹¹ Canada, Advisory Council on Adjustment, *Adjusting to Win* (Ottawa: Minister of Supply and Services, March 1990), p. xvii.
- ¹² Там само.
- ¹³ Чудовий огляд політики в галузі догляду за дітьми протягом 1986–88 років див. у: Susan D. Phillips, "Rock-a-Bye, Brian: The National Strategy on Child Care," in Katherine A. Graham, ed., *How Ottawa Spends 1989–90: The Bucks Stops Where?* (Ottawa: Carleton University Press, 1989), pp. 165–208.
- ¹⁴ Canada, Task Force on Child Care, *Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1986), p. 277.
- ¹⁵ Там само, с. 331.
- ¹⁶ Canada, Parliament, House of Commons, Special Committee on Child Care, *Sharing the Responsibility* (Ottawa: Queen's Printer, 1987).
- ¹⁷ Canada, Parliament, House of Commons, *Debates*, 11 August 1988, p. 18188.
- ¹⁸ Цікавий приклад таких змін — будівництво урядом Альберти по всій провінції невеликих, на десять — п'ятнадцять ліжок, місцевих лікарень. Хоча доступ до лікарень, можливо, покращився, неясно, чи те саме можна сказати про досягнення кінцевої мети — кращого здоров'я насе-

- лення. Див.: "Province Defends Rural Hospital Costs," *Calgary Herald*, 2 February 1985. Ширшу критику канадської системи охорони здоров'я див. у: Michael Rachlis and Carol Kushner, *Second Opinion: What's Wrong with Canada's Health Care System and How to Fix It* (Toronto: Collins, 1989).
- ¹⁹ Обговорення результатів опитування, проведеного Міжнародною асоціацією оцінки досягнень у галузі освіти, див. у: Barbara Lerner, "American Education: How are we Doing?" *The Public Interest*, 69 (Fall 1982): 59—82.
- ²⁰ Критику деяких припущень, що лежать в основі політики рівноправної зайнятості та антидискримінації, див. у: Conrad Winn, "Affirmative Action for Women: More than a Case of Simple Justice," *Canadian Public Administration* 28 (Spring 1985): 24—26, and Rainer Knopff (with Thomas Flanagan), *Human Rights and Social Technology: The New War on Discrimination* (Ottawa: Carleton University Press, 1989). Критика Закону про рівноправну зайнятість працівниками політики див. у: Canada, Parliament, House of Commons, Legislative Committee on Bill C-62, An Act Respecting Employment Equity, *Minutes of Proceedings and Evidence*, November 26, 1985 ff.
- ²¹ Robert M. Campbell and Leslie A. Pal, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy* (Peterborough, Ont.: Broadview, 1989), ch. 1.
- ²² Інші підходи до цього широкого питання про легітимність можна знайти у: Michael J. Crozier et al., *The Crisis of Democracy* (New York: New York University Press, 1975); Claus Offe, *Contradictions of The Welfare State*, John Keane, ed. (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984), ch. 5; John Terry, "Demand Underload," in Richard Schultz et al., eds., *The Canadian Political Process*, 3rd ed. (Toronto: Holt, Rinehart and Winston, 1979), 117—129.
- ²³ Див.: Michael Behiels, ed., *The Meech Lake Primer: Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord* (Ottawa: University of Ottawa, 1989), chs. 7, 10. Ширші роздуми над канадською конституційною політикою та політичною легітимністю див. у: Alan C. Cairns, *Disruptions: Constitutional Struggles, From the Charter to Meech Lake*, Douglas E. Williams, ed. (Toronto: McClelland and Stewart, 1991). Використовується з дозволу Canadian Publishers, McClelland & Stewart, Toronto.
- ²⁴ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977).
- ¹⁵ Див.: Offe, *Contradictions of the Welfare State*, chs. 5, 6.

- ²⁶ Task Force on Unemployment Insurance, *Unemployment Insurance in the 1980s* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981), p. 25.
- ²⁷ Там само, с. 26.
- ²⁸ Там само, с. 35.
- ²⁹ Там само, с. 36.
- ³⁰ Anastasia M. Shkilnyk, *A Poison Stronger than Love: The Destruction of an Ojibwa Community* (New Haven: Yale University Press, 1985), p. 150.
- ³¹ Там само, сс. 160—161.
- ³² Cairns, *Disruptions*, pp. 31—32.

Частина третя

**ПИТАННЯ АНАЛІЗУ
ПОЛІТИКИ**

ВЛАДА Й АРГУМЕНТИ: РОЛЬ ІДЕЙ

Іноді з'являється спокуса розглядати державну політику як суто технічне розв'язання проблеми або як чисту вигоду. Як відзначалося в попередніх розділах, перша концепція не має широкого розповсюдження, але існує небезпека, що другий погляд також неточний, і він може зробити непомітними для експертів моральні та етичні підвалини державної політики. Оскільки ідеї, висловлювані людьми під час політичних дискусій, безперечно, відображають їх особисті інтереси, то часто здається, що немає способу відділити ідеї від інтересів¹. Вони здаються тотожними. Коли профспілки вимагають від підприємств брати на роботу лише членів профспілки, а підприємці виступають за зниження податків, зрозуміло, що за фасадом моральних аргументів щодо "справедливості" та "рівноправності" стоїть особиста вигода.

Проте існує кілька причин для того, щоб розглядати ідеї та інтереси окремо. По-перше, інколи вони можуть не збігатися. Наприклад, під час дискусій про аборти не видно точних свідчень того, що захисники життя в материнському лоні шукають для себе вигоди. Вони не ставлять собі за мету мати вигоду з успіху безпосередньо. Це також справедливо щодо більшості людей, які приєдналися до руху за мир². По-друге, навіть якщо інтереси та ідеї збігаються, природа політичних дискусій на політичній арені (наприклад, у парламенті, засобах масової інформації, на передвиборних мітингах) змушує промовців покликатися на суспільні, а не особисті інтереси. Суспільні аргументи щодо політики завжди мають місце в площині турбот про суспільне добро. Внаслідок цього їм властива певна логіка, що має бути зрозуміла за своїм змістом.

Головне питання, обговорюване в політологічній науці, стосується визначення впливу ідей на політич-

ний процес. Зрозуміло, що ідеї — знаряддя або зброя в політичних дебатах, засіб визначення позицій, підстав і стратегій. Але чи ідеї справді щось значать? А може, вони просто тіні інших, глибших сил? І навпаки, навіть якщо джерела ідей зовсім необмежені, перемагають лише ті з них, котрі співмірні з матеріальними силами. Це кінець кінцем питання про рівновагу між владою та ідеями, питання, що починаються з припущення про відмінність між владою та ідеями. Головна тема цієї книжки зводиться до того, що вироблення державної політики — це процес розв'язування проблеми. Проблеми треба визначити, а розв'язки запропонувати. В процесі прагматичних міркувань вступають у дію політичні аргументи. Чиїсь ідеї, доводи на користь певної політики мають силу тоді, коли створюють умови, в межах яких інші люди обговорюють політичні питання. Як відзначає Кінгдон, вироблення політики — “часто процес творення інтелектуальних загадок, попадання в інтелектуальні глухі кути і подальше витягування людей з цих дилем”³. Саме це Райкер називає *герестетикою* — мистецтвом політичної стратегії, що складається “головно з винаходу речень”⁴.

У цьому розділі підхід до ролі ідей у державній політиці розбито на три частини. Перша — розгляд природи політичних аргументів. Друга — висвітлення головних категорій ідей, що визначають напрям дискусій та суперечок про державну політику. Третя — коротке окреслення способів концептуалізації спорідненостей між владою і знанням.

ПОЛІТИЧНІ АРГУМЕНТИ

Політичний процес та аналіз політики як його частина має колективний, суто політичний характер. Тому вироблення державної політики в демократичній державі залежить від підготовки та подання політичних аргументів. “Аргументи, в письмовому чи усному вигляді, посідають головне місце на всіх стадіях політичного процесу”⁵. Державні службовці хочуть переконати своїх начальників, заступники міністрів — своїх

міністрів, а ці міністри — кабінет. Зацікавлені групи виступають перед законодавчими комітетами, влаштовують прес-конференції і приватні зустрічі для того, щоб переконати відповідні органи влади у правильності своєї позиції. Якщо використати поняття, описані в розділі першому, то їхні політичні аргументи стосуються визначення проблеми, відповідних цілей та знарядь. Хоча остаточне рішення залежить від багатьох додаткових чинників, обговорення політики та дотичних до неї аргументів важливе саме по собі. Будучи одного разу висловленими, аргументи набирають майже об'єктивного характеру, тому в наступних політичних дискусіях їх не можна обійти⁶. Множина політичних аргументів майже безмежна внаслідок розмаїття проблем, з якими політика має справу. Недавні дослідження природи практичних аргументів, поряд з розумінням того, що політика базується на визначенні проблеми та окресленні цілей, підказують, що всі політичні аргументи містять чотири різновиди пропозицій, які називатимемо фактичними судженнями, гіпотезами, оцінними судженнями та нормативними розрахунками⁷. Під час наступного викладення матеріалу для ілюстрації головних моментів використовуватиметься доповідь 1985 року Спеціального комітету з питань порнографії та проституції.

ФАКТИЧНІ СУДЖЕННЯ

Основа будь-яких політичних аргументів — це ствердження фактів. Ясна річ, факти треба визначити. Кожне розуміння того, що ми вважаємо фактом, залежить від певної попередньої пізнавальної основи або просіювання. Навіть найпростіші твердження про незаперечний факт відкриті для сумніву або альтернативного тлумачення. Звісно, суспільство спирається на узвичаєне розуміння та домовленість стосовно певних “фактів”, як-от що таке гроші, а що — ні, але це розуміння пов'язане з культурою.

Політичні аргументи використовують звичайні судження, але залучають також інші, точніші. Фактичне судження — це твердження про реальний світ, спрямо-

ване на щось емпіричне, що існує зараз, існувало колись або існуватиме в майбутньому. Ось деякі приклади:

- “США – найбільший торговельний партнер Канади”.
- “Прибутки нафтопереробної промисловості знизилися”.
- “Канадське населення старішає”.
- “Державний дефіцит 1991–92 років дорівнює 30,5 мільярдів доларів”.

Треба відзначити кілька аспектів фактичних суджень. Перший – вони не несуть нормативного значення. Їхня нормативна вага визначається контекстом політичних аргументів, у межах якого вони перебувають. Те, що США – найбільший торговельний партнер Канади, можна вважати слабкістю або можливістю; зменшення прибутків у нафтопереробній промисловості може вказувати на економічний застій або вдосконалення енергозберігання; старіння населення може означати кризу в майбутньому фінансуванні соціальних програм або, можливо, зрілшу робочу силу; просту грошову суму можна вважати і скромною, і надмірною. Однак фактичні судження залежать від оцінки. Це зрозуміло у випадку прогнозування і навіть очевидно в перших двох прикладах наведених вище тверджень (що розуміти під “найбільший” і “прибутки”).

Другий аспект полягає в тому, що фактичні судження можуть охоплювати як невиразні гасла, так і точні твердження про такі особливості, як розмір, масштаб, широту та інші “вимірювані” величини. Наприклад, існує чітка відмінність між такими твердженнями: “Дефіцит бюджету великий” та “Дефіцит бюджету дорівнює 30,5 мільярдів доларів.” Хоча обидва твердження спираються на оцінку (перше на розмір, друге на те, як дефіцит розраховано), оцінний елемент у першому випадку здається більшим. Це частково тому, що одиниця вимірювання у другому випадку (долар) загаль-

ноприйнята, тоді як у першому вона ґрунтується на особистій оцінці.

Це приводить до третього зауваження, за яким фактичні судження, що містяться в політичних аргументах, рідко коли стоять ізольовано. Звичайно вони присутні у “сукупностях”, що творять самодостатню і взаємопідсилювану основу. Наприклад, фактичне судження про те, що дефіцит надто високий, може бути підтримане іншими судженнями про збільшення повоєнних державних видатків, цифрами про оподаткування та інвестиції протягом того ж періоду і, можливо, порівняльними даними про розмір дефіциту серед головних торговельних партнерів Канади. Такі сукупності мають бути навмисне з’єднані до купи навколо певної теми або спрямовані на досягнення якоїсь мети, але в разі умілої побудови можуть створити враження про переконливе свідчення на користь певного висновку.

Останнє зауваження щодо таких суджень зводиться до того, що інколи вони містять заяву про соціально-юридичний або інституційний статус. Заявляти, що “ембріон – людина” — це таке ж судження про факт, як і оцінка бюджетного дефіциту. Однак воно відрізняється в тому розумінні, що визнання цього факту іншими передає права та обов’язки тим, хто потрапляє до відповідної категорії. Це очевидно у випадку ембріонів, які не мають права на особливу увагу всупереч інтересам їхніх матерів, якщо їх, тобто ембріони, не вважати за людські організми. Звичніші види такого визначення — це судження про громадянство, місце проживання, стан здоров’я (наприклад, сліпота, глухота, інвалідність, божевільність) та зайнятість. Запровадження більшості урядових програм залежить від визначення груп населення за цими характеристиками.

Доповідь Спеціального комітету з питань порнографії та проституції показує, як “факти” треба відкривати. До кола головних повноважень цього комітету, призначеного 1983 року Міністерством юстиції, входив “розгляд проблем доступу до порнографії, її наслідків та того, що вважається порнографічним у Канаді”, а також “розгляд проституції в Канаді з особливою увагою до швендяння вулицями та приставання до чоловіків, функціонування будинків розпусти, життя за

рахунок проституції, експлуатації проституток та законів, дотичних до таких справ”⁸. Природно, що комітетові треба було оцінити “факти” з цієї сфери. Скільки порнографії? Скільки проституток? Які джерела непристойних матеріалів? Але передусім (і з цього видно, як факти мають саме конструюватись, а не просто сприйматися) комітет мусив дати визначення порнографії (проблема визначення проституції не така нагальна). Комітет уникнув просторого формулювання, що таке порнографія, але ствердив, що їх існує два види:

Один вид матеріалу просто сексуально відкритий і характеризується як сексуальним змістом, так і прихованим або явним наміром сексуально стимулювати глядача. В такому різновиді порнографії відсутня будь-яка помітна кількість насильства та морального занепаду. Показ сексуального змісту в поєднанні з насильством, моральним занепадом або наругою у такому вигляді, котрий свідчить про схвалення тієї наруги — це другий різновид порнографії⁹.

У розділі п'ятому цієї доповіді комітет узагальнив подані йому погляди на порнографію, а в розділі шостому намагався визначити (у вигляді фактичних суджень) природу проблеми. Наприклад, комітет виявив, що лише “дуже невелика кількість порнографічних фільмів виробляється в Канаді”¹⁰, що порнографічні часописи “доступніші, ніж раніше, і їх продаж суттєво збільшився упродовж останніх шістнадцяти з лишком років”¹¹, і що більшість канадців мають доступ до порнографії завдяки телебаченню, а не часописам чи відеофільмам¹². Що ж стосується проституції, то комітет встановив на основі загальнодержавного опитування, що 55 відсотків респондентів не підозрювали, що проституція має місце в їхній спільноті¹³; що в Монреалі, Торонто та Ванкувері кількість активних вуличних проституток “може змінюватися від 50 до 500” залежно від кількості тимчасових проституток, погоди та заходів поліції¹⁴; що більшість проституток починає свій промисел у віці 15 або 16 років, а більшість вуличних проституток належить до вікової групи 18—24 роки¹⁵;

що проституція у Галіфаксі та Вініпегу сильніше контролюється сутенерами, ніж у Монреалі та Ванкувері¹⁶; що сутенери встановлюють для підконтрольних проститутток денну квоту в 200—300 доларів¹⁷.

ГІПОТЕЗИ

Політичні аргументи мають містити щось більше, ніж судження про факт, бо вони спрямовані на виявлення проблеми та знаходження відповідних розв'язків. Обстежуються конкретні умови з метою їх зміни або продовження. Це неминуче переводить політичні аргументи із суджень про факти до суджень про причинний зв'язок між ними. Для того, щоб перейти до дії, треба мати певну ідею про те, що спрацює, а що ні, а сама ця ідея має спиратися на надійні причинно-наслідкові теорії. Ці ідеї і теорії називатимемо гіпотезами, бо звичайно вони мають такий вигляд: “Якщо Р, тоді Q”¹⁸. Звичайно творці політики опиняються перед певною проблемою Q. Для того, щоб дати собі раду з цією проблемою або розв'язати її, їм треба знайти її джерело Р. Усе ще можна зробити щось з Q, не знаючи нічого про Р, але, як правило, такий підхід відкидають, бо це означало б мати справу лише з “симптомами”. Наприклад, у США бездомність, здається, постійно зростає. Причинно-наслідковий підхід до цієї проблеми означав би визначення причин появи бездомних людей. Але законодавці, перебуваючи під політичним тиском міського середнього класу, вдаються до швидких “розв'язків”, згідно з якими бездомних просто прибирають з вулиць (наприклад, жорсткі постанови місцевої влади проти бродяжництва).

Важливо розрізнати те, що ми називаємо гіпотезами першого і другого роду. Перші стосуються абстрактних зв'язків, незалежних від часу, простору або контексту: вони мають характер або вигляд законів. Так, економічна теорія говорить нам, що з підвищенням ціни на товар попит на нього спадатиме. Цей “закон пропозиції і попиту” вважається універсально справедливим там, де функціонують ринки. Однак небагато економістів заявило б, що цей закон справедливий у будь-

якому випадку. Залежно від обставин цей зв'язок може змінитися на свою протилежність. Наприклад, якщо споживачі прагнуть похизуватися своїм багатством або статусом, то дехто з них може купити більше товару, коли його ціна зростає¹⁹.

Гіпотези другого роду — це твердження типу “якщо Р, тоді Q”, що необов'язково претендують на статус загальних законів, а встановлюють певний причинно-наслідковий зв'язок за конкретних обставин. Якби змінилися обставини, то також змінився б цей зв'язок. Усі гіпотези другого роду пов'язані, нехай навіть слабо, з гіпотезами першого роду. Наприклад, якщо ми хочемо знати наслідки контролю за квартирною платою в Торонто або Калгарі, то повинні знати, як цей контроль задумано здійснювати. Однак загалом песимістична оцінка впливу контролю за квартирною платою на житловий фонд меншою мірою спирається на специфіку будь-якої конкретної програми, ніж на загальну теорію того, як інвестори реагують на контрольовані ринки²⁰. Цей приклад інтуїтивно слушний частково тому, що йдеться про економічне питання, що вимагає застосування економічних принципів. З усіх суспільствознавчих наук економіка має найдосконалішу і логічно точну дедуктивну структуру. Це не гарантує безпомилковості, але дозволяє плавніше переходити від гіпотез другого роду до першого. Багато політичних питань містять економічний аспект і тому дозволяють скористатися економічними міркуваннями, але як тільки вони стосуються неекономічної людської поведінки, стає важче посылатися на авторитет загальних законів. Нещодавне усвідомлення спаду рівня освіти відродило дискусії про те, як діти вчаться і яким чином найкраще їх навчати. Приписи політики про “повернення до основ наук” і більшу дисципліну ґрунтуються на загальному розумінні людської природи (“люди, якщо можна, уникають важкої роботи, незалежно від цінності її плодів”), але це навряд чи схоже на ясні принципи економічної науки.

Оскільки більшість політичних аргументів стосується конкретної проблеми, то беруть до уваги гіпотези другого роду. Фактично цього майже не можна уникнути, бо вироблення політики — це форма розв'язання

прагматичної проблеми. Навіть політичні аргументи, побудовані на сучасній економічній науці, мають тенденцію дотримуватися такої схеми; вони відрізняються лише тим, що їхні захисники у разі потреби можуть повернутися до краще розробленої системи постулатів. Гіпотези другого роду спираються на сукупні фактичні судження і потім формулюються у вигляді причинно-наслідкових тверджень. Тому гіпотези – зручні цілі для опонентів. Наприклад, їх можна відкинути за допомогою спростування фактів. Гіпотетичне твердження про те, що економічне пожвавлення в Канаді припиниться за умови, коли дефіцит бюджету і далі зростатиме, можна заперечити, засумнівавшись у фактичному судженні, на якому воно побудоване: що дефіцит бюджету справді зростає. Зростання – це відносне поняття, отож можна було б показати, що дефіцит бюджету не така вже серйозна проблема, коли внести у політику належні корективи. Інший напрям атаки – спростування твердження про причинно-наслідковий зв'язок між великим дефіцитом бюджету та економічним застоєм.

Проблему встановлення причинно-наслідкового зв'язку та його необхідність підкреслив Спеціальний комітет з питань порнографії та проституції. Стосовно проституції сам комітет визнає:

Вважаємо, що поки ми не зрозуміємо явища, котре хочемо контролювати, наші зусилля щодо цього успішними не будуть. Наприклад, ми маємо добре усвідомлювати шкоду від проституції в її теперішньому стані перед тим, як зважитися на необхідні заходи²¹.

Крім оцінки фактів, таке знання залежить від встановлення зв'язку між причиною та її наслідками. Наприклад, твердження комітету про те, що доступ до порнографічних матеріалів тепер більший, ніж колись, саме по собі не веде до будь-яких політичних висновків. Після встановлення такого зв'язку найбільше зацікавлення викликають їхні наслідки. Який вплив або наслідки мають порнографічні матеріали? На таке емпіричне запитання відповідь мали б дати факти, які б свідчили про те, що порнографія або проституція ма-

ють певний або не мають жодного впливу на поведінку людей або їхнє ставлення до навколишнього світу.

Огляд досліджень з порнографії, поданий комітетом, закінчується висновком про свою “неготовність заявити *лише на основі даних і досліджень*, що порнографія — важлива причина вчинення деяких видів насильницьких злочинів, сексуальної наруги над дітьми або розпаду громад і суспільства”²². Щодо впливу проституції, то комітет обмежився цитуванням уривків свідчень, де перераховано гадані впливи на громади, родини, окремих осіб, на самих проститутток і на суспільну мораль²³. Цікаво, що, навіть будучи непереконаним на основі досліджень про вплив порнографії, комітет, однак, заявив, що такі матеріали у зображенні жінок, а в ряді випадків чоловіків і молоді, “принижують їх, поширюють брехню про їхню людську сутність і заперечують підстави на їхнє прагнення вважатися рівноправними громадянами суспільства”²⁴.

ОЦІННІ СУДЖЕННЯ

Фактичні судження та гіпотези — суттєві складові політичних аргументів, оскільки показують, як прихильники певної політики дивляться на світ, визначають проблему та усвідомлюють, які розв’язки працюватимуть, а які ні. Але, як доводилося у першому розділі, щось іще потрібно для того, аби перекинути місток між описом проблеми та бажаним розв’язком. Таким містком служать цілі, що їх ставить собі творець політики, а самі цілі, у свою чергу, відображають цінності. Цінності і цілі не рівнозначні, оскільки цілі мають безпосереднє відношення до політичної проблеми. Наприклад, у сучасних політиків викликає занепокоєння дискримінаційна практика під час найму на роботу в приватних, а також державних фірмах жінок, етнічних меншин та осіб з фізичними і розумовими вадами. За таких обставин мета політики — збільшити відсоток цих груп у складі робочої сили. З точки зору аналізу цінності, які лежать в основі названих цілей, особливі. Сюди входить віра у рівні можливості та однакове ставлення, рівність статей і, можливо, навіть у те, що су-

спільство має обов'язок відшкодувати членам цих груп за минулу дискримінацію.

Фактичні судження виступають у вигляді тверджень про те, що щось має місце. Такі твердження стосуються реального світу. З іншого боку, оцінні судження – це етичні твердження про те, якими речі мають бути. В попередніх параграфах цього розділу вказувалося, що не можна дивитися на світ без наперед заданого уявлення або просіювання і що широкі філософські дискусії розгорнулися навколо статусу “фактів” на противагу “цінностям”. Традиційно наука розрізняла їх і перших називала своєю цариною. Сучасна гносеологія розмила цю відмінність, і тепер широко визнано, що “факти” базуються на цінностях²⁵.

Очевидним є й те, що повсякденна розмова містить судження про факти і цінності; виразно і чітко вони містяться і в політичних аргументах. На одному рівні можна спробувати вернутися від цілей політики до цінностей, що її диктують, але зробити це важко, бо та сама ціль може виводитися з багатьох різних цінностей. Наприклад, мета збільшити імміграцію до Канади може випливати з багатьох ідей: що Канада має досягти більшої етнічної різноманітності, або взяти на себе більшу частку імміграційного тягаря, або збільшити ринок доступної робочої сили. У деяких політичних аргументах чітко видно цінності, що полегшує встановлення зв'язку між ними і рекомендованими цілями та знаряддями.

Усі політичні дискусії мають етичний аспект і, таким чином, прямо чи опосередковано торкаються цінностей. У деяких сферах політики етичний аспект виявляється приглушеним, а в інших — дзвенить яскравою нотою. Наприклад, економічну політику часто обговорюють так, наче технічні питання найголовніші. Кожний начебто за економічне зростання; питання полягає в тому, як краще (з технічного погляду) стимулювати таке зростання. Однак тут засоби не можна відділити від цілей, і кожен технічний розв'язок має наслідки, які можна належно оцінити на підставі етичних міркувань. Політичні дискусії про дискримінацію, запровадження законодавства про людські права, освіту, культуру, генну інженерію, аборти і родину роз-

гортаються безпосередньо навколо питань про такі цінності, як свобода, права людини, належна роль держави, обов'язок та відповідальність суспільства захищати людське життя. Одне слово, усе, що стосується відмінностей між статями, святості життя і традиційної свободи слова, має моральний та етичний аспект, а тому в цій площині й обговорюється.

Спеціальний комітет з питань порнографії та проституції вказав виразніше на центральне місце цінностей, ніж це зробили прихильники більшості варіантів політики, і на те, якими ці цінності, на його думку, мають бути. Справді, емпіричному аналізу питань передував розділ під назвою “Філософські та конституційні міркування”, в якому перелічено п'ять принципів, що, на думку комітету, “відображають розумний ступінь суспільної згоди і мають формувати підхід законодавця до порнографії та проституції”²⁶. Ось вони: рівність, відповідальність, особиста свобода, людська гідність і правильне розуміння відмінностей між статями.

Під рівністю комітет розуміє те, що закони про порнографію та проституцію мусять ґрунтуватися на “правах жінок і чоловіків на юридичну, соціальну та економічну рівність”. Порнографія та проституція відображають погляд, за яким жінки — люди нижчого гатунку і просто служать засобом задоволення статевих потреб чоловіків. Хоча комітет згоден із твердженням, що люди, втягнуті в порнографію та проституцію, є жертвами, він також вважає, що кримінальне право має спиратися на припущення, що “доросла людина повинна брати на себе відповідальність за його чи її дії”. Звідси випливає, що “закон має залишати (особам) зону, вільну від регулювання, у якій вони відповідальні тільки перед собою”²⁷. Цей принцип мусить бути врівноважений першим, оскільки тут легко може виникнути суперечність. Людську гідність комітет ототожнив з фізичним здоров'ям, але не обмежив тільки цим. Його погляд полягав у тому, щоб закони про порнографію та проституцію були визнаними, а люди мали особливу цінність і гідність. І, нарешті, останній принцип мав ствердити, “що люди втішаються щирими та уважними статевими відносинами, які характеризуються взаємністю та повагою, і мають від них вигоду”²⁸.

НОРМАТИВНИЙ РОЗРАХУНОК

Хоча всі політичні аргументи спираються на судження про факти, причинно-наслідкові зв'язки та цінності, вони ще залучають до себе різні поняття власне моральних міркувань, або, як ми називатимемо, нормативний розрахунок. Це важливо взяти до уваги, оскільки багато політичних аргументів не можуть перекопати не з фактичних або теоретичних причин, а через неспівмірність “систем цінностей”. Навіть люди з такими цінностями можуть міркувати на цій основі по-різному і таким чином прийти до зовсім інших політичних позицій.

Дві головні моделі нормативного розрахунку, використовувані в сучасних політичних аргументах, — це *моральний абсолютизм* і *консеквенціалізм*²⁹. Моральний абсолютизм приймає цінності або ставлення до того, що правильне, а що неправильне, і дотримується їх незалежно від наслідків. Вони мають абсолютний статус і не можуть порушуватися просто внаслідок небажаних результатів у разі застосування на практиці. Консеквенціальний етичний розрахунок ставить усе навпаки: ніщо само по собі не є ні добрим, ні поганим, тому й не може бути абсолютних моральних принципів. Потрібно завжди оцінювати наслідки морального принципу на практиці і відповідно судити про нього. Класична ілюстрація цих відмінностей — неправда, що може потім врятувати комусь життя. Можна було б вважати, що неправда — це зовсім погано, але ж так само можна наполягати на тому, що наслідок неправди — смерть іншої людини — настільки страшний, що її заперечення не слід порушувати. Хоча цей приклад може працювати на користь консеквенціальної позиції, його можна було б витлумачити як свідчення того, що існує ієрархія моральних принципів, яка ставить збереження життя вище за правду. Тому наслідок неправди означає порушення абсолютного етичного принципу. Питання ускладнюється, коли розглядаються доводи про порушення прав. Хоча прибріхування із слушних причин більшість людей начебто схильна виправдовувати, порушення права на свободу слова здається проблематичнішим³⁰.

Більшість варіантів державної політики та політичних дискусій спирається на консеквенціальний моральний розрахунок. Політики дивляться на політику крізь призму того, скільки голосів вона принесе, а державні службовці — скільки грошей, і так далі. Як уже підкреслювалося, економічна політика часто ґрунтується на згоді у питанні про цінності економічного зростання та продуктивності, але породжує дискусії про вплив тієї чи іншої пропозиції на кількість робочих місць, інфляцію чи інвестиції. Існують різні види консеквенціальних міркувань, але найпоширеніший серед них утилітаризм, що, як правило, означає максимальне задоволення уподобань. Наприклад, загальноприйнятим є те, що підстава для політики — забезпечення “чистої вигоди” для спільноти, навіть тоді, коли незначна частина людей залишиться нещасною. Перерозподільча соціальна політика частково ґрунтується на погляді, за яким примусове вилучення в окремих осіб частини їхньої власності на допомогу менш щасливим допустиме, бо приводить до збільшення сукупної кількості суспільного добробуту. Політичні аргументи, спрямовані на досягнення згоди чи узгодження широкого діапазону уподобань, звичайно побудовані на консеквенціальному нормативному розрахунку.

Проте абсолютистські позиції посідають певне місце в політичних дебатах. Це чітко простежується у випадку проблеми абортів, коли прихильники руху на захист життя вимагають повної їх заборони, оскільки вважають, що позбавляти життя завжди несправедливо³¹. З іншого боку, прихильники вільного вибору обстоюють абсолютне право жінок на контроль над своїм тілом та репродуктивною системою. Смертна кара — ще одне політичне питання, котре викликає неприйняття абсолютного права навіть для держави вкорочувати комусь життя. Прихильники радикального руху за права тварин доводять, що тварини мають абсолютне право на життя і не можуть використовуватися для потреб інших видів. Не випадково, що ці питання базуються на міркуваннях про “права”. Правам властиві дві особливості, що звичайно сприяють абсолютистським міркуванням: 1) вони вважаються “козирями” в тому розумінні, що тут переважають посилення

на витрати або зручності; 2) існує сильна тенденція вважати права неподільними та абсолютними. Звісно, на практиці всі права обмежені і здійснюються в межах компромісу (наприклад, право на свободу слова обмежене статтями про наклеп). Однак прихильники будь-якого існуючого права звичайно домагаються мінімальних обмежень.

Доповідь Спеціального комітету з питань порнографії та проституції показує, що обидва види міркувань можна використовувати одночасно. Як зазначалося вище, непереконаний свідченнями про причинно-наслідковий вплив порнографії на насильство, статеву наругу, тобто на сприйняття жінок чоловіками, комітет підтвердив те, що насправді є фундаментальними або абсолютними цінностями і принципами. З іншого боку, його рекомендації відображають зацікавлення урівноваженням інтересів і розвитком підходу, котрий визначає середній курс серед конфліктних філософій та цінностей³². Це можна вважати утилітарним підходом у широкому розумінні, а саме як спробу врівноважити уподобання і максимізувати щастя (згону). Крім того, комітет начебто відійшов від обережного погляду на емпіричні дослідження і чітко заявив про своє усвідомлення “шкоди” від порнографії. Його рекомендації щодо проституції були повністю в рамках консеквенціалізму в тому сенсі, що сприймав її як соціальний факт і намагався “запровадити зміни, які ліквідували б принаймні найшкідливіші аспекти сучасного становища”³³. Проте були ознаки й того, що члени комітету все ще вважають проституцію морально огидною і прагнуть контролювати та регулювати її в межах кримінального права³⁴. Реальності державної політики — розгляд суспільних проблем, суперечливих або обговорюваних у межах спільноти — неминуче привели до того, що консеквенціальні міркування захопили позиції навіть у тих сферах, у яких можна було сподіватися абсолютистських моральних розрахунків.

ЯКІ ІДЕЇ МАЮТЬ ЗНАЧЕННЯ?

Політичні аргументи – це особливий спосіб організації ідей для того, щоб вони мали вплив під час політичних дебатів. Політичний процес має справу з окресленням та розглядом (рідко коли “розв’язанням”) суспільних проблем. Як відзначалося у розділі шостому, спосіб визначення проблеми має вирішальне значення для решти процесу, оскільки визначення проблеми, за незмінності інших умов, має тенденцію формувати наше уявлення про придатне знаряддя. Під визначенням проблеми розуміють процес *визначення*, що вимагає упорядкування фактів, цінностей, причинно-наслідкових тверджень і норм. Його найважливіша особливість — постійна незакінченість у певному об’єктивно науковому значенні. Він завжди залежить від оцінки, здогаду, здорового глузду і навіть інтуїції. Аналіз політики може допомогти йому в підтримці більш систематичного підходу, але остаточний вибір фактів і гіпотез відкритий для сумнівів, а це в демократичних державах веде до дебатів та дискусій.

Важко окреслити точну роль ідей у політичному процесі, оскільки ними пронизані всі аспекти політики. Однак тут існують три категорії ідей, що впливають на те, як люди думають про державну політику. Перша містить основні припущення про людську поведінку, друга — завдання або цілі, яких ми намагаємося досягти, а третя — ідеї і теорії, тобто основу для застосування в конкретній царині політики³⁵.

ЛЮДСЬКА ПОВЕДІНКА

Кожен робить припущення про те, чим живуть інші люди. На своєму найосновнішому рівні ці ідеї про людську поведінку можуть структурувати наші думки про доцільність політичного втручання. Існують два протилежні погляди на людську природу, майже співзвучні з філософіями Гобса та Русо³⁶. Перший вважає людську істоту ущербною, гріховною, корисливою, загребущою і по суті антисупільною. Другий виходить з припущення, за яким люди у своїй основі добрі, щирі

та альтруїстичні. Завдання суспільних інституцій в першому випадку полягають у тому, щоб контролювати та стримувати темні імпульси людської природи і таким чином спрямовувати індивідуальні бажання в суспільно прийнятних напрямках. У другому випадку суспільні обмеження здебільшого не потрібні і навіть контрпродуктивні, оскільки спотворюють і блокують в основному добрі імпульси.

