

Українська Академія державного управління  
при Президентові України

# **Державна політика: аналіз та впровадження в Україні**

Конспект лекцій до навчального модуля

Київ  
Видавництво УАДУ  
2002

ÓÄÊ 32

ÁÁÊ 66.2+66.3/40ÊÐ/

Ä 36

Ñõääëáí î Â÷áí î þ ðääî þ Óêðà¿î ñüêî¿ Àêääàì ¿¿  
ääðæääáí îâî óí ðääê³í ü î ðè Í ðaçèääáí òî â³ Óêðà¿í è.  
Í ðî òî êî è <sup>1</sup> 71/1 â³ä 31 ñ³÷í ü 2002 ð.

Ðíçäëüíóòî î à çàñ³ääáí³ èàòääðè îîè³òîêîâ³¿  
(íðîòîêîèè <sup>1</sup> 7 â³ä 12 ëðòîâî 2002 ð.)

Укладачі:

**В.А. Ребкало**, доктор філософських наук, професор

**В.В. Тертичка**, кандидат історичних наук, доцент

Рецензенти:

**Л.Є. Шкляр**, доктор політичних наук, професор

**Ф.М. Кирилюк**, доктор філософських наук, професор

Ä 36

Державна політика: аналіз та впровадження в Україні:  
Конспект лекцій до навчального модуля / Уклад. В.А.  
Ребкало, В.В. Тертичка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 80 с.

ISBN 966-619-067-2

Матеріали до лекцій з навчального модуля “Державна політика: аналіз та впровадження в Україні” орієнтують слухачів на вивчення теоретичних засад державної політики, основ аналізу. Увагу приділено практичному компоненту здійснення аналізу політики, принципам і методам роботи аналітиків-експертів. Конспект містить список літератури з питань аналізу державної політики та рекомендації щодо змісту і структури аналітичної записки.

Для слухачів зі спеціальності “Державне управління”.

ÓÄÊ 32

ÁÁÊ 66.2+66.3/40ÊÐ/

ISBN 966-619-067-2

© Українська Академія  
державного управління  
при Президентові України,  
2002

# Тема 1. Концептуальні засади аналізу державної політики

## План

1. Передумови становлення аналізу державної політики.
2. Специфіка дефініційного визначення державної політики.
3. Конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства.
4. Науково-прогностичні цілі державної політики.

Початком розвитку державної політики як окремої сфери наукового дослідження можна вважати 60-ті рр. XX ст. Термін *аналіз політики* вперше був вжитий Ч. Ліндбломом (С. Lindblom) у 1958 р. (надалі його широко використовував Е. Дрор). Аналіз політики, який А. Вілдавскі [1] назвав *повідомленням правди владі*, привернув увагу до соціальних наук як засобу покращання людського суспільства. Фактично до середини 70-х рр. заклик Г. Ласвела про орієнтацію соціальних наук на дослідження державної політики набув виразного інституціонального оформлення [2].

Аналіз державної політики як прикладна суспільна наука, навчальна дисципліна і сфера професійної діяльності вперше був застосований у США й Канаді, що мало практичний вияв у зростанні показників діяльності державного сектора цих країн. Підготовка відповідних спеціалістів здійснювалась переважно на факультетах державного управління.

Дещо іншим є підхід до аналізу політики в європейських країнах. Зокрема, в Європарламенті більше уваги приділяють процедурі ухвалення рішень шляхом консультування, співпраці, співрішення, ніж безпосередньо етапам аналізу політики. Зважаючи на інтеграційність європейських країн та введення єдиної грошової одиниці, за статистикою близько 50% рішень Європарламенту було ухвалено кваліфікованою більшістю як співрішення.

Аналіз державної політики є прикладною дисципліною, оскільки досліджує відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювану ними безпосередньо або опосередковано щодо певної проблеми чи сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства. Схематично місце державної політики в системі суспільних наук зображується таким чином (рис. 1).



Рис. 1

Аналіз політики як наука, навчальна дисципліна і сфера професійної діяльності вимагає чіткого й коректного тлумачення понять і дефініцій, адже конструктивність взаємозв'язку політичних наук й аналізу політики значною мірою залежить від правильності усвідомлення наукової термінології. Окремі науковці вважають, що в Україні існує проблема якості аналізу політики і, відповідно, кваліфікації аналітиків-експертів. Незалежно від конкретної проблеми її розв'язанням є порада-рекомендація або структура для її надання. Особливо це стосується України, де відбуваються трансформаційні процеси та існує значна кількість тимчасових рішень, нашвидкуруч відлагоджених структур й інститутів для покращання якості інформації, рішень, оцінки результатів тощо. Усі ці негаразди є стимулами для визнання необхідності запровадження новинок менеджменту, державного управління, оцінювальних підходів тощо. Негативною стороною негрунтовного аналізу й поспіху є намагання зробити найдосконалішу пораду-рекомендацію для замовника. Отже, визначимо деякі перешкоди становленню аналізу державної політики як повноправної наукової дисципліни.

Передусім слід звернути увагу на термінологічну плутанину як серед науковців, так і у ЗМІ. Досить часто у ЗМІ зустрічаються матеріали, в яких політичний аналіз подається як аналіз для політики або політичний аналітик намагається зробити експертну оцінку державної політики. Поняття *аналіз політики*, *політичний аналіз* й *аналіз для політики* мають суттєві відмінності. Спеціалісти, що здійснюють цей аналіз, відповідно називаються *аналітиками політики*, *політичними аналітиками* й *аналітиками для політики*. Причиною такого вживання, на нашу думку, є різне тлумачення терміна "політологія" (від давньогрецьких слів: *politike* - мистецтво управління державою і *logos* - вчення). Фактично під час

зародження на початку 90-х рр. цей термін включав значну кількість понять з англійської мови, де цикл політичної науки викладається під загальною назвою “Political science”. При цьому втрачено розуміння наявності в англійській мові двох еквівалентних понять щодо українського терміна політика: *policy* і *politics*.

Терміни і поняття мають тенденцію змінювати своє первісне значення. Так, термін *політика*, як і термін *держава*, не має єдиної, чітко окресленої дефініції. Багато проблем виникає через некоректне вживання дефініцій:

- *politics* - вияв волі; як діяльність;
- *polity* - група людей, через яких виявляється ця воля; як форма;
- *policy* - як безпосередня політика; як зміст.

Аналіз цих дефініційних понять дає змогу зробити висновок, який підтверджує філософські трактування давньогрецьких політологічних шкіл, політичної теорії Ренесансу і теорій кінця XIX ст. про політику як вибір з кількох наявних можливостей (англійський термін *policy (public policy)* є досить комплексним та всеохоплюючим).

Аналіз вживання українського поняття *політика* свідчить про неоднозначність його розуміння через відповідність двом дещо відмінним поняттям (*politics* і *policy*) в інших мовах (наприклад англійській) та проблеми кваліфікованого перекладу. Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі (О. Кілієвич) [3]:

- політика (*politics*) - це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики;

- політика (*policy*) - це план, курс дій, або “напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше”. Саме в такому контексті розуміється термін *державна політика* загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом термінами є програма і стратегія (але не синонімами). Відповідно, політика як курс або напрямок дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики.

Процес взаємозв'язку *politics* і *policy* є малодослідженим і перспективним для української наукової школи в аналізі взаємо

впливу *politics* і *policy*, оскільки репрезентує політичний аналіз політики та потребує глибоких мультидисциплінарних знань, умінь і навичок. Схематично він зображується таким чином (рис. 2).

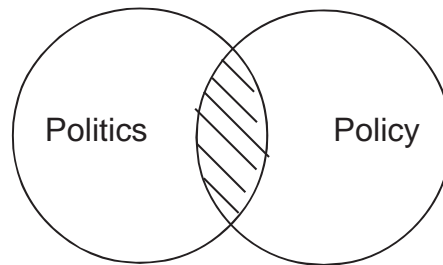


Рис. 2

Отже, чітке усвідомлення відмінностей та взаємозв'язку між поняттями *politics* і *policy* сприятиме утвердженню в українській науковій літературі термінологічної чистоти і коректному застосуванню політичного аналізу й аналізу політики до вирішення суспільних проблем. Для зручності й чіткості розуміння терміна *політика* як *policy* і дистанціювання від *politics* є можливість заміни його словом *програма*: якщо зміст словосполучення суттєво не змінюється, то це є політика як *policy* (державна політика - державна програма; культурна політика - культурна програма тощо), в інших випадках йдеться про політику як *politics* (адже має недолугий зміст фрази “вдаритися в програму; програма - брудна справа тощо”).

