

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління

В.Є.Романов

Розроблення та аналіз державної політики

(опорний конспект до дистанційного курсу)

КИЇВ - 2003

УДК 32.315

Романов В.Є. Розроблення та аналіз державної політики (Опорний конспект до дистанційного курсу): Навчальний посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 65 с.

Викладені головні теоретико-методологічні засади розроблення та аналізу політики, вимоги та поради щодо його практичного застосування в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування відповідно до вимог програми підготовки магістрів з державного управління в Українській Академії державного управління при Президентіві України.

Розраховано для системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Посібник також буде корисним для працівників органів державного управління та місцевого самоврядування.

Р е ц е н з е н т и:

Шаров Ю.П. – доктор наук з державного управління, доцент, перший заступник директора ДРІДУ;

Прокопенко Л.Л. – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ.

Рекомендовано до друку Вченою радою Української Академії державного управління при Президентіві України (протокол № 87/7 від 2 липня 2003 року).

© Романов В.Є.

© Українська Академія державного управління при Президентіві України, 2003

Тема 1. АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СФЕРА НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

План теми

1. Актуальність вивчення аналізу державної політики.
2. Основні завдання вивчення курсу аналізу державної політики.
3. Об'єкт, предмет та метод аналізу державної політики.
4. Становлення аналізу державної політики в Україні як нової галузі знань та напряму практичної діяльності.
5. Основні проблеми та перешкоди на шляху впровадження аналізу політики.

1. Актуальність вивчення аналізу державної політики

Актуальність вивчення дистанційного курсу обумовлена реалізацією таких завдань:

- здійснення стратегічних програм державотворення;
- подолання системної кризи держави і суспільства в посткомуністичну добу;
- пошук нових технологій вироблення та впровадження політичних рішень;
- сприяння здійсненню адміністративної реформи;
- побудова громадянського суспільства.

Метою адміністративної реформи є “поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. ... Формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною”.

Причини, які зумовлюють розширення меж окремих дисциплін:

- плюралізм наукових поглядів;
- розширення інформаційної та джерельної бази досліджень;
- процес пошуків інтегрального методологічного чинника об'єднання інструментальних можливостей різних суспільних наук заради ефективного державотворення.

2. Основні завдання вивчення курсу аналізу державної політики

У сфері загальнотеоретичної підготовки:

- розуміти природу та навколишнє середовище державної політики, зміст та основні етапи процесу її вироблення;

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

- мати всеосяжне уявлення про аналіз державної політики як мистецтво і науку, розуміти, чим він відрізняється від інших дисциплін у галузі соціальних наук;
- розуміти, що складає основи професійної етики аналітика політики;
- володіти понятійно-категоріальним апаратом аналізу державної політики;
- мати знання щодо складових процесу аналізу політики, методики здійснення комплексного дослідження та кожного окремого його етапу.

У сфері практичної діяльності:

- набути практичних навичок здійснення процесу аналізу державної політики;
- оволодіти головними методами досліджень, які застосовуються під час здійснення аналізу державної політики;
- вміти складати аналітичні записки, звіти, есе, тощо за результатами проведених досліджень та мати навички їх публічної презентації.

На якість дослідження впливають такі особистісні характеристики аналітика:

- рівень кваліфікації,
- досвід;
- наполегливість;
- неупередженість в оцінках;
- відданість суспільним цінностям та громадським інтересам.

3. Об'єкт, предмет та метод аналізу державної політики

Об'єкт аналізу державної політики – державна політика.

Предмет аналізу державної політики – процес вироблення державної політики, результати та наслідки її впровадження.

Метод аналізу державної політики – дослідження процесу вироблення державної політики за допомогою комплексного застосування теоретичних розробок та інструментальних можливостей різних галузей науки.

4. Становлення аналізу державної політики в Україні як нової галузі знань та напряму практичної діяльності

Цей процес можна поділити на два періоди:

1. Ознайомлення викладацького та наукового загалу з основами аналізу державної політики, його впровадження як навчальної дисципліни та галузі прикладних досліджень (перша половина 90-х рр.):

- пілотні програми американських, канадських та британських університетів для українських викладачів та науковців;
- участь українських науковців, викладачів університетів, незалежних експертів в роботі міжнародних літніх шкіл, семінарів, конференцій тощо;
- викладання спецкурсів з основ аналізу державної політики в окремих вищих навчальних закладах України.

2. *Організаційне оформлення осередків вивчення та впровадження аналізу державної політики. Подальший розвиток теоретико-методологічної бази (друга половина 90-х рр.):*

- У 1998 р. при Українській Академії державного управління при Президентові України (далі – Академія) відкрито Центр досліджень адміністративної реформи, на базі якого започаткували українсько-канадський проект “Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямків державної політики”. Аналогічний центр створюється при Дніпропетровському регіональному інституті Академії.
- Перший проект створення чотирьох груп аналізу політики і стратегічного планування почав здійснюватися в Секретаріаті Кабінету Міністрів, у Міністерстві економіки й Міністерстві фінансів, а також Ресурсного центру в Секретаріаті КМ України. Проект здійснювався Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД).
- У межах українсько-канадського проекту у видавництві “Основи” з 1998 р. проводиться робота з перекладу українською мовою та видання найвідоміших праць з аналізу державної політики. Станом на 2003 рік книг з аналізу політики в Україні було видано більше, ніж у будь-якій країні СНД чи навіть Центрально-Східної Європи.
- Розроблюється перші українські видання - навчальні посібники, навчально-методичні розробки тощо з аналізу політики. Підготовка науково-педагогічних кадрів цій галузі.

5. Основні проблеми та перешкоди на шляху впровадження аналізу політики

Проблеми загальнометодологічного характеру:

<ul style="list-style-type: none">• ментальне несприйняття працівниками органів державної влади поняття “політика”, “вироблення політики”, “політичне рішення” тощо. Намагання уникнути процесу вироблення рішень, замінивши це на “виконання наказів, розпоряджень” тощо;• проблема вживання термінології, визначень та понять з аналізу політики, їх адекватного перекладу на українську мову та впровадження до урядової практики;• проблеми теоретико-методологічного наповнення нової дисципліни.	

Проблеми організаційно-практичного характеру:

<ul style="list-style-type: none">• упровадження в урядову практику сучасних наукових знань та технологій шляхом зміни урядових повноважень, процедур вироблення політичних рішень. Розроблення відповідної нормативно-правової бази;• наявність розгалуженої мережі незалежних дослідницьких центрів, їх партнерські стосунки з органами законодавчої та виконавчої влади в центрі та на місцях;• зміна парадигми державного управління, заміна чиновника-бюрократа на ефективного урядовця.	

Висновки до теми 1

• Протягом останніх років в Україні склались мінімально необхідні умови для впровадження аналізу політики в практику державного управління: аналіз політики почав розвиватися як навчальна дисципліна в програмах підготовки та перепідготовки державних службовців, студентів вищих навчальних закладів; розробляється вітчизняне методичне забезпечення нової дисципліни; в урядових структурах створюються перші групи з аналізу політики; поширюється міжнародне співробітництво в цій галузі.

• Аналіз державної політики ефективно поєднує теоретичні та інструментальні можливості різних наук, завдяки чому його вважають універсальною наукою. Поширення в суспільстві знань про аналіз політики та практичних навичок його використання можна розглядати як фактор підвищення стабільності політичної системи країни, запобігання конфліктів, зміцнення громадянської злагоди, розвитку інститутів демократії.

• Актуальність упровадження аналізу державної політики в урядову практику визначається як комплексом стратегічних завдань державотворення, так і завданнями створення потенціалу для вироблення місцевих програм економічного, соціального та культурного розвитку територіальних громад. Використання аналізу політики під час вироблення політичних рішень не тільки підвищує їх ефективність, але також сприяє більшій прозорості, керованості політичного процесу та зменшує рівень конфліктогенності в суспільстві.