Це, очевидно, карикатурне зображення складної оцінки людської природи, але воно допомагає зрозуміти основні орієнтири державної політики. Наприклад, у сфері освіти триває суперечка між тими, хто наполягає на поверненні до викладання основ наук, суворішому навчальному плані, більший перевірці та дисципліні, й тими, хто хоче сприяти створенню вільнішого навчального середовища, освітніх досліджень і більшої відповідальності самих учнів або студентів. Ті, хто належить до першого табору, роблять це з багатьох причин, але одна з них, не дуже підкреслена, зводиться до того, що учням і студентам потрібна структура і дисципліна. Учням та студентам може бути властива вроджена цікавість, але її переважають інші імпульси, якщо їх не стримувати, здатні звести нанівець освітні зусилля. За висловом песимістів, навчання – не розвага, але учні та студенти (як усі людські істоти) віддають перевагу розвагам перед роботою. Тому освітня політика має бути суворою і реалістичною; учням та студентам можна дати більше свободи після того, як система їх сформує. Оптимісти дивляться на ці речі зовсім по-іншому, виходячи з цілого ряду складних причин. Але серцевина їхнього оптимізму щодо відкритого навчання, гнучких стандартів та більш виховального підходу в тому, що людські істоти керуються у своїй основі добрими імпульсами. Якщо учні або студенти не вчаться, то не тому, що не хочуть, а напевне тому, що система, призначена давати їм освіту, приглушує їхній “природний” потяг до знань. Головна орієнтація оптимістів — послаблення тиску інституцій на окрему особу для того, щоб вона могла зробити свій власний вибір.

Існує чимало інших подібних прикладів. Під час обговорення питання абортів прихильники вільного ви-

бору виступають проти законодавства, яке б регулювало це питання, бо вважають, що жінки можуть правильно його вирішити. Захисники життя ненароджених дітей свої аргументи на користь згаданого законодавства будують частково на побоюванні того, що “аборт на вимогу” означатиме його використання для контролю за народжуваністю. За відсутності обмежень жінки не зроблять правильних рішень; вони вдадуться до “простої” речі, яка у даному випадку, на їхню думку, матиме жакливі наслідки. Пропозиції про послаблення регулювання у сфері споживання алкоголю завжди викликає відповідь, що за відсутності обмежень люди питимуть більше, ніж треба, і доходять до руйнівних дій у своїй поведінці. Виведення за межі кримінального права “м’яких наркотиків, легка доступність протизаплідних засобів для молоді і доступ до порнографії — це інші приклади того, як зустрічаються два протилежні бачення.

Треба не забувати про два важливі моменти, що стосуються протилежних поглядів на людську природу. Перший полягає в тому, що ці погляди не обов’язково передбачають певне ставлення до особистої свободи. Наприклад, можна сприяти особистій свободі на ринку і суворому суспільному контролю деінде, як це показали консервативні рухи у США та Канаді. Песимізм стосовно людської природи і наша здатність контролювати деякі імпульси не можуть бути повними. Ключем для розв’язання цієї проблеми, здається, може бути поняття відповідальності. Наслідки деяких наших дій (наприклад, порушення правил руху, вживання наркотиків, неспроможність здобути освіту) настільки жакливі, що вимагають до себе застосування суспільного примусу. В інших випадках, як-от на ринку, наслідки нерозумної або нечесної практики не такі серйозні, і ми самі можемо відповідати за нашу поведінку. Оптимістичніше бачення може також підтримати інституційні обмеження, спрямовані на виявлення наших кращих якостей. Наприклад, ринки часто вважаються такими, що заохочують до корисливої поведінки. Контролювання або навіть заборона ринків інколи здається природним та обґрунтованим політичним втручанням для забезпечення розквіту природних суспільних інстинктів.

Другий момент полягає в тому, що обом цим баченням властиві різні припущення про “природу” та екологію. Песимістичний погляд на людську природу пов’язаний з прозаїчним поглядом на природу взагалі, яка не добра і не погана, а така, яка є насправді. Якщо треба, то природа може і має формуватися відповідно до людських потреб. Оптимістичний погляд на людську природу покладає більше надії на ідею про природну і невимушену гармонію та рівновагу. Як справжня людська природа, так і справжнє довкілля, незаплямоване і чисте, лагідне і добре. Ті, хто схильний помічати, як інституції спотворюють людську природу, здатні також турбуватися тим, як люди спотворюють природу.

ПОЛІТИЧНІ ЦІЛІ

Вищезгадані варіанти бачення людської природи допомагають класифікувати реакцію людей на політичні аргументи на основному, дуже загальному рівні. Але ж на цю реакцію також впливає й інша сукупність припущень стосовно справжніх цілей державної політики. Ми реагуватимемо на політичні пропозиції по-різному залежно від нашого бачення кінцевої мети держави, того, чого дозволено домагатися і здобувати за допомогою політики. Стоун вказує на чотири поняття, які, на її думку, “панують у мові політичних дискусій”: рівність, ефективність, безпека і свобода³⁷. Ми додамо сюди п’яте: спільноту.

Наприклад, рівність можна визначити як мету, досягнення якої означатиме однакове ставлення до кожної людини. За таким вузьким процедурним критерієм рівність можна визначати як справедливе ставлення. Результати не мають значення, коли процедури справедливі в тому розумінні, що правила надають кожному однакові шанси. Гра в двадцять одне очко у цьому значенні справедлива, хоча під час неї хтось виграє, а хтось програє. Давня формула про “рівність перед законом” також передає таке розуміння справедливої процедури. Однак для декого таке визначення рівності фальшиве та оманливе. Справедливі процедури можуть дати “несправедливі” результати, якщо їх застосу-

вати до людей з неоднаковою освітою або кваліфікацією. Процедури приймання на роботу можуть бути “справедливими”, якщо ґрунтуються на виборі найбільш кваліфікованих претендентів, але ж жінки та етнічні меншини ніколи не вважатимуться придатними для певних видів роботи, якщо не мають можливостей набути відповідної кваліфікації. Отже, інше розуміння рівності — це рівність можливостей, але і воно викликає застереження. Розглянемо випадок рівних можливостей і рівного ставлення, що ведуть кінець кінцем до неоднакових результатів. Для декого це здаватиметься справедливим, для іншого — усе воно буде рівнозначним нерівності. Вони хочуть саме рівності результатів та умов. На їхню думку, жодне суспільство не можна вважати справедливим, поки існують відмінності між категоріями громадян.

Ефективність — це, можливо, найширше вживаний та найменш зрозумілий критерій державної політики. Її важко зрозуміти через брак об’єктивної норми. Вона ж залежить від того, що у даному випадку вважається витратами, обсягом виробництва і вигодою, оскільки за загальним визначенням ефективність означає максимізацію обсягу виробництва при заданому рівні ресурсів. Виробляти більше з меншими витратами — це стандартна формула, але більше і з меншими витратами чого? Врешті-решт, саме такі питання рухають політичними дебатами, коли на карту поставлено ефективність. Ефективність цінять з кількох причин, головна з яких — розуміння того, що ресурси обмежені, а обов’язок державної влади витратити кошти платників податку якомогаощадливіше. Часто найголовніші суперечки ведуться не про те, що насправді означає ефективність (наприклад, люди можуть погодитися з певною мірою грошових витрат), а про *системи*, які забезпечують найвищий рівень ефективності. Великі суперечки точаться навколо ринкових і неринкових механізмів надання послуг. Упродовж останніх років аргументи на користь ринків набрали сили, отож загальноновизнано, що ринкові механізми будуть ефективнішими у вузькому розумінні від альтернативних. Проте, навіть якщо з цим погоджуються (а це буває нечасто), то прихильники ідеї рівності можуть все ще боро-

тися проти політичних пропозицій, спрямованих виятково на досягнення ефективності.

Безпека – це першочергова людська і суспільна потреба, на задоволення якої націлено багато варіантів політики. Поліція, система судочинства у кримінальних справах та збройні сили – це лише найпомітніші засоби гарантування безпеки. Ці механізми регулюють і контролюють внутрішні ризики та зовнішні загрози. Однак, крім того, існує чимало інших загроз добробуту, неминучих породжень суспільного життя. Ключове поняття, потрібне для оцінки безпеки, – ризик. Який ризик для нашого добробуту пов'язаний з даною проблемою і до якої міри наші політичні зусилля мають спрямовуватися на його усунення? Екологічна політика майже повністю спирається на поняття суспільного ризику: який рівень забруднення повітря примусить нас потурбуватися про шкідливий вплив; яка ймовірність вибуху або розливу нафти; як нам уникнути наслідків такого явища? Ризик – суб'єктивне поняття, і деякі люди навіть найменшу ймовірність настання якоїсь події вважають неприйнятною. Вони за будь-яку ціну домагаються високих ступенів захисту. Наприклад, “нещасні випадки” завжди мають свої причини, а причини можна і слід відкривати і виправляти. Інші люди нижче оцінюють ризик або можуть схилитися до міркувань про ефективність. Повний захист може здаватися їм занадто дорогим.

Свобода також видається самоочевидною політичною метою. Індивіди повинні мати свободу робити те, що їм подобається, за умови, що вони не чинять шкоди іншим. Це просте з першого погляду визначення – поле, всіяте мінами припущень, отож “свобода” насправді означає багато різних речей. Проблема полягає в тому, як ми уявляємо собі шкоду. Для одних вона означає пряме фізичне каліцтво. Дії, що ведуть до такої шкоди, можна і треба стримувати. Свобода недисциплінованих водіїв, які могли б убити перехожих або інших водіїв, чи навіть курців, які підставляють некурців під вплив канцерогенних речовин, може обмежуватися. Але шкоду можна тлумачити ширше. Наприклад, користуючись свободою слова, ми можемо підривати репутацію інших брехнею або інсинуаціями, а тому нашу

свободу слід обмежити. Домагаючись своїх власних інтересів, ми могли б шкодити іншим посереднім способом. Наприклад, ми могли б зіпсувати їхню естетичну насолоду (зруйнувати вид з вікна або порушити тишу гучною сучасною музикою). Так само ми могли б завдати комусь психологічної шкоди, зображуючи його образливим чином. Наприклад, етнічні групи протестують проти шкоди, спричинюваної стереотипами. Феміністична критика порнографії зосередилася на шкоді від того, як жінок сприймають і як вони себе самі сприймають під впливом зображення жінок у вигляді простих сексуальних іграшок. Але, як підкреслив Спеціальний комітет з питань порнографії та проституції, шкода від цього далеко непряма і навіть важка для визначення.

І нарешті, існує така цінність або ціль, як збереження спільноти. Згідно з цим критерієм державна політика та політичні аргументи оцінюються тим, як добре вони підтримують колективне життя держави як гармонійного цілого, що стоїть вище за сукупність окремих індивідів. У Канаді цей критерій особливо важливий з огляду на недавню конституційну кризу та давнє побоювання про поглинення Сполученими Штатами Америки. Наприклад, політика у сфері культури, радіомовлення і телебачення зовсім відкрито захищалася як засіб забезпечення того, щоб цінності спільноти — її бачення себе та прагнення — знайшли у ній відображення і плекалися. В своїй основі суперечки навколо Мічлейкської угоди торкалися тих же цінностей: до якої міри угода підтримує або розмиває відчуття всеканадської спільноти? Офіційну двомовність і багатокультурність піддано критиці також з тих же міркувань: політика, задумана для визначення головних особливостей спільноти, в кінцевому рахунку може швидше її розділити, а не об'єднати. Більшість держав вважає себе чимось більшим за випадковий набір індивідів, а тому докладає зусиль, щоб захистити особливості, що визначають групу як таку. Дебати в Європейській Спільноті про економічний та політичний союз здебільшого закінчувалися невдачею саме на такому пункті: якої гармонізації треба досягти, щоб пожертвувати тим, що визначає німців як німців, французів як французів і так далі?

Такі цілі — важливі призми, через які фокусується більшість політичних дискусій, але кожне поняття допускає цілу низку тлумачень. Крім того, вони мають різну вагу. Наприклад, під час обговорення Угоди про вільну торгівлю 1988 року її супротивники були схильні віддавати перевагу таким цінностям, як безпека і рівність, а прихильники — свободі та ефективності.

СПЕЦИФІЧНІ ЗАСОБИ ПОЛІТИКИ

Небагато тут можна сказати, окрім найголовнішого, що будь-яка політична сфера визначається ключовими політичними поняттями і теоріями. Марк Мур наводить приклад антиалкогольної політики на основі концепції про алкоголізм, за якою люди поділяться на дві категорії: “нормальних” і алкоголіків. Тому алкоголізм вважається хворобою, а не моральною вадою. В такому випадку мета політика полягає в тому, щоб виокремити і лікувати алкоголіків. Але частину проблеми можна було б описати іншою теорією, за якою головна небезпека — не алкоголізм, а “зовсім нормальні пияки, що п'ють нерозважливо і собі на шкоду”³⁸. Цього разу до політичних засобів могли б залучатися зняряддя, придатні для розв'язання проблеми вживання алкогольних напоїв людським загалом, а не патологічною його частиною: вищі ставки податку на алкогольні напої, програми санітарної освіти і закони про порушення правил руху водіями в стані сп'яніння.

Теорії специфічних засобів політики можуть бути більш чи менш досконалими. У деяких випадках, як-от у торговельній або монетарній політиках, провідні ідеї можуть бути досить складними і закоріненими у суспільствознавчі науки. В інших провідна інтелектуальна основа більше скидатиметься на визначення проблеми, описаної в розділі шостому. Мур наводить приклад недавнього суспільного руху проти водіння автомобілів у стані сп'яніння, започаткованого жіночими організаціями, стурбованими безпекою своїх дітей на шляхах. Основи такої теорії “нескладні” з погляду суспільствознавства, але дістали помітну підтримку: люди, що п'ють, можуть обирати; люди, з якими вони п'ють

(друзі, бармени), також мають вибір. Підвищене усвідомлення загрози від водіння у стані сп'яніння, поширення такої практики, як офіційне призначення водіїв, наявність у барах алкогольно-респіраторних трубок, за допомогою яких відвідувачі можуть виміряти вміст алкоголю в крові перед тим, як сідати за кермо, ґрунтуються на вельми простій підставі — особистій відповідальності.

ВИСНОВКИ

Ідеї мають значення. Навіть найтиранічніші режими спираються на щось більше, ніж груба сила; вони намагаються сформувавши серце й розум, бо саме серце і розум — це кінцеве підґрунтя влади. Ліберально-демократичні режими керуються певними принципами і засадничими ідеями, а також спираються на процеси, у яких мають вагу аргументи. Приказка про те, що “розмови ламаного гроша не варті” відображають сучасне цинічне ставлення до ідей. Мовляв, ідеї — це окозамилювання, поношена накидка, якою прикривають *реальне* здійснення влади, залежне від грошей, власності, голосів і корисливих інтересів. Проти такого погляду можна висунути кілька заперечень. По-перше, нічого не варті розмови — це не те саме, що непереконливі розмови. Незалежно від того, усвідомлюємо ми це чи ні, а політичним промовам властиві певні домовленості, порушення яких підриває усю справу. Ніхто не вимагатиме на привселюдному форумі політики або програми з чисто корисливих міркувань. Фермери не можуть домагатися сільськогосподарських субсидій просто тому, що матимуть з неї вигоду. Вони повинні наводити аналогічні приклади (хтось дістав підтримку, то чому вони не можуть її мати?) або посилатися на суспільні інтереси, що забезпечуються добрим станом фермерських господарств (наприклад, додаткові економічні результати, збереження “способу життя”). По-друге, розмови нічого не варті тому, що їх забагато. Безперечно, ліберально-демократичні системи мають

вирішувати конфлікти за допомогою дискусій та диспутів. Кількість розмов у будь-який момент часу в політичних партіях, засобах масової інформації, книжках, статтях, лекціях, дебатах, інтерв'ю та дискусійних групах вражає. Громадянський форум про майбутнє Канади не міг би виразніше висловитися з приводу важливості розмов:

Форум не був традиційною королівською комісією. Замість того, щоб запрошувати громадян до себе, він пішов до них.

У вітальнях, кухнях, школах, цокольних приміщеннях церков, торгових палатах, конференц-залах, університетах, клубах для військових і навіть у потягах, притулках для бездомних та в'язницях — всюди протягом січня і квітня понад 400 000 канадців відкрито, часом пристрасно, обмінювалися думками про майбутнє Канади.

Сюди не зараховується Студентський форум, проведений Канадською вчительською федерацією. Він охопив близько 300 000 осіб.

Понад 75 000 чоловік у межах нашого головного форуму подали свої пропозиції по лінії 1-800. Приблизно 10 000 надіслали листи, короткі повідомлення або доповіді, а десь 315 000 громадян у 13 000 груп обговорили ключові питання, як-от самоусвідомлення Канади та її цінності, Квебек та єдність, корінні народи, офіційні мови, культурна різноманітність, економіка, керівництво і демократія³⁹.

І, нарешті, застаріле протиставлення “інтересів” та “ідей” явно помилкове. Люди мусять думати про свої інтереси і роблять це з використанням деяких ідей, обговорених у цьому розділі. Коли вони втягуються у політичний процес, то повинні виставляти чітко і систематично свої вимоги, а тому добирати політичні аргументи. Однак ідеї відіграють головну роль на кожній стадії процесу.

Повертаючись до запитання, поставленого раніше у цьому розділі, з'ясуємо, чи це означає, що ідеї значать більше, ніж влада. Хоча важливо усвідомити собі, що ідеї — це форма влади, правда, й інші сили мають вагу, часом неспівмірну, в політичному процесі. Перші кандидати на них — гроші й голоси. Як тоді ідеї поєдную-

ться з владою? Дослідження цього питання в багатьох випадках тільки-но починається, і перспективним тут є поняття “коаліцій прихильників” або “дискурсивних коаліцій”⁴⁰. Перше діє на рівні політичної спільноти, тоді як друге стосується зв'язку між усіма суспільство-знавчими науками та державою.

Однак, незважаючи на різницю в рівнях аналізу, в обох випадках спостерігається схожість у динаміці. Деякі важливі проблеми вимагають постійної розробки та визначення. Наприклад, “соціальне питання” в Європі на початку двадцятого століття відображало збурення, породжене зростанням сучасного капіталізму: урбанізацію, індустріалізацію і формування класів. На одному рівні в той час було зовсім зрозуміло, чийм інтересам загрожують робітничі заворушення. А з іншого боку, треба було старанно вибудувати цілісне світобачення: що таке капіталізм; як функціонує сучасна економіка, які соціальні основи бідності і як краще підійти до розв'язання “соціального питання”?

Інтелектуали існують завдяки своєму талантові та зацікавленню визначенням проблем. Їхня власна участь у політичних дискусіях формується під впливом інституційних чинників, як-от кваліфікація у певній науковій сфері та історичні обставини; тому принаймні в нашу епоху вони відносно незалежні від інших суспільних учасників. Хоча існує певна спорідненість між владою та знанням, яке вона хоче залучити собі на службу, частина послуг зводиться до визначення її інтересів і стратегій⁴¹. Отже, хоча мало корпорацій із списку 500 найбільших, що взяли б на роботу політичного експерта, який виступає за повалення капіталізму, зовсім незрозуміло, які ж рекомендації передусім вони прийняли б, а які відкинули б. Сучасні корпорації беруть на роботу консультантів з питань рівності заробітної плати та впливу на довілля, а також політичних радників, які мають репутацію здатних побачити цілісну картину по-новому або з несподіваного боку. Річ у тому, що сама конкурентність сучасної глобальної економіки заохочує до нововведень та ідей. Зростання “символічної економіки”, де більшість людей зайнята у сфері послуг та проектування, означає, що ідеї стануть підвалинами економічної сили.

ПРИМІТКИ

- ¹ Мабуть, класичне джерело такої позиції – це: Karl Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (New York: International Publishers, 1963), вперше опубліковане 1852 року. Коментуючи конфлікт між легітимістами та орлеаністами після Французької революції, Маркс зауважив: “Тому те, що розділяло дві фракції, не було так званими принципами, а матеріальними умовами їхнього існування, двома різними видами власності...” Але далі він відзначив: “Хто заперечить, що водночас пам’ять про минуле, особисті ворожнечі, побоювання і надії, упередження та ілюзії, симпатії та антипатії, переконання, догмати віри та принципи прив’язували їх до одного чи іншого королівського дому?”
- ² Обидва приклади стосуються рядових членів цих рухів, а не офіційних організацій, що ними керують. Це важливо відзначити, оскільки організації зацікавлені у виживанні, а тому продовження “справи” в їхніх інтересах.
- ³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown and Co., 1984), p. 132.
- ⁴ William H. Riker, *The Art of Political Manipulation* (New Haven: Yale University Press, 1986), p. 103.
- ⁵ Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 1.
- ⁶ Наприклад, будь-яка кваліфікована пропозиція з пенсійного питання стосуватиметься аргументів, поданих на цю тему попередніми законодавчими комітетами, особливо в Сенаті й таких груп, як Національна рада з питань добробуту.
Цей підхід, що розглядає аналіз політики та її оцінку як послідовність аргументів, побудованих на пропозиціях, оцінюваних за правилами практичного розмірковування, подібний до використаного у: Frank Fischer, *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980); and Ralph Hambrick, Jr., “A Guide for the Analysis of Policy Arguments,” *Policy Sciences* 5 (December 1874): 469-478. Цікаве обговорення розробки політики як прагматичного міркування див. у: Ronald Manzer, “Public Policy-Making as Practical Reasoning,” *Canadian Journal of Political Science* (September 1984): 577–594.
Canada, Special Committee on Pornography and Prostitution, *Pornography and Prostitution in Canada*, vol. 1 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985), pp. 5–6; далі цитується

- як *Report*. Членами комітету були: Paul Fraser (голова), Susan Clark, Mary Eberts, Jean-Paul Gilbert, John McLaren, Andrée Ruffo, and Joan Wallace.
- ⁹ Там само, с. 59.
- ¹⁰ Там само, с. 87.
- ¹¹ Там само, с. 88.
- ¹² Там само, с. 91.
- ¹³ *Report*, Vol. 2, p. 369.
- ¹⁴ Там само, с. 370.
- ¹⁵ Там само, с. 372.
- ¹⁶ Там само, с. 380.
- ¹⁷ Там само, с. 379.
- ¹⁸ Докладне обговорення гіпотетичного характеру причинно-наслідкових зв'язків можна знайти у: Georg Henrik von Wright, *Explanation and Understanding* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1971). P і Q мусять бути логічно незалежними загальними станами, причинно-наслідковий зв'язок між якими не може бути наперед відомий.
- ¹⁹ На таку можливість вперше вказано у: Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions* (London: Macmillan, 1899).
- ²⁰ Walter Block and Edgar Olsen, eds., *Rent Control Myths and Realities: International Evidence of the Effects of Rent Control in Six Countries* (Vancouver: The Fraser Institute, 1981).
- ²¹ *Report*, Vol. 2, p. 366.
- ²² *Report*, Vol. 1, p. 99.
- ²³ *Report*, Vol. 2., pp. 346-350.
- ²⁴ *Report*, Vol. 1, p. 103.
- ²⁵ Подальший розгляд цього питання за межами цього розділу; щоб орієнтуватися в ньому, див.: Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. (Chicago: Chicago University Press, 1970); Peter Winch, *The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy* (London: Routledge and Kegan Paul, 1958); Leszek Kolakowski, *The Alienation of Reason: A History of Positivist Thought* (New York: Doubleday, 1968); M.E. Hawkesworth, *Theoretical Issues in Policy Analysis* (New York: State University of New York Press, 1988).
- ²⁶ *Report*, Vol. 1, p. 24.
- ²⁷ Там само, с. 25.
- ²⁸ Там само, с. 26.
- ²⁹ Див.: Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), esp. ch. 1.
- ³⁰ Про останнє див.: Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (New York: Basic Books, 1974).

- ³¹ Філософське обговорення цього питання та заперечення абсолютистських аргументів див. у: Earl R. Winkler, "Abortion, Fetal Interests, and Public Policy," in William N. Dunn, ed., *Values, Ethics, and the Practice of Policy Analysis* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983), pp. 209-230. Навіть абсолютистська позиція, як правило, дозволяє проведення абортів на випадок згвалтування або кривозмішення.
- ³² Наприклад, див.: *Report*, Vol. 1, p. 260.
- ³³ *Report*, Vol. 2, p. 525.
- ³⁴ Обговорення протилежних поглядів на це питання див.: там само, с. 535—536.
- ³⁵ Хоча це схоже на класифікацію Дурна і Фіда ідеологій, панівних ідей та парадигм, але де в чому важливого від неї відрізняється. Див.: G. Bruce Doern and Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process* (Toronto: Methuen, 1983), ch. 2.
- ³⁶ Наступні міркування в основному запозичено у: Thomas Sowell, *A Conflict of Visions* (New York: William Morrow and Company, 1987). Цей автор для позначення двох бачень застосовує терміни "обмежений" і "необмежений".
- ³⁷ Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co., 1988), p. 28.
- ³⁸ Mark H. Moore, "What Sort of Ideas Become Public Ideas?" in Robert B. Reich, ed., *The Power of Public Ideas* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), p. 56.
- ³⁹ *Edmonton Journal*, 29 June 1991.
- ⁴⁰ Про коаліції прихильників див.: Paul A. Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (1987): 649—92, and Otto Singer, "Policy Communities and Discourse Coalitions," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 11 (1990): 428—458. Про дискурсивну структуру див.: Bjorn Wittrock and Peter Wagner, "Social Science and State Developments: The Structuration of Discourse in the Social Sciences," in Stephen Brooks and Alain-G. Gagnon, eds., *Social Scientists, Policy, and the State* (New York: Praeger, 1990), pp. 113—137.
- ⁴¹ Як відзначив Річард Сімеон, заперечуючи, що Королівську комісію з питань Економічного Союзу та перспектив розвитку Канади взяла в заручники підприємницька спільнота: "Головне враження те, якими туманними, невизначеними і неконкретними були пропозиції підприємницьких кіл..." Richard Simeon, "Inside the Macdonald Commission," *Studies in Political Economy* 22 (Spring 1987): 170.

ДЕМОКРАТІЯ ТА ЕКСПЕРТИЗА: РОЛЬ ПОЛІТИЧНОГО ЕКСПЕРТА

Досі ми досліджували й обговорювали аналіз політики як частину більшого суспільного та політичного процесу, названого виробленням політики. Але аналіз політики здійснюють люди, які виконують специфічні ролі у специфічних організаціях, а тому, як і на кожну людську діяльність, на неї треба подивитися очима практиків. Який вигляд має політичний процес з цієї командної позиції? Які етичні та практичні дилеми постають перед експертами під час їхньої роботи? Такі питання розглядаються у цьому розділі з точки зору експерта з урахуванням організаційного контексту та етичних дилем. Закінчується він обговоренням найголовнішої дилеми: яка роль експертизи в демократичному політичному процесі, де мають правити неексперти? Недавня критика традиційних позитивістських підходів до аналізу політики висловлює побоювання, що технократичне ухвалення рішень, помітним прикладом якого є аналіз політики, означатиме підміну демократії.

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ

Професійний аналіз політики не здійснюється у вакуумі. Це не подарунок, який хотілося б одержати зі щедрих рук безсторонніх, далеких і лагідних спостерігачів. Як і будь-які форми знання, аналіз виростає та вдосконалюється у специфічних інституціях, що, у свою чергу, формують набуті знання. Не може бути сумніву, що аналіз будь-якого типу, добрий чи поганий, — це витвір одного розуму, тому й несе на собі інтелектуальний відбиток, що відрізняє його від інших аналізів. Однак небагато експертів можуть діяти самостійно; більшості, якщо вони професіонали, доводиться продава-

ти свої послуги. Тому природно, що вони реагують на системи стимулів, характерні для різних інституцій. Таким чином, організації накладають свій відбиток на аналізах, проведених в їхніх рамках.

У розділі четвертому канадську галузь аналізу політики поділено на урядову та неурядову категорії. До останньої входять прибуткові консультаційні центри, неприбуткові дослідні інститути та університетський сектор. Кожен підрозділ має характерні особливості і заслуговує короткого окремого аналізу.

Як відзначалось у розділі четвертому, в канадських університетах зростає зацікавлення орієнтованими на політику дослідженнями. Хоча вони обґрунтовуються риторичними заявами про “службу суспільству” та “доцільність”, зрозуміло, що головна причина цього спалаху зацікавлення фінансова: орієнтовані на політику дослідження можуть з більшою підставою претендувати на державні кошти, виділені в бюджеті на науку. Самі уряди підтримали таку тенденцію, асигнувавши фінансові ресурси на дослідження у специфічних сферах політики (наприклад, досягнення миру та роззброєння, людські права в міжнародному масштабі, охорона здоров'я) і спонукаючи допомозі агентства, як-от Дослідницьку раду суспільних і гуманітарних наук, до розроблення так званих програм “стратегічних грантів”. Очевидно, університети відреагували створенням дослідних пропозицій, що відбивають урядові пріоритети. Крім того, множаться дослідні інститути та центри як засоби залучення контрактних досліджень в університети.

Незважаючи на такі тенденції, університетські дослідження політики усе-таки зберігають якість, що відрізняють їх середовище від середовища, в якому працюють інші професійні експерти. Університетські суспільствознавці працюють на нежорстко регламентованих кафедрах та факультетах, головне завдання яких — надавання освітніх послуг. Університетська дослідна програма, як правило, автономна, без прямого або очевидного замовника. Університетські викладачі як учені одержують задоволення від самого процесу дослідження і розв'язування складних завдань. Але, на жаль, сучасний університет не оплачує поступки осо-

бистим слабкостям. Він наполягає на публікуванні результатів дослідження, і ці наполягання підтримуються самою науковою системою. Вона передбачає величезну армію дослідників, кожен з яких відколює шматочок знання з брили незнання і повідомляє про свої досягнення колег. Наукова репутація також залежить від критики, яка найяскравіше виявляється під час перевірки та порівняння конкурентних теорій.

Тому університетська система навчання має певний особливий вплив на дослідження політики в її рамках. Таке дослідження визначає експерт, а не замовник; воно заохочує до відкритого публікування та ознайомлення інших з результатами, а також до критичних дискусій та перевірки теорій. Треба було б додати, що університетське дослідницьке середовище винагороджує більше тих учених, які поповнюють наукову літературу новими досягненнями, ніж тих, що допомагають вирішувати практичні справи. Молодий дослідник, зацікавлений в успішній університетській кар'єрі, реагуватиме на такі стимули¹. Однак важливо відзначити, що ці особливості стосуються передусім інституцій, а потім і їх працівників. Університетські викладачі проводять політичні дослідження на контрактній основі, вступають у полеміку, працюють для політичних партій та комісій, пишуть листи до газети і ведуть в ній певну рубрику, а також дають інтерв'ю. Фактично вони часто втягуються у політичні справи завдяки своїй *експертизі*. Наприклад, Комісія Беланже-Кампо в Квебеку спиралася на допомогу багатьох квебекських економістів, суспільствознавців та істориків, коли давала свої рекомендації щодо майбутнього Квебеку в Канаді. Кілька років тому Комісія Макдоналда залучила до роботи багатьох канадських суспільствознавців і видала понад 70 томів досліджень. Річ у тому, що коли дослідження політики проводяться у *світлі* університетських стимулів та сподівань, їхні результати мають особливий характер.

У принципі, неприбутковий дослідний сектор дуже схожий на університетське середовище. Немає ясних та очевидних замовників, програма досліджень встановлюється самою установою, і рідко коли відчувається тиск з метою виконання "швидкої та брудної робо-

ти” відповідно до чийогось графіка. Хоча на практиці трапляються суттєво інші випадки. Неприбуткові дослідні інститути спираються на жертви урядового та корпоративного секторів, а тому мають гостре відчуття свого “головного спонсора”. Інституції із справді незалежними фондами, як-от Інститут дослідження державної політики, мають право обирати самі програму досліджень і публікувати результати, що могли б зачепити інтереси уряду або корпорацій. Однак навіть у таких випадках програму досліджень складає сама організація, а не експерти. З останніми підписують контракт на виконання роботи, так що вони опиняються у відносинах замовник — експерт, чого немає в університетах. І нарешті, відкрита публікація результатів та передання їх іншим схвалюється в неприбутковому секторі з великими застереженнями. Якщо від політичного дослідження сподіваються впливу, то воно має бути відповідним, але ж кількість варіантів такої політики обмежена. Це спонукає організацію до певної секретності в головних сферах досліджень. Крім того, доля кожної неприбуткової організації залежить від її здатності створити собі гарну репутацію серед уважної публіки. Деякі способи досягнення цього — особливі дослідні програми, спеціальні серії праць, щорічники та бюлетені. Такі узвичаєні і стандартизовані продукти дослідних організацій потім обмежують незалежність експертів, які їх створили.

Прибуткова консультативна галузь відрізняється від двох попередніх своєю потребою збувати на ринку свої продукти й одержувати доходи. Тому прибуткові фірми дотримуються практики, чужої попереднім двом секторам. По-перше, програма досліджень майже повністю диктується замовником. Дослідники працюють над проблемами і питаннями, поставленими і сформульованими замовником. Звичайно, частково до таких фірм звертаються у пошуках експертизи та знань і таким чином намагаються одержати незалежні результати, а тому такі фірми не можна вважати рабами планів будь-якого замовника. Однак автономія експертів у таких фірмах явно більш обмежена, ніж в університетах або “мозкових центрах”. По-друге, оскільки вони працюють у дуже конкурентному сере-

довищі, то мають можливість вузької спеціалізації. Більшість консультаційних фірм намагаються створити собі репутацію, навіть яскравішу, ніж у неприбуткових дослідних організаціях. По-третє, результати роботи, виконаної такою фірмою, належать замовникові, а тому немає необхідності їх засекречення². Університетська система стимулювання заохочує до розповсюдження результатів дослідження, оскільки сприяє визнанню, до якого прагнуть дослідники. У прибутковому секторі тиск має протилежний напрям: обережність, секретність і прихильність до позиції замовника – це високооцінювані активи обласканих успіхом фірм. По-четверте, усе-таки заслуговує уваги те, що прибуткові консультаційні фірми, змушені задовольняти клієнтів для того, щоб одержати нову роботу, і не схильні до критичного аналізу. Більшість завдань, що їх виконують приватні фірми, вузько технічного характеру. Їхня робота зосереджується на невеликих проблемах і засобах покращення ситуації і не ставить питання про законність або загальну підставу для певної політики чи програми. У деяких відношеннях у цьому їхня сила, що, однак, може перетворитися на слабкість, коли з першого погляду технічні проблеми пов'язані з більш неясними фундаментальними питаннями. Експерти з “мозкових центрів” та університетів можуть подивитися на проблему здалека, а це іноді дозволяє заглянути в неї глибше.

Хоча вищеназвані сектори важливі в Канаді, більшість професійних експертів працює для уряду. Назви і посади відрізняються: їх можуть знати як оцінювачів програм, спеціальних радників, планувальників, координаторів або помічників. Як і у випадку їхніх колег з інших секторів, тут робота має тенденцію відображати їхнє організаційне середовище. Класична класифікація політичних експертів, які працюють в урядовому середовищі, подана у: Arnold J. Meltsner, *Policy Analysis in the Bureaucracy* (1976)³. До неї можна було б долучити поправки на канадську парламентську систему, але головні її риси зберігають свою силу.

Мельцнер стверджує, що на проведення аналізу впливають чотири основні чинники: “експерт, замовник, організаційна ситуація і політична сфера”⁴. Їх мо-

жна розмістити на концентричних колах впливу, в центрі яких перебуває експерт або, точніше, певний тип експерта. Мельцнер ділить експертів на три типи:

“Техніки” відчувають, що досягли успіху, коли колега подобається їхня робота. “Політики” щасливі, коли щасливий їхній безпосередній начальник або замовник. “Підприємці” нещасні доти, доки завдяки їхнім зусиллям не зміниться розміщення ресурсів, а життя людей не поліпшиться. Теоретично експерти загалом розуміють, що результати аналізу треба вимірювати на підставі втілення політики в життя або фактичних змін у суспільстві та поведінці індивідів. Однак, зважаючи на відстань між ними та здійснювачами політики, вони задовольняються схваленням колег або прийняттям і використанням рекомендацій замовником незалежно від остаточної долі їхніх порад⁵.

На “техніків” найменше впливає бюрократичне середовище, бо вони мало уваги звертають на політичні наслідки своєї роботи. Вони намагаються працювати над незалежними дослідженнями, мати улюблені проекти і писати звіти, нехтуючи політичними наслідками на користь технічних порад. “Техніки” не забувають про політику, а просто ставлять технічну якість своєї роботи на перше місце і не тішать себе великими надіями про вплив на політичний процес. Вони вирізняються своєю відданістю фаховим знанням та опорою на них⁶.