Виходячи із контексту і змістових особливостей поняття *public* (державна, публічна, громадська, суспільна) *policy* доцільніше вживати його як *державна політика*, *policy analysis* - як *аналіз політики*, *public policy making* - *процес вироблення державної політики* і, відповідно, *public policy analysis* - *аналіз державної політики*.

На нашу думку, оптимальним є таке визначення: **державна політика - це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства.** Виходячи з такого трактування державної політики виділимо кілька характерних її рис:

- державна політика - це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована діяльність/бездіяльність, що розробляється для досягнення поставленої мети (хоча не завжди досягає задекларованого);

- політика охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі діяльності/бездіяльності урядовців, розробку політики і її впровадження;

- не всяка політика втілюється в життя через владні структури, досить часто використовуються приватні організації чи окремі особи;

- державна політика є відповіддю на суспільні вимоги чи вимоги діяльності/бездіяльності учасників процесу політики: законодавців, бюрократів, груп інтересів, громадян тощо;

- політика - це дієвість/пасивність державних інституцій, а не їх плани (голослівна декларація); саме така політика аналізується й оцінюється;

- державна політика може бути позитивною, коли певні проблеми вирішуються, й негативною - за умови дії/бездіяльності, не досягнення поставленої мети чи досягнення протилежного;

- державна політика засновується на законі, тобто вона має бути легітимною. У сучасному суспільстві фіскальні, регулятивні чи контрольні дії сприймаються як легітимні, і все ж легітимність є необхідною, але недостатньою умовою ефективної державної політики;

- державна політика ґрунтується на монополії держави на законний примус чи насильство, тобто державні органи використовують певну шкалу інструментів для досягнення мети політики;

- слід розрізняти просто рішення й політику. Щоденні урядові рішення, продиктовані як політикою, так і обставинами, спонукають до проведення якоїсь політики, але окремо кожне з них не є політикою.

Крім того, важливо розрізняти аналіз політики та відстоювання політики. Перший вид діяльності вимагає критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних знань, другий - організаційних умінь, ораторського мистецтва, переконливості та наполегливості, вміння *грати* на політичній сцені. Тобто аналіз політики - це пояснення причин та наслідків державної політики, а відстоювання політики - здійснення заходів для закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною. До того ж розробка наукового знання про фактори, які впливають на державну політику, та про її наслідки є необхідною умовою активного відстоювання політики, тобто намагання за допомогою спеціальних заходів закріпити і зберегти певний напрям політики.

Отже, аналіз державної політики - це порада-рекомендація щодо альтернативи-стратегії наряду діяльності державних інституцій, зорієнтована на вирішення проблеми чи сукупності проблем, яка ґрунтується на суспільних цінностях.

Взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступального демократичного суспільного розвитку. Аналіз політики є “кваліфікованим застосуванням інтелекту до суспільних проблем” [4, с. 41], і суспільні цінності суттєво впливають на процес вироблення і впровадження державної політики.

Навколишнє середовище містить усі елементи суспільної системи: соціальний, економічний, біологічний - все, що створює її зовнішні межі. Суспільне середовище впливає на формування політики через групову політику, безпосередньо самих політиків тощо на всіх етапах державної політики. Процес політики потребує певних ресурсних затрат і має кінцевий результат (рис. 3).

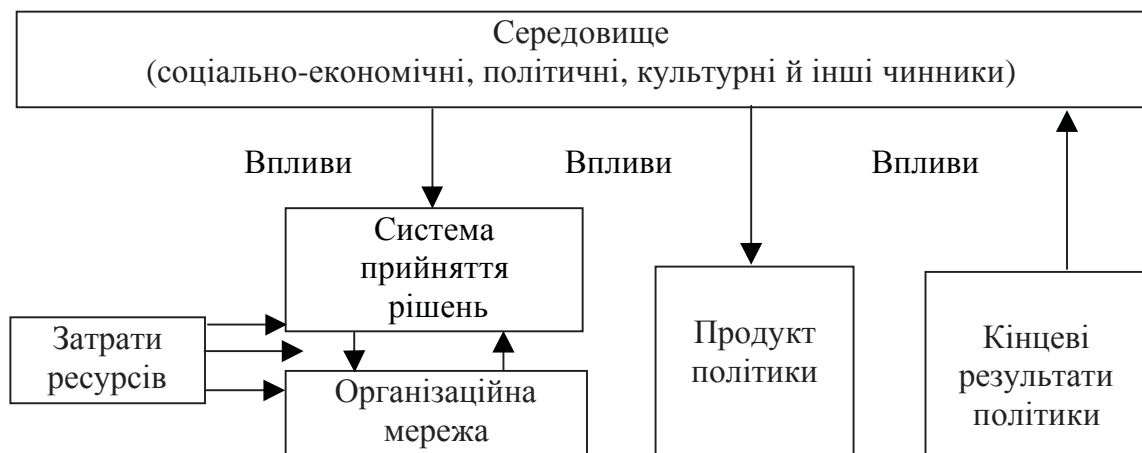


Рис. 3

Соціально-економічні умови водночас є суб’єктом і об’єктом впливу політики, адже навколишнє середовище може лімітуватися й регулюватися ефективною політикою. До поняття середовища належать:

- географічні характеристики: клімат, ресурси, топографія тощо;
- демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення;



- політична культура;
- соціальна структура суспільства;
- економічна система.

Надзвичайно важливим фактором впливу є система національної безпеки країни. Змінні середовища, до яких відносять соціально-економічні, політичні, фізичні, змінюються з часом і справляють системний вплив на результати і наслідки державної політики (рис. 4).

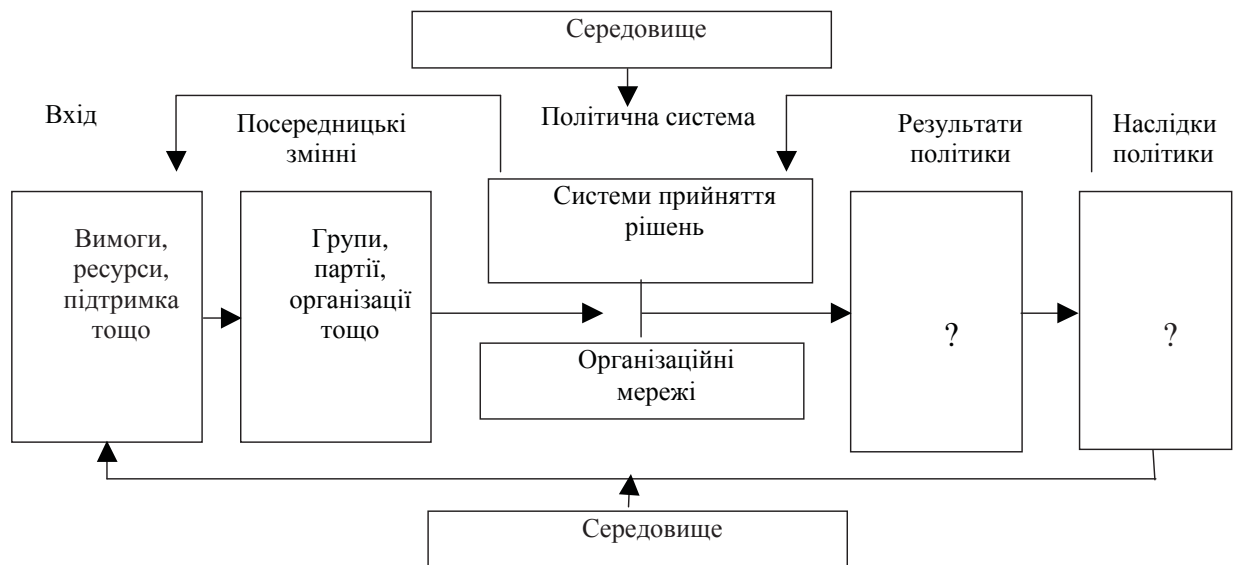


Рис. 4

Внески в політичну систему з навколишнього середовища складаються з вимог і підтримки, потреб і ресурсів, необхідних для вирішення проблеми. Йдеться про заклики до дій, які б задовольнили інтереси й потреби населення, а також підтримку результатів виборів, сплату податків, виконання законів, зокрема згоду з рішеннями й діями політичного керівництва, спрямованими на реалізацію вимог і потреб.