• Проте на шляху розвитку аналізу політики в Україні існує чимало явних та прихованих перешкод. Відбувається складний процес входження понятійно-категоріального апарату аналізу державної політики до наукового середовища. На сучасному етапі гостро бракує як фахівців у галузі теорії аналізу політики, так і практичних дослідників. Мережа мозкових центрів поки що невелика, а їх ресурсні можливості замалі порівняно із масштабами та складністю проблем, які

Середньовічний етап

<ul style="list-style-type: none"> • В Європі виникає професійне чиновництво. • Формується клас спеціалістів у різних сферах державної політики: освічене духовенство середньовічної Європи, Індії, Китаю, Монголії та Японії, гуманістичне освічені майстри слова, придворна знать, правники з університетською освітою. 	

Розвиток емпіричних досліджень у період промислової революції XIX ст.

<ul style="list-style-type: none"> • Утверджуються канони емпіризму та наукових методів. Розвиток аналізу політики відбувається в умовах раціоналізації держави та діяльності з розробки політики. • Розпочинається діяльність з систематичного збирання емпіричних даних. Розвиваються статистика і демографія. • Методи отримання знань у галузі політики зазнають значної трансформації: знання про політику вже не співвідносять з бажаннями властей, а оцінюють їх, насамперед, за критерієм відповідності емпіричним дослідженням. 	

2. Професіоналізація аналізу політики та становлення його як окремої галузі науки у XX ст.

Визначальною рисою XX ст. є професіоналізація політичної науки, державного управління, соціології, економіки й інших дисциплін, що належать до суспільних наук.

Виробники знань

<p>у галузі державної політики – частина високоосвічених та ерудованих університетських професіоналів, що дедалі більше залучалися урядом до надання практичних порад виробникам державної політики та державним установам.</p>	

Розвиток аналізу політики у США

<p>1914-1918 рр. – вперше здійснено два значних соціальних дослідження – "Сучасні економічні тенденції" та "Сучасні соціальні тенденції".</p>	
	<p>30-ті рр. - найбільший вплив на урядову політику суспільствознавці мали в період реалізації “Нового курсу” Ф. Рузвельта. У цей час були створені різноманітні установи, куди запрошували на роботу суспільствознавців, – наприклад Національне управління з оздоровлення економіки (National Recovery Administration), Управління громадських робіт (Public Work Administration), Федеральне управління житлового будівництва (Federal Housing Administration).</p>
<p>Друга світова війна (1939-1945 рр.) - уперше аналіз політики був використаний для розробки економічної та оборонної політики. Серед праць, що забезпечили розвиток політичних досліджень цього періоду, дві заслуговують на особливу увагу. "Американська дилема" (1944) Ґунара Мідрала (G. Myrdal), що зробила основний внесок у вивчення расових взаємовідносин у США й інших країнах, "Авторитарна особистість", підготовлена Теодором Адорно (T. Adorno) і його колегами, що заклала основи вивчення упереджень.</p>	
	<p>Після Другої світової війни однієї з перших спроб розвитку спеціальної політичної орієнтації в соціальних дисциплінах була праця політологів Даніеля Лернера (D. Lerner) і Гаролда Ласвела (H. Lasswell) "Політичні науки: сучасний розвиток цілей і методу" (1951).</p>

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

<p>У повосенний час систематичне вивчення державного управління стало сферою політичної науки. У Гарвардській вищій школі державного управління наприкінці 40-х років був організований комітет з розробки матеріалів навчального плану, головним продуктом роботи якого стала книга Гаролда Штейна (H. Stein) "Державне управління і розвиток політики: збірник ситуаційних прикладів" (1952 р.).</p>	
	<p>Зростає вплив неурядових дослідницьких організацій, які значно прискорили поширення в уряді та академічному середовищі системного аналізу та пов'язаних з ним методів. У США розвиток так званої планово-програмно-бюджетної системи (PPBS) відбувся переважно завдяки зусиллям дослідників з <i>Rand Corporation</i>. Уперше PPBS була впроваджена в 1965 р. у Міністерстві оборони з метою з'ясування найбільш ефективних методів забезпечення національної безпеки США.</p>

Інституціоналізація аналізу політики

<p>Початок розвитку аналізу державної політики як окремої сфери наукової діяльності можна датувати кінцем 60-х рр. Тоді ж сучасний термін "аналіз політики" почав широко використовувати Ієзекіль Дроп (Y. Drot), а вперше його вжив Чарльз Ліндблом (C. Lindblom) у 1958 р.</p>	
	<p>До середини 1970-х рр. з урахуванням кожної соціальної дисципліни були засновані спеціальні організації, призначені для проведення прикладних і орієнтованих на політику досліджень, зокрема Організація з вивчення політики (політична наука), Товариство вивчення соціальних проблем (соціологія), Товариство з</p>

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

	психологічного вивчення соціальних проблем (психологія).
У 70-х рр. у провідних університетах США, частково за фінансової підтримки програми Фонду Форда з державної політики і соціальної організації, були розроблені нові навчальні програми і з'явилися нові освітні та наукові ступені з аналізу політики. Основні дослідницькі університети створили центри або інститути політики. У федеральному уряді, у багатьох штатах і великих муніципалітетах були створені спеціальні дослідницькі підрозділи з аналізу державної політики. Подібні підрозділи створили також Національна асоціація губернаторів і Національна ліга міст. Спеціальність "політичний експерт" набула офіційного визнання.	
	У 1980-х рр. у процесі інституціоналізації було зроблено ще один крок. Ним стало створення у США фахових міждисциплінарних організацій, спеціалізованих політичних журналів <i>"Journal of Public Analysis and Management"</i> , <i>"Political Sciences"</i> , <i>"Journal of Policy Studies"</i> , <i>"Policy Studies Review"</i> .
Розвиток мережі незалежних аналітичних центрів, дослідницьких інститутів, консалтингових фірм, неприбуткових організацій тощо, які виконують дослідження в галузі державної політики.	

Види "мозкових центрів" :

<ul style="list-style-type: none"> • науково-дослідні центри; • контрактні дослідницькі організації; • центри, що займаються лобіюванням. 	
--	--

3. Аналіз державної політики в умовах становлення постіндустріального суспільства

Характеристика постіндустріального суспільства:

1. Важливість теоретичного знання.	
2. Створення нових інтелектуальних технологій.	
3. Зростання класу освічених професіоналів.	
4. Перехід від виробництва товарів до виробництва послуг.	
5. Інструменталізація науки.	
6. Виробництво та використання інформації.	

Дві концепції ролі аналізу політики.

1. Концепція “технократичного керівництва” полягає в тому, що професіоналізація аналізу політики означає зсув у розподілі влади від виробників політики у бік аналітиків політики.

2. Концепція “технократичної ради” стверджує, що професіоналізація аналізу політики та пов’язаних з ним дій означає появу нових, більш ефективних засобів посилити владу виробників політики та інших домінуючих груп, соціальний стан яких продовжує спиратися на багатство і привілеї.

Основні положення концепції технократичного керівництва

1. Зростання взаємної залежності, складність та темпи зміни сучасного суспільства роблять існуючі знання застарілими. Тому з’являється потреба в нових формах знання про політику.	
	2. Технічна складність політичного вибору породжує все вищі рівні прямого залучення професіональних аналітиків та експертів.
3. Проблеми сучасного суспільства можна вирішити з допомогою спеціалізованого знання, яке виробляють професійні політичні аналітики.	
	4. Вищі рівні прямого залучення професіональних аналітиків посилюють їх владу у процесі розробки ключових рішень щодо політики.

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

5. Зростаюча залежність політиків від професійних аналітиків політики зменшує їх політичну владу.	