“Політики” і “підприємці” почуваються як удома в бюрократичному середовищі і звертають увагу на політику більше, ніж “техніки”. “Політик” – це політичний експерт, зацікавлений у власній кар’єрі, особистому успіху та впливу. Експерти такого типу звичайно мають широку загальну освіту та кругозір і пов’язують свої успіхи з потребами своїх безпосередніх начальників. Вони орієнтовані на замовника і намагаються забезпечити захист та успіх своєму босові, а отже, й собі. “Підприємці” – це поєднання “техніка” з “політиком”, які служать тому, що вони вважають суспільними інтересами, а не окремому замовнику. “Підприємці” прагнуть влади, але також стоять у поміркованій опо-

зиції до свого бюрократичного середовища. Вони вважають себе каталізаторами і настірами.

Тому за частковим винятком “техніків” більшість політичних експертів так чи інакше пов’язані або обмежені своїм організаційним оточенням, що на практиці означає – своїм безпосереднім начальником або, якщо вони працюють для комісії чи групи, замовником. Тому роль експертів у політичному процесі значною мірою визначається потребами замовника. Як зазначає Мельцнер, експерти володіють політичними ресурсами, як-от фаховими знаннями та хитрістю, але не мають незалежної владної основи. Таким чином, усі аналізи в бюрократичному середовищі проводяться для чийогось безпосереднього використання. За найширшим визначенням замовник – це просто користувач інформації експерта, а тому будь-який експерт може обслуговувати кількох замовників⁷. Працю експерта може використати безпосередній начальник, заступник міністра, міністр, інші управління та агентства, законодавці, зацікавлені групи або засоби масової інформації. Для нашої мети зручніше і точніше визначити замовником безпосереднього наглядача експерта. Це може бути заступник міністра або директор “політичного цеху”, які також передають потреби своїх безпосередніх міністерських зверхників. Ці потреби часто настільки невідкладні, що, як пише Мельцнер, “політичний експерт здебільшого є таким, яким його хочуть бачити замовники”⁸.

У світлі цього зрозуміло, що потреби замовників дозволять суттєво з’ясувати роль експертів. Щонайменше замовники потребують вчасної інформації для ухвалення рішень та пошуку підтримки. Політичний процес постійно струшують несподівані кризи, і від експертів очікують швидкого надання інформації та поради. Вчасність інформації означає також заглядання в майбутнє з метою передбачення і підготовки до неприємних подій або нових питань. Однак замовники не просто хочуть вчасної інформації. Вони потребують інформації, яка б їх захистила⁹. Тому до експертів звертаються часто для того, щоб забезпечити замовникам добру поінформованість перед прилюдним ви-

ступом або важливими дебатами в кабінеті міністрів. Мельцнер вважає, що захист може поширюватися і на вибір майбутніх дій, бо замовники сподіваються від експертів рекомендацій щодо розв'язання проблеми і знаходження нових підходів. Така потреба змінюватиметься відповідно до ступеня незалежності замовника, але здається загальнопоширеною.

Такі умови ставлять політичного експерта у незвичні й часто неоднозначні відносини з клієнтами. Політичні експерти – це чисті виконавці програми, а не близькі приятелі та щирі друзі своїх політичних начальників. Від них сподіваються прихильності, але й незалежності, політичної хитрості, але й об'єктивності, захисту і водночас критики, підтримки поряд з професіоналізмом. Як державні службовці вони мають бути нейтральними і водночас вірними урядові та його загальним цілям. Якщо експерти в бюрократичному середовищі (особливо “техніки”) дотримуватимуться надто незалежної позиції, нехтуватимуть політичними наслідками або не розвиватимуть у собі здатності визначати, що “спрацює”, то ризикують опинитися в ізоляції або бути звільненими. Надто близькі стосунки й ототожнення із замовником можуть поставити на експертові тавро політичного поденника. Чимало експертів можуть не брати до уваги таку дилему, оскільки працюють для урядового боса, який ставить їм завдання проаналізувати технічні проблеми. Вищі ешелони канадських урядових агентств, рівнозначних заступникам міністрів, їхнім помічникам і директорам управлінь, частіше зустрічаються з такими напруженими відносинами.

Яка практична роль політичного експерта в бюрократичному середовищі? Мельцнер вважає політичних експертів радниками з величезною кількістю відповідальностей. Політичний експерт має бути

залагоджувачем невідкладних справ, керівником підрядних робіт, секретарем, капітаном команди і майстром. Він пояснює та аналізує політику. Посідає високе становище в одній із важливих сфер і з величезної маси інформації, що стосується політичного процесу, відбирає зерна від полови¹⁰.

У розділі другому цієї книжки запропоновано визначення аналізу політики як кваліфікованого застосування інтелекту до суспільних проблем, але зрозуміло, що воно служить лише у ролі парасольки для багатьох завдань, як-от збирання і впорядкування інформації, оцінювання, залагоджування невідкладних справ, прогнозування, проектування альтернатив, передбачення наслідків, писання промов, видання прес-релізів, писання листів, служіння в ролі резонатора, розборонення конфліктних сторін, підтримування зацікавлених груп і, можливо, втягування громадськості в політичний процес (про це докладніше піде мова нижче). Те, що звичайно робить експерт, залежить від того, що хоче замовник, але досвідчений політичний експерт пробує пристосуватися до потреб замовника і водночас дотримуватися високих професійних стандартів.

Перед тим як закінчити розмову про роль експерта в організаціях, важливо підкреслити один аспект, у якому кристалізуються та концентруються всі інші, а саме: спілкування. Мельцнер присвячує йому окремих розділ, бо “спілкування — найперший зв'язок між експертом та замовником”¹¹. Експерти подають результати своєї роботи у вигляді письмових або усних повідомлень, і суть їхньої поради невіддільна від її форми. Добрі ідеї, невдало висловлені, звичайно ні до кого не доходять. У більшості випадків замовникам як особам, що ухвалюють рішення, бракує часу та уваги, а все, що вимагає великих зусиль для свого розшифрування, паралізує процес. Мало того, хоча експерти — знавці своєї справи, їхня експертиза передається до рук аматорів і ними ж використовується. Блискуча технічна досконалість інколи робить головні моменти незрозумілими. І нарешті, мало хто з експертів може припустити, що їхній замовник прислухається тільки до них; більш звично, що навіть в урядових бюро політичні рекомендації надходять з різних конкурентних джерел. Якщо експерти зацікавлені впливом або принаймні тим, щоб їх почули, то мусять перемагати в конкурентному комунікаційному середовищі.

Мельцнер починає свій розгляд описом офіційного брифінгу, коли високі урядовці або політики приходять, щоб послухати думку експертів з окремих урядо-

вих органів, мозкових центрів або консультаційних фірм стосовно певного предмета. В канадській практиці поширені такі брифінги, а також менш офіційні інформаційні засідання та, звісно, свідчення перед законодавчим комітетом. Однак оскільки урядовці змушені щораз частіше виходити із своїх бюрократичних закутків і захищати свою політику на прилюдних форумах, то потреба в умілому влаштуванні офіційних брифінгів суттєво зростає. Принаймні сюди входить знання про характер аудиторії та її “звички”, а також точну мету брифінгу. Виступ перед парламентським комітетом у складі прихильників уряду та опозиції має відрізнятись від виступу перед групою місцевої громади. Ретельна підготовка, красномовність та високотехнічні аудіовізуальні засоби – все це прозаїчні, але важливі умови для успішного проведення усних брифінгів.

Уряд тоне в морі паперу, серед якого велике місце займають письмові рекомендації з політичних питань. Майстерно написане слово ще не гарантія того, що політична рекомендація матиме вплив, але погано складене резюме майже напевне опиниться в кошику для сміття. Певні правила та умови, що стосуються усних повідомлень, можна також застосувати до письмових. Знання про гадану аудиторію дає авторові важливі ключі до того, який рівень перетравлюваних подробиць та кількість конфіденційного матеріалу допустимі. Меморандум, призначений для циркулювання в межах уряду і поза ним, як правило, не міститиме технічних деталей і сенсаційної інформації. Однак автор матеріалу для безпосереднього начальника може іноді дозволити собі технічно вичерпне викладення проблеми. Правда, що вищий статус замовника, то менше в нього часу для читання доповідей. Міністри рідко коли спроможні прочитати більш ніж кілька перших сторінок будь-якого документа. Реакція експерта на цю реальність — “підсумок для виконання”, в якому справа описується коротко, а докладна доповідь стає своєрідним технічним додатком. Головні особи, які ухвалюють рішення, рідко коли читають повні доповіді, а політика схвалюється іноді під впливом аргументів, викладених на п’яти сторінках.

Здатність писати ясно, лаконічно і переконливо – це головна зброя в арсеналі експерта. Суть має виражатися швидко, складні аргументи просіюватися до кількох слів, а технічні міркування про витрати і вплив зводиться до чітких тверджень. Проведення аналізу політики майже рівнозначне написанню його¹². На нещастя, суспільні науки і, зокрема, сфера аналізу політики мають тенденцію прищеплювати погані звички в написанні документів. Багато політичних документів переповнені такими неоковирними фразами, які Ньюмен знайшов у брошурі про університетську програму: “система відліку, основи дій, нормативні аспекти, глобальна спільнота, нормативні наслідки, розподільчі інституції, політичні виміри, використання ресурсів і критичні концепції”¹³. Аналіз політики здійснюється в організаціях, позначених політикою. Стосунки експерта із замовником носять політичний характер, а в політиці іноді вигідно не все до кінця говорити. Найкраща назва для такого використання мови – орвелівська “двомова”, яку Луц визначає як

мову, що претендує бути засобом спілкування, але не є таким. Така мова створює враження, що погане – це добре, негативне – це позитивне, неприємне видається за привабливе або принаймні терпиме. Така мова уникає або зміщує відповідальність, суперечить її реальному і первісному змісту, приховує думку або її заперечує.¹⁴

Такою є дилема спілкування, але аналіз політики позначений ще методологічними, етичними та політичними дилемами.

ДИЛЕМИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

За винятком університетських експертів, які зустрічаються з дилемами, властивими тільки університетському середовищу, всі інші експерти опиняються перед дразливими питаннями щодо належної професійної поведінки. Чи повинен урядовий експерт “сюрчати свистком”, відкривши, що велика програма допомоги

убогим буде скорочена? Чи може експерт використувати дані, зібрані таємно або незаконно? Чи можна приховати результати досліджень, які дискредитують популярну програму? Чи можуть особисті уподобання експерта накласти сильний відбиток на рекомендації такою мірою, що деякі альтернативи видаватимуться слабшими або будуть відкинуті? Чи може експерт стати посередником у створенні більшості прихильників даних політичних пропозицій? Чи виправдано бути “кротом” — пересилати секретний матеріал опозиції або до преси, — якщо це в суспільних інтересах?

Деякі з цих дилем здаються вузько методологічними, бо стосуються проблем наукового пояснення, обґрунтованості, дослідження і способу подачі. Однак вони порушують серйозні питання, бо змушують експерта задумуватися над принципами належної поведінки. Решта дилем торкаються питання про роль експерта в політичній і суспільній системі.

РОЗВ'ЯЗАННЯ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ДИЛЕМ

Дилеми, що стоять перед експертом на методологічній ниві, стосуються практичної сфери суспільних наук. Відсутність єдиної професійної асоціації та освіти для політичних експертів означала, що більшість цих питань залишилося без відповіді в межах первісної університетської освіти експерта. Але хоча методологічні дилеми звичайних суспільних наук та дослідження політики дуже схожі, між ними усе-таки спостерігається деяка відмінність. Дослідження політики мають безпосередніший вплив на громадян, ніж звичайні суспільствознавчі дослідження; вони відрізняються коротшими часовими горизонтами, цілеспрямованим фінансуванням, простішими споживачами, звичайно важчим причинно-наслідковим аналізом і часто відкрито приписовим (хоча іноді конфіденційним) характером¹⁵.

Нещодавно запропонований етичний кодекс для політичних експертів підреслює цей методологічний аспект¹⁶. Його норми починаються з розгляду способів, якими проблема дослідження концептуалізується.

З одного боку, досліднику політики не радять використовувати емоційно насажених основних понять, що можуть наперед визначити причинно-наслідкові зв'язки. А з другого боку, дослідження "має якомога краще відповідати інтересам усіх великих груп, втягнутих у цю політику"¹⁷. Проблеми упередження знову торкнулися при виборі знарядь дослідження. Експерти повинні обирати найпотужніші методи дослідження, придатні для розгляду проблеми, а не такі, що приводять до результатів, бажаних лише досліднику або замовнику. Мало того, мусять чітко вказуватися можливості знарядь, а також умови надійності результатів. Така вимога також стосується проектування дослідження та міри здобутків. Слід обирати найпотужніший (у межах ресурсів), відповідний проблемі проект, а міри здобутків при оцінці програми мають охоплювати ставлення і поведінку. Під час збирання даних опитування треба використовувати належні методи виборок, а суб'єкти дослідження повинні розуміти основні процедури та їхню роль. Звичні застереження застосовуються до тлумачення результатів.

Найголовніші норми стосуються тверджень про політичні наслідки дослідження, його опублікування та рекламування. Вони підказують, щоб, пропонуючи рекомендації на основі суспільствознавчих пошуків, дослідники провели чітку лінію між фактами і цінностями у своїй роботі. Особисті, суспільні і політичні цінності треба висловлювати відкрито. Норми етичного кодексу також рекомендують, щоб під час подачі результатів дослідження експерти водночас не приховували подробиць методів дослідження, фінансової підтримки та сукупності даних. Суспільствознавці не повинні брати відкритої участі у кампанії за утвердження політичних уподобань, що впливають з їхніх досліджень, бо це втягне науку в царину пропаганди і неправильне використання її узаконювальної сили.

Попередні норми, очевидно, торкалися теоретичного впливу на експертів, які працюють за контрактом або у мозкових центрах. Якщо політичні експерти з урядових органів проводять прикладні дослідження із суспільних наук, то деякі, якщо не всі, з вище названих норм стосуються і їх. Наприклад, попередній список

методологічних проблем суттєво перекривається із списком, що його запропонував Стюарт Нагель¹⁸. Він виокремлює дев'ять етичних дилем. Дилема *оптимізування* вимагає від експерта вибору між простим описуванням причинно-наслідкових зв'язків і фактичним рекомендуванням політичних альтернатив. Показ причинно-наслідкових зв'язків — сам по собі не вибір політики; вибір альтернатив залежить від знання причин і наслідків, а також витрат і вигід. Не пропонуючи оптимальної стратегії, експерт часто дозволяє робити неправильні висновки з причинно-наслідкового опису. Дилема *прихильності* збігається з раніше згадуваною дилемою про спрямування дослідження у напрямі, що відповідав би потребам замовника або спеціальної групи. Одна відповідь на таку дилему полягає в тому, щоб дивитися на експертів у тому ж світлі, як на юристів, котрі можуть давати поради будь-якій групі, яка домагається законних цілей законними методами. Контраргумент зводиться до того, що оцінювачі не дають порад щодо правил гри (наприклад, юридичної системи), а реального світу, і так само мусять кваліфікувати свої поради.

Ще одна дилема — *непередбачені обставини*. Сміливий аналіз політики часто ґрунтується на припущенні про постійність багатьох чинників та виборі дуже простих моделей реальності. Однак це збільшує імовірність появи непередбачених обставин, які підірвуть обґрунтованість політики в разі її втілення в життя. Згадана дилема полягає в тому, як далеко експерт повинен заходити в розробці моделей випадкових обставин і політичних контрзаходів. Інша дилема стосується рівноваги між *справедливістю* та *ефективністю*. Найефективніший спосіб розв'язання політичної проблеми може зводитися до зосередження ресурсів, яке нехтує менш нагальними проявами цієї проблеми деінде. “Меншу нагальність” визначають за допомогою експертного статистичного зважування; громадянам, які опинилися перед певною проблемою навіть у м'якій формі, здається несправедливим, що іншим “сприяють”. Дилема *чутливості аналізу* пов'язана з обов'язком експертів показувати, наскільки результати їхніх досліджень змінилися б, якби вони використали

альтернативні припущення, цінності, методи вимірювання або дані. Дві інші дилеми охоплюють самі зусилля під час дослідження. Перша – це питання про *ефективне* дослідження, тобто про використання грошей, виділених замовником на нього, з максимальною вигодою. *Дилема розділення результатів дослідження* виникає тоді, коли експерт змушений обирати: приховати чи поділитися даними, зібраними дорогим коштом. Дані приховуються не лише тому, що за них дорого заплачено, але також для того, щоб уникнути критики і часом забезпечити собі постійні контракти, пов'язані з монополією знань. Останні дві дилеми Нагеля схожі на дилеми з попереднього переліку: *надійність досліджень* та *інформовані суб'єкти*. Враховуючи, що аналіз політики часто має прямі суспільні наслідки, дослідники зобов'язані забезпечити якомога надійніші і точніші результати. Аналіз політики, на відміну від теоретичного суспільствознавства, справляє вплив і на людей, і на теорії. Нагель визначає поняття “інформований суб'єкт” широко: воно означає гарантію того, що людям не загрожує фізичний або духовний ризик під час політичних експериментів.

Якщо попередній перелік етичних норм обстоював сувору нейтральність та об'єктивність дослідників політики, то пропозиції Нагеля прозаїчніші. Замість того, щоб боротися за показну нейтральність і чисті методи, Нагель рекомендує відкритість. Як тільки з'ясовано статус прихильників, припущення та застереження взято до відома, можна застосувати принцип “бачили очі, що купували”. Нагель навіть пропонує, щоб оцінювачі політики,

діючи на високому рівні професійної відповідальності, намагалися розробляти оптимальні варіанти політики і проводити оптимальні дослідження. За визначенням, оптимальні варіанти політики максимізують різницю суспільних вигід і суспільних витрат, а оптимальне дослідження максимізує різницю вигоди від нового знання і витрат на його добування¹⁹.

Хоча це добра порада, але вона впирається у проблему, що таке “оптимальний варіант політики”. Проста

формула, що спирається на вигоди та витрати, — це порожнє визначення (хоча для справеливості треба відзначити, що Нагель сам визнає недосяжність цих цілей). Технічні рекомендації щодо відповідної та професійної методології ґрунтуються на припущеннях про існування суспільних інтересів. Це неминуче, бо політичні експерти — учасники процесу, що явно має справу з суспільними проблемами і виражає волю суспільства. Поки ведуться дискусії про природу цих проблем і надійність такої волі, роль політичного експерта залишається сумнівною з етичного боку.

ЕКСПЕРТИЗА Й ДЕМОКРАТІЯ

Мистецтво експерта — це дивовижна алхімія диму та речовини. Речовина — це володіння раціональними методами і логічним аргументуванням; дим, без якого речовину звичайно викидають у відходи, — це політична хитрість, тобто розуміння інтересів та цінностей і способів, якими й спрямовується політичний процес. Мельцнерові “техніки” можуть тішитися похвалою колег, але їх також іноді зачіпає за живе, що їхні ідеї (технічно витончені) часто відкидають на користь інших, менш витончених, але політично більш здійснених. Якщо успіх в аналізі політики можна визначити як здобуття хоч би найменшого впливу на політичний процес, то жоден експерт не досягне його без гострого політичного відчуття.

Звичайно, питання впливу головне у баченні аналізу політики як міждисциплінарного застосування суспільних наук для покращення суспільного устрою. Навіть стандарти і норми, згадані на попередніх кількох сторінках, спрямовані на зміцнення нової професії, яка ставить собі за мету вдихнути розум (оптимізацію Нагеля) у політичний процес. Було б добре, якби політичним експертам вистачило власного глузду для того, щоб досягти цієї великої цілі. Цей вплив слід застосувати обережно та чесно; ніхто з такою орієнтацією не вважає, що політичні експерти стають простими “техніками суспільного життя”²⁰, або найманцями, готовими служити тому, хто найбільше заплатить. На-

віть має деяку підтримку ідея про те, що реальний вплив або принаймні те, що приносить найбільшу суспільну вигоду, базується на певній опозиції та критиці, на опорі усталеній мудрості та модним злобам дня. За допомогою аналізу політики суспільні науки мають “розширити і навіть трансформувати дотеперішні політичні засновки”²¹.

Однак таке бачення аналізу політики як науки, професії і покликання, що домагається впливу, ґрунтується на думці, що експерти мають особливе право на знання в політичному процесі. Це може бути знання наукових методів, методики оцінювання, даних або інформації, але воно досягається лише завдяки певним зусиллям і широко не розповсюджене серед інших учасників процесу. Це становить суть того, що було описано в розділі третьому як позитивістський підхід до аналізу політики. Воно має певну привабливість (бо хто хоче, щоб правила дурість?), але й має дві нездоланні вади. Перша, обговорювана в різних частинах цієї книжки, полягає в тому, що факти і цінності не можна розділити, а тому показна об’єктивність цих методів, їхній науковий лоск, — лише міраж. Про справи треба зробити припущення, а тут політичні експерти не мають вищої кваліфікації, ніж інші. Як тільки головні питання поставлено, експерти можуть застосувати до них свій професійний досвід. Але постановка великих питань (і в цьому полягає друга нездоланна трудність) — це суть демократичної політики. Звідси виникає загадка, а для декого навіть занепокоєння: ми можемо мати експертизу або мати демократію, але чи можемо мати обох?

Важливо зрозуміти, який вплив, що викликає занепокоєння, справляє аналіз політики. Гори досліджень показують, що аналіз політики має лише обмежений вплив на її вироблення. Однак, хоча результати досліджень і рекомендації на основі методів аналізу політики рідко коли приймаються, виникає занепокоєння, що світобачення, гносеологічні припущення, на яких побудовані ці методи, поступово починають переважати над тим, як проблеми офіційно сприймаються, визначаються і вирішуються. Загрозу демократії становить не експерт або навіть аналіз політики, а

припущення поза тим традиційним аналізом. Наприклад, Фішер використовує терміни “технократія” і “техноструктура” для опису сучасного світу, яким управляють фахівці із системного аналізу, дослідники людської поведінки в різних умовах, політичні експерти і комп’ютерні програмісти. З цього погляду технократія “спрямовує увагу швидше на *вид* або *форму* управління, ніж на сам її конкретний зміст”²². Корінь технократії треба шукати в особливому інструментальному визначенні мотивації у людських справах. “Будучи формою позитивістського мислення, вона спирається на емпіричне вимірювання, аналітичну точність і концепцію системи, що створює підвалини світобачення”²³. Дженкінс-Сміт характеризує критичну літературу, присвячену технократичному аналізу політики, подібними словами:

В діапазон і під обстріл критичної літератури потрапляють три широкі теми: 1) завдяки своїм знанням та фаховому досвіду технократичні політичні експерти одержать значну непередставницьку владу в межах демократичних політичних систем; 2) зростання ролі методів як головної сили під час формулювання політики приведе до викривлення висловлених уподобань громадян; 3) поява технократичного аналізу політики як головної сили в політичному процесі породила нові інституційні та організаційні напруження, які загрожують переважити демократичний процес²⁴.

Чи аналіз політики загрожує демократії? Здебільшого, мабуть, ні. Ми вже відзначали, що, незважаючи на своє прагнення досягти впливу, аналіз політики насправді слабо відбивається на політичному процесі. Тепер проводять більше аналізів політики, але менше прислухаються до їхньої аналітичної точності. Двадцять років досліджень показали, що аналіз політики, попри деяке розчарування в ньому, сильно змінився під впливом політичного процесу. Але така обережна оцінка ролі знання в політиці не збігається з зауваженням Фішера, що загрозу несе саме світогляд, а не конкретний його продукт. Цей сильний аргумент треба застосовувати до політичного процесу обачливо. З од-

ного боку, постпозитивістська критика аналізу політики показала, що гносеологічні припущення позитивістського проекту неправильні. Реальний світ не узгоджується зі світоглядом, а тому мало ймовірно, щоб під час зіткнення реального з уявним перемогло уявне. Далі, як відзначає Дженкінс-Сміт, у політичному процесі присутні зрівноважувальні сили, що обмежують вплив технократичного аналізу політики. У багатьох сферах політики спостерігається значний аналітичний конфлікт (незгода між експертами та методами). Це має тенденцію виводити дискусії за межі вузько технократичних міркувань. Там, де для дебатів та дискусій використовуються відкриті форуми, посередникам, зацікавленим групам та окремим громадянам відкриваються можливості запропонувати нетехнократичні альтернативи. За умов помірною аналітичного конфлікту і закритих форумів для елітних учасників технократичний світогляд справді може взяти верх. Але сучасні демократії щораз більше дратують закриті політичні процеси, і рівень змагальних дебатів начебто зростає, а не зменшується. Перспективи для міцної, нетехнократичної, хоча й часто важкої і дразливої, демократії, як ніколи, здаються кращими. У випадку Канади загальнодержавний порядок денний зайнятий питаннями, що викликають сильні емоції і не можуть описуватися технократичною мовою.

Однак Фішер і постпозитивістський рух в аналізі політики мають рацію у тому, що підкреслюють невідповідність технократичного мислення реальній природі політичних проблем. Реальні політичні проблеми в демократичних країнах часто вимагають розділення цінностей і норм, критеріїв вимірювання і норм поведінки, суті та інтересів. Розглянемо проблему досягнення угоди з канадськими корінними народами щодо претензій на повернення їм земель та самоврядування. Рациональний аналіз політики може допомогти трошки²⁵, а конституційні та юридичні питання не входять до апарату методів, описаних у розділі третьому. Якщо мотивація мала б зіграти роль у виробленні політики, як цього хоче позитивістська критика, то як можна реформувати аналіз політики для кращого слугування політичному процесові? Треба почати виявля-

ти скромність і “визнати, що за певних умов вельми правдоподібно, що він може породити багато жару, а світла мало”²⁶. Дері повторює цю пораду виявляти обережність і наполягає, щоб політичні експерти розуміли обмеженість того, що вони продукують – політичних даних (“частіше марних, ніж результативних”), які кінець кінцем потрапляють до організації та політичного млина²⁷.

ДеЛеон стверджує, що новий підхід до аналізу політики має відкрито визнати, що “людські цінності пронизують аналітичну роботу” і домагатися більшої співучасті громадян у процесі²⁸. Гоксворт пропонує найпривабливіше бачення нового аналізу політики: “Постпозитивістське дослідження політики також вражає своїми обіцянками, бо пропонує форму аналізу, більш людську і менш героїчну, простішу і менш оманливу, критичнішу і менш жадібну до контролю, терпимішу до демократії та менш піддатливу технократії”²⁹. Аарон Віддавський, давній скептик щодо позитивістської моделі, переконує, що зростання конфлікту цінностей в сучасних демократичних країнах змушує по-іншому підійти до аналізу політики та способу його навчання:

Однак якщо така поляризація наростатиме, то я сподіваюся, що ці школи додадуть до свого навчального плану методологічне зацікавлення проникненням в інші в суспільстві й, отже, в аналізі політики. Політичні суб’єкти, взяті без доведення як частина основних припущень, а тому вільні від критики, будуть переглянуті культури і філософський інтерес до співвідношення між фактами і цінностями. Серед них буде демократія, згода, влада, легітимність, тобто весь основний фонд політичної філософії³⁰.

Це передбачає зовсім іншу роль для політичного експерта в демократичній країні, щось схоже на те, що Дженінгс називає “аналіз політики як порада”.

Мета аналізу політики як поради трояка: 1) збагнути теперішнє і майбутнє значення сучасних проблем у такому вигляді, як їх відчують на власному досвіді, як пристосовують до своїх потреб і як борються з ними співгромадяни радників — розсудливі,

відповідальні та цілеспрямовані учасники, що творять політичну спільноту; така мета вимагає чеснот, як-от політична та моральна уява і здатність до співпереживання; 2) з'ясувати і витлумачити значення цих проблем для того, щоб стратегічно допомогти визначеним політичним учасникам (законно уповноваженим урядовцям і творцям політики) у знаходженні сукупності ефективних і справедливих розв'язків; така мета вимагає такої чесноти, як далекоглядність та обережність у висловленні правди та використанні влади; 3) керувати вибором одного конкретного варіанту політики із цілої їх сукупності у світлі більш загального бачення добра для спільноти як цілого, доповненого розумінням цінностей, можливостей режиму та урядового процесу³¹.

Таке нове бачення аналізу політики поки що більше метафора і жест, ніж конкретна програма. На що практично буде схожий постпозитивістський аналіз політики? Коротка та ухильна відповідь така: усе залежить від ситуації. Довша відповідь: усе залежить від ситуації, бо він має більшу діагностичну силу і здатність реагувати на зміни, ніж позитивістський підхід, а тому на практиці формуватиметься більше під впливом обставин та учасників. Однак спостерігаються проблиски надії. Громадянський форум про майбутнє Канади, який спочатку здавався великим всеканадським цирком і закінчився спалахом ідкого злослів'я, можливо, був далеким відлунням того, чим могла б бути справжня співучасть громадян в аналізі політики. Комісія Берджера з питань прокладання нафтопроводу в долині ріки Макензі могла б бути другим прикладом такої справи. Її доповідь 1977 року ґрунтувалася на новій сукупності експертних оцінок, експертних свідчень з перекресними перевірками, письмових доводів, відвідань десяти канадських міст і неформальних слухань в усіх 35-х громадах з долини ріки Макензі, влаштованих для того, щоб почути думку з уст самого населення³².

Ще одним прикладом міг би бути "Круглий стіл про опитування громадян", задуманий кілька років тому в Боулдері, штат Колорадо, для того, щоб з'ясувати ставлення громадян до планування в галузі транспорту. Як і в більшості міст, муніципалітет Боулдера організував

Громадський дорадчий комітет з транспорту для того, щоб допомогти скласти зведений план. Але, на відміну від інших міст, він на цьому не зупинився. Він провів опитування 700 випадково добраних будинків, з яких 32 відсотки дали відповіді. Потім обрав (на збалансованій основі) 147 громадян, які брали участь у семи окремих заходах — від опитування до інтерв'ю на круглих столах — упродовж цілого року. Їхню реакцію на транспортні проблеми було передано потім Дорадчому комітетові для того, щоб допомогти представити позицію спільноти³³. Фішер описує шведський проект UTOPIA, спрямований на полегшення участі профспілок у розвитку альтернативних технологій у галузі книгодрукування³⁴. Профспілки, що об'єднують працівників образотворчої галузі, були занепокоєні скороченням кількості кваліфікованих робітників та втраченою роботою від впровадження комп'ютерних технологій, а проект UTOPIA створював засоби для пристосування їхніх знань і потреб таким чином, що дозволяв підвищити кваліфікацію і покращити якість комп'ютерної графіки.

Виклики постпозитивістському аналізу політики величезні. Якщо їх прийняти, то це означатиме нові ролі для політичних експертів як у широкому демократичному процесі, так і в межах громади та підприємства. Старі назви — оцінювач, розв'язувач проблеми, експерт і дослідник — усе ще зберігають свою силу, але з'являються нові — радник, посередник та захисник, — що, можливо, краще передають сподівання на прикладні знання в демократичній політиці.

ПРИМІТКИ

¹ Обговорення способу, за допомогою якого університетський політичний експерт робить внесок у вироблення політики, та виклад нової моделі такої взаємодії див. у: Leslie A. Pal, "Consulting Critics: A New Role for Academic Policy Analysts," *Policy Sciences* 18 (December 1985): 357—369.

² Оскільки "замовник" у більшості випадків держава, то де-хто доводить, що результати дослідження, оплачені гро-

шима платників податку, належать їм, а тому мають бути доступні всьому суспільству. Однак досі нікому не вдалося переконати в цьому уряди, і величезна кількість досліджень за контрактом залишаються конфіденціальними.

³ Мельцнер доповнив цю ранню працю більш недавньою, що схожа на "Державця" Мак'явеллі. Див.: Arnold A. Meltsner, *Rules for Rulers: The Politics of Advice* (Philadelphia: Temple University Press, 1990).

⁴ Arnold J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1976), p. 3. Copyright © 1976, The Regents of the University of California.

⁵ Там само, с. 4.

⁶ Там само, сс. 18—30.

⁷ Там само, р. 6.

⁸ Там само, с. 80.

⁹ Guy Benveniste, *The Politics of Expertise*, 2nd ed. (San Francisco, Calif.: Boyd and Fraaser, 1977), chs. 2, 3.

¹⁰ Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy*, p. 80.

¹¹ Там само, с. 230.

¹² Петон і Савицький вказують, що навіть найкращий аналіз "нічого не вартий, якщо його неможливо зрозуміти." Carl V. Patton and David S. Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1986), p. 91. Див. також: Ann Majchrzak, *Methods for Policy Research* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1984).

¹³ Edwin Newman, *A Civil Tongue* (New York: Bobs-Merrill, 1975), p. 146. Див. також приклади політичної фразеології у розділі третьому його книжки, спрямованої на затемнення, а не увиразнення змісту.

¹⁴ Луц виокремлює чотири типи "двомови": 1) евфемізми, як-от "обділені в культурному відношенні" або "поставлені у невідгідне становище" про бідних; 2) жаргон, як-от "сезонно регульований рівень безробіття"; 3) абракадабра, як-от "розгалуження другого порядку"; 4) пишномовність або незграбні вирази. Див.: William Lutz, "Notes Towards a Definition of Doublespeak," in William Lutz, ed., *Beyond Nineteen Eighty-Four: Doublespeak in a Post-Orwellian Age* (Urbana, Ill.: National Council of Teachers of English, 1989), p. 4.

¹⁵ Donald P. Warwick and Thomas F. Pettigrew, "Towards Ethical Guidelines for Social Science Research in Public Policy," in Daniel Callahan and Bruce Jennings, eds., *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis* (New York: Plenum Press, 1983), p. 361.

- ¹⁶ Там само, сс. 335—368. Ці норми ґрунтуються на нормах Американської соціологічної асоціації.
- ¹ Там само, с. 362.
- ¹⁸ Stuart S. Nagel, *Contemporary Public Policy Analysis* (University, Alabama: University of Alabama Press, 1984), ch. 6.
- ¹⁹ Там само, с. 362.
- ²⁰ Kai Nielsen, “Emancipatory Social Science and Social Critique,” in Callahan and Jennings, *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, p. 117
- ²¹ Kenneth Prewitt, “Subverting Policy Premises,” in Callahan and Jennings, *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, p. 300. Подібні аргументи, викладені більш технократично, див. у: Carol H. Weiss and Michael J. Bucuvalas, “The Challenge of Social Research to Decision Making,” in Carol H. Weiss, ed., *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1977), p. 226.
- ²² Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1990), p. 21.
- ²³ Там само, с. 43.
- ²⁴ Hank C. Jenkins-Smith, *Democratic Politics and Policy Analysis* (Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Publishing Co., 1990), p. 40.
- ²⁵ Гарний приклад — Frank Cassidy and Robert L. Bish, *Indian Government: Its Meaning in Practice* (Halifax: The Institute for Research on Public Policy, 1989), у якому розглянуто існуючі індійські уряди з використанням питань, що висвітлюють проблеми, які стосуються одного з найбільш неоднозначних понять політичної сфери.
- ²⁶ Peter DeLeon, *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences* (New York: Russell Sage Foundation, 1988), p. 109.
- ²⁷ David Dery, *Data and Policy Change: The Fragility of Data in the Policy Context* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1990).
- ²⁸ DeLeon, *Advice and Consent*, p. 113.
- ²⁹ M. E. Hawksworth, *Theoretical Issues in Policy Analysis* (Albany: State University of New York Press, 1988), p. 194.
- ³⁰ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, 2nd ed. (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1987), p. xxxvi.
- ³¹ Передруковано з дозволу Greenwood Publishing Group, Inc., Westport, CT from Bruce Jennings, “Political Theory and Policy Analysis: Bridging the Gap,” in *Handbook of Political Theory and Policy Science*, p. 26, edited by Edward Bryan

Portis and Michael B. Levy. Copyright by Greenwood Publishing Group Inc. and published in 1988 by Greenwood Press.