Результати політики містять законодавчі акти, укази, постанови, юридичні рішення та ін., що має своїм наслідком конституювання державної політики. Сюди також належать відповідні програми й послуги з боку державних органів, спрямовані на вирішення суспільних проблем. Непередбачуваність впливу середовища та його змінних може суттєво змінювати наслідки політики.

Загалом вплив політики виявляється у двох аспектах:

- результати політики - реальні результати, досягнуті через діяльність державних інституцій у процесі реалізації напряму державної політики;

- наслідки політики - очікувані/неочікувані кінцеві результати діяльності/бездіяльності державних інституцій.

Результати політики можна підрахувати, підсумувати й статистично проаналізувати. Однак у житті, як правило, підраховують лише досягнення, адже під тиском заінтересованих груп та осіб державні установи переважно зосереджують свою увагу на оцінці результатів політики (“ілюзія прогресу”) і тим самим нівелюють справжні наслідки і вплив політики. Для обчислення дійсного впливу політики слід поєднати її результати і наслідки.

Окремого висвітлення потребує питання необхідності і меж втручання держави в економічну сферу, тобто неспроможності ринку і влади.

Проблеми взаємовідносин вільного ринку і держави мають досить складну архітектоніку. Суперечки навколо державно-політичного втручання в економічну сферу мають тривалу історію, а ліберально-демократичні режими, що стимулюють амплітудний суспільний розвиток, сприяють узгоджено-поступальному зростанню добробуту в цих країнах.

Ефективна суспільна система вимагає нагального державного втручання. Незважаючи на досконалість ринкових механізмів, останні все ж мають деякі недоліки, що виявляються як через їх абсолютизацію, так і через неповноцінне застосування. (Хоча слід відзначити критичне переосмислення кейнсівського аналізу, якому присвячені роботи М. Фридмена, що виступав проти програми регулювання попиту заходами державного втручання в економіку і проти політики бюджетного дефіциту як заходу активізації сукупного попиту.) Про ринкові невдачі та економічне обґрунтування державного втручання в суспільне життя досить докладно йдеться в численних дослідженнях, передусім про неспроможності ринку, як ситуацію, коли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно. Сюди традиційно відносять:

- суспільні блага;
- зовнішні ефекти;
- природні монополії;
- інформаційну асиметрію;
- існування неповної (недосконалої) конкуренції;
- неспроможності ринку з огляду на соціальні, моральні й політичні чинники.

Це загальноприйняті постулати для втручання держави через проведення відповідної політики та застосування певних методів

державно-політичного регулювання економічної сфери. Але слід мати на увазі, що ефективність - не єдина суспільна цінність, людська гідність, економічна свобода та участь у прийнятті державно-політичних рішень також є цінностями суспільного розвитку. До того ж неофіційні обмеження в сучасних економічних системах набувають все більшої значущості й спрямовані на координацію повторюваної людської взаємодії, серед яких розширення, вдосконалення і видозмінювання офіційних правил, суспільно схвалені норми поведінки, добровільно обрані стандарти поведінки.

За відсутності ринкових невдач та виробництва суспільно необхідних товарів уряд фактично тільки перерозподіляє доходи (ресурси). Система приватних підприємств забезпечує найефективніше використання ресурсів. У разі ж значних ринкових невдач (недобросовісна конкуренція, недостовірність інформації, недосконалість конкурентних ринків, екстерналій, брак товарів суспільного споживання та безробіття) існує небезпека того, що ринок буде неефективним (за критерієм Парето).

З огляду на державно-політичне регулювання економічної сфери зазначимо, що держава виконує свої функції, використовуючи різноманітні методи, до яких ринкова система, в свою чергу, висуває певні вимоги.

1. Виключаються будь-які дії держави, що порушують ринкові зв'язки. Неприпустимими є, наприклад, тотальне директивне планування, натуральний розподіл виробничих ресурсів та предметів споживання (фонди, талони, купони, картки та ін.), всеосяжний контроль над цінами тощо. Однак це не означає, що в умовах ринкової економіки держава знімає з себе будь-яку відповідальність, скажімо, за рівень і динаміку цін. Навпаки, держава повинна уважно стежити за цінами і, спираючись передусім на економічні методи управління, не допускати їх безконтрольного інфляційного зростання. Слід зазначити, що саме в цьому питанні держава має набагато більше можливостей за існування ринкової економіки, ніж при адміністративному ціноутворенні.

2. Впливати на ринок як на систему, що здатна самонастроюватись, можна переважно економічними методами. Якщо держава буде покладатись виключно на адміністративні методи, то вона може зруйнувати ринковий механізм. Однак це не означає, що в розвиненому ринковому господарстві адміністративні методи взагалі не можуть застосовуватися, їх використання в деяких випадках не тільки допустиме, а й необхідне.

3. Економічні регулятори не повинні послаблювати або замінювати ринкові стимули і заважати ринкові. Якщо держава ігнорує цю вимогу, не звертає уваги на те, як вплине дія економічних регуляторів на механізм ринку, останній починає давати збої.

4. Використовуючи економічні регулятори, держава повинна постійно контролювати позитивні й негативні ефекти, що виникають при цьому, а також нести політичну й економічну відповідальність за довготривалі наслідки своїх рішень.

5. Необхідно враховувати національну специфіку, яка суттєво впливає на економічну діяльність. Своєчасне врахування українського менталітету, збереження позитивних історичних традицій господарювання, точні оцінки варіантів економічної поведінки не абстрактних виробників і споживачів, а сучасних громадян України становить ті вимоги, без урахування яких держава не зможе налагодити ефективне функціонування й регулювання економіки.

Економічні й адміністративні методи тісно взаємопов'язані, адже будь-який економічний регулятор містить елементи адміністрування, оскільки контролюється тією чи іншою державною службою. У країнах з розвинутою ринковою економікою адміністративні методи давно стали невід'ємною складовою державного механізму, але при цьому питання про їх заміну не порушується.

Визнаючи необхідність державно-політичного регулювання економічної сфери, відзначимо два важливих його обмеження:

- демонстрація (хоча б принципова) певного способу втручання в ринок для задоволення потреб усіх індивідуумів без заподіяння шкоди жодному (*вдосконалення за Парето*);
- демонстрація спроб зарадити ринковим невдачам, коли процеси політики й бюрократичні структури демократичного суспільства не втручаються у пропонуване *вдосконалення за Парето*.

У цілому ж існування ринкових невдач передбачає певний простір для урядової діяльності, але не зумовлює того, що конкретна державна програма (спрямована на виправлення ринкової невдачі) стає обов'язковою і бажаною. Оцінкою ефективності є не лише цілі програми, а й практичне їх втілення.

Водночас варто підкреслити, що світова практика активної участі держави в економічних процесах, досвід реалізації великої кількості державних програм довели неспроможність влади ефективно виправляти ринкові невдачі. Вирізняють кілька основних причин неспроможності влади досягти декларованих цілей державного втручання:

- неповна поінформованість: уряд не завжди вчасно отримує всю інформацію, необхідну для прийняття найкращих державно-політичних рішень; до того ж існує поняття достовірності інформації (її фільтрація відповідними структурами: від лобістських груп до бюрократичного апарату);

- недостатній контроль за реакцією приватного сектора та нездатність державних структур повномасштабно передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень;

- обмеженість можливостей суспільства щодо контролю над владними структурами: існування загрози надмірного зростання державного апарату і, відповідно, збільшення витрат на його утримання;

- недосконалість процесів політики (зокрема при ухваленні державно-політичних рішень): лобіювання, взаємопідтримка, бюрократичні ігри тощо нівелюють значущість суспільних інтересів;

- для новоутворених держав характерні недостатня компетентність політиків, державних службовців, нерозвиненість державних інститутів.

