Деякі аспекти встановлення урядового порядку денного

Олександр Шаян,
асистент кафедри політології
філософського факультету
Національного університету ім. Т. Шевченка

Системне реформування суспільного життя України, становлення демократичних інститутів держави вимагають розробки та реалізації великого обсягу ефективних політичних рішень. Глибокі трансформаційні процеси актуалізували необхідність наукового осмислення такого практичного аспекту сучасного політичного управління, як етап побудови порядку денного уряду в демократичних суспільствах – з метою запозичення, адаптації та органічного інкорпорування теоретичних надбань в українську політичну практику.

Необхідність здійснення наукових розвідок щодо особливостей встановлення урядового порядку денного як компонента політичного процесу зумовлена, зокрема, тим, що ці аспекти лише в останні роки почали знаходити адекватне висвітлення у вітчизняній політичній науці. Питання прийняття рішень, у тому числі й політичних, у західній політології стали одним з провідних напрямків досліджень. Широковідомі праці таких теоретиків цієї наукової проблеми, як Г. Саймон, Дж. Марч, Г. Лассуел, Д. Істон, А. Етціоні, Дж. Кінгдон, Л. Пал, Д. Стоун. Особливо продуктивно ця наукова проблема досліджувалась в рамках системної, функціональної та біхевіористської методологій. Водночас концептуальні межі кожного з цих методологічних напрямків зумовлюють фокусування уваги лише на певних сторонах процесу встановлення урядового порядку денного, тоді як останній, на нашу думку, носить синкретичний характер.

У цій статті автор здійснює спробу розглянути певні закономірності встановлення урядового порядку денного як багатокомпонентного, нелінійного політичного феномена, до осягнення якого слід, на нашу думку, підходити з міждисциплінарних позицій. Отже, **мета статті** полягає у з'ясуванні причин непотрапляння\потрапляння політичної проблеми до урядового порядку денного. Досягнення мети передбачає виконання

політичні процеси

таких завдань:

- виокремлення чинників, що зумовлюють непотрапляння\потрапляння політичної проблеми до порядку деного уряду;
- з'ясування окремих закономірностей, притаманних процесові непотрапляння\потрапляння політичної проблеми до урядового порядку денного.

Існує думка, що державна політика – це набір цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних із визначенням суспільних проблем, що потребують уваги. Отже, вже спосіб, у який проблеми визначено, навіть визнано, істотно впливає на подальше ставлення державної влади до цих проблем. Погоджуючися в цілому з думкою Л. Пала, що політична проблема ніколи не визначається раз і назавжди, слід все ж зауважити, що політичні гравці, діючи протягом кожної фази, прагнуть забезпечити проблемі помітне місце в порядку денному, а їхній погляд на неї увиразнюється під час вибору знарядь для втілення їх у життя [1, с.123].

Насмілимося зазначити, що сьогодні не існує єдиної формули, яка могла б вказати, коли ситуація чи умова може раптом сприйматися колективно як проблемна і тому має з'явитися в порядку денному. Це не тільки суб'єктивні процеси, побудовані на творчому використанні засобів переконування, але й залежні від багатьох впливів. Щодо цього Л. Пал метафорично зазначає: „Вікна можливості відчиняються і зачиняються непередбачувано: випадкові події можуть раптом розпалити громадське зацікавлення проблемою і послужити нагодою для її внесення в порядок денний уряду" [1, с. 180].

Отже, жодна суспільна проблема не визначається і не дає результатів без включення її до урядового порядку денного. На певний день він утворюється внаслідок злиття кількох перехресних процесів. Урядовий порядок денний не змінюється щодня – змінюються лише його головні пріоритети, тобто ті основні питання, яким надають увагу знакові суб'єкти політики, близькі до прем'єр-міністра та його кабінету. Це важлива особливість, бо діапазон цілей, які ставить перед собою 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. Так, міністерська ініціатива щодо догляду за дітьми не сходитиме з порядку денного навіть якщо їй приділятиметься менше уваги на користь іншим подіям чи пріоритетам. А тому існує різниця між порядком денним, питаннями, яким приділяється увага, та їх пріоритетністю. Порядок денний відносно сталий, такими ж мають бути й пріоритети. Увага до різних пріоритетів змінюватиметься залежно від політичних та інших обставин.