- ³² *Norther Frontier, Norther Homeland* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1977).
- ³³ Lyn Kathlene and John A. Martin, "Enhancing Citizen Participation: Panel Design, Perspectives and Policy Formation," *Journal of Policy Analysis and Management* 10 (Winter 1991): 46—63.
- ³⁴ Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, pp. 324—33.

ПОЛІТИКА І СУСПІЛЬНА МЕТА: РОЛЬ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

У кількох розділах цієї книжки ми вже звертали до однієї з головних дискусій у сучасній державній політиці: які справжні межі повноважень держави? На одному рівні таке запитання мусить стояти практично за кожними політичними суперечками. Як відзначалося у розділах шостому і дев'ятому, перший вирішальний крок у визначенні проблеми полягає у ствердженні того, що ця проблема із суспільної царини, а не щось таке, що можна і слід вирішувати приватно. Однак питання про державу на сучасному етапі — це щось більше, ніж тактичне питання. Воно порушується на засадничому рівні суспільних дискусій. Ідеться не про те, чи націоналізувати ту чи іншу компанію, а про підставу для існування державного підприємства. Мова йде не про те, чи уряди повинні субсидіювати ту чи іншу галузь, а про те, чи держави взагалі повинні мати промислово політику. В найрадикальнішому вигляді розмова йде навіть не про відповідне поєднання приватних з державними програмами соціального забезпечення, а про те, чи соціальний захист треба здійснювати за допомогою державних програм. Під час усіх цих суперечок альтернативою виступає ринок. Але питання про роль держави можна поставити також як питання про *національну державу*, традиційну форму політичної організації на Заході упродовж останніх 200 років. УВТ і Європейська спільнота (ЄС) — це приклади можливої наднаціональної інтеграції, яка може залишити національній державі лише згадку про колишню відповідальність і лояльність. Європейці вже подорожують з паспортами ЄС, а їхня національна належність у певному розумінні вторинна.

Чотири причини зумовили те, що дискусія про національну державу і справжні межі державної політики

набула такої сили за останні кілька років. Перша — явище глобалізації. Це багатогранний розвиток, що охоплює економіку, технологію та культуру. Різні складові глобалізації переплелися між собою настільки, що їхнє розділення здається штучним, однак вони характеризуються окремими особливостями. Економічна глобалізація — це наслідок розширення ринків, пов'язаний з розвитком великих багатонаціональних або транснаціональних корпорацій. У багатьох випадках місцеві ринки настільки малі, що не спроможні підтримати виробничих можливостей великих фірм. Розвиток рухливіших ринків міжнародного капіталу упродовж останнього десятиріччя пов'язаний із таким зростанням фірм та їхніх потреб у широких ринках. “Гарячі гроші” ходять по земній кулі, шукаючи найкращих прибутків будь-де — в Токіо або Торонто. Інвестиційний капітал може легко пливати до найперспективніших у світі ринків виробництва, бо транспортні технології дозволяють значно розширювати мережі розподілу. І нарешті, країни, втягнуті в економічну динаміку, прагнуть спеціалізуватись у галузях, де вони мають відносні переваги, навіть якщо ці переваги доводиться підпірати і до певної міри створювати за допомогою державної промислової політики¹.

Технічні та культурні аспекти глобалізації очевидні для кожного, хто користується телефоном, подорожує на літаках або дивиться телевізор. Зв'язок і транспортне сполучення, поряд з успіхами електроніки та комп'ютеризації, розірвали національні кордони. Наша спроможність спілкуватися миттєво з найвіддаленішими частинами земної кулі і дивитися телевізійні передачі безпосередньо з місця подій за півсвіту від нас допомогла створити відчуття тісного зв'язку, щось на зразок ідеї Маклугана про глобальне село. Ці технології дозволили західній (американській) культурі проникнути в культури інших країн у небачених досі масштабах. Американські комунікаційні та сервісні компанії дедалі більше використовують глобальну метафору в своїх рекламах для того, щоб показати, що вони діють у всьому світі. Як от у випадку кредитної картки American Express: ніколи не залишаючи домівки без неї, ви ніколи не залишаєте дому. Домом стає світ. Дум-

ка про те, що “дім” обмежується чиеюсь країною, втрачає свій зміст.

Друга велика сила, що підриває статус національної держави, — політична інтеграція. Ясна річ, міжнародні угоди — товарний запас дипломатії — завжди приводять до певного обмеження суверенітету. Міжнародні інституції, створені після другої світової війни, як-от Організація Об'єднаних Націй чи Міжнародний Валютний Фонд (МВФ) — це ранні приклади спроб наднаціональних домовленостей. ЄС було започатковано у 50-х роках, але відтоді темп та інтенсивність інтеграції значно зросли. УВТ і Проект ЄС 1992 року — це перші спроби вивільнити торгівлю, що врешті привели до розгляду політичної гармонізації і, можливо, остаточної інтеграції. Проект ЄС набагато далекоюсяжніший, ніж УВТ: дванадцять членів ЄС домагаються монетарного союзу, координованої зовнішньої політики, узгодження законодавства і вільного руху товарів, послуг та людей. УВТ досягає подібних речей економічним чином, але її політичний аспект значно слабший². Однак багато критиків угоди стверджували, що з економічною інтеграцією прийде і політична. Узгодження законодавчих норм буде пов'язано з тиском, спрямованим на здобуття “поля для гри з рівнем” заробітної плати, соціальної допомоги і податків. Коротко кажучи, економічна логіка глобалізації веде до політичної логіки інтеграції. У випадку Європи національне самоусвідомлення досить сильне, щоб опиратися гомогенізації, принаймні у близькій перспективі. Однак Канада упродовж усієї своєї історії боролася за збереження своєї самобутності. За наявності сильних економічних зв'язків, що підтримують і так потужний культурний вплив США, яка роль випадає національній державі на північ від 49 паралелі?

Третя загроза національній державі в англomовних демократичних країнах — це напад правих на державу загального добробуту і на саму ідею про те, що політика — це кращий, ніж ринки, засіб вироблення колективних рішень. “Трохи різними способами уряди Австралії, Канади, Нової Зеландії, Сполученого Королівства і США намагалися запровадити зміни у відносинах між державою та економікою у своїх країнах”³. Британська

програма за правління Маргарет Тетчер являла собою крайню версію такої атаки на державу. Вона була спрямована проти кейнсіанської “держави-няньки”, чий удушливий патерналізм начебто підірвав індивідуальні цінності та ініціативу. Монетаристська політика застосовувалася не просто для того, щоб зупинити інфляцію, але й для спонування до дисципліни у вимогах підвищити заробітну платню. Профспілкам мали бути вирвані гострі зуби, а державні підприємства — приватизовані. У США схема заходів відрізнялася: атака на “державу-няньку” була слабша, ніж на начебто конфіскаційний рівень оподаткування. Нова Зеландія та Австралія мали свої власні варіанти, і хоча Канада за правління Малруні не була “чітко вираженим” випадком серед інших англосовітських демократичних країн, УВТ, настирлива ідея про зменшення бюджетного дефіциту й захоплення приватизацією та дерегуляцією вказує на спорідненість канадського уряду з консервативними урядами деінде. У 80-х роках держава опинилася під ударом у Франції за правління Мітерана, у Швеції та особливо у Східній Європі. До краху комуністичних режимів у Східній Європі привело прагнення як політичної, так і економічної свободи. Негайним результатом став стрімкий біг до ринкової системи і скептицизм щодо ролі держави.

Четверта й остання загроза державі, що криється глибоко в трьох інших, — економічна криза 80-х років. Світовий економічний спад 1982 року був найгіршим від 30-х років і хоча в наступні сім років спостерігалось досить постійне економічне зростання в більшості країн ОЕСР, воно було загальноповільніше, ніж упродовж попереднього десятиріччя, і супроводжувалося високими відсотковими ставками та рівнями безробіття⁴. Економічний спад 1982 року з високими темпами падіння економічних параметрів породив бюджетні труднощі для більшості промислових країн, особливо гостро відчутні в Канаді. Державний борг тепер складає 400 мільярдів доларів, а його обслуговування становить найбільшу статтю державних видатків (приблизно 43 мільярди доларів щорічно)⁵. Серед країн “великої сімки” лише Італія має більше, ніж Канада, відношення державного боргу до ВВП. Підхід кон-

сервативного уряду до подолання таких обставин зводився до спроби зменшити трансфертні виплати громадянам (зміни у планах страхування на випадок безробіття, обмежене індексування допомоги багатодітним родинам, оподаткування допомоги родинам і виплат соціального забезпечення людям похилого віку) і провінціям головно за рахунок скорочення фінансування за визначеними програмами охорони здоров'я та вищої освіти. Такі економічні проблеми — високі відсоткові ставки і високі рівні безробіття, падіння торговельних бар'єрів і зростання глобальної конкуренції — означали кардинальний відхід від кейнсіанської схеми, що диктувала національну і міжнародну економічну політику і практику від 1945 року до початку 70-х років. Кейнсіанство клало в основу свого підходу життєздатну державу загального добробуту і компроміс між працею та капіталом у питаннях заробітної платні та розподілу багатства. Нова світова економіка підірвала ці припущення і таким чином стимулювала пошук нової парадигми відносин держави і ринку⁶.

Результат дії цих сил було видно в міжнародній і внутрішній політиці протягом років. Хоча консервативні, проринкові та протидержавні сили в Канаді були при владі від 1984 до 1990 року, їхні приписи не дістали загальної підтримки. УВТ майже зазнала краху 1988 року; профспілки, активісти служб соціального забезпечення та інші учасники з "народного сектора"⁷ чинили опір логіці ринків як механізмам колективного вибору, а вслід за Новою демократичною партією в Онтаріо 1991 року до влади прийшли нові демократи в Британській Колумбії та Саскачевані. Тому дискусія далека від закінчення. Цей розділ присвячений питанням, порушеним під час цієї дискусії, у двох параграфіях. Перший має справу з тим, якою повинна бути *політична* роль держави. Другий стосується ширшого питання — майбутнього самої національної держави як форми політичної організації перед лицем глобалізації.

ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ

Аргументи на користь того, що уряди повинні менше втручатися в суспільні справи, спираються на два припущення: 1) вони занадто втручаються; 2) багато з того, що вони роблять, можна замінити ринковими або ринкоподібними механізмами вибору. Друге припущення містить важливе розрізнення між повною відмовою від втручання і просто новим способом надання послуг. Наприклад, *заміна* державної шкільної системи приватною відрізняється від збереження державної системи з наданням батькам ваучерів, які дозволяють “купувати” освітні послуги у різних “постачальників” шкіл.

Річард Роуз пропонує корисний спосіб розуміння функцій сучасної держави⁸. Він починає із запитання, які види діяльності за визначенням потрібні для існування держави і що ще вони роблять. Оскільки держава — це організація, що претендує на владу над визначеною територією, то її головний обов'язок — захищати цілісність цієї території від зовнішньої загрози та внутрішнього безладу. Такі функції вимагають дипломатичних інституцій (міжнародні стосунки), війська, поліції, а для створення необхідних ресурсів — податкової служби та міністерства фінансів. В історії 31 держави Роуз виявив ці функції на самому початку їхнього утворення. Друга сукупність функцій — мобілізація фізичних ресурсів з метою збільшення державних доходів і зміцнення держави — має тенденцію розвиватися у процесі історичного розвитку. Сюди входить розвиток інфраструктури, транспорту й активних програм стимулювання сільського господарства, промисловості й торгівлі. Такі види діяльності мали тенденцію підтримувати розквіт держави, а не добробут окремої особи, а тому не торкалися питання про перерозподіл багатства. Навіть перші спроби в соціальній політиці, що звичайно з'являлися після мобілізації фізичних ресурсів, зосереджували увагу більше на потребах держави, а не індивідів. Державна охорона здоров'я та державна освіта були засобами захисту всього

населення та збільшення продуктивності виробництва. В більшості країн ініціативи у соціальній політиці, як правило, з'являлися останніми. “Це підкреслює, наскільки соціальні функції, хоч би якими важливими вони не вважалися нині, скоріше необов'язкові, ніж емпірично необхідні державні турботи”⁹.

“Необов'язкові” види діяльності сьогодні відповідають за основну масу державних видатків і функцій. На провінційному та місцевому рівнях у Канаді охорона здоров'я, освіта і соціальне забезпечення, разом узяті, “відповідали за 54—56 відсотків сукупних витрат протягом 1975—89 років”¹⁰. Більшість видатків федерального уряду йде на фінансування соціальних програм (хоча приблизно третина сукупних видатків припадає на оплату відсотків за державними борговими зобов'язаннями). Із 108, 3 мільярда доларів, виділених на соціальні програми, 35 мільярдів (33 відсотки) було виплачено окремим особам, передусім у вигляді допомоги людям похилого віку, пенсій, допомоги родинам і виплат за страхуванням на випадок безробіття. Більша половина виплачених сум грошей надійшла старим людям. Інших 23 мільярди доларів (22 відсотки) виділено провінціям у вигляді фінансування визначених програм (для охорони здоров'я та вищої освіти), вирівнювальних платежів та Канадського плану допомоги (для соціальних послуг). Оборона і “субсидії” (субсидії на регіональний розвиток і підприємництво) забрали по 11 мільярдів доларів¹¹. Ясна річ, це лише дані про видатки; сюди не входить повний набір знярядь, доступних урядам (див. розділ сьомий). Федеральні і провінційні уряди разом керують державними підприємствами, регулюють сферу транспорту, розробки ресурсів, культури і зв'язку. Масштаби урядової діяльності надто широкі, щоб можна було тут про них докладно розповісти; просто візьміть до уваги той факт, що практично неможливо прожити і дня, щоб не наткнутися на суспільні послуги, видатки або регулювання. На муніципальному рівні зверніть увагу на наявність шляхів, регулювання за географічними поясами, каналізації і переробки відходів, шкіл, поліції, громадського транспорту, парків, ліцензій на утримування тварин та

контролю за вживанням алкогольних напоїв водіями. Після хвилини роздумів ви здивуєтеся, чому люди вірять, що живуть у “ринковому суспільстві”. Поведінка всюди, навіть у місцях приватної діяльності, диктується державною політикою і державою.

Така поширеність державної сфери діяльності робить її природною. Ті, хто сумнівається в ній, ставлять два запитання: 1) чи добре держава робить те, що робить? 2) якщо ні, то чи має держава робити те, що робить?¹² Ясна річ, наскільки “добре” держава щось робить, залежить від застосованих критеріїв; це передусім питання результативності та ефективності (див. розділ третій). Існує два підходи до пошуку відповіді. Перший індуктивний. Він бере за основу дані про результативність та ефективність існуючих програм і перевіряє, чи політичні цілі досягнуто розумним коштом. Йому не треба бути надто витонченим. Наприклад, проста перевірка урядових видатків показує, що дефіцит бюджету постійно зростає протягом десяти років або й більше. Навіть консервативний уряд Браєна Малруні ледве спромігся сповільнити збільшення дефіциту, а не те що зменшити його. Бо це привело б до неефективності. При докладному розгляді виявилось, що системи охорони здоров'я та освіти начебто не функціонуватимуть добре, навіть якщо витрати на них зростатимуть. Поштова служба стала для канадців майже міфічним символом того, якими невдалими та безнадійними можуть бути соціальні послуги. Королівські корпорації, як-от “VIA-Rail” (Канадські залізниці), здається, дотримуються ірраціональних політичних імперативів, а не ділових принципів. З такого неповного аналізу легко і дуже логічно зробити висновок, що суспільні послуги надаються на не достатньо високому рівні. Важливо вказати на інше: вони невдалі тому, що мають суспільний характер; у приватному секторі такі стимули, як конкуренція та кінцеві результати, змушують дбати про свою справу.

Хоча така критика загально поширена, вона сприймає без доведень те, що ринок служить мірилом соціальних послуг. Наприклад, якщо їм не вдається досягти існуючого рівня рентабельності, то це значить, що

вони не витримали випробування. У зв'язку з цим виникає більш фундаментальне запитання, чи ринок може бути системою відліку. А це приводить до дедуктивного підходу: що теоретично уряди *мають* робити з того, чого не можуть ринки? Було запропоновано п'ять основних підстав для того, щоб віддати перевагу державному або колективному забезпеченню послугами та благами перед приватно-ринковим.

Перша підстава — існування колективних благ. Колективне благо споживається колективно або не споживається взагалі; кожен може користуватися вигодами від нього, і ніхто не може бути виключеним (принаймні його нелегко виключити)¹³. Мало того, користування благом однієї людини не впливає помітно на користування ним іншої людини. Найперші приклади колективного блага — оборона і чисте повітря. Колективне благо не можна продавати на ринку, бо неможливо заборонити доступ тим, хто волів би користуватися ним безкоштовно. З іншого боку, товари індивідуального споживання подільні, і їх можна продавати окремим людям. Тому стверджують, що держава особливо придатна для забезпечення соціальним благом: вона може запровадити систему примусового оподаткування, так що кожен платить колективно за колективне користування суспільним благом. Однак проблема в тому, що не всі речі, якими забезпечує громадян держава, є таким суспільним благом. Оборона є таким благом, а в принципі навіть транспортна система з внутріміськими шляхами та зони відпочинку, як-от парки, — ні. Можна встановити плату за користування шляхами (як це буває на швидкісних автострадах), а парки можна обгородити і брати за вхід кілька доларів (як приватні ботанічні сади). Навіть чисте повітря і воду можна зробити індивідуальним споживчим товаром¹⁴. Чисто соціальне благо — рідкість; більшість державних послуг — це товари індивідуального споживання або платне благо, коли користування спільне, а недопущення до нього можливе (аналогія з приватного сектора — кінотеатр). Навіть охорона здоров'я та освіта потенційно попадають у потрапляють у попередню категорію.

Друга підстава для державного постачання — зовнішні ефекти. Навіть у випадку товарів індивідуального споживання часто виникають позитивні або негативні наслідки. Куріння в громадських місцях має негативний ефект на присутніх близько некурців. Освічена дитина отримує вигоду від освіти, але водночас позитивно впливає на економіку. Випадок негативних зовнішніх ефектів, як-от забруднення довкілля внаслідок економічної діяльності, вимагає принаймні певного регулювання для захисту прав уражених сторін. Мало того, інші форми втручання можуть бути потрібні, якщо зовнішні ефекти вважаються витратами, не відображеними в ціні товару індивідуального споживання. Будь-яка дрібниця, вироблена методами, що переносять витрати на охорону довкілля на когось іншого, оцінюватиметься нижче на суму таких витрат. Проблема позитивних зовнішніх ефектів полягає в тому, що ціна товару не відображає всіх вигід від нього. Тому його можна постачати на нижчому за оптимальний рівень. Уряди мають підстави для втручання, щоб гарантувати надання послуги або блага на оптимальних рівнях.

Це веде до третьої, загальнішої підстави: неспроможності ринку. Зовнішні ефекти — це окремих випадок (серед багатьох) гаданих неефективностей ринку. Деякі блага (наприклад, комунальні послуги) — природні монополії в тому розумінні, що ефективніше постачаються однією організацією. Ринок може виявитися неспроможним, оскільки буде поділений між кількома неоптимальними постачальниками або належатиме одному монополісту. Уряди зможуть покращити ефективність, перебравши на себе самих роль монополіста або відрегулювавши приватні монополії. Інша проблема — інформація і стандарти. На реальних ринках інформація недосконала; споживачі не можуть порівняти всіх товарів і всіх претензій до них. Хоча принцип “бачили очі, що купували” нешкідливий під час купування буханця хліба, його роль серйозніша у випадку ліків. Уряди можуть допомогти ринкам, нав'язуючи мінімальні стандарти і захищаючи споживачів. Ще одна неефективність ринків — короткі часові горизонти; фірми зосереджуються на кінцевих результатах. Од-

нак деякі капіталовкладення мають довготривалий характер і вимагають стратегічного планування. Держава може захочувати фірми до цього.

Четверта підстава — у певному розумінні також неспроможність ринку, але стосується головної функції держави — забезпечення порядку. Ринки вимагають дотримання контрактів і захисту прибутків, здобутих за допомогою трансакцій. Державна монополія на силу та суверенну владу гарантує, що ці підвалини соціального та економічного порядку зберуться.

Остання, традиційна підстава для державного постачання благ — соціальна справедливість. На інтуїтивному рівні питання зовсім просте: наслідки ринкових трансакцій можуть бути несправедливими або неприйнятними з етичних міркувань. Використовуючи терміни розділу шостого, можна сказати, що деякі обставини вважаються “образою” цивілізованих норм або стандартів спільноти. Соціальна справедливість — надзвичайно гнучкий термін, що може охоплювати державне регулювання доступу до відкрито порнографічних матеріалів або зусилля, спрямовані на перерозподіл доходів. На практиці посилення на соціальну справедливість використовується в Канаді передусім для перерозподільчих цілей. Стверджується, що теперішній розподіл ресурсів несправедливий до жінок, старих людей, корінного населення тощо; держава зобов’язана виправити дисбаланс за допомогою перерозподілу ресурсів. Заможні люди обкладаються податками для того, щоб підтримати надання послуг і грошової допомоги бідним та упослідженим. Більшість програм перерозподілу доходів виходять з цієї підстави, хоча можуть бути також підперті посиленням на ринкову ефективність. Бідні витрачають більшу частину своїх грошей, ніж багаті, а тому перерозподіл доходів може стимулювати споживання і таким чином зробити кожного заможнішим завдяки підвищенню економічної активності.

Деякі заперечення до цих аргументів уже згадувалися. Посилання на суспільні блага не переконує, бо більшість речей, що їх роблять уряди, потрапляє до категорії платних благ або товарів індивідуального споживання. Чому уряд має управляти Джасперським націо-

нальним парком? Це платне благо в тому розумінні, що ним користуються спільно (кожен у парку насолоджується ним одночасно), але в принципі ним можна управляти приватно. Посилання на зовнішні ефекти не витримує критики, бо в силу вступають права власності. Якщо ринки залишити в спокої, то ті, хто страждає від негативних ефектів, можуть судитися за порушення своїх прав власності, а ті, хто постачатиме товари з позитивними зовнішніми ефектами, знайдуть способи одержання всіх прибутків. Кажуть, що неспроможності ринку перебільшено, і в усякому разі їх треба порівняти з витратами на “неспроможності уряду”, як-от надмірна бюрократизація і брак стимулів для нововведень. Не може бути сумніву щодо потреби соціального порядку, і хоча приватизація поліцейської служби здається малоімовірною, використання приватної охорони широко розповсюджене. Критики держави кажуть, що соціальна справедливість — це просто екстравагантна назва крадіжки. Законно придбані ресурси однієї людини силоміць вилучаються на користь іншої. Судячи окремих людей однаково, хто може сказати, що старий пенсіонер більше заслуговує або матиме більшу вигоду від даної частки багатства, ніж молодий фахівець за сусідніми дверима? Це ніяка не соціальна справедливість, а лише сентиментальне соціальне упередження, що викликає в нас бажання “дати” більше пенсіонерам за рахунок когось іншого.

Мало хто, крім найзапекліших критиків уряду та сучасної держави, готовий відводити кордони державної політики назад туди, де вони стояли під час промислової революції. Реальна дискусія між захисниками і критиками держави перемістилася на іншу, менш категоричну територію. Деколи критики хочуть, щоб держава звільнила певні сфери політики, скажімо, сферу регулювання конкуренції та цін на енергоносії. Вони не бачать потреби в державних підприємствах або довготерміновому економічному плануванні і, зрозуміло, в розширенні існуючих суспільних послуг або нових, як-от загальний догляд за дітьми. Вони воліють, щоб ринки залишили в спокої. Однак водночас, погоджуючись з тим, щоб дечого не чіпати (охорону здоров'я та державну освіту), вони хочуть запровадження ринко-

подібних механізмів у надання таких послуг. Головні серед них такі: 1) вибір споживача; 2) конкуренція; 3) визначення якості роботи якомога більше на основі міркувань про рентабельність. Наприклад, у сфері освіти та догляду за дітьми прихильники ринку стверджують, що батькам треба видавати ваучери, еквівалентні субсидіям на одну людину, якщо послуги мають залишитися соціальними. Батьки тоді обиратимуть з доступних закладів, а заклади “зароблятимуть” ваучери й, отже, державні засоби. Інша пропозиція зводиться до якнайширшої приватизації управління соціальними послугами за допомогою субпідрядів. Право власності залишиться державним, а управління здійснюватиметься відповідно до принципів приватного сектора. Ще одна пропозиція виходить з того, що суспільні послуги задовольняють мінімальні потреби, а тому все, що перевищує їх, має диференційно оплачуватися. Платні або субсидовані послуги мають функціонувати дедалі більше на принципі відшкодування витрат.

Захисники використання державних способів забезпечення благами і послугами спираються на раніше названі підстави. У світлі безперервної критики протягом останнього десятиріччя вони звучать щораз неприродніше. Однак з'являється нова можливість захисту соціальних послуг, посилаючись на старі кейнсіанські аргументи. Проринковий погляд надзвичайно індивідуалістичний, і в його найрадикальнішому варіанті держава використовувалася б як засіб для небагатьох традиційних цілей, як-от оборона і внутрішній порядок. Але, як стверджується, індивідуалізм та опора на цей погляд приведуть до послаблення держави, в якій спільність інтересів і солідарність будуть занедбані. Держава — це не просто засіб досягнення мети, а в деяких відношеннях і сама мета. Відвідуючи безплатний концерт у громадському парку, я приєднуюся до своїх співгромадян у колективному вираженні спільності. Я почуваюся пов'язаним з ними, і це відчуття солідарності, виявлене у співучасті, може стати основою для подальшого контакту та обміну. Спільнота, де кожне задоволення досягається приватно, навіть якщо підтримується державою за допомогою субсидій або інших квазіринкових схем, взагалі не є нею. Якщо кожному

справу намагаються зробити приватно-ринковою, то я починаю вимірювати свої стосунки з іншими приватними ринковими мірками. Я зважуватиму витрати і вигоди від почуттів, симпатій, дружби і довіри. Я, звичайно, вважатиму їх неприбутковими і таким чином підірву, разом з іншими, саму основу колективного життя, що уможливорює моє особисте існування. Таким чином, захист держави означав би, що навіть у випадках, коли з економічного погляду не вигідно або неефективно надавати певні послуги, важливо це робити задля збереження спільноти і суспільної солідарності.

МАЙБУТНЄ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ¹⁵

Як відзначає Роуз, національна держава — це територіальне утворення. Глобалізація, розвиток техніки, політична інтеграція та економічна криза підриває її територіальні межі, відкриваючи кордони або принаймні роблячи їх прозорими. Якщо кордони впадуть, стануть просто лініями на географічній карті, що нічого не значать і ні до чого не примушують, тоді, стверджують, держава приречена на смерть. Втративши державу, ми будемо віддані на ласку ринковим силам і транснаціональним корпораціям. Враховуючи, що вище описані сили вже діють, якого майбутнього можна сподіватися для національної держави?

Континентальна інтеграція, свідками якої ми є в Канаді та Європі, кидає рішучий виклик національній державі, традиційно визначеній на основі спільності території, інституцій та суверенітету. З територіального погляду наслідки здаються незначними, бо ні в Північній Америці, ні в Європі не намічається територіальний розпад. Річ не в території, а в наявності і прозорості територіальних меж. А хіба на практиці це має значення? Період існування національних держав, які здійснювали повний контроль над територією, був зовсім короткий. Більша частина історії сучасних держав стосувалася проблем слабого внутрішнього контролю

та зовнішніх численних зазіхань. Можна було б навіть стверджувати, що ідея про визначену територію була наслідком технічного стану засобів зв'язку і транспорту, які створили “духовний простір”, що збігався з територіальним. Нові технології змінили ситуацію, і фактично територіальні проблеми рідко коли не торкалися навіть таких “класичних” національних держав, як Велика Британія та Франція.

Однак “духовний простір” має більше значення. Навіть і без УВТ та Проекту 1992 року зрозуміло, що нові технології “відкрили” нове відчуття простору. Канадці люблять розважатися у компанії спробами вказати на незначні відмінності, що відрізняють нас від американців. Спільна мова і щораз більший доступ до американської культури завдяки телебаченню фактично ще більше наблизив канадську культуру до американської. Мовні бар'єри трохи сильніше розділили Європу, але і їх вдалося подолати. Однак за сучасним зростанням культурної інтеграції стоять давні тенденції, що поступово змінили поняття про “народ”. Це особливо відчутно в Європі. Навіть коли в 60-х і 70-х роках рух до інтеграції сповільнився, було ясно більшості мислячих європейців, що їхні долі тісно переплелися. Подібне прагнення до координації, якщо не гармонізації, певних сфер політики (наприклад, оборона, закупівля військового обладнання та енергопостачання) спостерігалось і в Північній Америці.

Ясна річ, на тлі таких змін головне питання зводиться до того, чи вони не означають розпаду держави. Можна довести, що ні. Передусім викликає сумнів визначення держави як територіального утворення. Сучасна держава захищає свої інтереси в міжнародному масштабі і не перестане цього робити навіть у крайньому випадку повної проникності кордонів.

Очевидна відповідь на це полягає в тому, що визначена таким способом “держава” — це код. Вона не має ясного просторового визначення, і на практиці захист державних інтересів у міжнародному і національному масштабах супроводжується значним обмеженням її суверенітету. Однак підтримання міжнародних стосунків не може за самим визначенням *усувати* можливість, що таким чином суверенітет (у розуміння ефек-

тивної, а не абсолютної влади) підвищується. Дискусії в Канаді про УВТ яскраво ілюструють цю проблему. Критики угоди 1988 року наполягали на тому, що вона зменшить канадський суверенітет двома офіційними способами¹⁶. Перший — деякі специфічні статті угоди (наприклад, про енергопостачання) обмежать вибір заходів, які потенційно міг би вжити канадський уряд. Другий — угода зв'яже руки канадському уряду у пошуках механізмів розв'язання спорів (розділи 18 і 19), що в кінцевому рахунку, зважаючи на нерівність сил обох сторін, вимагатиме від Канади поступок. (Слід також відзначити, що критики УВТ також вказали на такі ж потужні, хоч і неофіційні, сили, що підкреслюватимуть відмінність канадських підходів, наприклад, до охорони здоров'я та регіонального розвитку.)

Суверенітет — це не гра з нульовим результатом. Кожний міжнародний договір або угода приводить до певного зменшення суверенної влади, а тому питання не в тому, що владою пожертвувано, а в тому, чи нею пожертвувано в обмін на щось корисне. Цей момент пов'язаний з питанням про простір. Якщо суверенітет вважається верховною владою над визначеною територією разом з “простим народом” як спільнотою, то роль міжнародних відносин відносно обмежена. Якщо ж поняття “народ” визначити трохи ширше і звільнити з-під тиранії чітко окресленого простору, то здійснення і підвищення суверенітету завдяки міжнародним стосункам набирає більшого змісту. Слід відзначити, що саме національна держава діє від імені її “народу” або її спільноти незалежно від того, як глибоко вона входить у ширшу сукупність сил.

За цією самоочевидною істиною щодо ролі міжнародних стосунків стоїть щось глибше: те, що за західною традицією державний суверенітет завжди був трохи зручною фікцією. Хоча зосередження влади в центрі фактично мало місце в Європі та Північній Америці протягом коротких періодів, їй властиве значне розмиття та делегування повноважень на нижчі рівні. Федералізм сприйняв таке розмиття як щось само собою зрозуміле, а європейські держави обрали тристоронню систему вироблення політики, що насправді означає партнерство стосовно самостійних

гілок влади. Якщо ми визначимо державу, використавши поняття про відносно повний і необмежений суверенітет, то природно, що рух до континентальної інтеграції в Європі та Північній Америці здаватиметься її підривом. Однак якщо ми погодимося з реалістичнішим поглядом на обмежений державний суверенітет, то додаткові обмеження (якщо такі насправді будуть) не слід сприймати з тривогою. Якщо змиритися з реальністю і силою внутрішніх обмежень державного суверенітету, то треба звернути увагу на те, що континентальна інтеграція фактично може *підвищити* державний суверенітет влади супроти вітчизняних учасників. Наприклад, згідно з УВТ федеральний уряд може набагато легше опиратися вимогам слабких промислових секторів запровадити протекціоністські тарифи, бо Канада погодилася зняти тарифи на американські товари до початку 1998 року. Ще один, тонший момент: сумнівно, щоб міжпровінційні торговельні бар'єри й далі існували перед лицем фактично безперешкодної торгівлі між північчю та півднем. Ця обставина дає козир у руки Отави для її переговорів з питань економічної політики з провінціями. По-іншому цей процес можна описати з допомогою Олсонового поняття "розподільчі коаліції"¹⁷. Висловлюючись обережно, Олсон стверджує, що угоди про вільну торгівлю та спільний ринок (як приклад він бере Європейський спільний ринок) можуть зруйнувати розподільчі коаліції, що заважають економічному зростанню. Хоча він зосереджує увагу на економічному зростанні, але бачить за цим політичні чинники: коаліції перешкоджають державам розвивати те, що він називає ефективною економічною політикою. Тому переміщення рішень утору, на рівень нагляду за здійсненням "відповідної інтеграції", може фактично підсилити державну владу.

Якщо правда, що інтеграція (в даному випадку континентальна інтеграція) потенційно може роз'їдати існуючі розподільчі коаліції, то звідси випливає кілька цікавих висновків. У нашому традиційному уявленні держава — це певна територія на географічній карті, легіони урядовців, службовців, поліції, а також низки програм і послуг. Але всі ці речі, самі по собі, абстракт-

ції. Якби митниці між Монтанною та Альбертою було ліквідовано, то людина могла б переїхати з однієї “держави” в іншу, не знаючи, що перетнула кордон. Як відрізнити дві держави? Ми вже відзначали, що кордони стають щораз прозорішими та ілюзорними, але зрозуміло, що вони позначають периметри системи правил, що визначають стосунки між громадянами. Віруючі певної релігії пов’язані субінституційною системою правил незалежно від кордонів, але в інших відношеннях належать до політичної спільноти (їхньої “держави”) завдяки сплаті податків, одержанню послуг та підтриманню стосунків. У певному розумінні сучасні держави — це сукупність правил і процедур, які стосуються високо розвинутих соціальних та економічних програм. Іронія полягає в тому, що в час, коли глобалізація розмиває культурні та мовні бар’єри, саме такі інституційні відносини між громадянами стануть головними опорами національної єдності.

Якщо така єдність, побудована на інституційних відносинах, визначає державу, то яка її функція? Основна внутрішня функція — підтримка порядку за допомогою регулювання різних сфер життя (релігії, родини, спільноти тощо). Континентальна інтеграція може справді привести до повільного розмивання цих окремих сфер (хоча реакція на це може заохотити до місцевих і міжнародних форм співжиття) унаслідок підризу розподільчих коаліцій та розширення відповідного “духовного простору”. Навіть за високо розвинутих форм політичної та економічної інтеграції, як-от Проект 1992 року, буде потреба в представленні національних спільнот і здійсненні в них політики. На цей процес можуть накластися інші форми представлення, а також чіткіше визначена континентальна політична сцена, але, очевидно, держави не зникнуть так само, як не зникли міста під час *національної* інтеграції.

Короткі роздуми над метаморфозою міст під час утворення національних держав дуже повчальні для розуміння питання континентальної інтеграції. (Фактично міста і далі посідатимуть важливе місце у новому світовому порядку — можливо, *більш* важливе, ніж раніше¹⁸.) Якщо використовувати політичні терміни, то можна сказати, що місто пов’язане до купи прямими

послугами, які воно надає своїм громадянам. Ці громадяни усвідомлюють, що вони члени більшої спільноти (у даному випадку національної держави), але їм не важко залишатися вірними своєму місту або району. Ясна річ, об'єктивно мова йде про відчуття простору, але суб'єктивно (що, зрештою, важливіше) воно стає для громадян "відчуттям місця". Послуги, надані громадянам як членам національної держави, разом з відчуттям місця або "станом душі" будуть цементувати національну державу в майбутньому, незалежно від ступеня інтеграції та глобалізму. Важливість деяких суспільних послуг зменшуватиметься, а інших зростатиме. Наприклад, очевидно, що військова роль держави зменшуватиметься. На економічному фронті інтеграція та глобалізм означатимуть значне скорочення виробничих субсидій та регулятивної діяльності, хоча розвиток національної інфраструктури може посилитися. Соціальне забезпечення, особливо те, що спрямоване на розвиток людських ресурсів, залишиться в центрі державної діяльності і дістане підтримку від режиму оподаткування на широкій базі.