Розуміння творцями державної політики як неспроможностей ринку, так і неспроможностей влади свідчить про їхню професійність. Тут існує кілька проблем, властивих обмеженню державного втручання. Це передусім проблеми, характерні для:

- прямої демократії: парадокс голосування, інтенсивність уподобань і пакетування позицій;

- представницької влади: вплив організованих інтересів, географічні виборчі округи, обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами, позування перед громадськістю;

- бюрократичного забезпечення: проблеми державних інститутів, труднощі оцінювання наданих послуг, обмежена конкуренція, захист прав державних службовців, бюрократичні ігри з державно-політичними рішеннями;

- децентралізації: розмиті повноваження, фіскальні зовнішні ефекти.

Отже, тісний взаємозв'язок державної політики і соціально-економічних умов розвитку суспільства зумовлює необхідність і визначає межі державного втручання у суспільні сфери.

Найважчими етапами аналізу політики є вибір пояснення чітких цілей політики та виявлення наявних обмежень. Цілі, за визначенням Л. Пала [4, с. 33], - це кінцевий стан або результати, яких прагнуть досягти державні органи; політика охоплює страте

гію і засоби такого досягнення. Адже, як зауважують деякі дослідники, цілі (мету) можна розрізняти за такими характерними ознаками: вони розмаїті, суперечливі та нечіткі; цілі пов'язані з низкою проблем, тому досить імовірно, що вони будуть непослідовні й навіть неоднозначні. Вибір цілей - це насамперед бачення перспективи розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. Державній політиці притаманне розмежування понять - цінності, цілі, завдання. Виходячи з цілей розробляються альтернативи-стратегії для їх досягнення, які містять сукупність конкретних завдань і заходів. Тобто існує своєрідний ланцюг: суспільні цінності  $\Rightarrow$  цілі політики  $\Rightarrow$  альтернативи-стратегії досягнення цілей  $\Rightarrow$  завдання і заходи реалізації.

Принциповим є розуміння того, що вибір цілей держави - це вибір пріоритетів на рівні основних напрямів державної діяльності, пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування всіх її видів, зокрема державної політики, та використання наявних ресурсів, стан розвитку держави, її місце в світі та ставлення до неї інших держав, які утворюють її зовнішнє середовище, і, зрештою, її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Фундаментальні цілі державної політики, як правило, фіксуються в спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах. Наприклад, основна мета нашої держави визначена в Конституції України: Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [5].

Реальна демократія передбачає надання встановленню цілей у державній політиці об'єктивно зумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру з відповідними механізмами дії. Цілі держави зумовлюють відповідний напрям державної політики, тому важливим є врахування притаманної суб'єктові системи цінностей, розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта щодо напряму перспективного розвитку.

Для України характерне визначення цілей державної політики з урахуванням таких базових цінностей:

- людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю і суспільством;
- державність, добробут населення та національна безпека;
- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;
- послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, прав і свобод людини, побудова правової держави, становлення громадянського суспільства.

Нечіткість формулювання цілей є звичайним явищем на початку аналізу політики, що пояснюється двома причинами:

- замовник не хоче або не може (зважаючи на певні міркування) назвати справжні, реальні цілі аналізу, постійно перебуваючи в певному контексті політики (тиск *політичної доцільності*), що зумовлює певну тактичну поведінку та спосіб життя;

- невизначеність цілей, оптимальних для конкретного напрямку державної політики, через погану структурованість або неструктурованість суспільних проблем. Тому визначення конкретних, чітких і недвозначних цілей можливе після надання замовникові докладного опису проблемної ситуації.

При визначенні цілей особливу увагу слід приділити таким поняттям, як ефективність і справедливість. Слід зазначити, що при аналізі, особливо з погляду економічної доцільності й ефективності, враховується виключно сукупна ефективність і мало уваги приділяється розподільчим та іншим цілям як альтернативним варіантам політики. Тому з'ясування наявності інших цілей, важливих для процесу політики, необхідне для аналізу державної політики.

Цілі державної політики класифікуються за двома великими групами:

- головні (самостійні) цілі - цінності, які суспільство зберігає і гарантує заради них самих: людська гідність, справедливість, ефективність самоусвідомлення та самореалізації, моральність тощо;

- інструментальні цілі - умови, які полегшують досягнення головних (самостійних) цілей. Їх часто називають обмеженнями через належність до них таких категорій, як здійсненність політики і наявність бюджетних коштів та необхідність дотримуватися певних умов адміністрування. Доречність здійсненності політики як мети політики викликає сумнів через можливість зловживань у процесі аналізу. Ресурсні і бюджетні обмеження, брак адміністративної інфраструктури чи кваліфікованого персоналу можуть бути вирішальними в аналізі політики. Тому необхідно мати перелік цих обмежень для підтримання процесу аналізу і здійснення альтернативних варіантів політики.

При виборі мети необхідно зважати на її потенційність, оскільки неможливо описати всі придатні цілі для всіх потенційних проблем (список може охоплювати ефективність, рівність, людську гідність, здійсненність політики, наявність бюджету тощо). Розме

жовуюючи категорії *цілі - заходи - критерії*, слід мати на увазі, що взаємозв'язок мети з результатом дорівнює результативності державної політики. Крім того, вибір цілей є відносно не-суперечливим, тому конкретизації цілей досягають шляхом розумного компромісу між ними, що є важливим результатом аналізу політики. Характеризуючи взаємозв'язок між цілями та варіантами політики, зазначимо, що останні можуть впливати на вибір цілей.

Цілеутворення як процес кристалізації цілей в аналізі державної політики має свої закономірності, як-от:

- залежність уявлення про цілі та способи їх структуризації від стадії ознайомлення з процесом;
- зв'язок мети з внутрішніми та зовнішніми чинниками;
- можливість зведення завдання формулювання головної мети до завдання її структуризації;
- виявлення в структурі цілей закономірності цілісності.

Градація цілей також допомагає скоротити їхню кількість, адже чим менше їх, тим вища ефективність державної політики (якщо цілей десять, то невиконання однієї з них свідчить про 90% ефективності політики, а коли їх всього дві, то нездатність виконати одну з них становить уже 50% ефективності). Тобто для державної політики важливе значення має розмірність цільової функції - кількість цілей визначає сферу державного регулювання. Сфера застосування регулятивних функцій держави більша при командно-адміністративній системі, ніж у демократичному суспільстві. Існує ще одна закономірність у суспільному розвитку: що більший досвід у демократизації країни, то невпинніше відбувається скорочення масштабу державного регулювання і відповідне скорочення розмірності цільової функції.

Щодо терміну досягнення цілей, то необхідно враховувати такі переважні наслідки, як прикінцевий результат досягнення певних цілей, який можна отримати лише протягом певного і досить стислого терміну. Для макроцілей - досягнення протягом тривалого часу, вони охоплюють більше однієї мети. Отже, найпоширенішою є градація досягнення цілей у термінах:

- для довготермінових (макроцілей) - п'ять і більше років;
- для середньотермінових - від одного до п'яти років;
- для короткотермінових - один рік.

Встановлення цілей державної політики надзвичайно важливе для її аналізу і впровадження. Чітке й конкретне визначення



цілей українського суспільства є обов'язковою й необхідною умовою його ефективно-поступального розвитку.

Отже, методологія дослідження державної політики ґрунтується як на досягненнях вітчизняної наукової школи, так і на здобутках зарубіжних наукових підходів.

### Запитання для самоконтролю:

1. Коли вперше був вжитий термін “аналіз політики”?
2. Як Ви розумієте поняття *policy* і *politics*?
3. У чому відмінності *аналізу політики*, *політичного аналізу* й *аналізу для політики*?
4. Які складові поняття *середовище аналізу політики* Ви можете назвати?
5. Які особливості неспроможностей ринку і неспроможностей влади в суспільстві, що трансформується?
6. У чому, на Вашу думку, особливості цілеутворення?

## Тема 2. Типологія та модельний аналіз державної політики

### План

1. Типи державної політики.
2. Моделі досягнення державно-політичних процесів.

Існує традиційний, поширений серед науковців, погляд, що типи державної політики безпосередньо впливають на варіанти можливих державно-політичних рішень. Класифікація державної політики за критерієм масштабу та цілей включає такі типи: субстантивна, процедурна, розподільча, регулятивна (політика конкурентного регулювання), політика протекціоністського регулювання, саморегулятивна, перерозподільча, матеріальна, символічна, зі змістом колективних чи приватних благ.

