

УДК 35::303.7

А. О. Лашко,
аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

ДИСКУРСИВНИЙ АНАЛІЗ ЯК МЕТОД АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

A. Lashko,
post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public
Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv

DISCOURSE ANALYSIS AS A METHOD OF PUBLIC POLICY ANALYSIS

У статті автор визначає особливості вироблення державної політики, що характеризується інтерактивністю і територіальною орієнтацією у порівнянні із виробленням державної політики, що заснована на класично-модерністських концепціях. Відзначає важливість врахування громадських рухів при аналізі державної політики в умовах трансформації українського суспільства. Виділяє основні елементи дискурсивного аналізу, що дозволяють вирішувати завдання аналізу державної політики: аналіз термінології політичного дискурсу; аналіз формування дискурсивних коаліцій; аналіз інституціональних практик. У результаті аналізу автор визначає три основних завдання, які має виконувати сучасний аналіз державної політики: використовувати нові методи з урахуванням певного політичного дискурсу; аналізувати різноманітні випадки і практики; показувати, яким чином нові інтерактивні методи вироблення політики можуть сприяти посиленню демократичного врядування в нових умовах трансформації суспільства.

In the article the author defines the features of public policy making characterized by interactivity and territorial orientation in comparison with the public policy making based on the classic-modernist concepts. He underlines the importance of advocacy groups in the public policy analysis in the context of transformation of Ukrainian society. He defines the main elements of discourse analysis that help to solve the problems of public policy analysis: analysis of the terms of political discourse; analysis of the formation of discursive coalitions; analysis of institutional practices. As a result the author defines three main challenges of modern public policy analysis: using new methods with consideration of certain political discourse; analyzing various cases and practices; showing how new interactive methods of public policy making can strengthen democratic governance in the contemporary conditions of society transformation.

Ключові слова: дискурсивний аналіз, аналіз державної політики, політичний дискурс, політичні співтовариства, громадський рух.

Key words: discourse analysis, public policy analysis, political discourse, political communities, advocacy groups.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У наш час вироблення політики часто має місце в контексті, визначуваним фіксованими політичними ідентичностями і стабільними співтовариствами. Це, звичайно ж, вже не відповідає дійсності, оскільки люди, хоча і живуть переважно своїми індивідуальними життями, але все більше стають учасниками різних мереж, які тягнуться через територіально визначені межі, що робить їх частиною чогось більшого, формуючи в них певну колективну ідентичність. Така ситуація впливає не лише на суспільні стосунки, але і на політичний простір. Мабуть, уперше формуються дійсно активні політичні співтовариства, які не покладаються на рішення і дії обраних представників, а беруть активну участь у виробленні державної політики. І ми можемо наочно спостерігати це у сучасній Україні, що, поза сумнівом, вимагає певних змін і в аналізі державної політики.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання аналізу державної політики розглядаються в працях багатьох дослідників, серед яких У. Бек, С. Лаш, М. Реін, М. Хаджер, М. Хоулетт та ін. Проте потребують належного висвітлення інтерактивні методи аналізу державної політики, зокрема, дискурсивний аналіз.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення особливостей дискурсивного аналізу в контексті сучасного аналізу державної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З точки зору класично-модерністської концепції люди знають однозначно, де і ким виробляється державна політика. У мережевому суспільстві це більше не є настільки

очевидним. Крім того, в мережевому суспільстві традиційно організовані політичні інститути вже не завжди в змозі домагатися необхідних змін. Виходячи з цього, існує принаймні три чинники класично-модерністських підходів, що істотно знижують результативність, у виробленні державної політики: 1) упевненість в необхідності стабільної і невеликої команди акторів для вироблення політики; 2) упевненість в успіху будь-якого "добре продуманого" плану; 3) тенденція до ігнорування "випадкових" і "нестійких" політичних переконань.

Проте практика публічного управління останнього десятиліття змушує органи влади багатьох держав переглядати свої підходи у сфері вироблення і аналізу державної політики, впроваджувати нові інтерактивні практики. Ці інтерактивні практики відрізняються від добре відомих практик участі: вони використовуються до того, як ухвалюється політичне рішення, а не потім для його обговорення і коригування. Тобто участь реалізується на перших стадіях вироблення державної політики. Крім того, нові інтерактивні практики оперують ширше з проблемою, яку необхідно вирішити. Вироблення державної політики йде від суто "секторальної" орієнтації на користь "територіально-орієнтованого" підходу. Існує безліч прикладів, коли застосування цих практик дозволяло знаходити взаємовигідні рішення, які неможливо було б досягти у рамках класично-модерністських підходів (див., напр., [5]). У зв'язку з цим, аналіз державної політики повинен враховувати зміни не лише змісту процесу вироблення політики, але також і практик, використовуваних для цього.