Виникає закономірне запитання: які ж чинники впливають на встановлення урядового порядку денного в демократичних країнах? Л.

Пал пропонує такий їх перелік: структурні тиски, інституційні процеси, непередбачувані події [1, с. 180]. Згідно із запропонованим підходом, кожна країна перебуває під впливом фундаментальних структурних умов, закорінених в її історії, політиці та економіці. Це не означає, що політичні проблеми автоматично потрапляють у державний порядок денний лише тому, що існує певний структурний тиск, яким не можна знехтувати. Їх тлумачення – суб'єктивний процес визначення проблеми. Наприклад, в Канаді існує кілька проблем (осей дискусій), що, здається, стали постійними чинниками порядку денного. Перший – етнічний поділ між франко- та англомовним населенням. Він закорінений у демографічному та політичному поділі і стає об'єктом уваги кожного національного уряду. Ще одна постійна особливість канадського порядку денного – економічні та політичні стосунки країни з США.

Інша група структурних тисків в демократичних суспільствах обумовлена самою природою капіталістичної системи. Приватна власність та вільний ринок робочої сили неминуче породжують класові антагонізми, особливо між промисловими робітниками і працедавцями. В короткотерміновій перспективі вимоги підвищити заробітну платню та поліпшити умови праці вступають у суперечність з капіталістичним імперативом – збільшенням прибутків. Однак, незважаючи на труднощі, уряди капіталістичних країн змушені давати собі раду з тиском, який породжують класові антагонізми й динаміка капіталізму. Будь-яка соціальна політика або програма, звісно, пов'язуються з конкретними обставинами, але основа моделі держави загального добробуту — це, без сумніву, реакція на примхи капіталістичної економіки. Наприклад, усі уряди мають вживати заходів при зростанні безробіття та зниженні інвестицій. Вони мусять реагувати тим чи іншим способом, що обумовлюється панівною системою суспільних цінностей.

Оскільки кожній політичній спільноті властиві певні історичні, інституційні, економічні та соціальні особливості, що виходять за межі тимчасових турбот політичної системи, то мистецтво вироблення політичних рішень частково зводиться до уміння визначати ці особливості і, в разі потреби, перевизначати. Іноді такі особливості здаються очевидними кожному: в Німеччині до возз'єднання — це „німецьке питання", в нинішній Канаді – „квебекське питання". В інших випадках значні проблеми лише слабо відчуваються. Однак хоч би якими невиразними вони були, їхнім глибинним тиском упродовж тривалого часу нехтувати не можна. В цьому розумінні жоден уряд не є повністю вільним у встановленні порядку денного. Він мусить знати відповіді на ширші питання, навіть якщо їх протягом певного часу можна не вважати пріоритетними.

Розглянемо групу інституційних процесів, що впливають на встановлення послідовності дій уряду. Так, Л. Пал зазначає, що

політичні процеси

„функціонування уряду демократичного суспільства позначене повторенням подій, над якими він часто не має контролю" [1, с. 183]. Найважливіша повторювана подія – вибори. Вона справляє тиск на уряди, яким не до вподоби нагінка: неприємні і складні завдання розглядаються на початку урядового правління, а популярні та легкі – наприкінці. Друга повторювана подія – необхідність прийняття проекту бюджету. Процес фінансового планування тягне за собою велику частку урядового порядку денного. Третя – відкриття нової парламентської сесії або її відновлення після парламентських канікул. Четверта – доповіді, подані урядовими агентствами, можуть мати вплив і змістити увагу уряду.