Основні положення концепції технократичної ради

1. Головні політичні альтернативи відображають конфлікти цінностей різних сегментів суспільства.	
	2. Конфлікти цінностей також відбиваються на невідповідності політичної влади і політичної системи.
3. Вибір певної політичної альтернативи символізує перемогу одного сегмента суспільства над іншим. Виробники політики використовують наукові й технічні обґрунтування, вироблені політичними аналітиками, для того щоб легітимізувати вибір, який був зроблений на політичній основі.	
	4. Ефективне використання наукових і технічних обґрунтувань потребує підтримки іміджу аналізу політики як набору ціннісних, нейтральних, неупереджених та аполітичних технологій.
5. Професійні політичні аналітики як виробники наукових і технічних обґрунтувань можуть бути зручним “цапом відбувайлом” в разі краху будь-якої політики.	

Висновки до теми 2:

- Основним мотивом розвитку аналізу державної політики від античності до промислової революції ХІХ ст. була необхідність дослідження зв'язку між знаннями та діяльністю. Історично головною метою аналізу політики стало забезпечення виробників політики інформацією для прийняття аргументованих рішень. Як специфічна сфера діяльності, аналіз політики супроводжував усі історичні зміни в організації суспільства.
- Головна відмінність досліджень політики в ХХ ст. від подібних досліджень у ХІХ ст. полягає не в методах отримання знань, а в соціальній організації та практичному використанні цих знань.
- Існує принаймні два варіанти пояснення історичного розвитку аналізу політики: 1) технократична рада; 2) технократичне керівництво

Тема 3. ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ АНАЛІЗУ

План теми

1. Державна політика: суть, інструменти та мотивація вивчення.
2. Процес вироблення державної політики.
3. Поняття аналізу державної політики.

1. Державна політика: суть, інструменти та мотивація вивчення

Державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано, стосується певної проблеми та впливає на життя суспільства.

Основні риси державної політики

Державна політика:

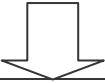

- є цілеспрямованою дією, а не випадковою, хаотичною поведінкою;
- містить напрямки або моделі дій урядовців, а не окремі, абстрактні рішення;
- втілюється в життя як органами державного управління, так і неурядовими організаціями, що залучаються на конкурсній основі;
- з'являється у відповідь на політичні вимоги, вимоги діяльності/ бездіяльності стосовно певних питань, які надходять від різних гравців: громадян, представників груп, законодавців, урядовців та урядових агентств;
- є реальною діяльністю уряду, а не наміром, бажанням щось зробити. Саме завдяки цьому державна політика аналізується й оцінюється;
- може бути або негативною (рішення уряду нічого не робити стосовно деяких проблем), або позитивною (дії уряду спрямовані на розв'язання певної проблеми);
- ґрунтується на законі;
- на відміну від політики приватних організацій базується на монополії держави на законний примус або навіть насильство;
- відрізняється від простих урядових рішень, оскільки багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але вони не є політикою.

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

<i>Інструменти політики:</i>	
• закон;	
• послуги;	
• гроші;	
• податки;	
• умовляння.	

<i>Причини вивчення державної політики</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Наукові причини полягають у досягненні кращого розуміння її джерел, технології, процедур розробки і втілення в життя, наслідків для суспільства. • Професійні причини впливають із прагнення аналітиків-практиків (як в уряді, так і поза ним) застосовувати теоретичні знання для розв'язання суспільних проблем. • Політичні причини ґрунтуються на переконанні в тому, що вивчення державної політики має бути спрямоване на забезпечення прийняття державної політики сприятливої для досягнення "вірних" цілей. 	

2. Процес вироблення державної політики

<i>Вироблення державної політики відбувається на трьох рівнях:</i>		
		
макрополітичному (загальнонаціональному)		
	субсистемному (рівні окремих функціональних сфер діяльності)	
		мікрополітичному (рівні окремих індивідів, громад, підприємств тощо)

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

<i>Офіційні учасники вироблення політики:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Президент; • законодавці; • представники виконавчої влади; • судді; • управлінці. 	

<i>Неофіційні учасники вироблення політики (гравці):</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • політичні партії; • громадські організації; • групи інтересів; • дослідницькі організації; • засоби масової інформації; • окремі громадяни. 	

Процес вироблення державної політики складається з наступних етапів, кожен з яких можна дослідити окремо.

<i>Етапи вироблення державної політики :</i>		
<i>ідентифікація проблем</i> – визначення необхідності урядових дій щодо тих чи інших суспільних проблем;		
<i>формулювання пропозицій політики</i> – висунення альтернативних пропозицій щодо розв’язання поставлених проблем;	<i>встановлення порядку денного</i> – з’ясування, на яких специфічних суспільних проблемах слід зосередити увагу уряду та хто повинен займатися їх розв’язанням;	
<i>впровадження політики</i> – організація адміністративних служб, забезпечення платежів та послуг, збирання податків;	<i>ухвалення політики</i> – відбір однієї із запропонованих пропозицій, побудова політичної підтримки, її впровадження через закон або інший нормативно-правовий акт;	
	<i>оцінювання політики</i> – систематичне вивчення (оцінка) наслідків державної політики, тобто її вплив; внесення пропозицій щодо змін та виправлень або скасування політики.	

<i>Модель еліти (рис. 3)</i>	
<p>Державна політика розглядається як уподобання та цінності правлячої еліти.</p> <p>Основні положення теорії еліт:</p> <ul style="list-style-type: none">• суспільство поділено за принципом доступу до влади;• маси не приймають рішень у галузі державної політики;• правляча меншість відрізняється від мас, якими править;• входження до елітного середовища обмежено і можливе лише за умов, коли представники не-еліти поділяють основні цінності еліти;• еліти досягають консенсусу;• державна політика відображає домінуючі цінності еліт, а не вимоги мас;• еліти більше впливають на маси, ніж маси на еліти.	

Рис. 3. Модель еліти

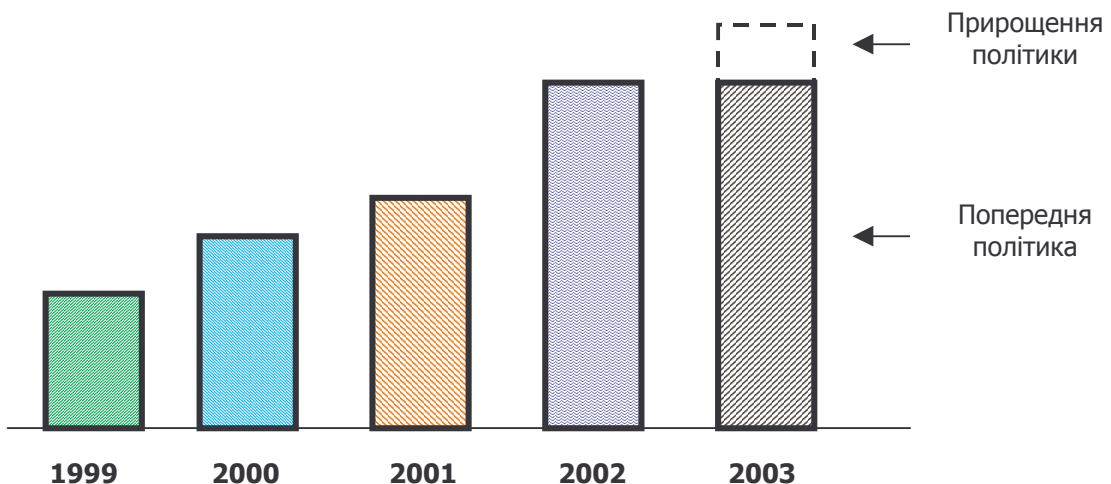


<i>Для того щоб вибрати раціональну політику, виробнику рішення необхідно:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • знати всі ціннісні переваги суспільства та їх відносну вагу; • визначити всі наявні альтернативи; • проаналізувати всі наслідки кожної з альтернатив; • точно підрахувати співвідношення витрат і вигід для кожної альтернативи; • вибрати найефективнішу політику; • мати систему прийняття рішень. 	