Державні інтервенції зазвичай оцінюються з точки зору їх здатності ефективно розв'язувати проблеми і підвищувати легітимність влади. Результативність вироблення державної політики теж зазвичай оцінюється з точки зору цих двох критеріїв. Проте в сучасному суспільстві вироблення політики швидко набуває третьої якості, за якою можна судити про її результативність — здатність створювати публічні домени. Особливістю мережевого суспільства є те, що у проблем, з якими люди мають справу найчастіше, немає однозначної кореляції з певною територією, тому можна говорити про виникнення "нових політичних просторів", пов'язаних з проблемами, а не територіями. І ці "нові політичні простори" важливі для формування нових політичних співтовариств, оскільки в мережевому суспільстві не співтовариства передують політиці, а політика призводить до формування співтовариств [8].

За таких умов вироблення державної політики стикається з новою динамікою політичної діяльності. Відштовхуючись від концепції "життєвої політики" Гідденса [7] або "субполітики" Бека [1] ми можемо бачити новий стиль політичної участі, в якому люди об'єднують індивідуальні вибори стилю життя і, у кращому разі, прихований інтерес до "партійної політики" із здатністю до участі, часто непостійної, але завжди глибокої, в політичній діяльності. У нашій рефлексивній сучасності багато людей є "резервними" політичними акторами, тобто людьми, для яких досить якогось серйозного, із їхньої точки зору, поштовху, щоб стати активними учасниками "політичних баталій".

Вироблення державної політики, що характеризується інтерактивністю і територіальною орієнтацією, представляє цінність також і для розвитку нових практик сучасного публічного управління, озброюючи їх сучасним інструментарієм. У свою чергу, нові практики публічного управління, які з'являються у зв'язку з невдачею класично-модерністських концепцій, створюють "вторинну дійсність" політики. Це — складна форма політики, при-

хованої в тіні відомих існуючих політичних установ в результаті так званого процесу перегляду державної політики. Перегляд політики, як сучасна тенденція публічного управління багатьох країн у певному сенсі бере виток із загальнокультурних процесів індивідуалізації і детрадиціоналізації [1]. В результаті державна політика починає частково визначатися в нових "місцях" за участі нових акторів, які активно залучаються до процесів вироблення і реалізації державної політики для розв'язання певних соціальних проблем, що мають для них значення, утворюючи при цьому політичне співтовариство. Як тільки проблеми розв'язані, політичне співтовариство може розпастися, хоча потім воно може знову утворитися для розв'язання нових значущих проблем. Подібні нові практики вироблення державної політики і публічного управління в цілому ставлять перед аналізом політики низку нових питань.

З точки зору теорії інтерактивного вироблення державної політики може бути проаналізоване як метод, який частково визначає процес формування і урахування преференцій різних стейкхолдерів. Подібна турбота про взаємодію як урахування переконань є типовою для деліберативної демократичної теорії [2, с. 67—94], хоча і може вступати в протиріччя з тимчасовими політичними інтересами. Проте це не передбачає, що аналіз державної політики має бути обмежений визначенням критеріїв, які змушують інтерактивні практики вироблення державної політики функціонувати як суто механізм знаходження консенсусу. Інтерактивні практики повинні також аналізуватися і оцінюватися як механізми артикуляції відмінностей і конфліктуючих інтересів, а також як змагальні механізми [2, с. 245—256]. У цьому аспекті в умовах децентралізації влади, яка проходить в Україні, інтерактивні практики вироблення політики стають усе більш важливими. У цьому світлі аналіз державної політики повинен ще більшу увагу звертати на розуміння взаємодії в інтерактивних практиках з точки зору того, яким чином вони можуть допомогти людям визначитися з тим, за що варто боротися, що варто підтримувати або навіть заради чого варто жити.

Аналіз державної політики має бути завжди спрямований на надання допомоги в колективному ухваленні рішень [11]. Для цього він повинен допомогти зрозуміти, як люди формують за допомогою деліберативної те, що можна назвати "переконання, що поділяються". У таких випадках люди фактично змінюють свої суперечливі переконання через деліберативну, здійснювану за допомогою інтерактивних практик вироблення політики.