До *субстантивної політики* належить усе, що уряд збирається робити: будувати лікарні, дороги, мости, виплачувати компенсації та встановлювати пільги, забороняти тіньове виробництво тощо. Така політика прямо розподіляє серед людей вигоди й витрати.

*Процедурна політика* стосується питань, які мають вирішуватися, і суб'єктів вирішення. Вона містить закони щодо створення адміністративних агентств, визначення їх юрисдикції, уточнення процесів та методів, які вони можуть застосовувати для реалізації своїх програм, забезпечення відповідного контролю за діяльністю агентств. Однак процедурна політика може мати важливі субстантивні наслідки. Часто для затримання або запобігання прийняттю субстантивних рішень використовуються саме процедурні питання. Можливість маніпулювання процедурними правилами призводить до затримання розробки й особливо впровадження державної політики.

Залежно від впливу політики на суспільство та відносин між тими, хто бере участь у формуванні політики, вирізняють *розподільчий тип*, що передбачає розподіл послуг або вигід між певними суспільними сегментами: індивідами, групами, корпораціями, громадами тощо. Зазвичай така політика залучає державні кошти для допомоги одному чи кільком учасникам суспільного процесу (допомога фірмі, що має серйозні фінансові проблеми) або досить широкому колу зацікавлених осіб (безоплатне медичне обслуго

вування). Політика розподілу використовується для сприяння діяльності приватного сектора або для надання прямих переваг певним групам суспільства на індивідуальній адресній основі. Найзагальнішою її формою є прямі виплати або субсидії для підтримання певного рівня прибутків. Прийняття рішень у процесі здійснення політики розподілу пов'язане з бюджетним процесом і спрямоване на забезпечення кожного принаймні мінімальним обсягом послуг.

Специфіка *розподільчої політики* в тому, що ті, хто претендує на отримання вигід, зазвичай не конкурують безпосередньо, а переможець виявляється після відбіркової процедури. Відповідно, конфлікти зведені до мінімуму, оскільки кожному надається можливість бути “переможцем” у цьому процесі. Отже, така політика створює тільки переможців і прямо не визначає коло тих, хто програв.

*Регулятивна політика* накладає обмеження на поведінку індивідів та груп (це відрізняє її від розподільчої). За допомогою цього підходу підтримується певний рівень конкуренції за таких умов ринку, коли необмежена конкуренція заподіювала б шкоду суспільству. Вона зменшує свободу дії тих, на кого спрямований її регулятивний вплив: власників фірм, бізнесменів, банкірів, власників розважальних закладів тощо. Найпоширенішим типом регулятивної політики є політика регулювання кримінальної поведінки проти особистості та власності, наприклад контролю за продажем вогнепальної зброї тощо. Специфікою регуляторної політики є конфлікт між двома групами: одна з них намагається встановити контроль над іншою (остання чинить опір, демонструючи, що система контролю непридатна або зовсім не потрібна). Регуляторне рішення чітко вирізняє переможців і тих, хто програв (переможці вважають себе обділеними, оскільки отримали менше, ніж розраховували). Крім того, зважаючи на складність визначення всіх цілей та наслідків регулятивної політики, зазначимо, що коли переможцем стає група людей, що відстоюють суспільні інтереси, то вона може й не отримувати безпосередньої матеріальної вигоди. Розрізняють такі варіанти регулятивної політики:

- встановлення загальних правил поведінки (бажані й небажані дії). Регуляторні дії місцевого самоврядування означають контроль за розгортанням бізнесових структур, фінансовою практикою, тарифами тощо;
- захист прав споживачів через встановлення стандартів якості товарів і послуг;

- надання вигід одним за рахунок інших (відмова іншим).

Регулювання шляхом контролю на ринку появи нових структур або шляхом постачання/непостачання ресурсів, а також рішення щодо надання пільг чи відмови в них.

За допомогою політики *протекціоністського регулювання* прагнуть обмежити конкуренцію, вимагаючи при цьому від зайнятих дотримуватись певних правил у своїй діяльності. Діяльність у межах таких правил дає змогу захистити населення від шкідливих або шахрайських дій приватних фірм. До зазначеного типу політики можна віднести регулювання банківської діяльності, відповідні вимоги до фінансових ринків, санкціонування державними інстанціями випуску ліків та інших медичних препаратів перш ніж вони надходять у продаж, а також регулювання певних видів бізнесу та практичної діяльності профспілок. Політика протекціоністського регулювання спрямована на захист населення, але допускає настільки високий рівень конкуренції в умовах ринку, наскільки це можливо.

*Саморегулятивна політика* за технологією подібна до регулятивної, оскільки також передбачає стримування або контроль певних питань чи груп. Вона підтримується групами, які “саморегулюються” для захисту або просування інтересів своїх членів. Ліцензування діяльності професійних груп (від аукціоністів до адвокатів) є прикладом саморегулятивної політики. Але залишається питання: наскільки ліцензування поліпшує якість послуг, що надаються населенню.

*Перерозподільча політика* репрезентує урядові зусилля щодо розміщення багатства, доходу, власності чи прав серед широких верств населення. Така політика перерозподілу є джерелом незгоди й конфлікту (наприклад між правлячою та опозиційною партіями). Цей підхід спрямований на перерозподіл рівня добробуту або прибутків у суспільстві та зміну певних політичних і громадянських прав, які ґрунтуються на практиці минулих часів і не відповідають теперішнім соціальним та суспільним цінностям. Прикладом політики перерозподілу є системи прогресивного оподаткування прибутків, за яких ті, хто отримує більші прибутки, сплачують більші податки, ніж ті, хто отримує менші доходи.

У цілому така політика перерозподіляє ресурси від багатих до бідних (хоча можливий і зворотний напрям). Прийняття рішень у межах політики перерозподілу досить ускладнене, оскільки передбачає переміщення грошей, прав чи влади (небажання віддава

ти). Характерна риса політики перерозподілу - поява “переможців” і тих, хто зазнав поразки у процесі прийняття державно-політичних рішень. Те, що втрачає певна особа чи група осіб, отримує інша особа чи група. Отже, політика перерозподілу - занадто політизований процес прийняття рішень, що спричиняє найбільше конфліктів у процесі політики.

*Матеріальна політика* реально наділяє учасників процесу політики матеріальними ресурсами чи накладає на них додаткові витрати (наприклад, законодавство щодо мінімальної заробітної плати є матеріальною політикою за змістом і за ефектом). Тобто матеріальна політика значною мірою впливає як на суспільство в цілому, так і на кожного громадянина зокрема.

*Символічна політика* на відміну від матеріальної справляє незначний вплив на людей. Вона не розподіляє матеріальних ресурсів (вигід і витрат), а спрямована на підтримання таких суспільних цінностей, як мир, благополуччя, патріотизм, справедливість, охорона довкілля тощо. Часто символічна політика суттєво впливає на все суспільство (і матеріально також). Наприклад, охорона довкілля спочатку має вигляд добрих намірів, але поступово потребує значних матеріальних витрат. Ця політика на стадії вироблення може визначатися як матеріальна, а через відсутність фактичних рішень перетворитися на символічну. Можливий і зворотний шлях.

Слід зазначити, що чітко розмежувати матеріальну й символічну політику досить складно, оскільки лише практичне втілення в життя тієї чи іншої політики може дещо кристалізувати її як матеріальну чи символічну.

Державна політика також містить *колективні* (неподільні - не можуть бути забезпечені окремому індивідові: чисте повітря, оборона країни, безпека тощо) і *приватні* (подільні - можуть бути поділені, придбані або надані окремим індивідам з одночасним обмеженням інших) *блага*. Характерна особливість приватних благ у тому, що вони досить часто є різноманітними соціальними благами: охорона здоров'я, державне житло, національні парки, комунальні послуги тощо. Крім того, інколи за їх використання стягується плата.

Погляд на державну політику як таку, що має використовувати виключно колективні блага, нівелюється суспільним сьогоденням. Ми є свідками поступового перетворення шляхом владних дій приватних благ у суспільні, за які мусить платити все суспільст

во (забруднення довкілля, безробіття, захворювання розглядаються не як приватні і змушують більше платити за утримання системи здоров'я, освіти, культури тощо). Тенденції до розширення колективних благ за рахунок приватних опонує концепція приватизації - підтримання і заохочення зосередження урядових програм у приватному секторі, тому що він є ефективнішим у наданні послуг.