<i>Крім того, необхідно:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • вибрати найефективнішу альтернативу; • користуватися системою прийняття рішень, яка сприяє раціоналізму у формуванні політики. 	

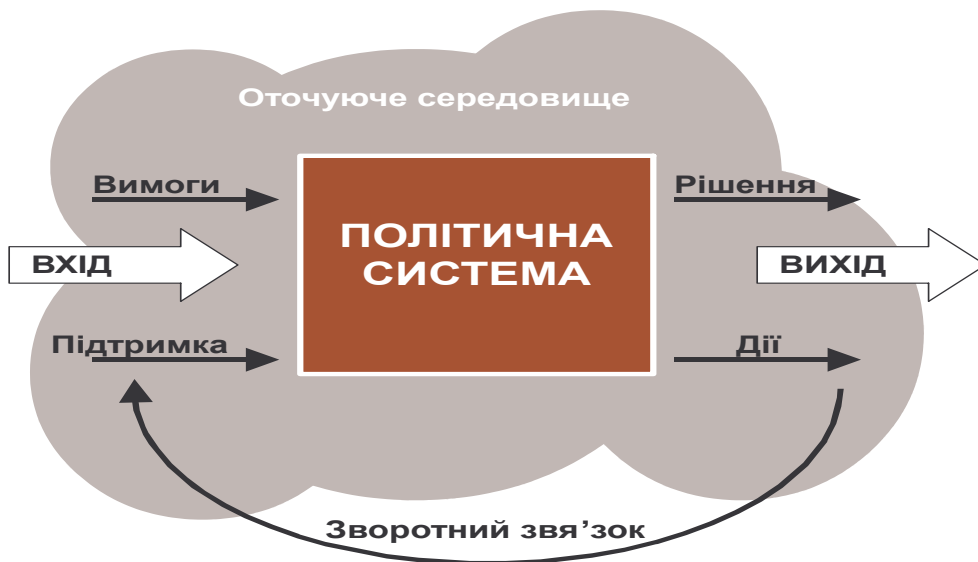
<i>Інкрементальна (прирісна) модель (рис. 5)</i>	
розглядає державну політику як продовження попередньої урядової діяльності, але з певними додатковими модифікаціями. У рамках цієї моделі запропоновано консервативний підхід до процесу прийняття рішень. Він полягає в тому, що розглядає існуючі програми, політики та витрати як базові, зосереджуючи увагу на нових програмах чи політиках, які лише доповнюють або модифікують поточні.	

Рис. .5. Інкрементальна (прирісна) модель



<i>Системна модель (рис. 6).</i>	
Державна політика розглядається як відповідь політичної системи на вплив сил, які діють на неї ззовні. Вона складається з таких елементів:	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>вхід</i> системи – сили, що породжуються оточенням; • <i>оточуюче середовище</i> – умови або обставини, що визначаються як зовнішні відносно кордонів системи; • <i>політична система</i> – сукупність взаємопов'язаних структур та процесів, які авторитарно розміщують цінності в суспільстві; • <i>вихід</i> – авторитарний розподіл цінностей та забезпечення прийняття їх населенням, тобто державна політика; • <i>зворотній зв'язок</i> – процес, за якого відповідно до інформації щодо оточуючого середовища і стан політичної системи коригується або змінюється її поведінка. 	

Рис.6. Системна модель



2. Види державної політики

<i>Субстантивна політика</i>
включає усі дії, які уряд планує здійснити. Така політика безпосередньо розподіляє серед людей вигоди та витрати.

<i>Процедурна політика</i>
стосується того, яким чином щось має бути зроблено або хто має це зробити. Така політика містить закони щодо створення адміністративних органів, визначення їх юрисдикції, уточнення процедур та методів реалізації своїх програм, забезпечення відповідного контролю за діяльністю агентств.

<i>Розподільна політика</i>
передбачає розподіл послуг або вигод між певними сегментами суспільства: індивідами, групами, корпораціями, громадами. Як правило, це стосується надання державних коштів для допомоги одному чи кільком бенефіціаріям. Розподільча політика визначає тільки переможців і прямо не вказує на тих, хто програв.

<i>Регулятивна політика</i>
накладає обмеження на поведінку індивідів і груп. Регулятивна політика відрізняється від розподільчої тим, що приймаються безпосередні рішення стосовно тих, кому будуть надані вигоди і кому буде в них відмовлено.
Умови регулятивної поведінки:
<ul style="list-style-type: none">• установлення загальних правил поведінки, що прямо вказують, які дії є бажаними, а які – ні;• захист прав споживачів шляхом законодавчого встановлення стандартів якості;• надання вигод одним і відмова в них іншим.

Саморегулятивна політика

подібна до регулятивної, вона також передбачає стримування або контроль певних питань або груп. Але саморегулятивна політика зазвичай підтримується самими групами, що регулюються, як засіб захисту або просування інтересів своїх членів.

Перерозподільна політика

включає спеціальні зусилля уряду щодо розподілу багатства, доходу, власності або прав серед широких верств населення. Як правило, політика перерозподілу переміщає ресурси від заможних до незаможних.

Матеріальна політика

може реально наділяти бенефіціаріїв матеріальними ресурсами або владою, а може накладати додаткові витрати на тих, на кого вона впливає несприятливо.

Символічна політика

має незначний матеріальний вплив на людей, вона апелює до таких загальнолюдських цінностей, як мир, патріотизм, соціальна справедливість, збереження навколишнього середовища тощо

<i>Політика, щодо розподілу колективних (неподільних) благ</i>
Природа колективних благ (оборона країни, чисте повітря, громадська безпека, контроль за рухом, боротьба з епідеміями тощо) така, що вони не можуть бути забезпечені лише для однієї особи, тобто якщо їх отримує один, то обов'язково отримують усі.

<i>Політика, щодо розподілу приватних благ</i>
Ця політика спрямована на створення благ, які можуть бути поділені на частини і придбані окремими особами на ринку або надані урядом певним бенефіціаріям

Висновки до теми 4:

• Модель державної політики – це концептуальний підхід до опису та аналізу державної політики, який спрощує та робить зрозумілим процес вироблення державної політики, допомагає у визначенні суттєвих рис політичного життя, спрямовує зусилля дослідників на краще розуміння важливих і другорядних аспектів державної політики, пропонує роз'яснення державної політики та передбачає її наслідки.

• Жодна із розглянутих теоретичних моделей політики не застосовується лише при дослідженні державної політики, але кожна з них пропонує окремий шлях до її розуміння. Моделі не конкурують між собою, оскільки забезпечують окремий погляд на політичне життя. У більшості випадків конкретна державна політика є комбінацією різних моделей.

• Існує декілька традиційних типологізацій державної політики: за критерієм сфери застосування (трудові відносини, суспільний добробут, громадянські права, зовнішня політика тощо); за критерієм інститутів (політика законодавчих і судових органів, міністерська політика); за критерієм часу (довоєнна або післявоєнна політика, політика часів незалежності тощо). З метою вивчення та аналізу процесу вироблення державної політики застосовують типологію за критерієм масштабу, різноманітності та різних цілей державної політики.

2. Вимоги щодо особистих якостей політичних аналітиків та їх роботи

<i>Від аналітика політики вимагається</i>	
позитивне критичне мислення, яке пов'язане із впевненістю в тому, що будь-яка проблема може бути розв'язана;	
	вміння збирати, організовувати, впорядковувати та аналізувати великі обсяги різноманітної інформації за умов жорстких часових обмежень;
здатність помістити проблему в її якнайширшій соціально-політичний та економічний контекст з метою визначення й встановлення бажаних цілей;	
	знання економічних та статистичних методів для попередньої оцінки та прогнозування результатів альтернативних тактик;
розуміння політичної ситуації, що склалася, та перспектив її розвитку. Аналітик повинен урахувати динаміку й перспективи розвитку політичного процесу;	
	здатність презентувати результати аналізу політики в чіткій та зрозумілій формі письмово або усно.