У той же час немає жодної причини припустити, що подібна схема завжди працюватиме. Тут слід згадати Кастельса, який запропонував три форми формування колективної ідентичності: 1) легітимна ідентичність (*legitimizing identity*), коли домінуючі владні інститути роблять певні "пропозиції ідентичності"; 2) ідентичність опору (*identity of resistance*), яка з'являється як відповідь на процеси утиску, використовуючи при цьому категоризацію, вступаючи в протиріччя з домінуючими в суспільстві стереотипами; 3) проектна ідентичність (*project identity*), коли особливі соціальні актори будують нову ідентичність і таким чином відкрито кидають виклик переважаючим в суспільстві стереотипам [3].

При цьому, "ідентичність опору" може розвинути в "проектну ідентичність" у міру того, як співтовариство, сформоване навколо ідентичності опору, стає "політичним суб'єктом", кидаючи виклик переважаючому символічному порядку в цій соціальній сфері. Якість інтерактивних практик вироблення політики може бути оцінена виходячи і з цих позицій.

Таким чином, необхідність вийти за межі прямої сфери вироблення державної політики при її аналізі стає в умовах трансформації українського суспільства неминучою. Це спричиняє за собою і певні методологічні наслідки: якщо необхідно визначити певні важливі соціальні групи, співтовариства або окремих людей, чия думка є для нас важливою, то не можна вже обмежувати дослідження тільки видимою сферою вироблення і реалізації політики. Необхідно визначити і тих людей, ті групи, які мають бути включеними в аналіз, але знаходяться поза цією сферою, а також ті теми, які могли б мобілізувати ці нові групи.

Ще одна особливість аналізу державної політики в умовах трансформації українського суспільства обумовлена дослідженнями в сфері громадських рухів. У останні два десятиліття стало загальноприйнятим в публічному управлінні дивитися не лише на окремих громадян, але і на громадські рухи як на цінне джерело "локальних знань", які збагачують знання, що отримується за допомогою більш формалізованих методів аналізу політики [10]. Визнання, за словами Джеймсон [9], важливості громадських рухів для когнітивної практики вимагає необхідності визначення в аналізі державної політики методів мобілізації цих "локальних знань".

А це, у свою чергу, вимагає відповіді на низку запитань, наприклад, на такі. На які інституціональні практики спиратися для аналізу громадських рухів у вказаному контексті? Який може бути ефект інструменталізації "локальних знань" громадських рухів для вироблення і реалізації державної політики? Який може бути ефект для вироблення і реалізації державної політики від трансферту культурного аспекту в політичний? Що може бути загублене в результаті трансляції "локальних знань" у процес вироблення і реалізації державної політики? Яка може/має бути роль окремих лідерів громадської думки у виробленні та реалізації державної політики? Як слід ставитись до політичного ескапізму окремих соціальних груп і громадських рухів?

Питання непрості, але сучасний аналіз державної політики повинен дати на них відповідь, оскільки він повинен базуватися на критичному діалозі, заснованому на вимогах і проблемах, що висувуються різними соціальними групами. Але це, звичайно ж, вимагає, застосування, разом з традиційними, інших методів аналізу. Найважливішим таким методом, на наш погляд, повинен стати дискурсивний аналіз.

Дискурсивний аналіз дозволяє досить ефективно розплутувати стратегічні конфлікти, які виникають у суспільствах, що трансформуються, до яких належить сучасне українське суспільство, а також зрозуміти, чому класично-модерністські методи, що традиційно використовуються в аналізі державної політики, іноді не призводять до очікуваних результатів. При цьому слід зазначити, що будь-який дискурсивний аналіз прагне показати, яким чином мова формує дійсність. Проте під цим спільним знаменником ховається безліч різних підходів. Деякі підходи роблять акцент на аналізі лінгвістичних елементів, тоді як інші — на вивченні інституціональних практик, які породжують цей дискурс. І ми дотримуватимемося саме останнього підходу.

Можна виділити три основні елементи дискурсивного аналізу, що дозволяють вирішувати завдання аналізу державної політики. По-перше, це аналіз термінології політичного дискурсу, тобто стандартного (нового) набору слів і фраз, політичних сюжетів і метафор і різного позиціонування акторів і стейкхолдерів, залучених в процес вироблення і реалізації державної політики; по-друге, аналіз формування дискурсивних коаліцій навколо цих

сюжетів; і, по-третє, аналіз інституціональних практик, які породжують політичні дискурси. Розглянемо ці елементи детальніше.

1. Аналіз термінології політичного дискурсу. У нашому випадку "терміни" і "термінологію" слід розглядати з точки зору того, як вони можуть фокусувати політичну думку і дію в певних напрямках [4]. Виходячи з цього, ми можемо умовно виділити три шари в політичному дискурсі, які разом формують його термінологію в цьому розумінні.