Ці теоретичні міркування вказують на двоїсту траєкторію розвитку сучасної держави перед лицем континентальної інтеграції. По-перше, ми повинні розуміти, що деякі суспільні сили, що стоять за інтеграцією і з нею пов'язані, насправді підвищать важливість держави. Вірність державі та громаді навіть "найінтегрованіших" людей зосереджуватиметься щораз більше на інституційних стосунках як громадян. Така вірність буде прозаїчніша і прагматичніша, ніж інші форми відчуття спільноти, але разом із рештою суспільних атрибутів, як-от мова, вона людей об'єднуватиме. Мало того, континентальні політичні інституції — це нова царина здійснення екстратериторіального суверенітету, а для слабких держав — важіль впливу на потужні внутрішні розподільчі коаліції. По-друге, континентальна інтеграція передбачає деяке зміщення функцій держави у сфері підтримання внутрішнього і зовнішнього порядку. Вона матиме меншу автономію у цих сферах і виступатиме скоріше в ролі співрозмовника, а не засобу примусу. Її представницькі функції яскраво виділятимуться на тлі інтересів, серед яких доведеться діяти. Держава ево-

люціюватиме і змінюватиметься, але залишиться помітним центром національної політичної організації.

ПРИМІТКИ

- ¹ Daniel Drache and MERIC S. Gertler, eds., *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1991), pp. xi-xii.
- ² Інші погляди на ці питання див. у: Mark Gold and David Leyton-Brown, eds., *Trade-Offs on Free Trade: The Canada-U.S. Free Trade Agreement* (Toronto: Carswell, 1988); Bruce W. Wilkinson, "Regional Trading Blocs: Fortress Europe versus Fortress North America," in Drache and Gertler, *The New Era of Global Competition*, pp. 51–82.
- ³ Francis G. Castles, "The Dynamics of Policy Change: What Happened to the English-speaking Nations in 1980s," *European Journal of Political Research* 18 (1990): 492.
- ⁴ Arthur W. Donner, "Recession, Recovery, and Redistribution: The Three R's of Canadian State Macro-policy in the 1980s", in Drache and Gertler, *The New Era of Global Competition*, pp. 27–28.
- ⁵ Canada, *The Budget*, 26 February 1991.
- ⁶ Політекономісти назвали це кризою "фордизму" — інституційної основи поєднання кейнсіанства з колективними переговорами між профспілками та підприємцями. Див.: Drache and Gertler, *The New Era of Global Competition*, passim; Jane Jenson, "Representation in Crisis: The Roots of Canada's Permeable Fordism," *Canadian Journal of Political Science* 23 (December 1990): 653–683, and Jane Jenson, "'Different' but not 'Exceptional': Canada's Permeable Fordism," *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 26 (1989): 69–94.
- ⁷ "Однак фактично така згода існує і виражається в думках, що їх Комісія Макдоналда почула від тих, кого ми називаємо "народним сектором": церкви, профспілки, жіночі групи, соціальні групи та організації, які представляють корінне населення, фермерів та упосліджених". Daniel Drache and Duncan Cameron, eds., *The Other Macdonald Report* (Toronto: James Lorimer, 1985), p. ix.
- ⁸ Наступний матеріал запозичено у: Richard Rose, "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public

Policies,” *European Journal of Political Research* 4 (1976): 247—289, and Richard Rose, “Charges as Contested Signals,” *Journal of Public Policy* 9 (1989): 261—286.

- ⁹ Rose, “On the Priorities of Government,” p. 262.
- ¹⁰ Irene K. Ip, *Big Spenders: A Survey of Provincial Government Finances in Canada* (Toronto: C.D. Howe Institute, 1991), p. 51.
- ¹¹ Canada, *The Budget*, 26 February 1991.
- ¹² Не зупинятимемося на більш фундаменталістському погляді, що принципове втручання держави має бути якомога меншим навіть тоді, коли вона робить усе добре. Див. класичний виклад цього погляду в: F. A. Hayek, *The Road to Serfdom* (London: Routledge, 1944)
- ¹³ Див.: Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), and R. A. Musgrave and P. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill, 1980).
- ¹⁴ У Мехіко настільки забруднене повітря, що на вулицях з’явилися будки, де за плату можна дістати ковток кисню. В Північній Америці різко зріс продаж домашніх очисників води.
- ¹⁵ Частина наступного матеріалу раніше опублікована у: Leslie A. Pal and Rainer-Olaf Schultze, eds., *Continental Integration v. The Nation-State: Canada in North America — Germany in Europe* (Bochum: Bruckmeyer, 1991).
- ¹⁶ Duncan Cameron, ed., *The Free Trade Deal* (Toronto: Lorimer, 1988).
- ¹⁷ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982), ch. 5.
- ¹⁸ Kenichi Ohmae, *The Borderless Economy: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (New York: Harper Business, 1990).

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ТА “ЦІЛІСНА КАРТИНА”?

У цій книжці зроблено спробу дослідити і пояснити діяльність, що набула важливості і породила сумніви у своїх спроможностях упродовж останніх тридцяти років. Сучасна політика — звісно, як і *будь-яка* політика — без аналізу немислима. Державна політика, як її тут визначено, — це кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем. Політика — це не що інше, як колективне намагання взятися до розв’язання назрілих проблем. Такий “двобій” з проблемами може бути і звичайно є складною, неприємною, повною пристрастей і натхнення справою, коли і “проблема”, і її розв’язок відкриті для дискусій. У ліберальних суспільствах такий процес означає обговорення проблеми, шліфування аргументів для її з’ясування, підкреслювання її важливості і, нарешті, спроби запропонувати її вирішення. Аналіз політики стосується саме такої діяльності, здійснюваної експертами та громадянами. Оскільки протягом останніх ста років щораз більше соціальних проблем потрапляло до сфери діяльності держави, або точніше, коло ситуацій, які ми тепер вважаємо “соціальними проблемами”, дуже розширилося, то і роль аналізу політики як загальної політичної функції підвищилася.

Таким чином, зростання ролі держави, особливо після другої світової війни, розвиток суспільних наук і переконання та надія, що нові методи управління у соціальній сфері можна було б використати для поліпшення становища людей — усе це привело до спалаху аналітичної діяльності на політичній ниві. В розділах другому, третьому і четвертому описано деякі етапи цього зростання. У розділах четвертому і десятому пояснено, чому після перших успіхів та ентузіазму обнадійлива юність аналізу політики перейшла в непевний

середній вік і закінчилася на середині життя кризою сумнівів і заперечення. Ясно, що аналіз політики як позитивістська політична “наука” більше не існує, а зберігає деяку давню привабливість як таке, що допомагає демократичному виробленню політики і співучасті громадян у політичному процесі. Можливо, це химера, схиляння перед духом зрілості, який, не маючи керма, керується добрими намірами. Однак йому принаймні вдасться згладити гострі кути старого підходу. Він має повернути увагу до людського аспекту політики, до того, як цінності впливають на наше сприйняття реальності, до труднощів і можливостей раціональної дії в ситуаціях, позначених невизначеністю, і до важливості значення, якого ми надаємо політичним ситуаціям і державній політиці. Підхід, обраний у цій книжці, передбачає, що раціональні методи, описані в розділі третьому, все ще мають відіграти значну роль в аналізі політики. Незалежно від того, чи ми користуємося доларами чи іншою “підходящою міркою”, обговорюватимемо багато політичних питань, спираючись на витрати і вигоди. Державна політика усе ще має справу з проблемами, й, очевидно, ми хочемо зменшити або зовсім викорінити ці проблеми. У світі, де проблем буде більше, ніж у нас часу або ресурсів, буде потреба в таких грубих мірках, як витрати і вигоди, ефективність і результативність. Складання плану, проектування потреб, точне визначення бажань спільноти — всі ці завдання мають виконуватися. Лише треба вгамувати самовпевненість політичних експертів, що їхні методи єдині і точні, а до виконання завдань можна застосувати наукову дисципліну. Перші мрійники у сфері аналізу політики, як-от Гаролд Лесвел, висловили застереження щодо застосування науки до аналізу людських справ, але їхні сумніви потонули у хвилях оптимізму 60-х років¹.

От стільки ми знаємо про аналіз політики, і в цій книжці зроблено спробу дати якомога повнішу картину його історії, його теперішньої практики і майбутнього. Але якщо постпозитивістська критика аналізу політики правильна, то добрий аналіз політики вимагає відчуття структури, ширшого контексту, в межах якого політичні питання обговорюються і вирішують-

ся. Безперечно, контекст — оманливе слово: воно може також стосуватися специфічної політичної спільноти, що намагається заволодіти даною політичною проблемою, політичних традицій нації або головних сил, що начебто діють у міжнародному масштабі. Хоча це різні рівні, в реальному світі розроблення політики вони переплітаються і впливають одні на одних. Наприклад, проблема бідних дітей тепер привернула до себе увагу і викликала дебати про належну родинну політику. Політична спільнота намагатиметься підійти до вирішення проблеми певним чином (наприклад, припускаючи, що “родина” за традицією складається з батька, матері та двох дітей). Зміст дебатів полягає в тому, щоб зрозуміти ці припущення. Однак різні країни матимуть різні національні підходи до цього питання. Наприклад, США не мають чогось подібного до канадської системи допомоги родині. Американські дебати відбувалися на тлі родинної політики, що проголошувала принцип соціальної допомоги (допомога родинам з малолітніми дітьми) і, крім того, була викликана збільшенням кількості чорношкірих студентів перших двох курсів. Однак і міжнародні події впливають на дебати. Кінець холодної війни привів до порушення питання про “дивіденди миру” і переспрямування державних видатків у сферу соціальної політики. Можна було б стверджувати, що родинна політика з’явилася на політичному порядку денному частково завдяки міжнародним подіям, які не дозволяють просто сказати: ні, не вистачає грошей.

Враховуючи різноманітність контекстів і сфер дотичності, які могли б у принципі висвітлити доцільність аналізу політики, я вирішив викласти цей розділ просто як нарис про можливості. Він зумисно має еkleктичний характер і спрямований на заохочення до дискусій та роздумів. Хто має вирішувати, що *справді* важливе в певному остаточному значенні? Найкраще, що можемо зробити, — це спробувати *подумати про те, що важливе*, і таким чином тренувати нашу сприйнятливість.

Написати короткий нарис про те, що рухає світом, — це суперечлива справа за самим визначенням. Щоб дати собі раду з цим, я здебільшого обмежу свої

коментарі канадським випадком, хоча стверджувати-
му, що національні кордони мають щораз менше значення для того, якою ми бачимо політику. Я також розділю обговорення на чотири сфери: громадяни, інституції, технологія та екологія. Сили, описані в кожній сфері, діють практично на кожному рівні держави — від місцевої громади до міжнародних відносин держав — і створюють на ньому контекст для аналізу політики. Це не єдиний контекст, бо в гру вступають також інші сили, і всі вони разом формують те, що ми вважаємо (але рідко коли можемо визначити) “цілісною картиною”.

ГРОМАДЯНИ

Саме поняття “громадянин” — сучасний винахід, що бере свій початок від нової ідеї Французької революції про те, що члени політичної спільноти можуть і мають бути рівними. Тому сучасний статус громадянина пов’язаний з нашими поняттями рівності і прав. Наші взаємовідносини як політичних суб’єктів ґрунтуються на нашому розумінні належного статусу громадянина. Мало того, наше уявлення про статус громадянина неминуче відбивається на наших стосунках поза політичною сферою; людину, рівну з іншими в політиці, очевидно, дратуватиме нерівність вдома або на роботі.

Однією з найважливіших недавніх змін у Канаді та у світі був спалах демократичної свідомості і домагання рівності. Міжнародні події були драматичними: кінець комуністичного панування у Східній Європі, спроба державного перевороту і перебудова того, що було Радянським Союзом, а також воз’єднання Німеччини. Хоча деякі з цих змін викликані революціями згори (Румунія, СРСР), за допомогою яких еліта намагалася уникнути суперечностей власної політики, інші були виразним виявом народної сили знизу (Чехословаччина, Східна Німеччина). Однак початковий імпульс був демократичний і вимагав політичних прав та економічної свободи. В Канаді революція не набула таких

драматичних вимірів, але все-таки це була революція. У 1982 році Канада ухвалила нову Конституцію разом з Хартією прав і свобод. Загальне право визнавало чимало з цих прав як британську спадщину, але Хартія вперше виклала їх на папері новою мовою, яка, хоч і не дуже наполегливо, але досить виразно переконувала навіть скептиків, що ряд статей приведе до кращого захисту і навіть розширення прав деяких категорій громадян Канади².

Гори паперу змарновано упродовж останнього десятиліття на зусилля, щоб збагнути реальне значення Хартії для канадської державної політики. Дані про недавні політичні дебати щодо офіційних мов, полікультурності та жіночих проблем³, а також Мічлейкської угоди показують, що Хартія, можливо, допомогла суттєво змінити ставлення канадців до статусу громадянина. З одного боку, наше відчуття рівності радикально зросло. Сеймур Мартін Ліпсет стверджує, що найбільший американський вплив на канадську політичну культуру справить не УВТ, а Хартія прав і свобод⁴. Однак її егалітаризм двоякого роду, і це накладає глибокий відбиток на канадські політичні дискусії. Перший тип рівності, який Хартія утверджує, індивідуальний. Це традиційний ліберальний підхід до прав: вони належать індивідам. Рівність перед законом, недоторканність особи, захист від обшуку та конфіскації майна, свобода слова і зборів, а також право голосу — все це становить серцевину індивідуального розуміння рівності та прав. Суть цього підходу в захисті прав усіх громадян незалежно від будь-яких побічних особливостей, як-от вік або стать. Індивіди — це значить окремі громадяни, а для того, щоб стати громадянином, треба бути надійним членом політичної спільноти.

Хартія виражає інший аспект рівності, що з першого погляду начебто доповнює захищені нею індивідуальні права. У параграфі 15 (за підтримкою параграфів 16, 25, 27 і 28) Хартія проголошує, що кожен канадець рівний “перед законом та відповідно до закону і має право на рівний захист і користь від закону без жодної дискримінації...”, особливо без дискримінації на підставі раси, національного або етнічного походження, кольору шкіри, віросповідання, статі, віку або розумо-

вих чи фізичних вад. Цим відображується і доповнюється погляд на права за певними груповими особливостями, як-от жінок, чоловіків, людей похилого віку, молоді й інвалідів. Фактично лобювати на користь параграфу 15 під час конституційних переговорів 1981 року передусім узялися прихильники груп. Параграф 15 захищає права індивідів від дискримінації, але дотепер перелік заборонених критеріїв дискримінації зміцнив почуття групової солідарності і групових прав серед певної частини населення. Інші статті Хартії — параграф 27 про багатокультурність, параграф 16 про мовні права, параграф 28 про рівність статей і параграф 25 про права корінних народів — підтримали таку тенденцію, відкрито визнавши групи та їхні права. Тому Хартія забезпечує сильну конституційну підтримку іншим силам, що роблять внесок у солідарність на нижчих, ніж державний, рівнях, яка виявляється у розділенні канадців на франко- і англومовних, утвердженні багатокультурності, зверненні уваги на регіони та регіональний розподіл і навіть на статі.

Таке наголошування на правах і рівності, що нестямно пронизало практично всю державну політику Канади, має різні політичні наслідки. З врахуванням того, що Канада — країна без власного міфу про своє заснування або навіть без довгої історії співробітництва і боротьби, підкреслювання прав веде до хисткої політики. Політичні домагання прав і заборони дискримінації мають силу за будь-якого ліберального режиму, але їхнє конституційне утвердження майже гарантує їм слухання в парламенті. Коли “ВІА-Рейл” (Канадські залізниці) скорочують свої послуги по всій країні, виникають різні групи і заявляють про порушення їхніх “прав” на залізничне обслуговування. Дискусії з приводу абортів проводилися майже виключно у світлі конкурентних прав — права матері і плоду. Тепер стало звичним кидати виклик державній політиці в судах на тій підставі, що вона порушує права, гарантовані Хартією. Така невгамовність громадян має здоровий характер, але значно підвищує політичну температуру під час обговорення політичних питань. Посилатися на права означає домагатися переваг перед іншими міркуваннями, як-от здійсненність, витрати або прийнятність.

Врешті-решт можна досягти великих і принципових перемог, але при цьому компроміси і переговори даються нелегко. Як можна “права” обмінювати на щось інше, скорочувати, модифікувати або пристосовувати? Їх обстоюють або їх немає; краще пожертвувати правом, ніж перемогти ціною відмови від принципу. Міжнародні спостерігачі канадських конституційних переговорів вказують на страшну бурхливість дискусій у нашій країні; якби вони відвідали села і столиці провінцій, то пересвідчилися б, що канадські політичні суперечки й тепер такі ж безкомпромисні й негнучкі.

Інший політичний наслідок нової політичної рівності — імпералізм прав. Хартія в розумних межах конкретизує, які політичні права вона захищає, хоча параграф 15 загальними словами згадує про будь-яку дискримінацію. Однак Хартію підтримує загальнодержавне законодавство про людські права, міжнародний розголос про боротьбу за права у Східній Європі, Південній Африці і практично в усіх кутках світу. Уявлення про права тепер панує в самоусвідомленні більшості громадян Канади. Одне людське покоління тому люди могли визначитися по-іншому — за обов'язками або належністю до спільноти. Тепер громадяни визначають себе як носіїв права. Сукупність їхніх прав практично безмежна; ідея “прав” формує наше ставлення до інших громадян і, особливо, держави. Інакше кажучи, якщо традиційний лібералізм відзначався досить коротким переліком важливих політичних прав, то тепер панує такий настрій, ніби кожна людина має право майже на все: охорону здоров'я, освіту, якісний догляд за дітьми, громадський транспорт, працю, аборт, чисте повітря, притулок і захист. У світлі обговореного в попередніх розділах матеріалу цієї книжки цього слід було сподіватися. Права не пишуться на скрижаль; їх *треба* визначити в політичній боротьбі, так що теперішні права завтра широко визнаватимуться як здоровий глузд. Наприклад, так уже було з абортами, а незабаром буде з доглядом за дітьми. Але цей процес ставить перед творцями політики та політичними експертами складні завдання, бо дуже важко вибрати середню лінію, коли такі дискусії стають практично загальними, а більшість домагань формулюються як правові.

Наступний наслідок дії цих сил — глибока двозначність поняття рівності. Якщо рівність стосується індивідів, то ставлення до них усіх має бути більш-менш однаковим. Якщо ж рівність стосується груп, що в минулому зазнавали дискримінації, то необхідно взяти спеціальних заходів для їхнього захисту. Такі спеціальні заходи іноді означають різне ставлення до членів різних груп. Наприклад, сікхи-чоловіки, як того вимагає релігійний звичай, мають надягати на голову тюрбан і носити кінджал. У 1990 році Канадська кінна поліція внесла зміни у свій кодекс про офіційні костюми і дозволила канадським сікхам використовувати тюрбан як частину офіційного костюма. Декого (особливо мешканців західних провінцій) це роздратувало. Хоча якась частина такої реакції, безперечно, расистська, але були також інші причини. Одна з них та, що національні інституції та символи зухвало ревізувалися. Інша та, що до членів однієї групи запроваджувалося особливе ставлення. Ясна річ, перший аргумент непереконливий, бо зміна національного символу може виражати зміни в нації. Тут немає нічого дивного. Друге заперечення теж можна легко відкинути на підставі політики багатокультурності та потреби пристосувати до канадського життя членів різних груп. Але спростування такого типу поспішне; згадана реакція, якщо вона не мотивована расизмом, просякнута відчуттям *індивідуальної* рівності. В рамках такого бачення люди трактуються однаково і вважаються майже абстракціями, без таких особливостей, як віросповідання, етнічне походження і стать. Такий підхід одного вражатиме своєю абсурдністю, а другий вважатиме його цілком розумним. Подібний погляд підтримується довготривалою традицією в ліберально-демократичній політиці й тими параграфами Хартії, що стосуються однакового ставлення до громадян. Якщо члени спільноти, скажімо, сікхи, мають обов'язки перед релігією або щось, що обмежує їхні спроможності брати участь у національних інституціях, то з цього підходу випливає, що для індивідів краще пристосуватися до інституцій, а не навпаки. Такій пораді часто нашвидкуруч дають кличку “расизм” ті, хто дотримується іншого погляду на рівність — що суспільство й держава мають

ставитися до людей справедливо, а справедливість не означає однакове, а різне в різних випадках ставлення. Така позиція, як і перша, заслуговує цілковитої поваги. Річ не в тому, яка з них “правильна”, а в тому, що і в конституції, і серед канадців ці обидва бачення збігаються. Вони приречені вступати в суперечність, бо їхні припущення дуже відрізняються. Їх неможливо жодним способом примирити. Вони також збуджують емоції: одна вказує, що стабільна основа інституцій перебуває під загрозою від будь-якого пристосування до нових обставин, а друга вбачає расизм, нерівність статей і фанатизм у кожній спробі опиратися такому пристосуванню.

Як і підкреслювання прав, такий роздвоєний погляд на рівність просякає канадські політичні дискусії і дивовижно велику кількість варіантів державної політики. Кваліфікований аналіз політики вимагає розуміння динаміки цих усталених поглядів, навіть якщо така динаміка веде до дуже складних проблем розв'язування конфліктних ситуацій.

ІНСТИТУЦІЇ

Головна інституція, цікава для творців політики та політичних експертів, — держава. Вона охоплює загальнонаціональну державу, провінції і навіть муніципальні установи. Три тенденції на цій ниві обіцяють створити контекст для розроблення політики на передбачуване майбутнє. Перша — прагнення громадян справляти безпосередніший вплив на політичний процес. Друга — зростання скептицизму щодо самої політики. Третя — перерозподіл державної влади відповідно до технологічного і політичного розвитку. Жодна з цих тенденцій не властива лише Канаді; вони мають подібну, а може, й більшу силу в Європі та інших розвинутих демократичних країнах.

Перша і друга тенденції взаємно пов'язані. Представницькі спроможності держави піддаються сумніву багатьма способами. З точки зору питань, порушених у

попередньому параграфі, можна сказати, що зросте відчуття рівності вимагає, щоб громадяни грали активнішу роль у політиці: вони навряд чи рівноправні, якщо одні беруть на себе тягар представництва, а інші ні. Прагнення рівності вимагає, щоб усі громадяни і навіть усі можливі групи громадян були рівноправними партнерами у розробленні політики. Широка зневага до політиків — це причина і наслідок такого егалітаризму співучасті. Політики як вид і політика як видова діяльність вважаються корумпованими і непередставницькими. Тому не дивно, що канадці, разом з громадянами інших демократичних країн, вимагали й вимагають більшої ролі в політичному процесі. Ця вимога має тривалу історію і почалася в 60-х роках завдяки різним суспільним рухам. Студентський рух, рух за мир, жіночий рух і пізніше екологічний рух — всі вони ставили питання про те, наскільки добре політичні інституції служать демократії. Теперішні домагання кращого регіонального представництва в Канаді, перебудови Сенату, децентралізації і таких політичних механізмів, як референдуми та відкликання депутатів, — усе це спирається на ідею, за якою інституції потребують якихось перемін для кращого відображення реальних бажань і поглядів громадян.

Усі ці тенденції позитивні. Демократія має справу саме з цим і, як стверджують постпозитивістські критики аналізу політики, саме в такому напрямі має йти політика. Тоді аналіз політики стане служницею демократії, а не просто технократичної влади. Однак при цьому відразу виникають також сумніви. Не маючи такої демократичної трибуни, як міська ратуша, всі інституції спотворюють демократичну волю громадян. Проблема полягає в тому, щоб вирішити, який ступінь спотворення ми можемо терпіти. Навіть припустивши, що ми могли б побудувати інституції, здатні служити блискучим дзеркалом народної волі, треба сподіватися, що сили, описані в попередньому параграфі, з'єднаються і зроблять нашу політику дуже галасливою. Демократія завжди сповнена безладу, бо люди приречені не погоджуватися одні з одними. Суть демократичних інституцій у тому, що вони забезпечують механізмами, за допомогою яких такі розбіжності, навіть значні, мо-

жна залагодити. Але на короткий час інституційні зміни у напрямі більшої демократії в Канаді, очевидно, приведуть до більшої незгоди. Однак інституції мусять реагувати на демократичні пристрасті. На щастя, минулися ті часи, коли розробка політики була справою еліти. Тепер не досить сказати, що політика “розроблялася за зачиненими дверима”. Тому політичні експерти мають бути обізнані з інституційним підходом; часто людей засмучує сам процес, а не його результати. Якщо вони не сидять за столом, то почуваються ображеними. Організація круглих столів — щораз важливіша частина мистецтва політичного експерта.

Друга тенденція суперечить першій: іноді люди настільки пересичені політикою і настільки переконані в тому, що *будь-який* політичний компроміс приречений вилитися в корупцію, що шукають неполітичних способів розв’язання проблем. Існують глибші причини такої антиполітичної позиції. Перша — розуміння в межах здорового глузду того, що політика має справу з компромісом і залагодженням конфлікту, які досягаються лише відмовою від принципу. Тому витрати на демократію очевидні, а вигоди здаються малими. За своєю природою компроміси майже нікого повністю не задовольняють. Тому “політика” стала поганим словом. Друга причина в тому, що більшість людей досить розумна, щоб розуміти невизначеності навколо багатьох політичних проблем. Чи справді глобальне потепління відбувається? Чи озера вмирають від забруднення і ніколи не вдасться їх оживити? Чи перегляд американського телебачення руйнує або вбиває канадську культуру? Хто знає відповіді на такі запитання? Коли ставка велика, а інформації мало, більшість людей інстинктивно відчують тривогу під час спроби знайти “правильну” відповідь⁵. Такі почуття, разом з іншими, дозволяють зрозуміти роздратування “політикою”.

Які можуть бути розв’язки? Парадоксально, але один з них — це творення кращої політики за допомогою співучасті громадян. Така логіка інституційного підходу, обговореного раніше. Інший розв’язок — повне відкидання політики і намагання знайти нейтральніший механізм вирішення проблеми. Як відзначено у розділі одинадцятому, один такий засіб — це ринок. Ринки

функціонують без будь-якої керівної системи. Теоретики раціонального вибору називають їх ситуаціями параметричних рішень, коли люди мусять діяти на основі припущень про те, як інші діятимуть або реагуватимуть. Ринки зазнають критики за багато речей, але їхня незмінна перевага в тому, що вони дозволяють неймовірно складним взаємодіям відбуватися в супроводі самостабілізації та саморегулювання. Недавнє захоплення ринками в ліберально-демократичних країнах не можна відділити від розчарування політикою.

Інший спосіб уникати політики — “самозв’язування”. Для його ілюстрації Елстер використовує пригоди Одисея⁶. Одисей знав, що сирени доведуть до божевілля кожного, хто почує їхні голоси, а тому наказав команді позатикати вуха. Та оскільки сам хотів почути їх, то, знаючи свою слабкість, велів своїм людям прив’язати себе до мачти. Свою слабкість він компенсував, буквально зв’язавши себе. Ми часто робимо так само, коли знаємо, що надто слабкі і не зможемо зробити того, що диктує розум. Тому, кому важко відмовитися від пончиків, можна обходити кондитерські крамнички. Людина, яка намагається скинути вагу, вступить у групу здоров’я або поб’ється об заклад, що виявить характер. У політиці таке “самозв’язування” досягається різними способами. Політики розробляють передвиборчу платформу, якої начебто дотримуватимуться. Однак, як і повнотілі люди, що пробують зменшити свою вагу, але врешті-решт здаються, політики часто просто відмовляються від своїх обіцянок. Вони можуть так чинити, бо після того, як їх обрали, немає інституційного засобу примусити їх виконувати свої зобов’язання. Більшість громадян розуміє, під яким тиском перебувають політики, бо мусять подібатися своїм виборцям, а також думати про перевибори. Не нарікаючи на політиків, більшість людей погоджується з тим, що, можливо, діяли б подібним чином, якби опинилися на їхньому місці. Цим пояснюється привабливість “самозв’язування”: коли якимось чином з допомогою інституційних механізмів політиків можна змусити уникати політичних спокус, то вони служитимуть суспільному добру. Найпомітніший з цих механізмів — законодавство про збалансований бюджет. У 1985 році США

ухвалили Закон Грема-Рудмена-Голінгса, що визначає межі зменшення дефіциту на п'ятирічний період. Якби ці межі опинилися під загрозою і конгрес США не спромігся виправити ситуацію, то автоматично мало вступати в силу всеохопне скорочення бюджету. Річ не в тому, що цей закон діяв (політики навчилися творчо його обходити)⁷. Швидше саме існування такого закону вказує на недовіру до політики і спробу уникнути тиску, що, мабуть, привів би до поганої політики. Канада запровадила своє власне "самозв'язувальне" бюджетне законодавство у липні 1991 року, за яким видатки обмежувалися щорічним тривідсотковим збільшенням⁸. Інші приклади такого методу — статті про індексування (що усувають потребу у вирішенні того, наскільки щорічно треба підвищувати соціальну допомогу), обов'язковий арбітраж міжнародних спорів, автоматичні "спускові засоби", що вимагають політичного реагування, і використання лотерей для розподілу послуг. Навіть приватизацію можна вважати "деполітизацією управління колишніми державними підприємствами"⁹.

Перерозподіл влади у деяких відношеннях здається властивим лише Канаді. Поточні конституційні дебати ведуться фактично про те, скільки влади треба віддати Квебеку (а тому й іншим провінціям) і скільки зберегти за Отавою. Але це питання, навіть у канадському контексті, у своїй основі стосується ролі сучасної держави та природи суверенітету.

На міжнародному рівні суверенітет національної держави — може, її головний ресурс і найперша особливість — поставлено під загрозу внаслідок щораз тіснішої мережі економічної інтеграції. Багатонаціональні корпорації, завжди нетерпимі до ліній на карті, тепер володіють технологією, здатною зробити їх справді глобальними. Для того, щоб домогтися глобальних ринків, корпорації вимагають усунення традиційних бар'єрів, що захищали вітчизняні галузі промисловості та усталені порядки. Мало того, з розширенням ринків на регіони і "блоки" логіка економічної інтеграції спонукає до певної політичної інтеграції. Засоби зв'язку та культура теж стають щораз більш глобальними (хоч серед них панують американські товари), так що уяв-

лення про громадянство, національну лояльність та почуття поволі, але відчутно змінилося. Громадяни можуть судити про свої уряди за міжнародними нормами, а їхня вірність “способу життя”, що становить підоснову здатності національної держави управляти цілісним “народом”, зазнала ерозії. Такі проблеми, як охорона довкілля, також набули глобального масштабу, а національна держава здається анемічним і неспроможним знаряддям їх вирішення. Національна держава як форма політичної організації опинилася також перед загрозою знизу: етнічні суперечки, регіоналізм і місництво — все це загрожує дестабілізацією, якщо не руйнуванням структур “національного” уряду, побудованих упродовж поколінь.

Багато людей робить висновок, що національна держава померла. Вона таки змінюється, але різноманітні застереження, висловлені членами ЄС у процесі монетарного та політичного об’єднання, підказують, що національні держави і далі будуть важливою категорією політичної організації. Однак їхні функції неминуче змінюватимуться разом з економічною лібералізацією та технічним розвитком. Цікаво, що одна з реакцій на ослаблення національної держави — зміцнення регіональної та місцевої солідарності. Це сталося у Квебеку, коли економічна роль федерального уряду зменшилася внаслідок УВТ. В Європі також спостерігалось несподіване піднесення етнічної солідарності та міжрегіональної співпраці тоді, коли люди шукали нових форм політичного та економічного самоусвідомлення. Таким чином, можна вважати цілком імовірним, що зростання міжнародного співробітництва і вірності регіонам та місцевостям відбуватиметься одночасно.

ТЕХНОЛОГІЯ

Нові технології також змінюють природу політичних інституцій. Багато таких технологічних змін очевидні: комп’ютери і телекомунікаційні пристрої навколо нас. Можна підняти телефонну трубку будь-де в Канаді і з’єднатися з будь-якою, навіть найдальшою, частиною

світу. Ми вважаємо це само по собі зрозумілим, як і транспортні засоби, що переносять нас у повітрі з Калгарі до Торонто з такою ж швидкістю, як автомобіль з Калгарі до Едмонтона. Який вплив мають ці технології на розроблення політики та її аналіз?

Перший наслідок — надмірність інформації. Іронія полягає в тому, що критика позитивістського аналізу політики з'явилася тоді, коли техніка обіцяє небачені можливості для обробки інформації. Тепер про майже все на світі доступна інформація, що може оброблятися, порівнюватися і забезпечуватися перехресними посиленнями дивовижним чином. Ясна річ, більша кількість інформації не означає, що вона краща. Насправді зрослий обсяг інформації загрожує завалити творців політики, а ринок розширюється для тих, хто може осмислити інформацію і взнати, що справді важливе у безладі даних. В цьому розумінні постпозитивістські теоретики мають рацію: сучасні технології справді перетворюють оцінку на рідкісний і важливий товар.

Другий наслідок — “употужнення”. Він пов'язаний із зауваженнями, зробленими в першому параграфі цього розділу. Люди не тільки хочуть більшої співучасті, а самі спроможні ефективно втручатися. Достатньо компетентний індивід з домашнім комп'ютером може іноді змагатися навіть з найбільшою і найдосвідченішою організацією. Комунікаційні технології дозволяють навіть відносно слабким організаціям розпочати ефективні політичні кампанії. Візьмімо для прикладу невелику групу, яка хоче зупинити будівництво греблі з міркувань охорони довкілля. Традиційна теорія зацікавлених груп стверджувала б, що група громадян без великого фінансування або інших ресурсів неспроможна на ефективне втручання. Але за допомогою комп'ютера, телефону, ксерокса і факса група може зв'язатися з подібно налаштованими групами у всій країні і навіть світі. Програма текстового редактора дозволить спроектувати і видати прес-релізи та інші матеріали. Звісно, інший бік технологічної медалі — засоби масової інформації. Навіть не маючи ресурсів, але зацікавивши засоби масової інформації своєю справою, група може привернути до себе національну

і міжнародну увагу. Яскравою ілюстрацією цього було протистояння в Ока. Кілька сотень з групи “воріорів” і могавків протягом кількох тижнів тримали поліцію та армію в напруженні. Хоча врешті-решт вони здалися, їхньою справжньою перемогою був розголос справи племені могавків і, загальніше, вимог корінного населення на повернення земель і самоуправління. Протягом кількох тижнів криза в Ока не сходила з перших сторінок світових газет, а такі організації, як Міжнародна амністія та Об’єднані нації, були втягнуті в посередництво і відстежування конфлікту. До появи телебачення та інших засобів зв’язку подібну до окської подію навряд чи помітили б у Парижі, Лондоні або Берліні. Тепер відомості з місця подій миттєво поширюються по світу. Це утруднює спроби уряду опанувати подіями. Інший приклад такого явища — протести проти вилову тюленів. “Грінпісу”, деяким противникам вилову тюленів та актрисі Брижіт Бардо вдалося заборонити продаж продуктів з тюленьчого м’яса на європейських ринках і таким чином зруйнувати частину тюленьчого промислу Східної Канади. Яскраві картини на фотоплівці того, як тюленят добивають до смерті на кризі дрючками, звели нанівець усі дипломатичні зусилля канадських державних органів.