Висновки до теми 5:

- Аналітик політики – це порівняно нова професія, тісно пов'язана з теоретичними дослідженнями із суспільних наук, дослідженнями політики, плануванням, державним управлінням, журналістикою, що має своїми витокami цілий ряд споріднених наук. Аналіз політики – синтетична наука з широкими міждисциплінарними зв'язками, зорієнтована на вивчення практичних потреб державної політики з метою її поліпшення в інтересах суспільства.
- Продуктом аналізу політики є порада, яка розробляється аналітиком на замовлення інституційного або приватного клієнта. Це вимагає від експерта політики дотримання в стосунках з клієнтом певних етичних норм, що є однією з особливостей його роботи, оскільки уникнути конфлікту цінностей дуже складно.
- Аналіз політики – це мистецтво й ремесло водночас, вважають автори найвідоміших книг з аналізу політики. Органічне поєднання глибоких теоретичних знань, дослідницьких навичок та практичного досвіду, набутого під час роботи в державних установах або ж у співпраці з ними, – такі головні умови успішної роботи аналітика політики.

Тема 6. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

План теми

1. Природа проблем політики.
2. Етапи аналізу проблеми.

1. Природа проблем політики

Проблема політики – умова або ситуація, що породжує певні вимоги або невдоволення людей, і для вирішення або пом'якшення якої необхідна дія уряду.

<i>Особливості проблем політики:</i>	
проблеми політики в одній сфері суспільного життя часто впливають на проблеми в інших сферах;	
	проблемні ситуації часто визначаються як проблеми не тими, хто безпосередньо від них страждає, а сторонніми людьми – експертами, вченими, журналістами, правозахисниками, політиками, – які розуміють, що так не повинно бути;
суспільна значущість проблем може змінюватися залежно від зміни цінностей або умов;	
	умови, які колись розглядалися як звичайні та загальноприйняті (наприклад, насильство в сім'ї), з плином часу стали сприйматися як проблеми;
визначення проблеми часто є політичним процесом, результат якого допомагає знайти відповідне рішення;	
	більшість проблем політики – злочинність, бідність, інфляція, забруднення повітря тощо – мультипричинні, через що саме визначення проблеми стає проблемою;
природу і масштаб деяких суспільних проблем – бездомність, безробіття, нелегальні іммігранти, безпритульні діти, незаконні доходи – дуже важко визначити через їх заплутаність та непрозорість;	
	деякі проблеми потребують набагато менше поведінкових змін, ніж інші, тобто вони більш придатні до розв'язання.

<i>Категорії проблем політики:</i>	
• добре структуровані проблеми;	
• помірно структуровані проблеми;	
• погано структуровані проблеми	

2. Етапи аналізу проблеми

Виділяють чотири етапи аналізу проблеми:

1. Збирання інформації

<i>Цілями збирання інформації є:</i>	
• оцінка природи та масштабу проблеми;	
• визначення специфічних рис та особливостей конкретної проблемної ситуації;	
• визначення існуючого досвіду проведення аналізу політики в схожих умовах та ситуаціях.	

<i>Основні джерела інформації:</i>	
• законодавчі акти, урядові та офіційні документи, заяви політиків та офіційних осіб;	
• наукова література;	
• засоби масової інформації, Інтернет;	
• статистичні дані та аналітичні матеріали;	
• результати соціологічних досліджень;	
• результати аналізу, який проводився іншими командами політичних експертів.	

<i>Перешкоди на шляху збирання інформації:</i>	
• закритість або недоступність необхідних для аналізу даних та джерел;	
• небажання політиків або чиновників надавати необхідну інформацію;	
• протидія з боку влади;	
• брак часу та обмеженість фондів.	

4. Вибір способу розв'язання

<i>Основні підходи до аналізу політики:</i>	
стандартний аналіз вигод-витрат – застосовується в тому випадку, якщо ефективність є єдиною релевантною ціллю;	
якісний аналіз вигод-витрат – застосовується тоді, коли ефективність є єдиною ціллю, але не всі впливи на неї можна подати в грошовому вираженні;	
модифікований аналіз вигод-витрат – застосовується у випадку, коли політичний аналітик дійшов висновку, що в процесі аналізу окрім ефективності, має значення ще одна мета (найчастіше це справедливість);	
аналіз витрат і ефективності – застосовують, коли ефективність та інша мета мають кількісні вимірники, але ця інша мета не має грошового вираження. Інакше кажучи, обидві цілі аналізу не можна звести до єдиної мірки, тобто вони залишаються несумісними;	
багатоцільовий аналіз – найкращий метод, якщо висунуто три або більше цілей. Цей аналіз застосовують також тоді, коли принаймні одну із цілей не можна подати кількісно.	

Висновки до теми 6:

- Проблему політики слід відрізнити від проблемної ситуації, що сприймається політиками та громадськістю як певна сукупність турбот, хвилювань, ознак стресу та дискомфорту. Проблема – це елемент проблемної ситуації, який виокремлюється з неї шляхом аналізу. Для перетворення на проблему проблемна ситуація обов'язково має розглядатися як придатна для дій уряду, як щось таке, для розв'язання чого необхідне рішення або дія уряду. Умови або ситуації не стають проблемами державної політики, якщо вони не визначені такими, ніким не формулюються і не привертають уваги уряду.

- Вирізняють три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані, погано структуровані. Структура кожної з цих категорій визначається її відносною складністю, яка, у свою чергу, варіюється відповідно до характеристик та взаємовідносин між п'ятьма елементами: виробники рішень,

Тема 7. ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ

План теми

1. Оцінні критерії.
2. Практичні критерії.

1. Оцінні критерії.

<i>Результативність</i>
визначає, якою мірою впровадження однієї з даних альтернатив може привести до досягнення поставленого завдання.

<i>Переешкоди у процесі вимірювання результативності та вигід:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• проблеми вимірювання вигід не є суто технічними, вони також є концептуальними;• відсутність або мала кількість даних, невміння зібрати наявні дані;• більшість з вигід, які отримують завдяки урядовим витратам, не позначаються на ринку.	

<i>Ефективність</i>
співвідношення досягнутих результатів та коштів, витрачених на отримання цих результатів, яке часто вимірюється грошовими витратами.

<i>Справедливість</i>
визначення розподілу результатів та зусиль серед різних груп суспільства. Справедливою вважається та політика, у якій результати (послуги або грошові прибутки) та зусилля (грошові витрати) чесно розподілені.

<i>Способи максимізації добробуту суспільства в цілому:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • максимізація індивідуального добробуту всіх громадян одночасно; • збільшення добробуту деяких індивідів, без погіршення становища інших; • максимізація чистого добробуту, який може компенсувати витрати; • максимізація добробуту, який підлягає перерозподілу. 	

2. Практичні критерії

<i>Адекватність -</i>
визначення простору, в якому даний рівень результативності задовольняє потреби, цінності чи можливості, що відповідають проблемі.

<i>Реагування -</i>
оцінка можливих альтернатив політики, того, як політика задовольняє потреби, преференції або цінності окремих груп суспільства.

<i>Прийнятність -</i>
критерій, пов'язаний з визначенням того, чи не суперечать основні положення та завдання програми загальним суспільним цінностям.

<i>Політична здійсненність -</i>
урахування існуючих політичних реалій.

Тема 8. ВИБІР АЛЬТЕРНАТИВ ПОЛІТИКИ

План теми

1. Визначення альтернатив політики.
2. Оцінка альтернатив.
3. Здійсненність впровадження альтернатив та оцінка їх ефективності.