Перший шар складається з сюжетів, метафор і особливих міфів, які можуть допомогти у забезпеченні суспільної підтримки тих чи інших політичних рішень і/або програм. У даному контексті сюжети можна визначити як деякі загальні твердження, які об'єднують раніше непов'язані елементи дійсності. Головна функція сюжетів полягає в тому, щоб допомогти людям встановити зв'язок між їхніми інтересами, знаннями і досвідом і певною проблемною сферою державної політики. Так, ідея про те, що "кращий спосіб піклуватися про природу — це створювати природні мережі", є прикладом сюжету відносно державної політики у сфері охорони навколишнього середовища. Подібний тип сюжету пов'язує раніше два незв'язані поняття (природа і мережі), задає загальну орієнтацію дій і є важливим чинником у формуванні коаліції підтримки.

Сюжети часто містять метафори — лінгвістичні конструкції, які передають розуміння через порівняння. Метафори такі, як "природні мережі", є засобами дискурсивного спрощення, дозволяючи пересічним людям вільніше обговорювати складні питання державної політики.

У свою чергу міфи привносять до дискурсу деяку послідовність, пояснюючи, чому різні речі виявляються пов'язаними між собою. У нашому прикладі міф може бути наступним. Природні ресурси здатні до регенерації, але для цього потрібна відповідна державна політика, а також участь небайдужих громадян, готових створювати природні мережі. Тобто зв'язок, який створює цей міф, такий: турбота про природу — участь громадян.

Другий шар включає поняття і терміни, пов'язані з даною сферою державної політики, тобто свого роду політичний словник. Відносно державної політики у сфері охорони навколишнього середовища це можуть бути такі терміни, як "основна екологічна структура", "екологічні коридори", "сфери розвитку природи", "природний баланс", "біотопи" та ін. Ці терміни структурують певним чином "білі книги" і спільно визначають, що є прийнятним або законним з їхньої точки зору, а що — ні. Досить часто "політичний словник" базується на певній науковій теорії або концепції. У разі нашого прикладу такою може бути концепція біотопів, існування яких забезпечує необхідний "природний баланс".

Третій шар зосереджується на епістемних обґрунтуваннях в державній політиці в тій чи іншій сфері. Ґрунтуючись на ідеях Фуко, можна сказати, що епістемні обґрунтування пов'язані з розумовими штампами певного періоду, будучи, за словами Фуко, "позитивним підсвідомим" знанням: певними правилами формування, які підкріплюють теорії/політику, але які "не сформульовані самостійно" [6].

У нашому прикладі проблема охорони навколишнього середовища структурована двома поняттями, які структурують мислення і дії в цій сфері в контексті відповідної державної політики. По-перше, це поняття "мереж", яка забезпечує головний організаційний принцип. Перехід в державній політиці від охорони довкілля до розвитку природи (а саме так відбувається зараз в розвинених країнах)

може бути здійснений якраз завдяки цій концепції: замість того, щоб захистити "острови природної краси, що залишилися", державна політика має бути спрямована на створення природних мереж, відтворивши бракуючі ланки, так звані "екологічні коридори". "Мережі" — це, звичайно ж, у даному разі метафора, але поза сумнівом зараз це одна з головних метафор для нашого розуміння дійсності, тому вона має очевидну епістемну властивість.

По-друге, це поняття "інфраструктури". Спочатку, воно було пов'язане зі штучно створеними дорогами, трубопроводами, транспортом тощо, проте з часом це поняття стало використовуватися і в екології. Якщо розглядати природу як певну інфраструктуру (ця ідея є зараз досить популярною), то можна перейти від її простого збереження до фактичного створення нової (кращої) природи.

2. Аналіз формування дискурсивних коаліцій. У рамках сучасного аналізу державної політики недостатньо обмежитися вивченням термінології політичного дискурсу, необхідно також проаналізувати і вивчити коаліції, які створюються в контексті цього дискурсу навколо певних сюжетів. Використовуючи розглянутий вище приклад, можна припустити, що коаліції могли б сформуватися навколо таких двох сюжетів: 1) створення "природних мереж", досить міцних для того, щоб бути саморегульованими; 2) "інвестування в природу", що має на увазі її розвиток.

Створені навколо цих сюжетів коаліції здатні з'єднати дві раніше не пов'язані між собою сфери — охорону довкілля і економічний розвиток, причому трохи інакше, ніж це має місце в концепції стійкого розвитку. Зважаючи на специфіку даної проблеми, можна упевнено припустити, що у складі учасників коаліцій будуть не лише органи влади, що реалізують державну політику у сфері захисту навколишнього середовища, але і громадські громадяни, а також просто активні громадяни.