Для України характерні трансформаційні процеси, що зумовлюють постійну видозміну типів державної політики. Швидке розширення приватних благ за рахунок колективних і, навпаки, зосередження на символічному типі політики на початковому етапі державотворення та усвідомлення значущості матеріального типу в середині 90-х рр. демонструє використання майже всього переліку типів державної політики.

У цілому модель - це основа для аналізу, адже вона зосереджує увагу на докладній характеристиці розбіжностей між егоїстичними інтересами особи (користь) та сукупним суспільним добробутом, центр якої - вихідна позиція для визначення проблеми політики, що має такі застереження.

- Слід уникати загрози редукціонізму (не ідентифікувати максимізацію користі як максимізацію достатку). Крім того, велике значення має неекономічна сфера суспільного життя. (Недоліком багатьох економічних аналізів є недооцінка соціологічних, психологічних та інших суспільних чинників.)

- Ефективність - не єдина мета державної політики. (Під ефективністю розуміється найбільша кількість здобутих суспільством благ за наявних обмежених ресурсів. Вона поділяється на два типи: виробничу та ефективність розподілу.) Необхідна реалістична характеристика структури *проблема-аналіз*, що сприятиме інтеграції в аналітичний процес інших цілей, та застереження для обстоювання суспільних цінностей.

Оскільки моделювання державно-політичних процесів здійснюється за допомогою обмеженої кількості чинників і досягається завдяки абстрагуванню та відмежуванню від тих, які не варто враховувати, пропонуємо наше розуміння моделі в контексті державної політики. **Модель державної політики - це концептуальний підхід словесного опису державно-політичного процесу.** У повсякденному вжитку модель є відбитком того, що існує в реальному житті, але в іншому масштабі чи вимірі, й має такі характеристики:

- спрощує та робить зрозумілою саму ідею державної політики;

- визначає найважливіші аспекти суспільних проблем;
- допомагає у спілкуванні, коли описуються суттєві риси державно-політичної діяльності;
- зосереджує зусилля на важливих (нехтуючи несуттєвими) аспектах державної політики;
- пояснює державно-політичні рішення та їх можливі наслідки.

Дослідники виокремлюють низку теоретичних моделей досягнення державно-політичних процесів: інституціональна, процесуальна, консенсусна, елітна, конфліктологічна, групова, плюралістична, раціональна, інкрементальна (нарощувальна), ігрова, теоретична, суспільного вибору, марксистська, функціональна, системна та інші.

*Інституціональна модель* розглядає процес політики з позиції задіяних у ньому державних структур та їх взаємодії. Інституціональний підхід є основою для вивчення діяльності влади. Важливість аналізу законодавчих, виконавчих та судових інститутів має три аспекти:

1) політика може бути правовою або легітимною. Аналізується лише діяльність державних інституцій;

2) здійснення державної політики через прийняття законів означає, що політика охоплює суспільство в цілому. Отже, кожен громадянин має виконувати прийняті державно-політичні рішення, а ці рішення, в свою чергу, стосуються кожного громадянина;

3) державні інститути можуть примусити громадян виконувати державно-політичні рішення шляхом запровадження системи штрафів і покарань для тих, хто їх не виконує.

Інституціональний підхід допомагає зрозуміти процес політики через систему контролю і врівноваження та розмежування гілок влади згідно з Конституцією. Державним інститутам надаються певні повноваження і функції, які допомагають визначити майбутні дії кожного інституту. Таким чином, інституціональний підхід може розпочати запровадження системи, в межах якої здійснюватиметься процес прийняття державно-політичних рішень. Важливість даного підходу зумовлена тим, що владні структури є структурованими моделями індивідуальної та групової поведінки, які тією чи іншою мірою впливають на зміст державної політики. Крім того, зміна структур не приводить автоматично до змін у державній політиці, оскільки потрібне поглиблене дослідження зв'язків між структурою і політикою.

*Процесуальна модель* співвідноситься з етапами процесу політики: усвідомлення проблеми, формулювання політики, впровадження політики та її оцінка. Така модель описує види діяльності процесу політики, але не відповідає на запитання щодо механізму прийняття державно-політичних рішень.

Однак такий підхід дає змогу аналітикам вивчати те, як приймаються рішення або як вони повинні прийматися, та сприяє кращому розумінню діяльності, пов'язаної з процесом вироблення державної політики, оскільки шляхи та способи розроблення політики впливають на зміст державної політики, і навпаки.

Слід зважати й на те, що зміни в процесі вироблення державної політики не завжди приводять до зміни змісту політики, оскільки цей процес має певні соціальні, економічні, технологічні обмеження, які сприяють тому, щоб він був відкритим/закритим, конкурентним/неконкурентним, плюралістичним/елітарним тощо. Надання переваги відкритій, демократичній, плюралістичній політичній системі не означає обов'язковості продукування відповідної політики у сфері національної оборони, освіти, здоров'я тощо. Зв'язок між змістом і процесом потребує поглибленого вивчення і з'ясування.

*Модель груп* згідно з груповою теорією, яка застосовується в державній політиці, аналізує прийняття рішень відповідно до того, як протилежні суспільні групи через переговори та компроміси досягають своїх цілей. У сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, що мають спільні інтереси, формально чи неформально об'єднуються й висувують свої вимоги уряду, у зв'язку з чим групи є своєрідними посередниками між індивідами та урядом, оскільки політика - це боротьба між групами за вплив на державну політику. Слід обов'язково враховувати відмінні риси груп: інтересів, впливу, тиску.

Завданнями політичної системи згідно з груповою моделлю є:

- встановлення правил гри в боротьбі груп;
- влаштування компромісів і балансування інтересів;
- узаконення компромісів у формі державної політики;
- нав'язування цих компромісів.

Лобізм, використання сили груп інтересів, вплив через грошовий чинник, стимулювання престижу, інформаційний тиск, задіяння ЗМІ, зв'язки з урядовцями, бюрократичні перешкоди тощо - все це нескінченний процес вироблення і впровадження політики,



який, можливо, не дуже репрезентований (видимий), більш латентний, але впливовий.

Цей підхід висвітлює специфічні інтереси, показує те, що отримує кожен (як результат) у процесі політики. В той час як різні суспільні групи ведуть між собою боротьбу за власні інтереси, державні інститути намагаються адекватно реагувати на це і виступати в ролі арбітра або посередника в міжгрупових конфліктах. Розв'язання групових конфліктів зберігає баланс сил у системі й підтримує стабільність державних інститутів.

Схематично модель груп можна зобразити так (рис. 5).

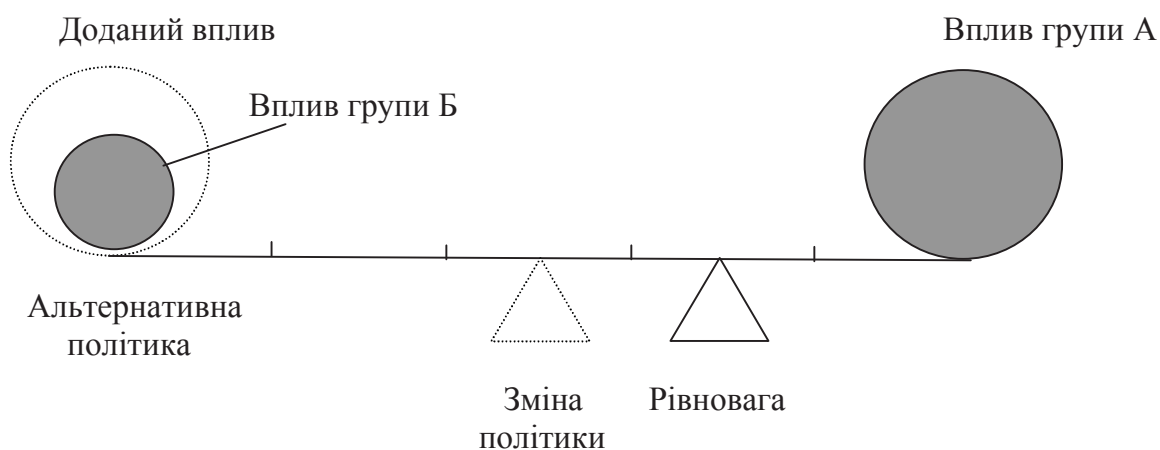


Рис. 5

Ігрова теоретична модель ґрунтується на розробці стратегії здобуття перемоги за умов конкурентної боротьби. Найкориснішою така модель може бути в ситуації із двома гравцями - наприклад двома групами, двома країнами, двома компаніями - коли рішення, прийняте кожним гравцем, впливає на результат гри; скажімо, ігрова теорія знайшла б застосування в міжнародній ситуації, результатом якої може бути війна або мир залежно від стратегії, обраної кожною стороною. Ідея гри - прийняття рішень на основі взаємозалежного процесу вибору. Гравці повинні пристосувати свою поведінку не тільки до власних бажань і здібностей, але й до очікувань того, що будуть робити інші.