1. Визначення альтернатив політики

<i>Основні джерела, які допомагають ідентифікувати альтернативи:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• урядові структури або адміністративні агентства;• персонал адміністративного агентства;• індивіди та групи поза урядом (громадяни, неурядові організації, групи інтересів, ЗМІ);• аналогічні підходи інших урядових установ до подібної проблеми;• варіації однієї тієї самої альтернативи;• комбінації окремих альтернатив, що можуть бути визначені як нові альтернативи;• "мозковий штурм";• процес аналізу, у ході якого можуть з'явитися нові варіанти та ідеї;• пілотні програми за нових підходів;• ретельне обмірковування проблеми.	

<i>Пристаюючи до вироблення альтернатив політики, аналітику необхідно:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • облишити надії знайти панівну або найдосконалішу альтернативу; • не створювати штучного конкурентного середовища для обраної альтернативи; • не мати альтернатив-"фавориток" ще до початку всебічної оцінки всього переліку; • подбати про те, щоб усі запропоновані альтернативи мали взаємовиключний характер; • уникати "екзотичних" та нездійсненних альтернатив; • при формулюванні альтернатив завжди йти шляхом від абстрактного до конкретного; • завжди включати до переліку альтернативу, яка б не передбачала жодних змін. 	

<i>Типи альтернатив :</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • політика продовжується на існуючому рівні, що забезпечує базову лінію для порівняння з іншими альтернативами; • політика продовжується на іншому рівні, що означає продовження її базової концепції, але з урахування зміни рівня задіяних ресурсів; • інші варіанти політики, які потребують мінімальної модифікації діючої політики, а не зміни на рівні діяльності; • нова політика з традиційними концепціями, що означає значні зміни в поточній практиці; • нова політика з новими концепціями, що означає радикальні зміни в існуючій практиці. 	

2. Оцінка альтернатив

Для оцінки альтернатив політики необхідно виконати три логічно пов'язаних між собою завдання:

- 1) спрогнозувати впливи альтернатив;
- 2) оцінити ці впливи з позиції обраних критеріїв;
- 3) порівняти альтернативи за несумірними критеріями.

<i>1. Прогнозування впливів альтернатив:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • визначити модель політики; • за умов існуючої політики спрогнозувати подальший розвиток подій; • на першому етапі аналізу реєструвати якомога більше можливих впливів; • на другому етапі аналізу визначити набір критеріїв, для кожного з них скласти прогноз; • спрогнозувати впливи кожної з альтернатив на кожен критерій. 	

Табл.1. Зіставлення цілей, критеріїв та альтернатив політики

<i>Цілі</i>	<i>Критерії</i>	<i>Альтернативи</i>			
		<i>№ 1</i>	<i>№ 2</i>	<i>№ 3</i>	<i>№ ...</i>
<i>№ 1</i>	1.	А-1	А-2	А-3	А-...
	2.	Б-1	Б-2	Б-3	Б-...
	3.	В-1	В-2	В-3	В-...

<i>№ 2</i>	1	Г-1	Г-2	Г-3	Г-...
	2.	Д-1	Д-2	Д-3	Д-...
	3.	Е-1	Е-2	Е-3	Е-...
<i>№ ...</i>

<i>2. Оцінка впливів:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • спробувати виразити критерій впливу в однакових одиницях; • поєднуючи сумірні критерії впливів, скоротити їх число (наприклад, об'єднати в єдиний критерій вартості програми або політики); • зменшити кількість критеріїв, але при цьому не забувати про цілі політики. 	

3. Порівняння альтернатив за несумірними критеріями

Як правило, різні альтернативи дають найкращий результат за різними критеріями. Таким чином, завдання аналітика полягає в тому, щоб показати переваги і вади різних критеріїв, пов'язаних з різними варіантами вибору. У переважній більшості випадків процес аналізу політики супроводжується невизначеністю, рівень якої варіюється залежно від того, на чому ґрунтуються висновки аналітика політики.

<i>Варіанти усунення невизначеності:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • розробка резервних сценаріїв; • оцінювання альтернатив з погляду “найкращого” і “найгіршого” випадків для кожної альтернативи; • створення нового критерію. 	

3. Здійсненність впровадження альтернатив та оцінка їх ефективності

<i>Способи покращання здійсненності аналізу:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • реалістична ідентифікація можливих впливів впровадження на вартість та ефективність політики; • забезпечення порівняння здійсненності впровадження різних альтернатив; • застосування методів перегляду запропонованих альтернатив; • кількісне вираження головних труднощів упровадження кожної альтернативи шляхом ранжирування альтернатив за критерієм складності або складання рейтингу альтернатив з використанням експертних оцінок; • включення до команд аналітиків представників адміністративних агентств; • участь аналітиків на ранніх стадіях здійснення політики. 	

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

<i>Фактори, що впливають на здійсненність кожної альтернативи:</i>	
кількість агентств (внутрішніх або зовнішніх відносно уряду), які сприяють успішному впровадженню аналізу;	
	наявність груп клієнтів, на чий інтересі прямо або опосередковано вплине запровадження політики;
ступінь загрози даної альтернативи інтересам, владі, престижу або привілеям високопоставлених чиновників;	
	ступінь загрози альтернативи існуючим робочим місцям;
очікувані спеціальні здібності та навички персоналу, а також відповідна поведінка державних службовців;	
	чіткість визначеності фінансових джерел альтернативи;
наявність в альтернативі складних фінансових питань або змін чинного законодавства;	
	можливий громадський інтерес до альтернативи;
потреба альтернативи в території, людських та матеріальних ресурсах, які важко забезпечити;	
	наявність в альтернативі нових соціальних або виробничих технологій, які можуть підвищити ступінь невизначеності, витрат, перешкодити їй здійсненню;
підтримка однієї з альтернатив поточною кризовою ситуацією.	

Основні фази розрахунку витрат:

1. Опис альтернатив у суттєвих деталях (скажімо, скільки кожна буде коштувати).

2. Визначення витрат, які повинні бути включені в аналіз.

Базовою проблемою аналізу витрат є визначення різниці у витратах для кожної альтернативи.

<i>Для цього необхідно:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• зосередитися на тих витратних елементах, які є істотними і суттєво відрізняються від інших наявних альтернатив;• визначити для кожної альтернативи фіксовані та варіативні витрати;• зважати на те, що інкрементальні витрати, викликані появою специфічної альтернативи, є релевантними, а не середніми витратами;• урахувувати "безповоротні витрати", тобто ті, які вже зроблені;• розглядати всі витрати незалежно від джерела їх походження;• урахувувати, що деякі альтернативи будуть приносити певний дохід;• пам'ятати, що ряд альтернатив можуть впливати на витрати в інших сферах програми.	

Оцінка витрат

<i>Підходи до оцінки витрат:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• перенесення поточних витрат на майбутнє;• оцінка продавця або виробника;• здійснення внутрішніх розрахунків (власними силами);• вивчення досвіду реалізації інших програм;• статистична оцінка;• урахування факторів та побудова моделей витрат.	

Оцінка ефективності.

<i>Методи оцінки ефективності альтернатив політики:</i>	
використання даних про минулу діяльність для оцінки майбутньої діяльності;	
	використання даних з досвіду реалізації аналогічної політики в інших місцях (регіонах, областях, містах) для оцінки майбутньої ефективності альтернативи, що обрана;
отримання інформації від продавця обладнання, матеріалів тощо;	
	здійснення "інженерних" розрахунків, тобто синтезування оцінки відомих фактів про альтернативи або використання розрахунків, які базуються на попередніх характеристиках імовірної системи;
залучення техніки математичного регулювання;	
	використання експертних оцінок;
використання методу "симулювання ворожого процесу";	
	використання інформації, отриманої від обмеженого випробування програми.