3. Аналіз інституціональних практик. Це третій елемент дискурсивного аналізу, і він спрямований на аналіз тих інституціональних практик, у рамках яких має місце кожен конкретний політичний дискурс. У разі нашого прикладу ці практики визначаються чинним законодавством у сфері охорони навколишнього середовища, а також рішеннями і діями Міністерства екології і природних ресурсів і його територіальних представництв. Саме завдяки інституціональним практикам реалізується в основному зв'язок між наукою, науковими концепціями і розробками, з одного боку, і виробленням державної політики у певній сфері, з іншого.

Таким чином, можна бачити, що в умовах трансформації українського суспільства як вироблення державної політики, так і її аналіз набувають більш публічного характеру. У новій сучасності саме інтерактивні методи аналізу державної політики гратимуть усе більш важливу роль, оскільки такі явища, як взаємозалежність і співпраця стають усе більш важливими в мережевому суспільстві.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У світлі викладеного аналізу державної політики повинен виконувати потрійне завдання. По-перше, використовувати нові методи, щоб розуміти яке реальне значення часто ховається в тому чи іншому політичному дискурсі і, таким чином, передбачати можливі політичні конфлікти і протистояння.

По-друге, аналізувати різноманітні випадки і практики (вдалі і невдалі) використання спільного планування, інтерактивного вироблення політики, знаходження консенсусу за наявності протилежних інтересів і тому подібного, щоб зрозуміти яким чином ці методи можуть збільшувати можливості акторів до такої взаємодії і комунікації, які є ефективними і сприймаються як легітимні усіма акторами.

По-третє, показувати, яким чином нові інтерактивні методи вироблення політики можуть сприяти посиленню демократичного врядування в нових умовах трансформації суспільства. Це передбачає, що аналіз державної політики повинен, в першу чергу, базуватися на міцному емпіричному фундаменті, а не тільки на різних теоріях і концепціях.

Проблема практичного використання дискурсивного аналізу повинна стати предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Beck U. World Risk Society / U. Beck. — Cambridge: Polity Press, 1999.
2. Benhabib S. The Communicative Ethics Controversy / S. Benhabib. — Cambridge: MIT Press, 1996.
3. Castells M. The Power of Identity / M. Castells. — Oxford: Blackwell, 1997.
4. Connolly W.E. The Terms of Political Discourse / W.E. Connolly. — Princeton: Princeton University Press, 1983.
5. Dobuzinskis L. Policy Studies in Canada: The State of the Art / L. Dobuzinskis, M. Howlett, D. Laycock. — Toronto: University of Toronto Press, 1996. — P. 266—298.
6. Foucault M. The Order of Things — An Archeology of the Human Sciences / M. Foucault. — New York: Vintage Books, 1970.
7. Giddens A. Modernity and Self-identity / A. Giddens. — Cambridge: Polity Press, 1991.
8. Hajer M. A. In Search of New Public Domain / M.A. Hajer, A. Reijndorp. — Rotterdam: NAI Publishers, 2001.
9. Jamison A. The Making of Green Knowledge / A. Jamison. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
10. Lash S. Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology / S. Lash, B. Szerszynski, B. Wynne. — London: Sage, 1996.
11. Rein M. Policy Research: Belief and Doubt / M. Rein, S. White // Policy Analysis. — 1977. — Vol. 3. — P. 239—271.

References:

1. Beck, U. (1999), World Risk Society, Polity Press, Cambridge, UK.
 2. Benhabib, S. (1996), The Communicative Ethics Controversy, MIT Press, Cambridge, UK.
 3. Castells, M. (1997), The Power of Identity, Blackwell, Oxford, UK.
 4. Connolly, W. E. (1983), The Terms of Political Discourse, Princeton University Press, Princeton, USA.
 5. Dobuzinskis, L. Howlett, M. and Laycock, D. (1996), Policy Studies in Canada: The State of the Art, University of Toronto Press, Toronto, Canada.
 6. Foucault, M. (1970), The Order of Things — An Archeology of the Human Sciences, Vintage Books, New York, USA.
 7. Giddens, A. (1991), Modernity and Self-identity, Polity Press, Cambridge, UK.
 8. Hajer, M. A. and Reijndorp, A. (2001), In Search of New Public Domain, NAI Publishers, Rotterdam, Netherlands.
 9. Jamison, A. (2002), The Making of Green Knowledge, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
 10. Lash, S. Szerszynski, B. and Wynne, B. (1996), Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology, Sage, London, UK.
 11. Rein, M. and White, S. (1977), "Policy Research: Belief and Doubt", Policy Analysis, vol. 3, pp. 239—271.
- Стаття надійшла до редакції 26.10.2015 р.*