Наведені приклади стосуються урядових інституційних подій. Але ж уряд в демократичних суспільствах утворюється на основі правлячої політичної партії, функціонуванню якої притаманні власні політичні події. Так, огляди партійного керівництва та політичні конференції допомагають формулювати урядовий порядок денний та його офіційну платформу.

Наступною групою подій, що обумовлюють урядовий порядок денний, виступають непередбачувані події, для позначення яких суспільствознавці часто використовують термін „екзогенний". Треба визнати, що в політичному процесі непередбачуваність – це норма. Уряди та опозиція з усіх сил прагнуть контролювати порядок денний, але роблять це з обмеженим успіхом. Завжди існує загроза того, що раптом щось зруйнує стратегію, викличе надмірну реакцію і вижене політичний порядок денний зі сцени в момент наближення кризи. Так, для опозиційних партій „контроль за порядком денним означає започаткування та заохочення подій, які приведуть до відставки уряду. З урядової точки зору, порядок денний зазнає краху, коли увага громадськості (виміряна за кількістю часу та місця, яке відводять питанню засоби масової інформації) привернута до непередбачуваних і складних подій. З аналітичної точки зору, спрямованої на виявлення певних закономірностей у процесі встановлення порядку денного, залучення непередбачуваних подій може здаватися марним. Та, з точки зору теоретиків політики і політиків, батіг непередбачуваного, випадкового та екзогенного – це постійна загроза управлінню порядком денним.

Дж. Кінгдон пропонує модель, яка враховує і закономірності, і випадковості в процесі встановлення порядку денного [2]. Так, він, вказуючи на марність визначення єдиного джерела політичних рішень, зазначає: „Кожна усталена сфера політики, якщо її ретельно проаналізувати, скидається скорше на звивистий потік ідей, аргументів і пропозицій, аніж на точно градуйоване еволюційне дерево" [2, с. 17]. Розв'язок Дж. Кінгдона зводиться до використання модифікованої „моделі відра для сміття". Згідно з нею, політичний процес складається з трьох окремих потоків:

$\frac{35}{17}$ потік проблем;

$\frac{35}{17}$ потік розв'язків, які плавають серед політичних спільнот у тому, що Дж. Кінгдон метафорично називає „первісним бульйоном";

$\frac{35}{17}$ політичний потік.

Коли потоки „зустрічаються", то спільно відчиняють „політичне вікно", яке потім може використати політичний організатор [2, с. 20 – 21]. Треба відзначити, що кожній політичній сфері притаманні свої потоки. Вони можуть частково перекриватися або координуватися, але 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.

Політичні проблеми супроводжуються активним процесом визнання та визначення. Дж. Кінгдон обмежується обговоренням проблем визнання і стверджує, що вони визнаються за допомогою трьох механізмів. Перший – зміна загальноприйнятих показників. Наприклад, різке зростання або спад відсотка безробітних, кількість банкрутств тощо. 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 „політичне вікно". Наприклад, висадка сікхів і тамілів на східному березі Канади у 1984 – 1985 роках привернула загальну увагу громадян до процесу визначення статусу біженця в Канаді, внаслідок чого було утворено бар'єри для неконтрольованої імміграції. Третій механізм, на який вказує Дж. Кінгдон, це нормальний зворотний зв'язок із здійсненням програм. Він належить до категорії методів оцінювання.

Американська дослідниця Д. Стоун впевнена, що люди знають 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 чимало часу на переконування влади в тому, що, по-перше, проблема існує, по-друге, вона має властивості, які їй приписує група, і, по-третє, найкращий розв'язок – це розв'язок, запропонований групою [3, с. 129].