Висновки до теми 8:

- Вибір певної політики неможливий без пошуку, вироблення та порівняння альтернатив. Немає альтернатив – немає й вибору, тому важливим пунктом плідного аналізу політики є розробка придатного набору альтернатив, які можуть досягти цілей політики. Беручись до вироблення альтернатив, аналітик політики повинен розуміти цінності, мету й завдання не лише свого клієнта, а й інших сторін, залучених до аналізованої політики. Джерелами вироблення альтернатив можуть бути: урядові структури або адміністративні органи та їх персонал; індивіди та групи поза урядом; ЗМІ; аналогічні підходи інших урядових установ до подібної проблеми; варіації та комбінації альтернатив; “мозковий штурм”; власне процес аналізу; пілотні програми.

- На відміну від рутинних, повсякденних рішень, які приймаються за спрощеною процедурою, розв’язання складних проблем політики вимагає належного підходу до визначення альтернатив та їх впливів на обрані цілі. Для полегшення й оптимізації вибору між існуючим набором альтернатив політики аналітик політики повинен систематизувати їх на основі обраних критеріїв. Оцінювання альтернатив вимагає від аналітика виконання трьох логічно пов’язаних між собою завдань: 1) прогнозування впливів альтернатив; 2) оцінювання цих впливів з позиції обраних критеріїв; 3) порівняння цих завдань

2. Основні моделі й критерії, на яких ґрунтується порада експерта

Аналітик радить клієнтові зробити вибір між новим рішенням та збереженням статус-кво. Альтернатива під назвою “нічого не робити” мусить обов’язково розглядатися серед інших.

Проста і складна моделі вибору

Проста модель вибору містить фактичні і ціннісні передумови. Вона складається з таких компонентів:

<ul style="list-style-type: none">• визначення проблеми, яка вимагає дії;• порівняння наслідків двох чи більше альтернатив, які усувають проблему;• рекомендація альтернатив, які найкраще задовольняють певні потреби, цінності, можливості.	

Складна модель вибору адекватніше відображає реалії вироблення державної політики. Вона ґрунтується на альтернативних припущеннях:

<ul style="list-style-type: none">• про існування певної кількості зацікавлених учасників;• про невизначеність або ризик;• про те, що наслідки виявляються протягом певного часу.	

Більшість виборів варіантів політики мультираціональні, оскільки мають багато раціональних обґрунтувань.

<i>Типи раціональності:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• технічна;• економічна;• юридична;• соціальна;• субстантивна.	

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

Згідно принципів *теорії вичерпної раціональності* індивідуальний або колективний виробник рішення повинен:

- ідентифікувати політичну проблему, яка є консенсусною для решти учасників процесу;
- визначити і ранжирувати всі цілі та завдання, досягнення яких може бути подане як розв'язання проблеми;
- визначити всі альтернативи політики, що можуть зробити внесок у досягнення кожної цілі та завдання;
- передбачити всі обставини, що виникнуть внаслідок обрання кожної альтернативи;
- порівняти кожен альтернативу з погляду її значення для досягнення кожної цілі та завдання;
- обрати альтернативу, яка максимізує досягнення цілей.

Критерії, на яких ґрунтується порада:

- ефективність;
- результативність;
- адекватність;
- справедливість;
- відповідність;
- прийнятність.

Підготовка письмових рекомендацій – аналітична записка, звіт.

Аналітична записка за своїм стилем мусить бути ясною, простою і лаконічною. До неї варто включати пропозиції рішень у вигляді матриць або таблиць спрощеної форми.

Схема побудови аналітичної записки:

Кому	– прізвище та посада клієнта
Від кого	– прізвище та посада аналітика
Дата	– дата завершення меморандуму
Тема	– тема одним рядком тексту
Предмет	– виклад проблеми
Рекомендації	– що слід зробити
Обговорення	– чому це слід зробити, можна вказати інші альтернативи
Поради щодо можливих дій	– як і що мусить робити виробник рішення, якщо він згоден із запропонованою тактикою

Звіт

Зазвичай звіти готуються для численної аудиторії, яка складається з осіб, що приймають рішення, а також їх штатних працівників, технічних експертів, представників засобів масової інформації, громадських організацій.

Поради до підготовки звіту

- Не треба роздавати присутнім повний текст звіту. Варто підготувати стислий виклад (або резюме) на 1–5 сторінок, який мусить бути оформлений як і повний звіт.
- Особливу увагу необхідно звернути на структуру звіту.
- Якщо зроблений аналіз містить складні розрахунки, таблиці, діаграми тощо, то слід навести їх у додатках до повного тексту звіту та резюме.
- Єдиного методу підготовки звіту немає. Кожен політичний аналітик вирішує це питання особисто, залежно від ситуації та конкретних обставин.

Поради загального характеру

- Перш за все, аналітик повинен уявити себе на місці того, хто буде читати його меморандум або звіт.
- Завжди необхідно вказувати джерела інформації.
- Необхідно ретельно продумати порядок подання матеріалу звіту. Він мусить відповідати вимогам закону лінійного мислення: визначення проблеми; альтернативи та їх оцінки; рекомендації; кроки, які необхідно зробити для їх втілення.
- Матриці й таблиці є чудовий метод резюме політичних опцій та ілюстрацій взаємозалежності фактів, що залучені до процесу вибору та переваг однієї альтернативи над іншою. Але не слід перевантажувати їх зайвою інформацією.
- Необхідно досягти максимального спрощення тексту та таблиць.
- Обов'язково треба уважно відредагувати текст.

Підготовка до презентації рекомендацій в усній формі

Для підготовки до презентації результатів політичного аналізу треба виходити із головного завдання аналітика: як найкраще підготувати та яким чином подати свої поради клієнтові.

Поради загального характеру:

- доцільно провести репетицію презентації;
- час для повідомлення не має перебільшувати 15 хвилин;
- ретельно підготувати та перевірити роботу технічних засобів;
- не варто зловживати технічними засобами;

Проте найголовніший секрет успіху – практичний досвід з підготовки публічних презентацій, спілкування з різними професійними аудиторіями, вміння відповідати на питання, культура мови тощо.

Висновки до теми 9:

- Вироблення рекомендацій є однією з основних процедур здійснення аналізу політики. Воно вимагає від аналітика вміння перекласти теоретичні уявлення про різні оцінні та практичні критерії вибору політичної альтернативи на мову конкретного рішення. Великої ваги на цьому етапі набуває дотримання таких базових принципів, як здійсненність, перспективність, обтяженість цінностями та етична спроможність рекомендованої політики.

- Існує чимало різних теорій щодо здійснення вибору політики. Кожна з них, беручи до уваги основні принципи аналізу політики, виокремлює ту чи іншу форму раціональності, яка містить певний спосіб обґрунтування вибору практичної дії для вирішення соціальних проблем. Теоретична обізнаність урядовця щодо видів, моделей і теорій раціонального вибору політичної дії значно підвищує його професійну ефективність під час вироблення складних управлінських рішень.

- Вироблення рекомендацій відбувається за чітко визначеними критеріями ефективності, результативності, адекватності, справедливості, відповідності та прийнятності, за якими також здійснюється оцінювання та вибір альтернатив політики. Однак співвідношення цих критеріїв вироблення рекомендацій дещо відрізняються в державному та приватному секторах. До того ж методи аналізу політики містять багато невизначеностей, на які потрібно зважати виробникам рішень.

Нотатки до теми 9:

Тема 10. ВПЛИВ ПОЛІТИКИ, ЇЇ ОЦІНЮВАННЯ ТА ЗМІНИ

План теми

1. Вплив політики.
2. Процес оцінювання політики.
3. Реагування на політику.

1. Вплив політики

Вплив політики є поєднанням її результатів та наслідків.

Результати політики – це те, що реально зроблено адміністративними агентствами в процесі реалізації політичних рішень та заяв (обсяг стягнених податків, кількість побудованих автомобільних доріг, сума сплачених дотацій тощо). Як правило, результати політики можуть бути легко підрахованими та статистично проаналізованими.

Наслідки політики – це очікувані або неочікувані кінцеві результати навмисної урядової діяльності чи бездіяльності.