Звідси впливає третій наслідок нових технологій у засобах зв’язку і транспорті: глобальна обізнаність. Хоча більшість новин та інформації, продукованих засобами масової інформації, неглибока й поверхова, вони, однак, знайомлять з міжнародними нормами і подіями. Настав період “глобального села” Маклугана, і це впливає на динаміку вироблення місцевої політики. Наприклад, більша обізнаність з міжнародними взаємовпливами і контекстом відохочує країни від “експорту” своїх проблем, як-от забруднення довкілля. Коли духовні горизонти закінчуються на національних кордонах, люди визначають поняття “народ” можливо національних пріоритетів. Усе, що лежить поза територією “народу”, можна експлуатувати або принаймні ставитися до нього по-іншому, ніж до того, що лежить усередині. Багато варіантів політики несе з собою те, що економісти називають негативними зовнішніми ефектами, тобто негативними наслідками за

межами групи, для якої початково політика розроблялася. Яскравий приклад — промислове виробництво, що приводить до кислотних дощів, які рухаються через кордони і завдають шкоди іншим країнам. Якщо ми знаємо, що проблеми пов'язані із зовнішніми ефектами, та усвідомлюємо вплив цих ефектів, то інтелектуальні параметри розроблення політики суттєво змінюються.

Протилежне твердження також правильне: більша обізнаність з глобальною взаємопов'язаністю робить нас менш терпимими до зовнішніх ефектів, спричинених діями інших людей. Наприклад, сільськогосподарські субсидії, застосовані в одній країні, змушують інші країни надавати подібні субсидії своїм фермерам. Субсидії породжують економічну неефективність, низькі міжнародні ціни, а отже, й потребу в нових субсидіях. Це може завдати шкоди таким країнам, як Канада, експорт сільськогосподарських продуктів якої становить основну частину торгівлі і якій бракує глибоких кишень США або Європейської Спільноти. Те саме явище можна помітити у намаганнях західних країн заохотити країни на шляху розвитку до відмови від знищення лісів і підриву глобального довкілля. Захист тропічних лісів став популярною справою — настільки популярною, що ми часто не помічаємо її новизни. Люди усвідомлюють, що береги морів тісно пов'язують їх між собою по всьому світу.

Четвертий наслідок технології — нетерпеливість і самовпевненість. Нетерпеливість породжена відчуттям, що ми володіємо чудовими спроможностями дати собі раду з проблемами. Американські політичні експерти називають це ментальністю “місячного гето”: якщо ми можемо доставити людей на Місяць, то чому не можемо викоринити гето та злидні, які йому властиві?¹⁰ З першого погляду такі міркування слушні. Якщо якусь страшенно важку проблему можна вирішити, то чому не можна таким же способом вирішити іншу, таку ж страшенно важку? Техніка начебто дає нам необмежену силу. Якщо Венеція осідає під воду, то єдине, що нам треба, — це побудувати велетенські підводні шлюзи, за допомогою яких контролювалися б припливи. Якщо рак або СНІД уражають людей, ми може-

мо винайти ліки. Безсумнівно, такий погляд підтримується очевидним успіхом, досягнутим у деяких сферах. Кожен знає про комп’ютерну революцію і про могутню силу навіть настільного комп’ютера. Здається, кожен день приносить новини про технічні досягнення та епохальні наукові відкриття. Ми звикли сподіватися інновацій і повірили, що їх можна хотіти — ми можемо досягти майже всього, якщо наше бажання буде достатньо сильне.

В такій позиції багато хиб. Наприклад, ми забуваємо, що деякі проблеми краще піддаються технічному вирішенню, ніж інші. Доставка людей на Місяць — складне завдання, але це суто технічна проблема. Такою ж з першого погляду здається проблема врятування Венеції. Рівні припливу навколо Венеції поступово зростають протягом років, а місто зазнавало повеней страшної сили. Знаменита площа Сан-Марко вкривається водою на 30 сантиметрів майже сорок разів упродовж року. Тому проблема начебто зводиться до контролю припливів. Запропоновані та перевірювані на практиці величезні сталеві шлюзи коштуватимуть мільярди, але обіцяють захищати місто від небезпечно великих припливів. Однак друга проблема полягає в тому, що Венеція розміщена в лагуні, у яку безпосередньо пливають усі відходи, а відпливи виносять їх щодня у море. Але місто стало туристичною меккою, отож у пік туристичного сезону туристів у ньому більше, ніж мешканців. Територію навколо лагуни перетворено на зону інтенсивного сільського господарства, а більшість його відходів спливає прямо в лагуну. Вплив цих чинників згубний, а захист від припливів означає, що очищення лагуни відпливами порушується. Це дозволить водоростям розростатися, а комахам множитися до нестерпного рівня. Безперечно, проблема Венеції настільки ж політична та економічна, як і технічна. Існує чимало інших прикладів такої короткозорості. Наприклад, у сфері освіти ми покращуємо навчання за допомогою новітніх технологій, як-от комп’ютерів, а чи це є функцією людських відносин та організаційних заходів? Якщо останнє твердження правильне, то ми повинні підходити обережно до вливання державних коштів у нові технології.

Вади технологічних міркувань не впливають на реальність, громадяни західних суспільств вважають, що все працює справно, швидко й добре. Ми вважаємо само собою зрозумілим технічне чудо повітряної подорожі, коли можемо перелітати до будь-якого місця земної кулі і передбачати час прибуття практично з точністю до хвилини. За наявності таких високих стандартів наш погляд на можливості в інших сферах політики змінився. Ми сподіваємося, що система охорони здоров'я забезпечить нас найновішими технологіями лікування і працюватиме так само ефективно, як авіалінії або телефонні компанії. Ми покладаємо співмірно високі надії на нашу освіту та громадський транспорт, що цілком природно. Річ у тому, що з точки зору розроблення політики "споживачі" політики мають щораз вищі стандарти та сподівання. Перед політиками стоять лише два вибори: задовольнити сподівання (що мало ймовірно, зважаючи на витрати) або понизити їх.

Останній наслідок сучасної технології характеризують заявленою фразою, але він важливий. Сучасна економіка щораз більше спирається на знання; вона щораз менше зосереджується на традиційних формах економічного виробництва (важка промисловість і сільське господарство), а щораз більше на послугах¹¹. Візьмемо для прикладу мікрочип. Це передній край комп'ютерних інновацій, але найпотужніший серед них поміщається на кінчику пальця. Частка витрат на його виробництво і матеріал малесенька. Лівова частка витрат припадає на дослідження та проектування, а не на традиційне виробництво або перевезення. Те ж саме можна сказати про комп'ютери взагалі або практично про будь-яку нову технологію, що ґрунтується на електроніці. Навіть у випадку традиційних товарів проектування та просування на ринок стає щораз важливішим, коли компанії вступають у конкуренцію в міжнародному масштабі.

Відбуваються глибокі зміни в тому, як економіка організовується. Якщо серцевина сучасної економіки — знання та послуги, то такою ж її серцевиною є народ. Природні ресурси вторинні, як це нам чітко показує приклад Японії. Традиційна економічна політика,

спрямована на захист права власності певних секторів, як-от виробництво і ресурси, стає дедалі безмістовнішою. Насправді “активи” компанії — це її персонал, яким вона не володіє. Нав’язлива ідея про право власності на акції або основний капітал відвертає увагу від динаміки продукування знання. Іноземний власник, якщо він приносить у країну нові принципи проектування і технології, фактично може поліпшувати наукову основу вітчизняної економіки. Якщо потім компанія покидає цю країну, то залишає свої “ресурси” в головах своїх колишніх працівників. Якщо цей підхід сприймати серйозно, то це означає, що треба суттєво змінити нашу думку про економічний контроль, право власності та відносну перевагу. Інший наслідок — важливість людських ресурсів. Інновація, проектування, творчість, дослідження — ось паролі нової економіки, побудовані на знанні. Розроблення політики за таких умов вимагає більшої уваги до розвитку людських ресурсів за допомогою освітньої системи. Вона також має заохочувати нові підходи до виробничих відносин, які б максимізували знанневий потенціал працівників. І хоча це звучить вищою мірою спекулятивно, вона могла б сприяти створенню нової філософії соціальних послуг. Якщо найбільший ресурс країни — її люди, то вона має спрямовувати свою політику на головний пріоритет — їхню підтримку.

ЕКОЛОГІЯ

Одна з найглибших змін у цілому світі упродовж останнього десятиріччя — це зросле занепокоєння станом довкілля. Екологізм — це фактично глибока форма усвідомлення проблем охорони навколишнього середовища. Інші два прояви такого усвідомлення — ширше визнання цінності систем і глибше відчуття ризику разом з відповідним прагненням безпеки і захисту.

Природоохоронний рух існував уже певний час, але тільки упродовж останнього десятиліття він посів важ-

ливе місце на політичному порядку денному. Він означає нове занепокоєння впливом державної політики, особливо діяльністю, спрямованою на розвиток економіки, на природне середовище. Використовуючи раніше згадані поняття, можна сказати, що це вираження глибшого розуміння зовнішніх ефектів. Іронія полягає в тому, що ефективна турбота про довкілля можлива в країнах з відносно добре розвинутою економікою і спроможних розробити альтернативні виробничі системи. Країни з відсталою економікою мають порівняно малий вибір виробничих систем і не можуть виділити часто значних коштів на захист довкілля або його очищення. Тому охорона природи, як і розвинуті системи охорони здоров'я та освіти, — це розкіш, яку можуть собі дозволити лише багаті країни. У світлі нового глобалізму та міжнародної обізнаності природоохоронний порядок денний опиняється перед цікавим викликом: як багатим країнам уникнути лицемірства, коли вони радять бідним країнам сповільнити промисловий розвиток? Очевидна відповідь на цю дилему — використання механізмів міжнародного перерозподілу ресурсів для того, щоб допомогти біднішим країнам поводитися обачливіше з природою.

Природоохоронний рух має дві прикметні особливості. Цей рух, здається, кидає етиці економічного розвитку рішучий виклик. Охорона природи та економічний розвиток, як показують численні приклади підприємців, прихильників “зелених”, не обов'язково мають протиставлятися одне одному. Однак як політичний рух екологізм намагався переконати, що потрібні компроміси, якщо ми хочемо захистити природне середовище. Природоохоронний рух також намагається побороти основні передумови традиційної політики. Наприклад, традиційна політика враховує територіальні межі, встановлені державою, а природоохоронці, принаймні ті, хто занепокоєний глобальним забрудненням, схильні менше поважати державні кордони. Якщо кислотні дощі стають проблемою по обидва боки кордону, то США і Канада мають знайти способи їх усунення. Тому природоохоронний рух робить внесок у згадану вище міжнародну обізнаність, розширює

ючи концептуальні межі “народу”. Природоохоронне гасло “думати глобально, діяти локально” якнайкраще виражає поєднання міжнародної системи відліку з місцевим масштабом політичної дії. Традиційні політичні партії не діють у цьому напрямі, а тому не дивно, що не стали визнаними опорами природоохоронних реформ у Північній Америці. Партії “зелених” у Європі досягли певного успіху, але антиполітична природа їхніх рухів поставила перед ними суттєві проблеми в стосунках на ниві нормальної політики.

Другий аспект нової екологічної свідомості — глибше розуміння цінності систем. Екологічне мислення ґрунтується на ідеї, що людство і природа співіснують у складних системах. Якщо ми спробуємо втрутитися в них, забувши про їхній взаємозв'язок, то можемо, як кажуть, “порушити рівновагу”. Хоча термін “екосистема” звичайно стосується природи, його застосовують також до людської царини, оскільки він дозволяє зрозуміти, як певні ситуації можуть зсередини себе підсилювати. Наприклад, у 60-х роках американські творці політики намагалися втрутитися у вирішення проблеми гето. Будувалося житло, куди переселяли людей з гето, але кінець кінцем воно перетворювалося на міські нетрі. Дітям з бідних родин надавалася додаткова освітня допомога протягом літа, а їхнім школам виділялися додаткові ресурси, однак у результаті спостерігалось ледь-ледь помітне просування в читанні та інших основних предметах. Ясна річ, проблема в тому, що ці люди залишилися бідними і в багатьох випадках повсім цілеспрямовано створили соціальні системи, які підсилили їхню бідність. Випадкове втручання такого роду, задумане творцями політики, мало незначний вплив, бо не спиралося на розуміння глибоких коренів проблеми або її екологічного характеру. Інший приклад важливості екологічного мислення — проти-АІДова кампанія безпечних статевих стосунків, орієнтована на молодь. Підходу, побудованому на здоровому глузді (практикувати безпечні статеві стосунки та уникати смерті), бракувало врахування екологічних аспектів проблеми: рівень сексуальної активності серед підлітків, здається, не може знизитися внаслідок

тиску оточення і соціальних ролей, що заохочують до такої поведінки.

Однак якщо популярність природоохоронної діяльності про щось свідчить, то лише про те, що чутливість до екологічних проблем зростає і поширюється. Це має важливі наслідки для розроблення політики. Перший — запровадження протипаги технологічній самовпевненості. Думати технологічно — значить вважати, що врешті-решт усе можна зробити, а думати екологічно — значить думати обачно. За своїм визначенням екосистеми, природна і людська, складні. Частина складнощів спричинена взаємодією багатьох змінних величин. Зміна однієї внаслідок втручання може мати незчисленні наслідки, що прокочуватимуться через систему і набиратимуть щораз більшої сили. Наука не дуже придатна для передбачення або відстежування таких наслідків, бо вони залежать від властивостей самої системи. Існує хоч і невелике, але відчутне упередження проти втручання і поклоніння природному плину процесів. Екосистеми функціонують як системи, можливо, не так, як нам хотілося б, або не приносять результатів, яким ми аплодували б, але все-таки функціонують.

Інший споріднений наслідок системного мислення — щораз більше розуміння ролі ринків. Може здаватися нелогічним: як може екологічне припущення про системи приводити до підтримки ринку? В такому випадку один аспект екологічної свідомості вступає у суперечність з іншим, похідним від екологізму. Самі по собі ринки — складні системи, і їхні захисники часто вживали доводи, що відображали екологічні припущення. Мільйони покупців і продавців сходяться разом без жодного плану, і все-таки результати їхньої взаємодії велетенські, якщо мати на увазі економічне зростання, виробництво і споживання. Захисники ринків також наполегливо переконували, що втручання політиків та урядів, у довготривалій перспективі і поза рамками вузько визначених обставин, порушують екологічну рівновагу і заважають ринковій системі. Привабливість ринків у тому, що це системи, які можна використати для вирішення проблем в інших системах, як-от вітчизняна бідність, режими міжнародної торгівлі або охорона довкілля. Ніхто ринків не конт-

ролює; вони функціонують без центрального керівництва, але саме тому спроможні дати собі раду одночасно з багатьма чинниками, з якими не впорався б жоден найпродуманіший політичний проект. Яскравий приклад — ліцензії на забруднення. Намагаючись очистити довкілля без шкоди економіці, треба задумати таке втручання, яке дозволяло б гнучку реакцію і довготривале пристосування до нових обставин. Встановлення норм, яких не можна порушити, не дасть позитивних результатів, бо багато компаній, залежно від їхнього ринку капіталовкладень і технології, не змогли б їх відразу дотриматися. Проринкова відповідь полягає в тому, щоб видати ліцензії на допустимий рівень забруднення; компанії, що не можуть такого рівня гарантувати, можуть продати свої ліцензії іншим компаніям, спроможним це зробити. Ринок дає собі раду з низкою змінних величин, які інакше вимагали б докладного розгляду, як-от місцеві ринки, розміри компанії, технічна доцільність зміни технології тощо.

Третя й остання особливість збільшеної чутливості до екологічних проблем — підвищене розуміння ризику. Це пов'язане з поняттям системи: одночасна дія багатьох чинників приводить до складних результатів. Ми знаємо, що наше втручання вивіряти дуже уважно, щоб не розладнати систему. Інший бік цього погляду зводиться до того, що будь-яке втручання несе з собою великий ризик невдачі. В царстві природи це може мати згубні наслідки. Розповсюдження екологічної свідомості веде до відносно низьких рівнів терпимості до ризику і відповідних вимог високих рівнів безпеки¹². Наприклад, чому більшість людей значно занепокоєніша впливом ядерних відходів на довкілля, ніж щорічною загибеллю людей на наших автостадах? Одна відповідь — нова екологічна свідомість, котра допомагає їм зрозуміти, що: 1) ядерна аварія навіть за найменшого ризику пошкодження природи матиме серйозні наслідки для людей; 2) немає засобів передбачення, коли і як ці наслідки проявляться. Наприклад, люди стурбовані генетичними експериментами. Вчені говорять про “низький ризик”, а людський загаль побоюється випадкової появи навіть одного мікробного мутанта, який міг би становити серйозний ризик.

Нова чутливість до ризику, породжена поширенням екологічної свідомості, приводить до вимог щодо практично стовідсоткової безпеки. Це кидає суворий виклик творцям політики, що діють у сферах, пов'язаних з ризиком для людей, — від видалення відходів до транспортних проблем. Ніщо не дає стовідсоткової безпеки, і майже все пов'язане з певним рівнем ризику. В багатьох випадках досягнення повного захисту економічно нездійсненне. Тому зрослі домагання політики та програм, вільних від ризику, не можна ніколи повністю задовольнити.

ВИСНОВКИ

На попередніх сторінках накидано ескіз лише одного кутка “цілісної картини.” Наприклад, можна було б додати вплив вільної торгівлі на наступні покоління, наслідки репродуктивних технологій і ширші перспективи кінця холодної війни та об'єднання Європи. Крім того, “цілісна картина” фактично складається з множини мазків — “малих картин”, що визначають різні політичні сфери. Політичний експерт зобов'язаний добре знати свою конкретну сферу і розуміти політичні дискусії, що її сформували, і питання, які рухають її порядком денним.

Суть цього розділу не в докладному описі діючих сил (що може бути неправильним!), а в усвідомленні того, що вироблення політики та її аналіз проходять у ширших контекстах, ніж ми іноді гадаємо. Бідність саскачеванських хліборобів не можна відділити від війни субсидій та Спільного європейського сільськогосподарського плану. Канадська культурна політика потребує звернення до технологічних розробок, як-от відеотехніка та супутникове телебачення. Осмислення конституційних суперечок вимагає певної чутливості до ширших філософських міркувань про права та рівність. Аналіз політики не може замінити всього — філософії, суспільствознавства і природничих наук. З іншого боку, як головна діяльність у демократичній політиці, вона зменшить свою роль, якщо заплющить

очі на будь-яку частину людського знання та людських справ. Якщо аналіз політики — справді кваліфіковане застосування інтелекту, то все, що його шліфує та розширює, приносить користь. Хоча аналіз політики залишається спеціалізованою прикладною цариною, ніщо під небом і на цій землі не має бути поза його зацікавленням.

ПРИМІТКИ

- ¹ Harold D. Lasswell, *A Preview of the Policy Sciences* (New York: American Elsevier, 1971).
- ² Див.: Keith Banting and Richard Simeon, eds., *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act* (Toronto: Methuen, 1983).
- ³ Leslie A. Pal, *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada* (у друку).
- ⁴ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (Toronto: C.D. Howe Institute, 1989), p. 225.
- ⁵ Jon Elster, *Solomonic Judgements* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
- ⁶ Jon Elster, *Ulysses and the Sirens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).
- Joseph White and Aaron Wildavsky, *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in 1980s* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1989), chs. 19, 21.
- ⁸ “Ottawa Would Cap Spending at 3 Per Cent,” *The Globe and Mail*, 13 July 1991, pp. A1, A5.
- W. T. Stanbury, “Controlling the Growth of Provincial Governments: The Role of Privatization,” in Melville McMillan, ed., *Provincial Public Finances: Plaudits, Problems, and Prospects* (Ottawa: Canadian Tax Foundation, 1991), p. 375.
- ¹⁰ Richard R. Nelson, *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis* (New York: W.W. Norton, 1977).
- ¹¹ Robert Reich, “The Real Economy,” *The Atlantic* 267 (February 1991): 35—52.
- ¹ Mary Douglas and Aaron Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers* (Berkeley: University of California Press, 1982).

Додаток 1

ДЕСЯТЬ ПОРАД ДЛЯ УСПІШНОГО АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

В цій книжці викладено методи аналізу політики разом з основними компонентами державної політики. Однак ці зусилля були б даремними, якби ми не обговорили те, чим добрий аналіз відрізняється від поганого. Мало користі від знарядь, якщо не сказати, як ними послуговуватися. Така приписова рекомендація виводить цю книжку з нейтральної зони, яку вона намагалася досі займати, в більш ненадійну сферу особистих думок і оцінних суджень. Що таке, зрештою, “добре”? Це не може бути чисто технічна ефективність, оскільки кожний суспільний вибір здійснюється в межах того, що люди вважають добрим чи поганим. Це не може означати просто слугування своєму панові або проведення аналізу, що матиме похвалу і, таким чином, сприятиме успіхові та просуванню по службовій драбині експерта.

Це важкі питання — фактично настільки важкі, що часто приводять до паралічу під час вибору рекомендацій. Можна зволікати з наданням порад, побоюючись здобути репутацію технократа або Мак'явеллі. Але ясно, що аналіз політики — це практична діяльність, у якій добрі, погані або посередні результати очевидні й розпізнавані.

Ми не робитимемо спроби заново відкривати етичні механізми. Читачі цієї книжки цивілізовані люди, тобто помірковані, але принципові; співчутливі, але не слабохарактерні; скептичні, але не цинічні; скромні перед лицем соціальних проблем, але впевнені у можливості поліпшення ситуації; задоволені досягненням малих перемог і терпимі до малих поразок; обережні, але не потаємні; матеріально зацікавлені, але не егоїстичні; прихильні до політичного плюралізму і громадської співпраці. Простіше, читачі — порядні люди зі здоровим глуздом. Наступні поради передбачають, що

добрий аналіз політики визначається здатністю висвітлити проблему і, можливо, вказати надійні способи її вирішення. Модно казати, що все це відносне і повністю залежить від цінностей і припущень, але в кінцевому рахунку в якісній роботі є щось невимовне, що відрізняє її від поганої. Добра робота має свій ритм та архітектуру якості. Ці поради не гарантуватимуть доброї роботи, але нехтування ними майже напевно призведе до ненадійного аналізу.

1. *Пірнайте глибоко.* Добрий аналіз майже завжди відрізняється солідним історичним розумінням питань і проблеми. У деяких випадках глибина історичного розуміння може сягати лише кількох років; інші випадки вимагатимуть від експерта повернутися на десятки років назад у розвиток та еволюцію проблеми. Така інформація може не ввійти в остаточну доповідь експерта, а тому виникає спокуса обійтися без неї. Крім того, брак часу змушує багатьох експертів робити справу “швидко і брудно”. По можливості, уникайте цього.

2. *Вивчайте закони.* Як зазначалося в попередніх розділах, це правило може повести експерта крізь безліч законодавчих та юридичних матеріалів, але це єдиний спосіб викристалізування практичних виявів політики. Аналіз, що обмежується риторичним проголошенням намірів для прикрашування політики, неминуче заведе на манівці.

3. *Рахуйте ставки.* Кожна державна політика розробляється в політичному контексті виграшу для одних і програшу для інших, цінностей та інтересів. Нехтування цим згубне, але точний облік негативів і позитивів надзвичайно важкий. Зважування цих інтересів та оцінка їхньої значущості також потрібні. І, нарешті, експерт не може просто звести цінності до інтересів. У багатьох випадках посилення на етику або принципи — це просто димова завіса для приховування корисливих інтересів, а в інших — на карту поставлено справжні цінності, не пов'язані з будь-якими очевидними короткотерміновими вигодами. Добрий аналіз намагається враховувати ці особливості, навіть якщо їх не можна чітко окреслити.

4. *Уявляйте собі цілісну картину.* Звичайно практичний аналіз політики проводиться на певному рівні. Наприклад, чи слід переглядати субсидії або змінювати програму? З'являється спокуса засунути свого аналітичного носа в пісок і не дивитися на цілісну картину — на довготривалі тенденції. Іноді суттєво кинути погляд на ширший контекст, якщо хочемо, щоб аналіз був творчим, сміливим і свіжим. У телекомунікаційній політиці таким широким контекстом могла б бути інформаційна революція, в економічній — поява “символічної” економіки, а в закордонній — розвал СРСР. Погляд на широкий контекст часто зміщує кут бачення експерта та перевпорядкування елементів проблеми або питання по-новому.

5. *Будьте обережно скептичними до експертів.* Звичайно люди стають експертами, коли зосереджуються на одній справі протягом тривалого часу. Справжні експерти не просто знають свою галузь, але й допомагають сформулювати і визначити її. Мало того, вони можуть заробляти на прожиття з її дослідження. Внаслідок цього вони часто виробляють собі упередження, бачення та переконання, що роблять їх сліпими до нових можливостей або інших підходів. Добрий аналіз передбачає використання допомоги експертів у з'ясуванні подробиць та історичного підґрунтя проблеми, але також вимагає пошуків урівноважувальних рекомендацій. Якщо експертів використовують, то завжди кількох і, бажано, з різними поглядами на проблему.

6. *Ставтеся з розсудливою повагою до здорового глузду.* Самовпевненість сучасних наук, суспільних і природничих, знаходить свій вираз в їхній зневазі до здорового глузду. Зрештою, здоровий глузд нам підказує, що Сонце обертається навколо Землі, а наука — кваліфіковане добування і застосування знання — несе нам істину: Земля обертається навколо Сонця. Аналізові політики також властива така самовпевненість, коли він називає уподобання спільноти або здоровий глузд “спрощенством”. Люди не такі нерозумні, як це може іноді здаватися, а точна наука часто може загнати себе в нелогічні глухі кути. Сучасне становище світу — досить жалюгідна реклама успіхів політичних досліджень та наукових методів управління державою. Ясна річ, таким чином завищується оцінка впливу нау-

ки на політичний процес, але також правда, що сталах рекомендацій політичних експертів упродовж двох останніх десятиріч не збігається з багатьма перемогами у розв'язанні соціальних проблем. Ми не радимо впадати у відчай, а виявляти скромність. Пересічні громадяни також можуть думати.

7. *Якщо можна, схиляйтеся до малих розв'язків.* Ця порада — варіант іншої, старшої: “Якщо річ не поламалася, не лагодь її”. “Покращення” заради самого покращення — це марна трата часу, грошей та енергії; такими ж можуть бути занадто честолюбні, грандіозні плани розв'язання політичних проблем. Іншими словами, “якщо щось поламалося, то виправляй поламане, а решти не чіпай”. Малі розв'язки, які важко визначити, можуть здаватися шляхом до консервативного вироблення політики. Кілька політичних сфер, як-от охорона довкілля, здається, піддаються тільки “великим” розв'язкам. Однак використання малого поступу в розв'язанні проблем можливе в більшості політичних сфер. Малий розв'язок можна визначити як такий, що має вузькі межі дії (тобто його мета дуже конкретна) і спирається на менш примусові знаряддя управління. Малі розв'язки можуть також вважатися обмеженими експериментами, що дозволяють творцям політики побачити, чи їхні пропозиції спрацьовують. Таким чином, схильність до малих розв'язків вказує на бажання випробувати нові ідеї та експериментувати зі старими формами.

8. *Вибирайте такі політичні цілі, які зможете потім контролювати.* Аарон Віддавський відзначив, що урядам вдається зробити одні речі краще та ефективніше, ніж інші. Загальна мета державної політики полягає в тому, щоб змінити або підтримати певний тип поведінки, але розумно обирати засоби, які можна надійно контролювати і відстежувати. Заклики проти куріння — це розмиті й нечіткі засоби зменшення ризику для здоров'я від цигарок; наказ виробникам зменшити вміст смоли або змінити інші складові цигарок — ефективніший і пряміший спосіб. Може бути важко покращити рівень охорони здоров'я чи освіти, але уряди спроможні забезпечити доступ до таких закладів, як лікарні та школи. Складна справа — підвищити терпимість до інших людей, але легко контролювати

ти відкрити дискримінацію. Річ не в тому, щоб відмовитися від більших цілей, але треба їх переформулювати таким чином, щоб їх можна було зробити придатними для реалістичного політичного втручання.

9. *Незважаючи на вищесказане, пам'ятайте, що люди мають різні уподобання — намагайтеся сформулювати їхній вибір у вигляді політики.* Часто при наданні послуг інтереси уряду полягають у тому, щоб скоротити або зменшити діапазон вибору. Це підвищує рівень бюрократичного контролю і може привести до зменшення витрат. У цьому іноді відображається прихована недовіра пересічних громадян, бо як можна сподіватися від тих, що не мають фахового досвіду та відповідної кваліфікації, правильних рішень? Сучасний уряд інколи здається тиранією експертів, під якою громадянам випадає лише одна роль — сплачувати рахунки. Вчителі хочуть контролювати освіту, медики — систему охорони здоров'я, працівники соціальної сфери — соціальні послуги. Ясна річ, у цих галузях експерти посідають законне місце, але хоча система послуг мусить функціонувати ефективно, політика, що має справу з їхнім наданням, повинна забезпечувати клієнтам максимально можливу автономію. Індивіди мають різні потреби та інтереси, і ніяка, навіть найкомпетентніша, бюрократична система не здатна їх усіх врахувати. Наприклад, державні центри догляду за дітьми можуть забезпечити високий рівень догляду, визначений експертами, а не батьками. Мало того, вони можуть виявитися не такими зручними за місцем знаходження, ціною або розкладом, як товариш за сусідніми дверима. В таких випадках субсидії або ваучери кращі за монопольну послугу. Канадська державна система охорони здоров'я дозволяє людям обирати собі лікаря; абітурієнти можуть вступати до будь-якого канадського університету. Це приклади політики, що пристосовує вибір до обставин і дозволяє реципієнтові узгоджувати спосіб надання допомоги зі своїми потребами.

10. *Врівноважено враховуйте інтереси, але віддавайте перевагу широким чи розмитим інтересам перед зосередженими та організованими.* Державна політика — це кінець кінцем вираз уявлення спільноти про справедливість. Вона не може бути позбавлена мо-

ралі. Хоча експерти мають бути безсторонніми і врівноваженими у своїх оцінках конкурентних претензій та інтересів, вони також мусять примиритися з неприємним, але універсальним фактом, що політика стосується влади: її завоювання, збереження та використання. Соціальні та політичні системи мають тенденцію відображати інтереси сильних і чутливіші до них. Однак багатство і влада виправдані не заради самих себе, а заради суспільної користі. Корпораціям надаються податкові пільги не для того, щоб заробити більше грошей, а для того, щоб дати людям працю і робити економічно корисні речі. Накопичення багатства прийнятне, бо воно, за припущенням, досягнуто чесним шляхом і приносить користь суспільству взагалі. Профспілкам та професійним асоціаціям даровано привілей сприяти загальному добробуту, а не просто збільшувати доходи їхніх членів.

Політичні експерти мають оцінювати ці вимоги, ретельно зважувати їх і визначати, чи вони обгрунтовані, чи своєкорисливі. Зважаючи на те, що привілей — це майже завжди обстоювання власної справи, експерт повинен мати незначне, але здорове упередження до нього. Чи справді економічне регулювання служить суспільній меті, чи іноді збільшує витрати споживачів і захищає майнові інтереси від конкуренції? Чи податкові пільги або податковий захист справді приносить хоч би часткові вигоди безробітним? Експерти часто змушені ставити подібні запитання, спираючись лише на власні міркування або інстинкт. У такі моменти схильність сприяти слабшим — корисне, але небезпомилкове практичне правило.

Знання десяти порад не достатньо для того, щоб бути експертом. Можна їх усіх застосовувати на практиці і продовжувати зазнавати невдачі. Має значення прагнення досягти досконалості, доповненої сумлінністю, справедливістю та кваліфікацією. Все це надає політичному експерту вигляд трохи святого, трохи судді і трохи вченого. Світові треба більше святих і більше кваліфікованих експертів.

Додаток 2

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ ПУТІВНИК ДО МАТЕРІАЛІВ ПРО КАНАДСЬКУ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ

Ріс Вільямс,
Бібліотеки Калгарського університету

ВСТУП

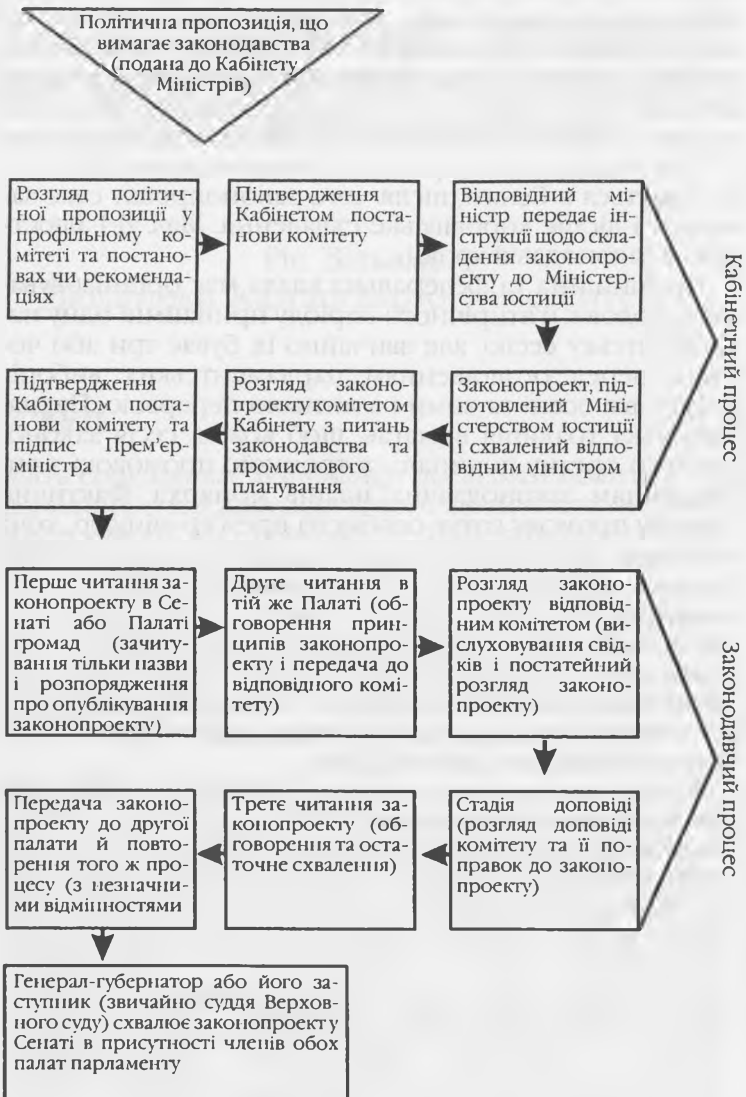
Уявіть собі, що вас попросили дослідити політику X і зробити про неї доповідь. З чого ви почнете, якщо не знаєте нічого про політику X? Цей путівник ставить собі за мету допомогти вам. Майте на увазі, що можете починати з будь-чого, але обирати різні стратегії. Якщо політика і відповідні програми добре визначені (наприклад, страхування на випадок безробіття), то треба звертатися до додаткової літератури на цю тему. Перегляньте бібліотечні каталоги і деякі покажчики, описані під рубрикою “Неурядові джерела”, для пошуку матеріалів, які б познайомили вас із цією сферою. Якщо політика нова або реформується, то вам захочеться спочатку оглянути первинні матеріали (наприклад, законодавчі дебати), можливо, за допомогою *Ottawa Letter* або газет і періодичних покажчиків. Однак в усіх випадках добре осмислення політики залежатиме від збалансованого огляду вторинних і первинних матеріалів.

Оскільки політичні дебати здебільшого відбуваються в контексті ухвалення законів або поправок до них (розпоряджень у випадку місцевої влади), то треба описати головні стадії законодавчого процесу. На федеральному та провінційному рівнях законопроекти вносяться відповідними міністрами і мусять пройти три читання, перше з яких проста формальність. Друге

читання супроводжується дебатами про принципи законопроекту, після чого його передають постійному або спеціально обраному комітетові, який може влаштувати слухання із запрошенням зацікавлених груп або осіб. Третє читання — обговорення рекомендацій комітету (звичайно незначних) у постатейному режимі. На федеральному рівні цей процес відповідно повторюється в Сенаті, після чого законопроект стає законом і дістає королівське схвалення. Мал. Д.1 ілюструє ці законодавчі кроки.