Правила гри описують альтернативи, які існують для всіх учасників. Можливі варіанти альтернатив зазвичай відображають у вигляді матричної діаграми, яка показує альтернативи кожного гравця і можливі результати гри. Ключовий концепт теорії гри - стратегія, що передбачає раціональне прийняття рішень через здійснення певного набору "ходів" з метою досягнення оптимального результату.

тату після розгляду всіх можливих кроків опонентів. Теоретики ігор використовують термін *мінімакс*, що означає мінімізацію максимальних витрат або максимізацію мінімальних цілей. Стратегія *мінімаксу* розроблена для захисту гравця від кращої гри опонента. Найкращим результатом для обох гравців є зміна напрямку їх дії для мінімізації можливості катастрофи. Крім того, гравці наповнюють можливі результати різними цінностями, і кожен з гравців намагається визначити цінності іншого, але жоден не має повної інформації щодо цінностей опонента. Також можливе блефування щодо цінностей і ресурсів гравців.

Ігрова модель застосовується у сферах процесу вироблення політики, в яких немає “незалежного” найкращого вибору, оскільки він залежить від того, що роблять інші. Через те що дуже мало проблем державної політики можна вирішити методом вибору, ігрова теорія має обмежену вартість у процесі політики.

*Модель суспільного вибору* (Дж. Б'юкенен) передбачає економічний аналіз, в основі якого особистий інтерес до прийняття рішень. Ця теорія ґрунтується на тому, що всі дійові особи процесу політики - виборці, платники податків, кандидати, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії, представники бюрократичних та урядових структур - прагнуть здобути максимальну особисту вигоду як у політичній, так і в ринковій діяльності. Групи громадян віддають голоси за свої інтереси так само, як споживач віддає гроші, щоб задовольнити свої потреби. Голосування стає основою ухвалення державно-політичних рішень, оскільки всі зацікавлені політичні партії прагнуть отримати максимальний відсоток голосів на свою користь. Ця модель має таке схематичне зображення (рис. 6). Модель суспільного вибору - це основа для розуміння дії політики, так само як економічна раціональність - основа економічної діяльності. Важливим аспектом теорії суспільного вибору є те, що вона дає можливість зрозуміти, чому державні структури продовжують розширювати свої штати і свою діяльність.

Політики зацікавлені набрати достатню кількість голосів виборців для досягнення влади. Отже, як політики, так і бюрократи обіцяють громадянам надто багато в обмін на їхні голоси. Це ще більше стимулює виборців голосувати за свої власні інтереси, віддзеркалені в обіцянках певного політика. У такому разі загальним правилом, згідно з теорією суспільного вибору, є правило вибору політики за кількістю (найбільшою) голосів.

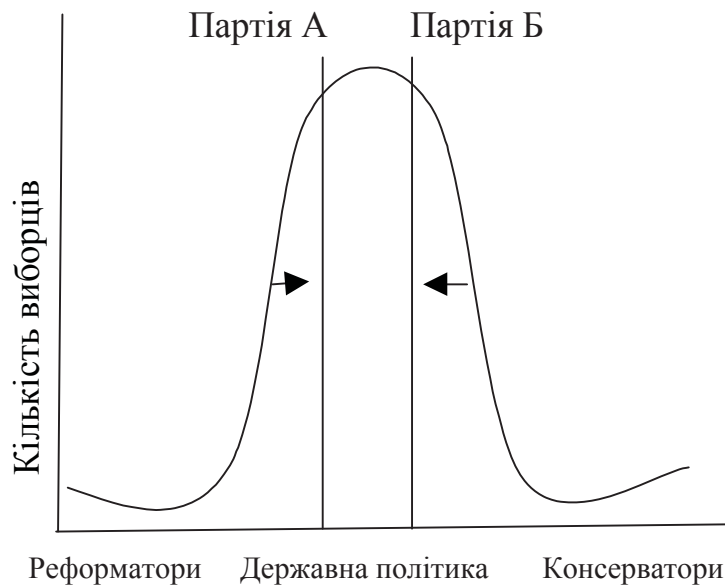


Рис. 6

Теорію суспільного вибору справедливо критикують за її суперечливість: визнаючи відмінність інтересів політиків і бюрократів від інтересів виборців, вона не враховує того, що правила прийняття рішень не завжди забезпечують збіг цих інтересів в уявному “центрі” (рис. 7).

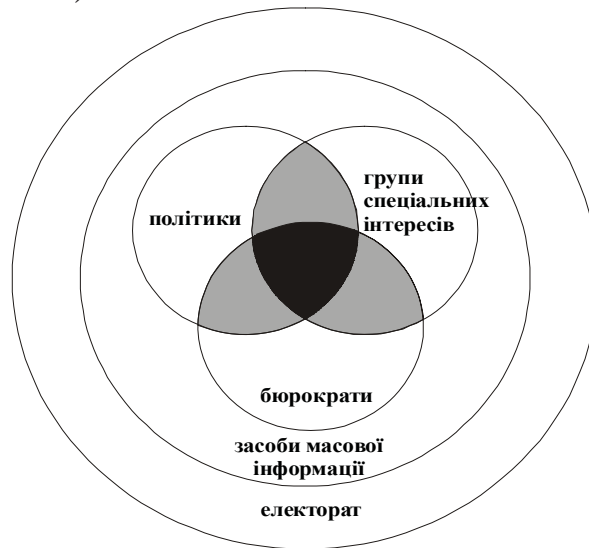


Рис. 7

*Системна модель* (концепція схеми запропонована дослідником Д. Істоном) відображає системний підхід, що є відтворенням економічної системи, з властивими йому внесками, перетвореннями, продукцією та механізмом зворотного зв'язку. Внески - це потреби та підтримка суспільства, а процес перетворення в межах політичної системи здійснюється для вироблення продукції,

якою є конкретні програми та нормативні акти, що розробляються для вирішення проблеми. В межах цієї моделі державну політику розглядають як відповідь політичної системи на сили, які впливають на неї ззовні, тобто вихід системи. Сили, які породжуються зовнішнім середовищем, вважаються входом системи. Вихід політичної системи - це авторитарний розподіл цінностей і забезпечення прийняття їх населенням, що конституює державну політику. Зворотний зв'язок - процес, за якого інформація про зовнішнє середовище й стан політичної системи коригує або змінює поведінку системи, наближаючи її до поставленої мети й до максимальної ефективності. Елементи всієї системи взаємопов'язані, і система може відповісти силам зовнішнього середовища задля самозбереження (рис. 8).