<i>До характерних вимірів впливу політики можна віднести:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• політика впливає на ті суспільні проблеми й на тих людей, на яких вона спрямована;• політика може мати передбачувані та непередбачувані наслідки або ті й інші одночасно;• політика може вплинути не на ті ситуації або групи, на які вона спрямована;• політика має наслідки як для поточного стану, так і для майбутнього;• впливи політики або програми можуть бути або матеріальними, або символічними.	

2. Процес оцінювання політики

<i>Виділяють декілька форм оцінювання політики:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Оцінювання політики як функціональна діяльність.• Оцінювання політики, зосереджене на процесі управління програмами або проектами.• Систематичне оцінювання.	

<i>Оцінювання може проводитись різними шляхами та методами:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• надання звітів;• проведення громадських або парламентських слухань;• інспекційні відвідування;• кількісне вимірювання результатів;• порівняння отриманих результатів з існуючими стандартами;• аналіз скарг та звернень громадян;• опитування громадської думки.	

<i>Найвідоміші методи оцінювання державної політики:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• експериментальний;• квазі експериментальний;• порівняльний.	

<i>У рамках порівняльного методу можна скористатися такими способами:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• порівняння ситуації до і після реалізації програми;• порівняння ситуації, що склалася після реалізації певної політики, з уявним продовженням тенденції розвитку минулого стану тієї чи іншої проблеми;• порівняння суб'єктів (регіонів, міст та інших населених пунктів, організацій, груп індивідів), які залучені і не залучені до реалізації певної політики;• систематичні опитування.	

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

Результати оцінювання можуть використовуватися для покращання поточної політики або програм та для розробки нових, а також для таких цілей:

- затримання прийняття рішення;
- виправдання та легітимації вже прийнятих рішень;
- відстоювання програми в очах виборців, спонсорів або громадськості;
- відповідності вимогам грантодавців;
- уникнення дискусії щодо майбутніх напрямків програми або політики.

Проблеми оцінювання політики:

- невизначеність щодо цілей політики;
- труднощі у встановленні причинності;
- розпорошення впливів політики;
- труднощі з отримання даних;
- офіційний опір;
- обмеження в часі;
- брак впливу оцінювання.

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

Класифікація результатів політики за принципом розподілення або співвідношення її вигід і витрат.

<i>Великі витрати та великі вигоди</i>
Політика, яка включає широкий розподіл витрат та вигід – соціальні виплати, будівництво загальнонаціональних доріг, охорона правопорядку, протипожежна безпека, освіта та національна оборона, як правило, з готовністю сприймається та інституціоналізується. Суперечки та незгода можуть виникнути стосовно розміщення ресурсів або окремих характеристик, але в цілому такі програми не спричиняють серйозної протидії. Радикальні зміни в політиці такого роду є маловірогідними.

<i>Невеликі витрати та великі вигоди</i>
Деяка політика забезпечує вигоди для великої кількості людей, проте її витрати, принаймні спочатку, залишаються досить невеликими завдяки чітко визначеним суспільним групам. До цієї категорії входять програми з контролю за забрудненням навколишнього середовища, з безпеки автомобільного руху, з контролю за якістю продовольства та ліків, з регулювання надання комунальних послуг, з контролю за безпекою праці на виробництві

Великі витрати та невеликі вигоди

Вигоди деяких політик та програм стосуються досить вузьких груп інтересів, хоча тягар їх витрат лягає на всіх платників податків. До цієї категорії належать: пільги і виплати ветеранам та окремим категоріям населення, сільськогосподарські субсидії, різного роду взаємозаліки, деякі податкові пільги, проекти з "відродження територій", програми боротьби зі стихійними лихами тощо. Ті, хто отримує вигоди від такої політики або програм, має потужний стимул для організації їх підтримки. Політика такого роду заохочує формування груп тиску, спрямованих на її підтримку, часто в тісній взаємодії з відповідними адміністративними агентствами.

Невеликі вигоди та невеликі витрати

Політика або програми, які надають вигоди чітко визначеним групам та покладають витрати на інші чітко визначені групи, мають тенденцію до породження стійкого і тривалого конфлікту серед груп та їх прихильників (наприклад між профспілками та адміністрацією). Конфлікт постійно живиться поправками та інтерпретаціями первинної політики. Зусилля учасників конфлікту також можуть бути направлені на забезпечення скасування політики. У випадку, якщо вигоди та витрати політики сконцентровані на активних, організованих групах, то більшість змін у політиці є результатом або зрушення в балансі сил між групами, або досягнення угод між ними.

Завершення політики

Оцінювання державної політики, невдоволеність її результатами та наслідками, загострення критики з боку політичної опозиції можуть спричинити різну реакцію на неї, у тому числі як вимогу завершити політику, так і пропозиції щодо її продовження з невеликими змінами і покращаннями.

Якщо критика певної політики настільки зростає та посилюється, що її виробники змушені вдаватися до кардинальних дій, то, вірогідніше за все, така політика буде змінена, а не скасована.

Висновки до теми 9:

- Розрізняють результати політики (тобто те, що реально зроблено адміністративними органами в процесі реалізації чи виконання політичних рішень та заяв) та наслідки політики (тобто очікувані або неочікувані кінцеві результати свідомої урядової діяльності чи бездіяльності). Як правило, результати політики можуть бути легко підрахованими, підсумованими та статистично проаналізованими. Дослідники, які вивчають наслідки державної політики, цікавляться досягненням нею своїх цілей, змінами в суспільстві внаслідок її реалізації, ступенем передбачуваності або запланованості цих змін. Вплив політики має декілька вимірів, кожен з яких слід урахувати або під час проведення формального оцінювання, або в ході неформальної оцінки політики. Вплив політики є поєднанням її результатів та наслідків.

- Процес оцінювання політики являє собою підсумовування або оцінку політики щодо її змісту, здійснення, досягнення цілей та інших ефектів. Оцінювання намагається також ідентифікувати чинники, які сприяють або не сприяють успіхові політики. Як функціональна діяльність оцінювання політики може відбуватися протягом усього процесу вироблення політики, а не тільки після її впровадження. Оцінювання може визначити проблеми чи перешкоди, які призводять до відновлення процесу вироблення політики (ідентифікація проблеми, формулювання, прийняття тощо) з метою її продовження, модифікації, зміцнення або скасування.

- Громадяни, групи, політики та чиновники мають власні оцінки й судження щодо ефекту та бажаності політики, ставлячись до неї з підтримкою, негативно або й взагалі індиферентно. Політикам, які приймають рішення, часто доводиться узгоджувати свої оцінки змісту або результативності політики з такими політичними факторами, як тиск прихильників, емоційні апеляції чи передвиборні міркування. Термін "здійсненність політики" означає міркування виробників політики у процесі відбору політичних пріоритетів і програм щодо бажаності, прийнятності та можливості пропонованої політики. Пропозиції політики, які сьогодні розглядаються як нездійсненні, завтра можуть стати здійсненими внаслідок зміни в їхньому змісті або в політичних умовах.

ЗМІСТ

Тема 1.	Аналіз державної політики як сфера наукових досліджень та практичної діяльності	3-7
Тема 2.	Генеза аналізу політики	8-14
Тема 3.	Поняття державної політики та її аналізу	15-20
Тема 4.	Моделі та види державної політики	21-31
Тема 5.	Вимоги щодо роботи аналітика політики	32-34
Тема 6.	Постановка проблеми	35-39
Тема 7.	Визначення критеріїв оцінки альтернатив політики	40-42
Тема 8.	Вибір альтернатив політики	43-50
Тема 9.	Вироблення та презентація рекомендацій	51-57
Тема 10.	Вплив політики, її оцінювання та зміни	58-64

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

Навчальне видання

Романов Владислав Євгенович

РОЗРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(опорний конспект до дистанційного курсу)

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск.....

Редактор.....

Технічний редактор.....

Здано до набору...

Підписано до друку...

Формат...