Провінційна та федеральна влада має організовувати упродовж п'ятирічного періоду принаймні одну парламентську сесію, але звичайно їх буває три або чотири перед оголошенням парламентських виборів упродовж осені та зими і з літньою перервою. Парламентська традиція вимагає, щоб кожна сесія законодавчого органу починалася тронною промовою з викладенням законодавчих планів монарха. Фактично тронну промову готує особисто прем'єр-міністр, хоча оголошує її генерал-губернатор. Тронна промова коротка — звичайно містить не більше, як 2000 слів. Незважаючи на свої невеликі розміри, це єдине прилюдне оголошення загальної урядової законодавчої програми та її широкої державної філософії. Небагато тронних промов відрізняється чітким філософським спрямуванням, але більшість кидає трохи світла на політичний порядок денний уряду.

Хоч би що там говорили про політику в парламенті, але вона може змінюватися під час її втілення. Сучасне вироблення політики складається з багатьох ланок організаційної координації, спрямованої на досягнення певного ефекту. Часом (а іноді й досить часто) деякі ланки цього ланцюга доводиться розтягувати, переглумачувати політику відповідно до виступу міністра або рішення самого законодавчого органу. Майже кожна політика залежить від складного процесу її реалізації, який охоплює міністерства, регулятивні агентства, їхні периферійні відділення, провінційну та муніципальну владу, агентства суспільних послуг і навіть приватних осіб. На якій ланці здійснення політики слід зупинитися? Це залежить від проблеми або питання, що стоїть перед експертом. Аналіз політики має по-



МАЛ. Д. 1. Законодавчий процес (федеральний).

чинатися з офіційного її проголошення міністрами або виконавчою владою, але не повинен на цьому закінчуватися. Майже в усіх випадках, де бере участь регулятивне агентство, треба мати під рукою огляд його правил та рішень. Регулятивні агентства часто мусять встановлювати правила для запровадження відповідного закону в житті. Урядова політика — це організаційна основа, у межах якої проходить процес здійснення політики, але саме цей процес координування агентств і зусиль вдихає життя в політику та увиразнює її завдання. Коротко кажучи, у більшості випадків вичерпний опис змісту політики не може скінчитися міністерськими заявами та законами. Він має охоплювати засоби здійснення її намірів.

Дослідникам, які вперше беруться до вивчення канадської політики, радимо ознайомитися з книжкою Джона Макменемі: John McMenemy, *The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts* (Toronto: John Wiley and Sons, 1980). У книжці автор визначає та обговорює політичні терміни та інституції; визначення кожного терміна тут супроводжується коротким списком літератури для повнішого ознайомлення з предметом. Необхідна й обізнаність з офіційною структурою трьох гілок державної влади (виконавчої, законодавчої та судової) на кожному її рівні (федеральному, провінційному або територіальному та муніципальному). На федеральному рівні уряд випускає довідник під назвою *Organization of the Government of Canada*, що востаннє вийшов у світ 1990 року. Цей довідник коротко розповідає про історію виникнення кожного міністерства й окреслює їхні обов'язки та відповідальність; додаткова схема показує лінії підпорядкування. Однак уряди мають погану славу через те, що перекроюють міністерські карти. Дві комерційні служби надають поточну інформацію: *Canadian Government Programs and Services* (Don Mills: CCH Canadian Ltd.) та *The Corpus Administrative Index* (Don Mills: Corpus Information Services Ltd.). *Corpus Administrative Index* також відзначає зміни на провінційному (територіальному) рівні і серед окремих міжурядових органів. Більшість провінційних (територіальних) і муніципальних органів влади також публікує довідники про свої організації.

ПУБЛІКАЦІЇ КАНАДСЬКОГО УРЯДУ

ЗАКОНОДАВСТВО

Аналіз законодавчого процесу — основа для розуміння урядової політики. Новообраний законодавчий орган, як правило, з чотирирічним терміном повноважень, працює упродовж кількох сесій, кожна з яких звичайно триває рік. Кожна сесія парламенту відкривається тронною промовою, що накреслює урядову програму для даної сесії. Тронна промова — частина звіту про дебати в Палаті представників (House of Commons Debates), що його зазвичай називають “Гансардом” (Hansard) — від прізвища його англійського засновника. Матеріали кожного дня засідання Палати представників або Сенату публікуються окремим випуском у м’якій обкладинці. Підсумково бібліотекам висилаються оправлені томи дебатів, розділені за сесіями і складені у хронологічному порядку. Окремий покажчик промовців та обговорюваних тем публікується для кожної сесії.

Кожен потенційний закон з’являється в обох палатах у вигляді законопроекту. Для того, щоб установити, чи законопроект став законом (тобто пройшов три читання в обох палатах парламенту та дістав королівське схвалення), зверніться до *Status of Bills and Motions* під час парламентських сесій, а після їхнього закінчення скористайтеся *Journals of the House of Commons* або покажчиком до *House of Commons Debates*. Як і *Debates, Journals* (обох палат) публікуються за сесіями з предметним покажчиком у кінці останнього оправленого тому. Пошукайте у покажчику назву або номер законопроекту і дізнаєтеся, як проходить законопроект на даній сесії. *Journals of the House of Commons*, функціонуючи як щоденник, нагадуватиме також про читання законопроекту та розгляд комітетом громад. І, нарешті, якщо законопроект було схвалено, буде названо номер розділу закону; законопроект, що не став законом на певній сесії, закінчує своє життя на порядку денному. *Journals of the Senate* можна також використати для посилання на розгляд питання в Сенаті.

Більшість федеральних і провінційних законопроектів передаються окремим комітетам для докладного

розгляду. До нього звичайно залучаються урядові та приватні свідки з письмовими свідченнями або усними відповідями на запитання членів комітету. Стенографічні записи складаються у комітетські *Minutes of Proceedings and Evidence*, упорядковані за сесіями і з покажчиком.

Під час сесії закони періодично публікуються у м'якій обкладинці під назвою *Canada Gazette, Part III*. Підсумково закони, схвалені протягом певної сесії, виходять у світ у вигляді розділів оправленого тому. Починаючи з 1984 року, оправлені томи виходили кожного календарного року; раніше період публікування визначався тривалістю парламентської сесії. Важливо також зазначити, що покажчики в кінці оправлених томів законів і періодичні покажчики в м'якій оправі під час сесій (як випуски *Canada Gazette, Part III*) вміщують усі поправки до федеральних законів, чинних 1985 року, і всі наступні законодавчі акти. Отже, можна бути в курсі законодавчої роботи, оскільки такі покажчики відображають поточний стан справ. Іноді уряди публікують збірники переглянутих і виправлених законів. Такі збірники з новою системою упорядкування та покажчиком охоплюють усі закони, чинні на момент опублікування. Поточне видання такого збірника *Revised Statutes of Canada* з'явилося 1985 року. Провінційні законодавчі органи використовують аналогічні механізми і публікують подібні законодавчі документи.

Як і закони, регулювання або узаконені знаряддя також мають силу закону. До узаконених знарядь належить "правило, наказ, припис, постанова, інструкція, форма документів, тариф витрат і зборів, патент, уповноваження, гарантія, проголошення, підзаконний акт, резолюція тощо." (*Statutes of Canada 1970—71—72*, с. 38). Узаконені знаряддя публікуються через кожні два тижні у вигляді *Canada Gazette, Part II*. Вони діляться на дві групи: група SOR (правила, накази, приписи) і група SI (інші знаряддя, крім названих вище). *Canada Gazette, Part II* супроводжується покажчиком з назвою регулювання і відповідного закону, а також реєстраційного номера для всіх узаконених знарядь групи SOR або SI, опублікованих протягом двох тижнів. У пошуках всіх узаконених знарядь, чинних у даний мо-

мент, звертайтеся до щоквартальних збірників *Consolidated Index of Statutory Instruments*. Таблиця I таких щоквартальників перераховує всі узаконені знаряддя і відповідні їм закони. Таблиця II побудована у зворотньому порядку: дає перелік законів з відповідними узаконеними знаряддями. Узаконені знаряддя публікувалися у зведеному вигляді двічі, останній раз 1979 року у вигляді *Consolidated Regulations of Canada* — вісімнадцять томів з додатковим томом змісту і каталогу. Тому, коли йдеться про повноваження, делеговані законним чином таким організаціям, як королівські корпорації та регулятивні агентства, то треба бути обізнаним з регулюванням (особливо) та іншими узаконеними знаряддями.

Законодавство не тільки створюється і втілюється в життя силою влади, але й часто вимагає тлумачення. Для цієї мети служать суди. Верховний суд Канади і Федеральний суд Канади (раніше Суд у справах скарги) — два найвищі федеральні суди. Від 1949 року Верховний суд, очолюваний головним суддею, став останнім апеляційним судом у цивільних та кримінальних справах. Цей суд також потрібний для вирішення питань федерального та провінційного конституційного права. Верховний суд засідає тричі на рік в Отаві й публікує свої вироки в *Canada Supreme Court Reports*. Федеральний суд, що складається з апеляційного та судового відділень, виконує функції звичайного суду, суду справедливості і морського суду, а також вищого реєстраційного суду з цивільною та кримінальною юрисдикцією. Федеральний суд у складі щонайбільше дванадцяти суддів у двох відділеннях має регіональні офіси, де можна проводити засідання. Його вироки публікуються регулярно у *Canada Federal Court Reports*. Провінційна (територіальна) влада також має судову гілку. Наприклад, в Альберті провінційний суд, найнижчий провінційний суд, ділиться на чотири відділення: кримінальне, у справах молоді, родини та дрібних позовів. Суд королівської лавки бере до розгляду всі справи, якщо провінційні або федеральні закони не вимагають їхнього слухання в іншому суді. І нарешті, апеляційний суд приймає апеляції від судів нижчої інстанції Альберти. Тому, коли мова заходить про тлумачення

законодавства та узаконених знярядь, то політичні експерти можуть звертатися до читання і розгляду судових рішень.

КОРОЛІВСЬКІ КОМІСІЇ ТА СПЕЦІАЛЬНІ КОМІСІЇ З ОКРЕМИХ ПИТАНЬ

Королівська комісія — це розслідувальний орган, призначений провінційним або федеральним урядом і наділений повноваженнями для дослідження конкретної державної справи. Найвідоміший недавній приклад королівської комісії — федеральна Королівська комісія з питань двомовності та двокультурності. Королівська комісія з питань охорони здоров'я, призначена 1961 року, сприяла схваленню Закону про медичне обслуговування (*Statutes of Canada 1966-67*, с. 64), хоча медичне страхування вперше було запроваджене на провінційному рівні в Саскачевані 1962 року. Королівські комісії часто готують доповіді про підґрунтя проблеми, які самі по собі часто стають цінними документами. Королівська комісія з питань Економічного союзу і перспектив розвитку Канади, очолювана Доналдом Макдоналдом, оприлюднила свою тритомну доповідь 1985 року. Сімдесят дві індивідуальні доповіді, з яких кілька стосуються політичних питань, варті вивчення, навіть незалежно від підсумкової доповіді. Певна річ, не всі королівські комісії торкаються інтересів нації так глибоко, як вищеназвані. Однак важливо бути обізнаним з такими документами, а також з публікаціями, що служать орієнтиром. Приклади таких комісій перелічено у: George F. Henderson, *Federal Royal Commissions in Canada, 1867—1966: A Checklist* (Toronto: University of Toronto Press, 1967). Більшість доповідей, згаданих Гендерсоном, доступні у вигляді мікрофіш, підготовлених фірмою Micromedia Limited у Торонто; ця фірма також опублікувала окремий путівник *Guide to Microform Edition of the Reports of the Royal Commissions of Canada, 1867—1966* (Toronto: Micromedia Ltd., 1977). Звертайтеся також до сучасного доповнення книжки Гендерсона під назвою: Denise Ledoux, *Commissions of Inquiry under the Inquiries Act, Part I: 1967 to Date* (Ottawa: Library of Parliament, 1980).

Подібні до королівських комісій, хоча звичайно менш офіційні, спеціальні комісії з окремих питань — інший тип органів, призначуваних урядом для розгляду суспільних справ і надання політичних рекомендацій. Багато уваги наприкінці 70-х років приділялося слуханням і тритомній доповіді Федеральної спеціальної комісії з питань канадської єдності. Не всі її рекомендації підтримували урядову політику, але її треба аналізувати у світлі доповідей таких королівських і спеціальних комісій.

УРЯДОВІ МІНІСТЕРСТВА

На виконавчому рівні федеральні та провінційні уряди діляться на міністерства. Кожне міністерство очолює міністр, відповідальний перед кабінетом. Серед безлічі різних матеріалів міністерства публікують щорічні доповіді. Такі документи окреслюють діяльність міністерства протягом року. І хоча щорічні доповіді короткі й відповідно спрямовані в певний бік, вони забезпечують експертів заявами про те, що міністерствам вдалося зробити. У щорічній доповіді за 1983-84 роки Міністерства індіанських та північних справ міститься на двох сторінках виклад політичних подій у галузі індіанських справ, розвитку Півночі та вимог корінних народів. Однак часто політика стає складовою частиною опису діяльності міністерств.

Експерти з питань державної політики можуть особливо цікавитися бюджетним процесом, який характеризується двома головними стадіями. Перша — уряд пропонує, а парламент обговорює розподіл видатків на наступний фінансовий рік. Документ під назвою *Estimates for the Fiscal Year Ending...* складається з трьох частин. Перша частина — *Government Expenditure Plan* — дає огляд сукупних видатків федерального уряду. Друга — *Main Estimates* — разом зі змістом і покажчиком описує видатки кожного міністерства та агентства. Третя — *Expenditure Plan* — дає навіть ще докладнішу оцінку видатків в окремих томах для кожного міністерства та агентства. Друга стадія — після схвалення розподілу видатків пропонуються шляхи надхо-

дження доходів у бюджет. Ця стадія, коли міністр фінансів щорічно представляє бюджет у Палаті громад, — велика суспільна подія. Певна річ, бюджет потребує наступного парламентського схвалення. *Budget Papers* і *Estimates* разом окреслюють урядову фінансову програму принаймні на один рік. Бюджетна промова, супроводжувана шестиденними дебатами у Палаті громад, відіграє вирішальну роль у парламентській системі, бо в разі проголошення вотуму недовіри у зв'язку з несхваленням бюджету уряд мусить іти у відставку. Інший ключовий документ, публікований щорічно, подає докладний звіт про видатки всіх федеральних міністерств, королівських корпорацій та інших корпоративних організацій. *Public Accounts of Canada* — три томну доповідь з вичерпними подробицями про доходи й видатки — треба уважно аналізувати у порівнянні з *Estimates*. Бюджетний процес проходить аналогічно на провінційному (територіальному) та муніципальному рівнях.

КОРОЛІВСЬКІ КОРПОРАЦІЇ

Королівські корпорації, створені за провінційним або федеральним законодавством, мають структуру приватних підприємств, але звичайно підзвітні законодавчому органу через міністра. Федеральний фінансово-адміністративний закон встановлює три класи королівських корпорацій: агентства, відомчі та патентовані корпорації. Приклади королівських корпорацій: Банк Канади (Bank of Canada), Атомна енергія Канади (Atomic Energy of Canada Limited), Економічна рада Канади (Economic Council of Canada), Канадські авіалінії (Air Canada). Королівські корпорації, що виконують головно консультативні функції, обговорюються в окремому параграфі. Характер публікацій королівських корпорацій широкий.

Банк Канади — одна з найстаріших королівських корпорацій — відповідає за регулювання грошової маси в обігу і за підтримання вартості долара в міжнародному масштабі. Хоча Банк Канади не бере участі в комерційних банківських операціях, він здійснює конт-

роль над чартерними банками (приклад — теперішня щотижнева практика встановлення відсоткової ставки). Для того, щоб мати повне уявлення про фінансову й монетарну політику, можна проаналізувати *Annual Report* і щомісячник *Bank of Canada Review* разом з іншими публікаціями Міністерства фінансів.

Як і урядові міністерства, більшість королівських корпорацій публікує щорічні доповіді. До прикладів інших документів, які випускає корпорація “Атомна енергія Канади”, належить щоквартальник *Ascent* і дві серії видань, що стосуються досліджень ядерних лабораторій Чок-Рівера. Такі корпорації, як Канадська нафта (Petro Canada), Канадські авіалінії (Air Canada) Канадські національні залізниці (Canadian National Railways), та провінційні комунальні споруди теж видають щорічні доповіді.

РЕГУЛЯТИВНІ АГЕНТСТВА

Регулятивні агентства функціонують відповідно до закону з метою здійснення регулювання, що має силу закону. В руках агентств перебуває значна влада. Серед найвідоміших федеральних організацій — Канадська радіотелевізійна і телекомунікаційна комісія (КРТТК), Канадська транспортна комісія (КТК) і Національна енергетична рада (НЕР). Очевидно, регулятивні агентства також публікують щорічні доповіді.

Більшість часу КРТТК витрачає на влаштування прилюдних слухань, а свідчення на них публікуються у вигляді серій. Однак експерти можуть більше цікавитися щорічними томами постанов і політичних заяв з показниками. Деякі дослідження КРТТК варто також читати, враховуючи їхнє відображення думок громадськості і відносний вплив на урядову політику.

Annual Report — щоквартальник НЕР — та *Regulatory Agenda* підсумовують діяльність цієї ради. Дослідження конкретних випадків застосування Закону національної енергетичної ради доступні в серії *Reason for Decision*. КТК також публікує серії, як-от *Decisions and Orders*, *Research Reports*, *Working Papers*. Такі приклади документів з трьох федеральних регулятивних агентств свідчать про широкий діапазон доступних публікацій.

КОНСУЛЬТАЦІЙНІ РАДИ

Консультаційні ради дають рекомендації відповідному міністрові й часто складаються з людей, що представляють зацікавлені групи. Канадська консультаційна рада з питань становища жінок (ККРСЖ), крім власної доповіді, публікує дослідження, що стосуються жіночих проблем, і рекомендації, котрі, як сподівається ККРСЖ, відповідний міністр подасть на розгляд кабінету для подальшого впровадження в життя. Інші приклади: Національна рада з питань добробуту та Уповноважений з питань офіційних мов. Приклад на провінційному рівні (в Альберті): Провінційна консультаційна рада старійшин. Їхні різні нерегулярні доповіді часто фігурують головно як засоби спонукання уряду до дії. Тоді консультаційні ради можуть виконувати роль груп тиску навіть у межах урядових структур.

Інші відомі організації, що консультиують уряди: Екопомічна рада Канади, Наукова рада Канади та Економічна рада Онтаріо. Упродовж останніх років кожний річний огляд Економічної ради Канади (ЕРК) мав окрему назву — наприклад, *Legacies* (1989). ЕРК публікує документи на різні теми в *Discussion Paper*, *Working Papers*, *Technical Report*, а також у *Council Reports*, *Research Studies*, *Conference Proceedings*. Враховуючи, зокрема, рекомендації, якими супроводжуються багато доповідей, публікації можна вивчати з метою визначення, чи впливають вони на поточну і майбутню урядову політику. Подібні документи публікуються під егідою Наукової ради та Економічної ради Онтаріо, а також багатьох федеральних і провінційних королівських корпорацій.

МІЖУРЯДОВІ ВІДНОСИНИ

Упродовж минулих двох десятиліть щораз більше дискусій між різними рівнями провінційних урядів та між ними і їхніми федеральними аналогами стали звичними та офіційними. Конференції перших міністрів — прем'єр-міністра та провінційних прем'єрів — тепер це правило, відбуваються щорічно. Іноді на порядку

денному з'являються теми, що викликають обопільне зацікавлення, але в центрі дискусій на таких зібраннях можуть бути окремі проблеми, як-от енергопостачання, конституція, економіка і права корінних народів. За організацію таких конференцій відповідає федеральний орган — Управління федерально-провінційних відносин. У багатьох провінціях, як-от Британська Колумбія та Онтаріо, існують власні відомства міжурядових справ.

Щорічні конференції провінційних перших міністрів, прем'єрів східних і західних провінцій скликаються незалежно. Часто також зустрічаються міністри з однаковими портфелями — наприклад, міністри освіти та фінансів. Ці міжурядові заходи привертають до себе увагу засобів масової інформації і можуть продукувати цінну документацію, але їх каталогізація недостатня. Спроба каталогізації зроблена для конференцій перших міністрів (та їхніх історичних попередників) у: James Quantrell, *Canada, Federal-Provincial Conferences of First Ministers, 1987—1976: Guide to Microfiche Edition* (Toronto: Micromedia Limited, 1977).

Дослідники державної політики мають звернути увагу на публікації (поза сферою державних публікацій) Інституту міжурядових відносин при Королівському університеті в Кінгстоні. Зокрема, зверніть увагу на щорічник *Canada: The State of the Federation*. Цей інститут також видає серію *Discussion Papers*. При Королівському університеті також існує Інститут місцевої влади, що час від часу публікує статті на муніципальні теми.

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Закон про доступ до інформації, проголошений 1983 року, надає канадському громадянину або постійному резиденту Канади право переглянути або одержати копії архівних записів федеральних державних інституцій, за винятком архівних матеріалів, визнаних вилученими. Однак дізнайтеся, чи бажана інформація вже доступна, за допомогою інформаційної служби (наприклад, бібліотеки, електронної бази даних), що

функціонує в інституції. Наприклад, *Info Source* — книжка та комп'ютерна база даних — як нове джерело федерального уряду надає таку інформацію, як опис організації урядових міністерств, перелік програм і банків персональної інформації. *Guide to Sources of Federal Information* — це путівник з переліком різних джерел, де можна одержати інформацію про федеральний уряд. І нарешті, можна подати заяву (відповідно до закону) про надання інформації.

Питання доступу до урядової інформації з одночасним захистом недоторканності особистого життя громадян були темою дебатів також з різними провінційними (територіальними) та муніципальними органами. Вперше в Нью-Брансвіку провінційний уряд ухвалив закон про свободу інформації 1980 року, а місто Калгарі розпочало політику свободи інформації 1979 року.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ НАГЛЯД ЗА УРЯДОВИМИ ПУБЛІКАЦІЯМИ

Канадська інформаційна група — видавнича справа (Canada Communication Group — Publishing), підзвітна Міністерству постачання та послуг, публікує щотижневик *Weekly Checklist of Canadian Government Publications* і щомісячник *Special List of Canadian Government Publications*. Обидва видання містять перелік парламентських і міністерських публікацій. Зведений щоквартальник із щорічним покажчиком, з щотижневими і спеціальними переліками виходить під назвою *Government of Canada Publication Catalogue*. Однак усі переліки Міністерства постачання та послуг неповні. Іноді агентство або міністерство випускає перелік своїх публікацій у вигляді додатку до річної доповіді. Бібліотеки звичайно розміщують матеріал відповідно до організацій, що їх опублікували.

Статистичне агентство Канади (Statistics Canada) відстежує свої публікації за допомогою щорічника *Catalogue*. Його зміст розбито на вісім частин, як-от освіта та виробництво; окрема частина подає перелік усіх продуктів на основі останнього федерального перепису.

су (наприклад, 1986 року); остання велика частина каталогу — покажчик з переліком тем та авторів (назв). Однак не всі статистичні дані можна одержати від Статистичного агентства Канади; часто самі міністерства публікують свої дані. І все ж таки щорічник *Canada Year Book*, який нерегулярно (щорічно до 1980—81 року) видає Статистичне агентство Канади, — найкраще зведене джерело статистичних даних про різноманітні види діяльності в Канаді; останнє видання вийшло 1990 року.

НЕУРЯДОВІ ПУБЛІКАЦІЇ

Кілька вибраних джерел проілюструють, наскільки неурядові джерела також можуть бути корисними для аналізу канадської державної політики. *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, що виходить у світ від 1960 року, окреслює головні події та обговорює важливі питання даного року. Кожний том ділиться рівно на дві частини — федеральну та провінційну (територіальну); кожна публікація супроводжується змістом та окремим алфавітним покажчиком. Зміст кожного тому відстає від подій принаймні на три роки. Однак дослідники можуть бути у курсі справ завдяки двом новим публікаціям: *Canadian News Facts* і *Ottawa Letter*. Перша публікація, що почала з'являтися 1967 року через кожних два тижні, — це стислий виклад найголовніших федеральних та провінційних (територіальних) новин. Запізнення в часі кожного випуску — приблизно один місяць; покажчик виходить щорічно. Дослідники політики федерального уряду можуть звертатися до *Ottawa Letter* (раніше *View from Ottawa*), що видається щотижня від 1965 року. Кожний випуск, крім подробиць про ключові аспекти діяльності федерального уряду, на останній сторінці окреслює проходження законопроектів через парламент; ще одна особливість — додаток із протоколами поточної парламентської сесії. *Ottawa Letter* супроводжується покажчиком, а кожний випуск надходить протягом тижня. Спостерігачам канадської політичної сцени треба також знайомитися з *Canadian Parliamentary Guide*, який

публікується щорічно. На жаль, цей путівник не має покажчика, а зміст короткий. Однак його варто уважно переглядати, бо він охоплює федеральний та провінційний (територіальний) рівні уряду з такою інформацією: прізвища посадових осіб, біографічні довідки про членів кожного законодавчого органу й результати недавніх та історично важливих виборів.

Крім короткої фактичної інформації, наявної у таких поточних відомостях, путівниках та підручниках, дослідники мають використовувати бібліографію. Бібліографія — це перелік читань різних законопроектів. Бібліографію, корисну для вивчення державної політики на всіх рівнях державної влади, склав Грешем: W.E. Grasham, *Canadian Public Administration Bibliography* (Toronto: Institute of Public Affairs of Canada, 1972); п'ять додатків доповнюють цю бібліографію новими даними (до 1985 року). (Перероблений предметний покажчик у четвертому додатку — довгождане покращення.) Перелік книжок, журнальних статей та урядових публікацій, що їх подає Грешем, можна рекомендувати як джерело для початкової орієнтації в матеріалі.

Каталоги та реферати також служать корисним джерелом інформації. Каталог подає такі бібліографічні подробиці, як прізвище автора, заголовок статті, назва журналу тощо. Реферат містить не тільки посилання на автора та публікацію, але також її короткий зміст. Один з унікальних каталогів — *Microlog*. Виходячи у світ щомісячно, а в зведеному варіанті щорічно, він містить перелік федеральних, провінційних (територіальних) та муніципальних публікацій за заголовком (разом з рефератом або резюме), ім'я (корпоративного або індивідуального автора), темою і назвою серії. Всі занесені до каталогу матеріали можна одержати у вигляді мікрофіш від фірми Micromedia Limited у Торонто. *Microlog*, що виходить з 1979 року, — це об'єднання з *Profile* (провінційні (територіальні) та муніципальні документи 1973—78 років), *Publicat* (федеральні публікації 1977—78 років) та *Urban Canada* (публікації про міське та регіональне планування на всіх рівнях державної влади 1977—78 років).

Близько до *Microlog* та *Statistics Canada Catalogue* стоїть *Canadian Statistics Index*, який щорічно (з 1985

року) публікує фірма Micromedia Limited у Торонто. Цей каталог містить предметний покажчик та реферати про урядові і неурядові джерела статистичних матеріалів. У ньому також подано перехресні посилання на документи з *Statistics Canada Catalogue* і *Microlog*.

Певна річ, багато матеріалів містять журнали. Користування каталогом, як правило, набагато зручніше, ніж перегортання журналів, виданих упродовж років. *Canadian Periodical Index*, що функціонує від 1960 року (з ретроспективними виданнями за 1920-59 роки), публікується щомісячно і підсумково у вигляді одного тому наприкінці року. Цей комбінований авторський і предметний покажчик охоплює статті з різноманітних канадських журналів, як-от: *Canadian Journal of Economics*, *Canadian Journal of Political and Social Theory*, *Canadian Journal of Political Science*, *Canadian Parliamentary Review*, *Canadian Public Administration*, *Canadian Public Policy*, *Canadian Tax Journal*, *Journal of Canadian Studies*, *Policy Options*, *Studies in Political Economy*. З цим каталогом перекривається інший — *Canadian Magazine Index*, що публікується від 1985 року щомісячними і підсумковим річним випусками й охоплює подібні журнали в супроводі предметного та авторського покажчиків. Дослідникам, особливо зацікавленим фінансовими перспективами, рекомендується *Canadian Business Index* (раніше *Canadian Business Periodicals Index*), що виходить щомісячно й підсумково наприкінці року. Ця публікація з окремим предметним, авторським та фірмовим покажчиком охоплює канадські журнали й газети з ділового світу. Для політичних експертів можуть бути цінними також газетні статті, особливо тоді, коли популярна тема ще не встигла потрапити на сторінки наукових журналів. *Canadian News Index* (раніше *Canadian Newspaper Index*) — каталог, що виходить щомісячно і щорічним підсумковим томом від 1977 року, містить відомості про статті з семи основних газет і супроводжується предметним та авторським покажчиками.

Канадські матеріали слід також шукати в міжнародних каталогах та реферативних журналах. *PAIS International in Print* (Public Affairs Information Service, New York) — це нове повніше видання, що виникло вна-

слідок об'єднання *PAIS Bulletin* і *PAIS Foreign Language Index*. *PAIS International in Print* друкується щомісячно від 1991 року із щоквартальним і щорічним підсумковим випуском. Цей каталог, побудований за предметним принципом, охоплює статті з різноманітних суспільно-політичних журналів, книжок та урядових видань. Справді міжнародний перелік журнальних статей можна знайти в *International Political Science Abstracts* — реферативному журналі, що публікує через кожних два місяці (від 1952 року) Міжнародна асоціація політичних наук (МАПН) у Парижі. Щорічно виходять предметний та авторський покажчики. МАПН також друкує щорічно *International Bibliography of Political Science* з переліком книжок і журнальних статей у супроводі окремих предметного та авторського покажчиків. Додаткова особливість — окремі журнальні статті мають перехресне посилання на реферати з *International Political Science Abstracts*.

Альманахи та довідники, опубліковані приватними фірмами, можуть бути цінними і легко доступними джерелами фактичної інформації. *Canadian Almanac and Directory* (Toronto: Copp Clark Ltd.) виходить щомісячно. Видання 1991 року складається із семи частин, дві з яких стосуються безпосередньо урядової інформації: частина 4 (федеральна, провінційна, територіальна інформація) і частина 5 (муніципальна і регіональна інформація). Також щорічно друкується *Corpus Almanac and Canadian Sourcebook* (Don Mills, Ont.: Southam Communication Ltd.) з докладною інформацією про організацію провінційних (територіальних) урядів; окремі частини присвячені федеральному, муніципальному та міжурядовому рівням. *Directory of Associations in Canada*, 11-е видання (Toronto: Micrimedia Ltd., 1990), — довідник, що подає алфавітний і предметний список інституцій, чиї публікації відображають державну політику і часто на неї впливають. Серед них найголовніші: Інституту Гова (C.D. Howe Institute) (Торонто), Інститут Фрейзера (Fraser Intitute) (Ванкувер), Інститут досліджень державної політики (Institute for Research on Public Policy) (головна контора в Галіфаксі), Інститут державного управління Канади (Institute of Public Administration of Canada) (Торон-

то) та Канадський західний фонд (Canada West Foundation) (Калгарі).

Інше важливе джерело — *The Canadian Encyclopedia*, 2-е видання, за редакцією Джеймса Марша (Edmonton: Hurtig Publishers, 1988). Одна із сильних сторін цієї енциклопедії — статті про сучасні канадські політичні питання.

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Окремі міжурядові організації, які бібліотеки звичайно зараховують до списку власників урядових документів, також зберігають матеріали що мають відношення до Канади. До таких організацій належить Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), ЮНЕСКО та Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ).

Документи ООН, включно з документами її спеціалізованих агентств та споріднених установ, особливо добре впорядковані й доступні. Існує загальний каталог публікацій ООН, а також відповідні списки та покажчики для окремих агентств ООН. Однак доступ до документації інших міждержавних організацій може бути важчим.

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Великим досягненням минулого десятиліття стало використання технологій, що ведуть до легшого і швидшого доступу до різних видів інформації, зібраної у різних формах. Бази даних, як-от *Canadian Business Index*, *Canadian News Index* та *Canadian Magazine Index* доступні за окрему плату із сервера або на компактних дисках. *Canadian Periodical Index* також доступний за окрему плату із сервера бази даних. Ще один вибір — електронний варіант газети *Globe and Mail*, відомий

під назвою *Info Globe*. Пошук урядових публікацій на сервері CAN/OLE або використання *Microlog* на компактному диску, безперечно, ефективніший, ніж звичайний ручний спосіб. У деяких випадках друкований (паперовий) еквівалент електронного знаряддя не існує. На додачу до бібліографічних джерел (посилань або повного тексту) політичний експерт часто потребує доступу до необроблених даних, наприклад, магнітофонних записів, компактних дисків. Наприклад, Статистичне агентство Канади вже зробило доступними в електронній формі за окрему плату більшість своїх даних. Це зокрема стосується його магнітофонних записів результатів перепису. Буде дуже добре, коли дедалі більше результатів перепису (тобто перепису 1991 року) стануть загально доступними електронним способом. Тому нині важливо, щоб дослідники знали про існування щораз більшої різноманітності джерел, доступних у різних електронних формах.

ЛЮДСЬКИЙ ЕЛЕМЕНТ У ДОСЛІДЖЕННІ ПОЛІТИКИ

Можна змарнувати багато часу й зусиль, обравши неправильний напрям пошуку або нечітку назву документа. Експерти мають знати про існування агентств або груп, частково уповноважених допомагати розшукам у своїй галузі. Кожне велике місто має у телефонному довіднику список своїх установ, а федеральний уряд — довідник про свої міністерства та агентства. Невеликі частини інформації, бібліографічну допомогу або роз'яснення можна одержати, звернувшись до відповідного агентства або приватної групи, що має інтереси в цій галузі. Потрібна наполегливість, особливо тоді, коли вас "футболять" до потрібної вам людини. Іноді для виявлення та одержання інформації можуть прислужитися місцеві відділення всіх трьох рівнів влади. Просте правило зводиться до того, щоб запитати того, хто має знати, якщо документальний матеріал суперечливий або здається відсутнім.

АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Абель (Abele), Френсіз, 245, пр. 42
- Александр (Alexander), Ернест, 280, пр. 5
- Александров (Alexandroff), Ален, 245, пр. 29
- Альперт (Alpert), Гарі, 140, пр. 5
- Альтшюлер (Altshuler), Ален Г., 106, пр. 37
- Альмонд (Almond), Габріель, 173, пр. 14
- Аналіз витрат і вигід (Costbenefit analysis), 89—97
- Аналіз витрат і результативності (Cost-effectiveness analysis), 97—98
- Аналіз політики (Policy analysis) теоретичний (academic), 49—53; прикладний (applied), 50—53; визначення (definition), 41—45; зв'язок з іншими науковими дисциплінами (relation to other disciplines), 45—47; роль у демократичному суспільстві (role in a democracy), 329—335; об'єкти... (subjects of), 48—50; Див. також Встановлення порядку денного (Agenda-setting); Оцінювання (Evaluation); Здійснення політики (Implementation); Галузь аналізу політики (Policy analysis industry); Політичний експерт (Policy analyst); Визначення проблеми (Problem definition)
- Андерсон (Anderson), Джеймс Е., 38, пр. 2
- Арбутнот (Arbuthnott), Г'ю, 68, пр. 16
- Арчибалд (Archibald), К. А., 104, пр. 20
- Аткінсон (Atkinson), Майкл, 157—161, 164, 173, пр. 6, 174, пр. 25, 244, пр. 22,
- Балмер (Bulmer), Мартін, 67, пр. 13, 141, пр. 7
- Бартолом'ю (Bartholomew), Емі, 39, пр. 12
- Башевкін (Bashvkin), Сільвія, 144, пр. 36
- Бегіс (Behiels), Майкл, 281, пр. 23
- Бекер (Bakker), Ізабела, 39, пр. 12
- Бекстер-Мур (Baxter-Moore), Ніколас, 243, пр. 5
- Бен (Behn), Роберт Д., 101, 106, пр. 35
- Бенвеніст (Benveniste), Гай, 336, пр. 9
- Бенет (Bennett), Колін Дж., 175, пр. 44
- Бентінг (Banting), Кейт, 387, пр. 2
- Берк'юсон (Bercuson), Девід Дж., 201, пр. 4
- Біш (Bish), Роберт, 339, пр. 25
- Бле (Blais), Андре, 174, пр. 34
- Блок (Block), Волтер, 312, пр. 20
- Бойд (Boyd), С'юзен, 39, пр. 12
- Ботвел (Bothwell), Роберт, 201, пр. 5
- Брега (Bregha), Франсуа, 144, пр. 40
- Бренер (Brenner), Роналд Д., 107, пр. 42
- Бретон (Breton), Реймонд, 65, 70, пр. 35
- Брехер (Brecher), Ірвінг, 141, пр. 9
- Брувер (Brewer), Гері Д., 29, 39, пр. 13

- Брукс (Brooks), Стівен, 67, пр. 15, 140, пр. 1, 141, пр. 8, 143, пр. 23, 313, пр. 40
- Буковецький (Bucovetsky), М. В., 145, пр. 51
- Букувалас (Bucuvalas), Майкл Дж., 337, пр. 21
- Вагнер (Wagner), Пітер, 313, пр. 40
- Вайнер (Weiner), Стівен С., 103, пр. 8
- Вайс (Weiss), Кароль Г., 67, пр. 13, 103, пр. 7, 337, пр. 21
- Вайс (Weiss), Джанет, 40, пр. 29
- Вайт (White), Джозеф, 385, пр. 7
- Веблен (Veblen), Торстейн, 312, пр. 19
- Визначення проблеми (Problem definition), 29—31, 196—201, 300—303
- Вівер (Weaver), Кент, 238, 246, пр. 49
- Вілдавський (Wildavsky), Аарон, 29, 38, пр. 9, 39, пр. 14, 41, 66, пр. 1, 253—255, 279, пр. 3, 333, 337, пр. 30, 385, пр. 7, 385, пр. 12
- Вілкінсон (Wilkinson), Брус В., 358, пр. 2
- Вілсон (Wilson), Джеремі, 166, 175, пр. 39
- Вілсон (Wilson), В. Сеймур, 105, пр. 27, 144, пр. 36
- Вільямс (Williams), Глен, 39, пр. 12, 201, пр. 6
- Вільямс (Williams), Дуглас Е., 281, пр. 23
- Він (Winn), Конрад Дж., 39, пр. 21, 281, пр. 20
- Вінклер (Winkler), Ерл Р., 313, пр. 31
- Вінч (Winch), Пітер, 312, пр. 25
- Вітекер (Whitaker), Пер, 202, пр. 18
- Вітрок (Wittrock), Бйорн, 313, пр. 40
- Вопел (Vaupel), Джеймс В., 101, 106, пр. 35
- Ворвік (Warwick), Доналд П., 336, пр. 15
- Встановлення порядку денного (agenda-setting) процес (process of), 179—180, 186—189, 194; структурні (інституційні) обмеження (structural/institutional constraints) на... 180—184; непередбачуваність (unpredictability)... 184—185
- Вудроу (Woodrow), Р. Браєн, 243, пр. 3
- Вудсайд (Woodside), Кенет, 240, 243, пр. 3, 244, пр. 22
- Гаєк (Hayek), Ф. А., 359, пр. 12
- Галузь аналізу політики (Policy analysis industry) класифікація... (classification of), 115—119; розвиток... (development of), 109—114; зростання, причини для... (growth, reasons for), 137—138; професійні асоціації (professional associations), 67, пр. 11; державний сектор (state sector), 119—126, 318—321
- Ганушек (Hanuschek), Ерік А., 46, 67, пр. 14
- Гардін (Hardin), Гершель, 245, пр. 40
- Гедоу (Haddow), Родні, 166, 174, пр. 38
- Гекло (Heclo), Гю, 38, пр. 2
- Гембрік (Hambrick), Ральф (мол.), 311, пр. 7
- Гіл (Hill), Браєн Е., 68, пр. 18
- Гіндес (Hindess), Бєрі, 68, пр. 27
- Гіні (Heeneey), А. Д. П., 142, пр. 16
- Глобалізація (Globalization), 339—341
- Говард (Howard), Джон Л., 247, пр. 61
- Гогвуд (Hogwood), Браєн В., 248—253, 279, пр. 1
- Гой (Hooy), Клер, 145, пр. 46
- Гокін (Hockin), Томас А., 142, пр. 16
- Гоксворт (Hawksworth), М. Е., 12, 102, 106, пр. 34, 106, пр. 41, 312, пр. 25, 333, 337, пр. 29
- Гол (Hall), Пітер А., 173, пр. 12
- Голенд (Holland), Деніс С., 38, пр. 4
- Громадянський форум про майбутнє Канади (Citizen's Forum

- on Canada's Future) Див. Комісія Спайсера
- Гуд (Hood), Крістофер С., 207—208, 217, 225—227, 231, 234, 240, 241, 243, пр. 7
- Гавермент Консалтентс Інтернешнл Інк. (Government Consultants International Inc.), 128
- Ган (Gunn), Льюїс А., 248—253, 279, пр. 1
- Ганел (Gunnell), Джон С., 140, пр. 2
- Ганьон (Gagnon), Ален-Г., 67, пр. 15, 141, пр. 8, 143, пр. 23, 313, пр. 40
- Гвінсберг (Guinsburg), Т. Н., 142, пр. 21
- Гемсон (Gamson), Вільям, 69, пр. 32
- Гертлер (Gertler), Мерік С., 358, пр. 1
- Гест (Guest), Деніс, 246, пр. 45
- Гіденс (Giddens), Ентоні, 69, пр. 1
- Голд (Gold), Марк, 358, пр. 2
- Голдвін (Goldwin), Роберт А., 140, пр. 3
- Големб'євські (Golembiewski), Р. Т., 104, пр. 21
- Готліб (Gotlieb), Ален, 172, пр. 3
- Грем (Graham), Кетрін, 37, пр. 1, 105, пр. 27, 143, пр. 27, 143, пр. 29, 280, пр. 13
- Гранатштайн (Granatstein), Дж. Л., 143, пр. 24, 201, пр. 5
- Грант (Grant), Він, 156, 174, пр. 22
- Грег (Gregg), Філіп М., 140, пр. 2
- Грей (Gray), Шарлет, 143, пр. 26
- Гудін (Goodin), Роберт Е., 312, пр. 29
- Гулд (Gould), Стівен Джей, 201, пр. 3
- Гулік (Gulick), Лютер, 140, пр. 4
- Дайсон (Dyson), Кеннет, 157—158, 174, пр. 26
- Дан (Dunn), Вільям Н., 41, 66, пр. 2, 313, пр. 31
- Данек (Dancke), Грегори А., 106, пр. 38
- Дансір (Dunsire), Ендрю, 38, пр. 9
- Датта (Datta), Лоїс-еллін, 141, пр. 13
- Давнс (Downs), Ентоні, 201, пр. 1
- Двайведі (Dwivedi), О. П., 243, пр. 3
- ДеЛеон (DeLeon), Пітер, 29, 39, пр. 13, 333, 337, пр. 26
- Державна політика (Public policy) визначення (definitions), 21—24; прямий вплив... (direct impact of), 263—268; економічний вплив... (economic impact of), 273—275; вплив змін у формах демократії (influence of changing democracy), 368—373; вплив екології (influence of ecology), 379—384; вплив прав і рівності (influence of rights and equality), 363—368; вплив технології (influence of technology), 373—379; усвідомлена легітимність... (perceived legitimacy of), 269—273; політичний вплив... (political impact of), 268—273; соціальний вплив... (social impact of), 275—278; джерела... (sources of), 24—29
- Дері (Dery), Девід, 37, 40, пр. 27, 196, 201, пр. 2, 333, 337, пр. 27
- Джексон (Jackson), Дорін, 173, пр. 5, 243, пр. 5
- Джексон (Jackson), Роберт Дж., 173, пр. 5, 243, пр. 5
- Дженінгс (Jennings), Брус, 103, пр. 7, 333, 336, пр. 15, 337, пр. 31
- Дженкінс (Jenkins), В. І., 38, пр. 2
- Дженкінс-Сміт (Jenkins-Smith), Генк С., 331, 337, пр. 24
- Дженсон (Jenson), Джейн, 358, пр. 6
- Джордан (Jordan), Грант, 155, 174, пр. 21
- Дискусія про аборти, 176—178
- Діфур (Dufour), Крістіан, 54, 68, пр. 25
- Добел (Dobell), Родні, 118
- Донер (Donner), Артур В., 358, пр. 4

- Дослідження (Research). Див. Галузь аналізу політики (Policy analysis industry)
- Дослідний інститут Гова (С.Н. Howe Research Institute), 118, 131
- Дрейч (Drache), Деніель, 358, пр. 1, 358, пр. 7
- Дрор (Dror), Єгезкел, 103, пр. 5
- Дуглас (Douglas), Мері, 385, пр. 12
- Дурн (Doern), Г. Брус, 38, пр. 3, 38, пр. 7, 39, пр. 20, 67, пр. 15, 140, пр. 18, 143, пр. 27, 143, пр. 28, 144, пр. 31, 144, пр. 36, 201, пр. 8, 206—208, 217, 238, 243, пр. 10, 313, пр. 35
- Еберт (Abert), Джеймс Дж., 140, пр. 14
- Ебт (Abt), Кларк С., 142, пр. 13
- Еванс (Evans), Пітер, 173, пр. 8
- Егор (Agor), Вестон Г., 101, 106, пр. 36
- Едвардс (Edwards), Джефрі, 68, пр. 16
- Економічна рада Канади (Economic Council of Canada), 114, 123
- Експорті (Axworthy), Томас, 39, пр. 20
- Експериментальні схеми (Experimental designs), 85—88
- Елстер (Elster), Джон, 14, 68, пр. 27, 102, 107, пр. 43, 385, пр. 5
- Етзіоні (Etzioni), Амітай, 103, пр. 5
- Жіноча програма (Woman's Program), 194
- Закон про індіанців (1876) (Indian Act (1876)), 27
- Закон про радіомовлення і телебачення (1991) (Broadcasting Act (1991)), 23
- Закон про реєстрацію лобістів (Lobbyists Registration Act), 128—129
- Закон про рівноправну зайнятість (Employment Equity Act), 268
- Зальд (Zald), Маєр Н., 69, пр. 32
- Зацікавлені групи (Interest groups) взаємовідносини з державою (relationship to the state), 167—170 Див. також Політичні спільноти
- Здійснення політики (Implementation) як процес (as a process), 257 ідеальна модель... (ideal model of), 248—253
- Зінгер (Singer), Отто, 313, пр. 40
- Знаряддя (Instruments). Див. Знаряддя політики (Policy instruments)
- Знаряддя політики (Policy instruments) базовані на владних повноваженнях (based on authority), 225—232; базовані на центральності (based on nodality), 210—216; базовані на організації (based on organization), 232—235; базовані на фінансових ресурсах (based on treasure), 217—225; класифікація... (categorization of), 204—210; визначення (definition), 34—36; регулювання як... (regulation as), 226—227; вибір... (selection of), 235—242; саморегулювання як... (self-regulation as), 229—230; субсидії як... (subsidies as), 218—220; податкові видатки (tax expenditures as), 221
- Знаряддя управління (Governing Instruments). Див. Знаряддя політики (Policy instruments)
- Ідеї (Ideas) фактичні судження (factual assertions), 287—291; гіпотези (hypotheticals), 291—294; важливість... (importance of), 308—310; нормативний розрахунок (normative calculation), 297—300; оцінні судження (value assertions), 294—297
- Індіанці, Оджибва, Грасі-Неровз, 52, 277—278
- Ініс (Innis), Гаролд А., 152, 173, пр. 16
- Інститут атестованих консультантів з питань управління

- Канади (Institute of Certified Management Consultants of Canada), 127—128
- Інститут дослідження державної політики (Institute for Research on Public Policy), 117, 131; Інститут родини Ванье (Vanier Institute of the Family), 131—132
- Інститут Фрейзера (Fraser Institute), 118, 131—132
- Іп (Ip), Ірен, 359, пр. 10
- Істербрук (Easterbrook), Грег, 145, пр. 50
- Камерон (Cameron), Динкен, 358, пр. 358
- Канадська асоціація стандартів (Canadian Standards Association), 231
- Канадська держава (Canadian state) сила... (strength of), 158—164 Див. також Національна держава
- Канадська західна фундація (Canada West Foundation), 131
- Канадська консультативна рада зайнятості та імміграції (Canada Employment and Immigration Advisory Council), 124
- Канадська податкова фундація (Canadian Tax Foundation), 131—132
- Канадська радіомовна корпорація (Canadian Broadcasting Corporation (CBC)), 26
- Канадська радіотелевізійна й телекомунікаційна комісія (КРТТК) (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission) (CRTC), 24—26, 124, 226, 228
- Канадська рада соціального розвитку (Canadian Council on Social Development), 118, 131—132
- Канадська транспортна комісія (Canadian Transport Commission), 24
- Канадський закон про догляд за дітьми (1984) (Canada Child Care Act (1984)), 34, 266
- Канадський закон про охорону здоров'я (1984) (Canada Health Act (1984)), 28
- Канадський інститут міжнародних справ (Canadian Institute of International Affairs), 131
- Карлі (Carley), Майкл, 104, пр. 12, 104, пр. 15, 104, пр. 26, 106, пр. 33
- Кастлз (Castles), Френсіс Дж., 68, пр. 26, 175, пр. 43, 358, пр. 3
- Квейд (Quade), Е. С., 103, пр. 2, 104, пр. 16, 104, пр. 26
- Квіглі (Quigley), Джон М., 66, пр. 8
- Кейнс (Keynes), Джон Майнард, 141, пр. 10
- Келеген (Callahan), Деніел, 103, пр. 7, 336, пр. 15
- Кемпбел (Campbell), Колін, 142, пр. 19, 143, пр. 25
- Кемпбел (Campbell), Роберт М., 68, пр. 23, 145, пр. 54, 173, пр. 4, 247, пр. 55, 281, пр. 21
- Кент (Kent), Том, 201, пр. 9
- Кері (Carey), Реймонд Г., 103, пр. 9, 104, пр.
- Кернз (Cairns), Ален С., 278, 281, пр. 23
- Кесіді (Cassidy), Френк, 337, пр. 25
- Кетлін (Kathlene), Лін, 338, пр. 33
- К'єранс (Kierans), Том, 244, пр. 23
- Кін (Keane), Джон, 281, пр. 22
- Кінгдон (Kingdon), Джон В., 40, пр. 24, 186—189, 194, 202, пр. 11, 286, 311, пр. 3
- Кландерманс (Klandermans), Берт, 64, 69, пр. 33
- Клемент (Clement), Волес, 39, пр. 12, 58, 69, пр. 25, 201, пр. 6
- Кнопф (Knopf), Райнер, 281, пр. 20
- Коен (Cohen), Девід К., 66, пр. 4
- Коен (Cohen), Джін Л., 69, пр. 34
- Коен (Cohen), М. Д., 187, 202, пр. 10

- Колаковський (Kolakowski), Лешек, 314, пр. 25
- Ком (Come), Пені, 144, пр. 25
- Комісія з правової реформи (Law Reform Commission), 124
- Комісія Спайсера (Spicer Commission), 126, 308—309, 334
- Консервативна партія Канади (Conservative Party of Canada), 184
- Консультаційна рада з питань становища жінок (Advisory Council on the Status of Women), 123
- Континентальна інтеграція (Continental Integration), 352—358
- Конференційна рада Канади (Conference Board of Canada), 118
- Королівська комісія з нових репродукційних технологій (Royal Commission on New Reproductive Technologies), 125
- Королівська комісія з питань організації уряду (Royal Commission on Government Organization), 114
- Королівська комісія у справах Економічного Союзу та перспектив розвитку Канади (Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada), 117
- Корпорація розвитку Канади (Canada Development Corporation), 234
- Кортні (Courtney), Дж. С., 144, пр. 36
- Коулмен (Coleman), Вільямс, 151, 157—161, 164, 173, пр. 6, 174, пр. 24, 244, пр. 36
- Коулмен (Coleman), Джеймс, 67, пр. 15
- Кримінальний кодекс Канади (Criminal Code of Canada), 229
- Критерій Калдора-Хікса, 92
- Кріспо (Crispo), Джон, 201, пр. 4
- Кроз'єр (Crozier), Майкл, 281, пр. 22
- Круглий стіл про опитування громадян (Боулдер, штат Колорадо) (Citizen's Survey Panel (Boulder, Colorado)), 334
- Кун (Kuhn), Томас, 312, пр. 25
- Кунео (Cuneo), Карл, 66, пр. 10
- Куршен (Courchene), Томас, 118, 244, пр. 15
- Кутнер (Kuttner), Роберт, 145, пр. 50
- Кушнер (Kushner), Кароль, 281, пр. 18
- Лакстон (Luxton), М., 59, 69, пр. 29
- Лалонд (Lalonde), Марк, 39, пр. 20
- Лангіль (Langille), Девід, 145, пр. 52
- Лафрамбуаз (Laframboise), Г. Л., 244, пр. 13
- Леві (Levi), Маргарет, 68, пр. 27
- Леві (Levy), Майкл Б., 68, пр. 20, 337, пр. 31
- Левіт (Levitt), Сиріл, 202, пр. 16
- Легка швидкісна транспортна система (ЛШТС) у м. Калгарі (City of Calgary Light Rapid Transit (LRT)) аналіз витрат і вигід..., 95—97
- Лейтон-Браун (Leyton-Brown), Девід, 358, пр. 2
- Лексер (Laxer), Гордон, 201, пр. 7
- Леман (Leman), Крістофер, 59, 69, пр. 31, 172, пр. 1
- Лернер (Lerner), Барбара, 281, пр. 19
- Лернер (Lerner), Деніел, 140, пр. 5, 141, пр. 6
- Лесвел (Lasswell), Гаролд Д., 141, пр. 6, 361, 385, пр. 1
- Ліберальна партія Канади (Liberal Party of Canada), 184
- Лін (Lynn), Лоренс Е. (мол.), 68, пр. 24
- Ліндблом (Lindblom), Чарлз Е., 66, пр. 4, 103, пр. 4, 281, пр. 24
- Ліндер (Linder), Стівен Г., 204, 207, 237, 243, пр. 1
- Ліндквіст (Lindquist), Еверт, 67, пр. 15, 118, 143, пр. 23
- Лінстоун (Linstone), Гаролд А., 104, пр. 16

- Ліпсет (Lipset), Сеймур Мартін, 59, 69, пр. 30, 364, 385, пр. 4
- Літвік (Lithwick), Н. Гарві, 37, пр. 1
- Лукас (Lucas), А. Р., 38, пр. 7
- Луц (Lutz), Вільям, 324, 336, пр. 14
- Магнусон (Magnuson), Ворен, 146, пр. 57
- Макгован (McGowan), Джон П., 38, пр. 4
- Майхрзак (Majchrzak), Ен, 336, пр. 12
- Маккарті (McCarthy), Джон Д., 69, пр. 32
- Макмілан (McMillan), Мелвіл, 385, пр. 9
- Макнотон (Macnaughton), Брус, 39, пр. 21
- Макробертс (MacRoberts), Кеннет, 202, пр. 18
- Малколмсон (Malcolmson), Джон, 145, пр. 52, 146, пр. 57
- Малярек (Malarek), Віктор, 202, пр. 12
- Мандель (Mandel), Майкл, 38, пр. 10
- Манзер (Manzer), Рональд, 104, пр. 13, 311, пр. 7
- Маркс (Marx), Карл, 311, пр. 1
- Мароні (Maroney), Г. Дж., 59, 69, пр. 29
- Мартін (Martin), Джон А., 338, пр. 33
- Марч (March), Джеймс Г., 151—154, 173, пр. 15, 187, 202, пр. 10
- Масгрейв (Musgrave), П., 359, пр. 13
- Масгрейв (Musgrave), Р. А., 359, пр. 13
- Мейджоун (Majone), Джандоменико, 12, 43, 66, пр. 6, 256, 280, пр. 6, 311, пр. 5
- Мельцнер (Meltsner), Арнолд Дж., 318—324, 336, пр. 3
- Меслав (Maslove), Ален М., 37, пр. 1, 39, пр. 15, 201, пр. 8, 243, пр. 12
- Метьюз (Mattews), Ральф, 39, пр. 17
- Метод Дельфі (Delphi technique), 83
- Мічлейкська угода (Meech Lake Accord), 13, 22, 53, 155—156, 270—271
- Мол (Maule), Крістофер, 245, пр. 32
- Морган (Morgan), Девід, 244, пр. 25
- Мортон (Morton), Ф. Л., 38, пр. 10
- Мур (Moore), Марк Г., 307, 313, пр. 38
- Нагель (Nagel), Стюарт С., 327—329, 337, пр. 18
- Накамура (Nakamura), Роберт Т., 26, 38, пр. 8
- Наукова рада Канади (Science Council of Canada), 114, 123
- Нахміас (Nachmias), Девід, 104, пр. 12, 104, пр. 23
- Національна держава (Nation-state), сили ослаблення (diminishing forces), 339—343; функції... (functions of), 344—352; майбутнє... (future of), 352—357
- Національна енергетична програма (National Energy Program), 29, 31—34, 35, 227
- Національна енергетична рада (National Energy Board), 24
- Національна нафтова політика (National Oil Policy), 23
- Національна рада добробуту (National Council of Welfare), 124
- Національна рада з фізичної підготовки та аматорського спорту (National Advisory Council on Fitness and Amateur Sport), 124
- Нельсон (Nelson), Річард Р., 103, пр. 3, 385, пр. 10
- Неоінституціоналізм (Neoinstitutionalism), 150—157
- Нетл (Nettl), Дж. П., 173, пр. 7
- Нільсен (Nielsen), Кай, 337, пр. 20
- Нісканен (Niskanen), Вільям, 173, пр. 17

- Нова демократична партія Канади (New Democratic Party of Canada), 182
- Нова теорія суспільних рухів (New social movement theory). Див. Теорії значенневих систем (Meaning system theories)
- Нозік (Nozick), Роберт, 312, пр. 30
- Нордлінгер (Nordlinger), Ерік А., 173, пр. 9
- Ньюмен (Newman), Едвін, 324, 336, пр. 13
- Обершаль (Oberschall), Ентоні, 69, пр. 32
- Оврам (Ovram), Дар, 141, пр. 8
- Оквен (Aucoin), Пітер, 143, пр. 28, 144, пр. 36
- Оклендський проект (США) (Oakland Project (USA)), 253—254
- Олсен (Olsen), Едгар, 312, пр. 20
- Олсен (Olsen), Йоган П., 151—154, 173, пр. 15, 187, 202, пр. 10
- Олсон (Olson), Манкур, 355, 359, пр. 13
- Омае (Ohmae), Кеніті, 359, пр. 18
- Опитування громадської думки (Public opinion polling, surveys), 83, 130—131
- Оптимальність за Парето (Pareto optimality), 91
- Оффе (Offe), Клаус, 281, пр. 22
- Оцінювання (Evaluation) межі... (limits of), 99—103; моделі... (models of), 71—78; ефективності (of efficiency), 88—99; впливу (of impact), 85—88; потреб (of needs), 78—83; процесу (of process), 83—85
- Оцінювання політики (Policy evaluation). Див. Оцінювання (Evaluation)
- Пал (Pal), Леслі А., 38, пр. 10, 68, пр. 23, 145, пр. 54, 173, пр. 4, 175, пр. 42, 202, пр. 15, 244, пр. 21, 246, пр. 55, 281, пр. 21, 335, пр. 1, 359, пр. 15, 385, пр. 3
- Палумбо (Palumbo), Деніс Дж., 104, пр. 26
- Партія реформ Канади (Reform Party of Canada), 182, 270
- Пельке (Paehlke), Роберт, 236, пр. 246
- Перлін (Perlin), Джордж С., 280, пр. 7
- Петерс (Peters), Б. Гай, 204, 207, 237, 243, пр. 1
- Петігріу (Pettigrew), Томас Ф., 336, пр. 15
- Петон (Patton), Карл В., 336, пр. 12
- Петон (Patton), Майкл Квін, 77, 104, пр. 10, 104, пр. 17, 104, пр. 19, 105, пр. 32
- Пікерсгіл (Pickersgill), Дж. В., 141, пр. 11
- Податок на товари й послуги (Goods and services tax), 239, 249
- Пойстер (Poister), Теодор Г., 104, пр. 26
- Показники, суспільні (Indicators, social), 79—80
- Політика багатокультурності (Multiculturalism policy), 190—194
- Політика боротьби зі СНІДом (AIDS Policy), 276
- Політика двомовності, 190—193
- Політика догляду за дітьми (Child Care Policy), 264—266
- Політика страхування на випадок безробіття (Unemployment insurance policy), 273—278
- Політичний експерт (Policy analyst), визначення (definition), 45; етичні дилеми (ethical dilemmas), 324—329; технічна кваліфікація (technical skills), 321—324
- Політичний процес (Policy process). Див. Встановлення порядку денного (Agenda-setting); Оцінювання (Evaluation); Ідеї (Ideas); Здійснення політики (Implementation); Аналіз політики (Policy analysis); Цілі політики (Policy goals); Знаряддя політики (Policy instruments); Визначення проблеми (Problem

- definition); Державна політика (Public policy)
- Політичні аргументи (Policy arguments). Див. Ідеї (Ideas); Визначення проблеми (Problem definition)
- Політичні спільноти (Policy communities), 164—171
- Понтінг (Ponting), Дж. Рік, 39, пр. 11
- Попер (Popper), Карл, 66, пр. 5
- Порнографія (Pornography), 289—300. Див. також Спеціальний комітет з питань порнографії та проституції (Special Committee on Pornography and Prostitution)
- Портіс (Portis), Едвард Браєн, 68, пр. 20, 327, пр. 31
- Посавак (Posavac), Еміль Дж., 103, пр. 9, 104, пр. 18, 104, пр. 26
- Превіт (Prewitt), Кенет, 337, пр. 21
- Прінс (Prince), Майкл Дж., 143, пр. 28, 201, пр. 8
- Пріст (Priest), Маргот, 245, пр. 29
- Пресман (Pressman), Джефрі Л., 38, пр. 9, 253—255, 279, пр. 3
- Прогнозування (Forecasting), 80—82
- Програма “Розумовий старт” (США) (Head Start Program (USA)), 113
- Прос (Pross), А. Поль, 145, пр. 51, 172, пр. 2, 176, пр. 37
- Проституція (Prostitution), 289—300
- Рада історичних місць і пам’ятників (Historical Sites and Monuments Board), 124
- Райкер (Riker), Вільям Г., 286, 311, пр. 4
- Райт (Wright), Роберт, 96, 105, пр. 29, 105, пр. 31
- Рахліс (Rachlis), Майкл, 281, пр. 18
- Рейх (Reich), Роберт Б., 12, 40, пр. 23, 385, пр. 11
- Рідел-Діксон (Riddell-Dixon), Елізабет, 246, пр. 58
- Рідел-Діксон (Riddell-Dixon), Грета, 246, пр. 58
- Ріст (Rist), Рей С., 145, пр. 56
- Річі (Ritchie), Р. С., 142, пр. 20
- Рішмаєр (Rueschmeyer), Дітріх, 173, пр. 8
- Роджерс (Rogers), Джеймс М., 70, пр. 36
- Росі (Rossi), Пітер Г., 78, 86, 103, пр. 1, 104, пр. 22, 104, пр. 24, 104, пр. 26
- Роуз (Rose), Річард, 344, 358, пр. 8
- Ройбер (Reuber), Г. Л., 142, пр. 21
- Рутман (Rutman), Леонард, 145, пр. 55
- Сабатьє (Sabatier), Поль А., 313, пр. 40
- Савацький (Sawatsky), Джон, 145, пр. 43, 145, пр. 48
- Савицький (Sawicki), Девід С., 336, пр. 336
- Саймон (Simon), Герберт, 106, пр. 36
- Саймонз (Simons), Люїс М., 246, пр. 56
- Свімер (Swimmer), Джін, 39, пр. 15
- Севас (Savas), Е. С., 244, пр. 24
- Севой (Savoie), Доналд Дж., 143, пр. 28, 201, пр. 8
- Сегсворт (Segsworth), Р. В., 145, пр. 56
- Серсін (Cercine), Джон, 38, пр. 8
- Симеон (Simeon), Річард, 38, пр. 2, 313, пр. 41, 385, пр. 2
- Сімпсон (Simpson), Джефрі, 145, пр. 42, 145, пр. 53
- Скогстад (Skogstad), Грейс, 151, 173, пр. 11, 174, пр. 24
- Скокпол (Skocpol), Теда, 151, 156, 173, пр. 8, 174, пр. 23
- Скот (Scott), Роберт А., 67, пр. 13
- Скочмер (Scotchmer), Сюзанна, 66, пр. 8
- Слако (Slaco), Дебра, 244, пр. 16
- Смайлі (Smiley), Доналд, 174, пр. 35
- Совел (Sowell), Томас, 313, пр. 36
- Солтер (Salter), Ліора, 244, пр. 16
- Сопер (Soper), Ненсі, 145, пр. 56
- Соціальне регулювання (Social regulation), 241

- Спеціальний комітет з питань порнографії та проституції (Special Committee on Pornography and Prostitution), 289—299
- Спеціальна комісія Кук з питань догляду за дітьми (Cooke Task Force on Child Care), 122, 264—266
- Спеціальний парламентський комітет з питань догляду за дітьми (Special Parliamentary Committee on Child Care), 122
- Спільна сільськогосподарська політика (Європейське співтовариство) (Common Agricultural Policy (European Community)), 48
- Стейнсбері (Stainsbury), Кліф, 145, пр. 52
- Стенбері (Stanbury), Вільям Т., 243, пр. 12, 245, пр. 29, 247, пр. 61, 385, пр. 9
- Стивенсон (Stevenson), Гарт, 38, пр. 7
- Стілмен (Stillman), Річард Дж. II, 140, пр. 4, 141, пр. 12
- Стоун (Stone), Дебора А., 12, 42, 66, пр. 3, 102, 106, пр. 39, 303—306, 313, пр. 37
- Структурна визначальність (Structural determinancy), 56—60
- Стюарт (Stewart), Гордон Т., 174, пр. 32
- Таллоук (Tulluock), Гордон, 173, пр. 19
- Тупер (Tupper), Ален, 243, пр. 10
- Тейлор (Taylor), Малколм Г., 39, пр. 18
- Тейлор (Taylor), Скот, 96, 105, пр. 29, 105, пр. 31
- Теорії значеннєвих систем (Meaning system theories), 62—65
- Теорії раціонального учасника (Rational actor theories), 60—62
- Террі (Terry), Джон, 281, пр. 22
- Терроу (Tarrow), Сідні, 64, 69, пр. 33
- Тілі (Tilley), Чарльз, 69, пр. 32
- Тімлін (Timlin), Мейбл Ф., 142, пр. 21
- Тобін (Tobin), Річард, 245, пр. 37
- Томас (Thomas), Патриція, 67, пр. 13
- Томпсон (Thompson), Марк С., 104, пр. 26
- Томпсон (Thompson), Фред, 245, пр. 29
- Тонер (Toner), Глен, 38, пр. 3, 39, пр. 20
- Трайб (Tribe), Лоренс Г., 106, пр. 41
- Требілкок (Trebilcock), Майкл Дж., 39, пр. 22, 238, 244, пр. 28, 280, пр. 8
- Трюдо (Trudeau), П'єр Еліот, 39, пр. 20, 113—114, 191—194
- Туроф (Turoff), Марі, 104, пр. 4
- Уверс (Uveges), Джозеф А., 140, пр. 4
- Угода про вільну торгівлю (Free Trade Agreement), 22, 138—139, 149, 164, 261—262, 344, 354
- Урвік (Urwick), Л., 140. Пр. 4
- Файнголд (Finegold), Кенет, 156, 174, пр. 23
- Фіцджералд (Fitzgerald), Рой, 245, пр. 37
- Фергюсон (Ferguson), Бері, 141, пр. 8
- Фід (Phidd), Річард В., 67, пр. 15, 140, пр. 1, 144, пр. 30, 238, 313, пр. 35
- Філіпс (Phillips), С'юзен Д., 143, пр. 29, 246, пр. 42, 280, пр. 13
- Фішер (Fischer), Френк, 66, пр. 4, 68, пр. 19, 105, пр. 27, 106, пр. 38, 311, пр. 7, 331—332, 337, пр. 22
- Флоден (Floden), Роберт, 103, пр. 8
- фон Райт (von Wright), Георг Генрік, 314, пр. 19
- Форбс (Forbes), Дж. Д., 245, пр. 35
- Форестер (Forester), Джон, 105, пр. 27
- Формейні (Formaini), Роберт, 104, пр. 26

- Форстер (Forster), Д. Ф., 141, пр. 11
- Фоше (Faucher), Альбер, 142, пр. 21
- Фоше (Faucher), Філіп, 174, пр. 34
- Фріденберг (Friedenberg), Бренг, 96, 105, пр. 30
- Фрімен (Freeman), Говард, 78, 86, 103, пр. 1, 104, пр. 22, 104, пр. 24, 104, пр. 26, 142, пр. 15
- Фултон (Fulton), Джейн, 243, пр. 12
- Хартія прав і свобод (Charter of Rights and Freedoms), 26, 163—164, 364—367
- Центр політичних альтернатив (Centre for Policy Alternatives), 118
- Цілі (Goals). Див. Цілі політики (Policy Goals)
- Цілі політики (Policy goals), визначення (definition), 31—34; труднощі оцінювання (difficulty in assessing), 257—263; загальні (головні) (general/fundamental), 303—307; проміжні й кінцеві (intermediate versus ultimate), 267—268; політична вигода (political self-interest), 258—260, 267—268
- Цінності. Див. Ідеї (Ideas)
- Чарлзворт (Charlesworth), Дж. С., 67, пр. 22
- Чендлер (Chandler), Марша А., 244, пр. 22
- Шабловський (Szablowski), Джордж Дж., 142, пр. 19
- Шатшнайдер (Schattschneider), Е. Е., 37, 40, пр. 28
- Шеньє (Chenier), Джон, 143, пр. 28
- Шеперд (Shepherd), Джон, 244, пр. 23
- Шіндлер (Schindler), Фред, 142, пр. 16
- Шкільник (Shkilnyk), Анастасія М., 68, пр. 22, 277, 282, пр. 30
- Шор (Shore), Арнолд Р., 67, пр. 13
- Шор (Shore), Марлен, 141, пр. 8
- Шугарман (Shugarman), Девід П., 202, пр. 18
- Шульц (Schultz), Ріхард Й., 38, пр. 7, 245, пр. 29, 281, пр. 22
- Шульце (Schultze), Райнер-Олаф, 359, пр. 15
- Янг (Young), Волтер Д., 280, пр. 7
- Янг (Young), Р. А., 174, пр. 34

Леслі А. Пал

**АНАЛІЗ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Переклав з англійської
Іван Дзюб

Відповідальна за випуск *Тетяна Соломаха*
Редактор *Григорій Кобко*
Технічний редактор *Ольга Грищенко*
Коректор *Тала Грузинська*
Комп'ютерна верстка *Василя Марущинця*

Підписано до друку 25. 05. 1999.
Формат 84 × 108 1/32. Папір офсетний № 1.
Гарнітура Garamond. Тираж 2 000 пр.
Зам № 91361

Видавництво "Основи".
252133, Київ, бульв. Лихачова, 5.

Фірма "Віпол".
252151, Київ, вул. Волинська, 60.