Треба завважити, що в багатьох випадках інформаційний продукт, котрий пропонується як „розв'язок", іноді має спільні риси із зобов'язанням або метою. Якщо відчиняється політичне вікно, то ситуація визначається відповідно до розв'язку. Дж. Кінгдон наводить як приклад лобіювання громадського транспорту. Воно від самого початку спрямовувалося на розширення цього виду перевезень. Однак ініціатори мусили пристосувати наперед заданий розв'язок до поточних визначень проблем, панівних у цій галузі, і створити можливості для ефективного політичного втручання. Спочатку транспортне лобі представило громадський транспорт як очевидну відповідь на потреби управління транспортом. Згодом, коли увагу громадськості привернув незадовільний

політичні процеси

стан довкілля, то громадський транспорт постав як „екологічно чистий вибір". А ще пізніше його пов'язали з проблемою енергетичного самозабезпечення [2, с. 181].

Останній потік – політичний. Він охоплює деякі структурні тиски та інституційні джерела зміни порядку денного, що обговорювалися раніше. Дж. Кінгдон згадує про „національний настрій" як про одну змінну величину, хоч і слабку, але важливу. Інші складові політичного потоку – це вибори, що вводять у гру новий уряд, призначення комісій та комітетів з окремих питань, чиї доповіді вчасно привертають увагу до проблеми, тиск зацікавлених груп і тактика лобіювання.

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

На нашу думку, схема Дж. Кінгдона корисна і важлива, оскільки порушує два важливі питання: як проблеми з'являються в політичному порядку денному і як вони з нього випадають. На перше запитання вчений дає три відповіді. У першій він посилається на макроструктурний рівень сил, що чинять тиск на уряд у зв'язку з конкретною проблемою або їх сукупністю. І важливо бути уважним до того, як ми концептуалізуємо цей процес. Великі сили не визначають проблеми, а лише створюють тиск, що започатковує процес встановлення порядку денного за певної сукупності обставин.

Друга відповідь – проста інерція. Політику і програму надзвичайно важко скасувати, бо фінансові зобов'язання та інші ресурси забезпечують посаду і вагу. 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, котрі її підтримували, більше не діють.

На нашу думку, слід дещо розширити типологію причин, що зумовлюють політичні зміни в країні: природні зміни у складі електорату, зміна партійних ідентифікацій, відхилення, пов'язані з поточними подіями та девіантна поведінка певних суспільних груп.

Політичне змагання з кожного питання відбувається у різних формах. З одного боку, це боротьба між групами за залучення уваги до певних

проблем, а з іншого — це може бути внутрішньогрупова боротьба щодо визначення специфічних шляхів вирішення однієї й тієї ж проблеми. Для того, аби зрозуміти механізм включення проблеми до порядку денного політичної влади, слід враховувати певний набір характеристик, пов'язаних із суб'єктами, що беруть участь в даному процесі, інституційною специфікою політичної влади, правилами та процедурами, що регламентують порядок включення питань до порядку денного.

Отже, передумови встановлення урядового порядку денного в кожній демократичній державі мають специфічну структуру. Водночас, за всієї розмаїтості способів політичного управління, дослідники виокремлюють низку типових чинників розробки політичного рішення (структурні тиски, інституційні процеси, непередбачувані події, які, в свою чергу, мають власні внутрішні складові).

Існує багато проблем, до яких уряд може проявити увагу. Але фактично тільки їх частина може бути присутня на політичній арені в певний час. В кожному складному суспільстві порядок денний не може контролюватися однією політичною групою – він є продуктом дискусії конкурентів.

На наш погляд, така дослідницька схема актуальна і для транзитивних суспільств, яким є, зокрема, Україна. Водночас необхідно враховувати, що в країнах такого типу процес структуризації економічного укладу ще триває. Ця політико-економічна тенденція знаходить закономірне відображення і в інституційній підсистемі політичної системи.

Література:

1. **Л. А. Пал.** Аналіз державної політики. – К.: Основи, 1999.

2. **John W. Kingdon,** Agedas, Alternatives and Public Policies. – Boston.: Little Brown and Co., 1984.

3. **Д. Стоун.** Парадокс політики: мистецтво ухвалення політичних рішень.—К.: Альтернативи, 2000.