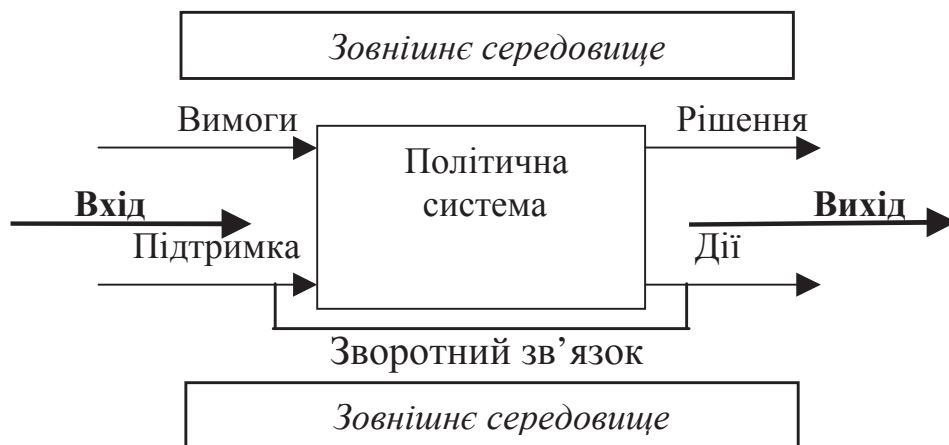


Рис. 8

Слід зазначити, що будь-яка система містить різноманітні вимоги, які конфліктують між собою. Для того щоб трансформувати ці вимоги у вихід (державну політику), система мусить укласти певні угоди та нав'язати їх заінтересованим сторонам. Система зберігає себе завдяки:

- виробленню виваженої та *задовільної* державної політики;
- сподіванням на укорінені зв'язки з системою;
- застосуванню або погрозам застосування сили.

*Функціональна модель*, засновник якої - Г. Спенсер - порівнював суспільство з живим організмом, де кожен орган виконує свою специфічну функцію (нирки, серце тощо), розглядає суспільство на макрорівні. Чим більша специфічна відмінність функцій суспільних інститутів, тим важче їх замінити. Усталеність суспільних взаємовідносин сприяє стабільно-скоригованому напряму державної полі

тики із сильними функціями контролю. Дисфункції напрямів державної політики існують або на рівні альтернатив, або вони самі знаходять місце в суспільстві. Зміна курсу політики відбувається дуже повільно - еволюційним шляхом. Стабільність і відчуття правильності державної політики формується на основі згоди більшості наслідувати спільну систему цінностей.

На відміну від функціональної моделі *теорія конфліктів* (за К. Марксом) розглядає конфлікт як основу суспільного розвитку, рушійну силу державної політики. Її прихильники характеризують суспільство в цілому і державну політику зокрема як таку, що ґрунтується на пануванні, примусі й постійному конфлікті, на владі одних над іншими. У кожній з таких груп є власні інтереси незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні й чи здатні об'єднуватись навколо них; ці інтереси також є протилежними іншим групам. Конфлікт загострюється, якщо:

- вся влада зосереджена в руках однієї групи, а решта не має впливу на прийняття державно-політичних рішень;
- позбавлені влади і впливу на рішення не мають навіть гіпотетичної можливості здобути її;
- є можливість створювати групи для обговорення суспільних проблем.

*Елітна модель* репрезентує, як правило, такі політичні системи, в яких не розвинена відкрита демократична й плюралістична культура. Ця модель спирається на консервативні підходи до змін і визначає державну політику як елітну, що має перспективи контролю в суспільстві, а державно-політичні рішення відображають цей інтерес. (Прихильники такої моделі стверджують, що тільки еліта може знати інтереси маси й лише вона здатна ухвалювати відповідні рішення.)

Основою виокремлення (кристалізації) політичної еліти є необхідність управління суспільством або владарювання. Її діяльність ґрунтується на принципах ієрархічності й розмежування компетенції та рутинності державного управління. Крім того, сама еліта ієрархізована, вона завжди має своє місце в загальній піраміді влади незалежно від політичного режиму (рис. 9).

Елітна теоретична модель прийняття політики передбачає такі положення:

- еліта - це нечисленна група, яка, на відміну від маси, наділена владою;

ТОТАЛІТАРНИЙ РЕЖИМ:

ієрархізоване суспільство  
з чітко визначеною  
політичною елітою



АВТОРИТАРНИЙ РЕЖИМ:

ієрархізоване суспільство  
з визначеною політичною елітою



ЛІБЕРАЛЬНИЙ РЕЖИМ:

слабо ієрархізоване суспільство  
з визначеною політичною елітою



ДЕМОКРАТИЧНИЙ РЕЖИМ:

слабо ієрархізоване суспільство  
з нечітко визначеною політичною елітою



Рис. 9

- еліта не репрезентує все населення, а є ієрархізованою структурою з власним “способом життя”;
- процес набуття елітарності має своєрідні критерії і процедури та вимагає підпорядкування цим критеріям;
- серед членів елітних груп існує згода щодо базових цінностей: розподіл благ, роль уряду, права особи та соціальної мобільності;
- еліта здатна робити стратегічні прогнози, здійснювати планування і приймати правильні, а головне - своєчасні рішення із залученням відповідних ресурсів;
- еліта може систематично й ефективно реалізовувати силу політичної влади;
- еліта використовує принцип *невирішення* як ефективний засіб державної політики;
- державна політика реагує на цілі й інтереси еліти, а не маси;
- еліта впливає на сприйняття масою державної політики, а не маса впливає на еліту.

Графічно елітну модель можна зобразити таким чином (рис. 10).



Рис. 10

Базовою і найбільш застосовуваною в сучасних підходах до аналізу державної політики є *раціональна модель*.

Ця модель дає змогу ефективно задіяти економічні та кількісні критерії, оскільки це є результатом застосування методів економічної науки в дослідженні державно-політичних процесів. Адже процеси політики містять важливу складову - *раціональне* (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних обмежень і значної конкуренції. Визначальним критерієм раціональної моделі є критерій максимуму соціальних переваг для суспільства, тобто вибір політики, яка внаслідок втілення сприятиме цьому максимуму, набагато перевищуватиме витрати на її розробку і впровадження та змушуватиме утримуватися від раціонально невігідних (витрати перевищують або дорівнюють вигодам) рішень.

Для раціональної моделі характерні дві позиції:

- жодне державно-політичне рішення не має бути прийняте (незважаючи на зацікавленість будь-яких суспільних сил чи їхнє лобіювання), якщо витрати на розробку і впровадження відповідного напрямку державної політики перевищують суспільні прибутки;
- серед альтернатив державно-політичних рішень обирається така, що забезпечить найефективніші соціальні прибутки.

Загалом же напрям державної політики вважається раціональним, якщо різниця між досягнутою вартістю й неврахованою вартістю максимально позитивна порівняно з будь-яким іншим напрямом.

Важливою складовою раціональної моделі є одиниця виміру раціональності. Зрозуміло, що максимум соціальних переваг не

можна виміряти лише грішми, оскільки в такий спосіб нівелюються базові соціальні цінності. Реальний раціоналізм обчислює всі соціальні, політичні, економічні, культурні цінності, якими нехтують чи яких досягають внаслідок втілення напряду державної політики, а це не вимірюється тільки матеріальними показниками (престижність, стратегічний суспільний розвиток, суспільна довіра тощо).

Спираючись на раціональну модель у розробці стратегії державної політики, аналітикам-експертам необхідно:

- знати всі пріоритетно-базові суспільні цінності та їх реальне значення для стабільно прогресивного розвитку суспільства;
- вміти оцінювати альтернативні варіанти державно-політичних рішень;
- усвідомлювати наслідки вибору того чи іншого державно-політичного рішення;
- обчислювати коефіцієнти прибутків та збитків від того чи іншого вибору політики;
- знати напрями дії лобістських та пріоритети елітних угруповань;
- мати політичну волю у виборі найдоцільнішого (найвигіднішого) державно-політичного рішення.

У цілому раціональний підхід передбачає виваженість усіх ціннісних орієнтацій суспільства. Оцінюється вагомість усього комплексу суспільних цінностей та інформація про альтернативні варіанти напрямів політики, спроможність передбачати наслідки впровадження альтернативних варіантів та інтелектуальні вміння коректно обчислювати витрати й прибутки. Раціональна модель використовує систему прийняття рішень для полегшення процесу формування державної політики (див. рис. 11).

Раціональна модель як “максимум соціальних прибутків” часто використовується в аналізі оптимальності державних програм, яку розглядають крізь призму досягнення максимального чистого прибутку і найменших витрат, а також методів аналізу рентабельності (витрати й прибутки) вироблення і впровадження державно-політичних рішень.

Процес застосування раціональної моделі передбачає:

- здійснення порівняльного аналізу виокремлених проблем;
- чітке визначення кінцевих цілей та завдань за ступенем їх пріоритетності;
- визначення всіх можливих методів досягнення цілей;
- прогноз усіх можливих наслідків альтернативних варіантів розв’язання проблем;



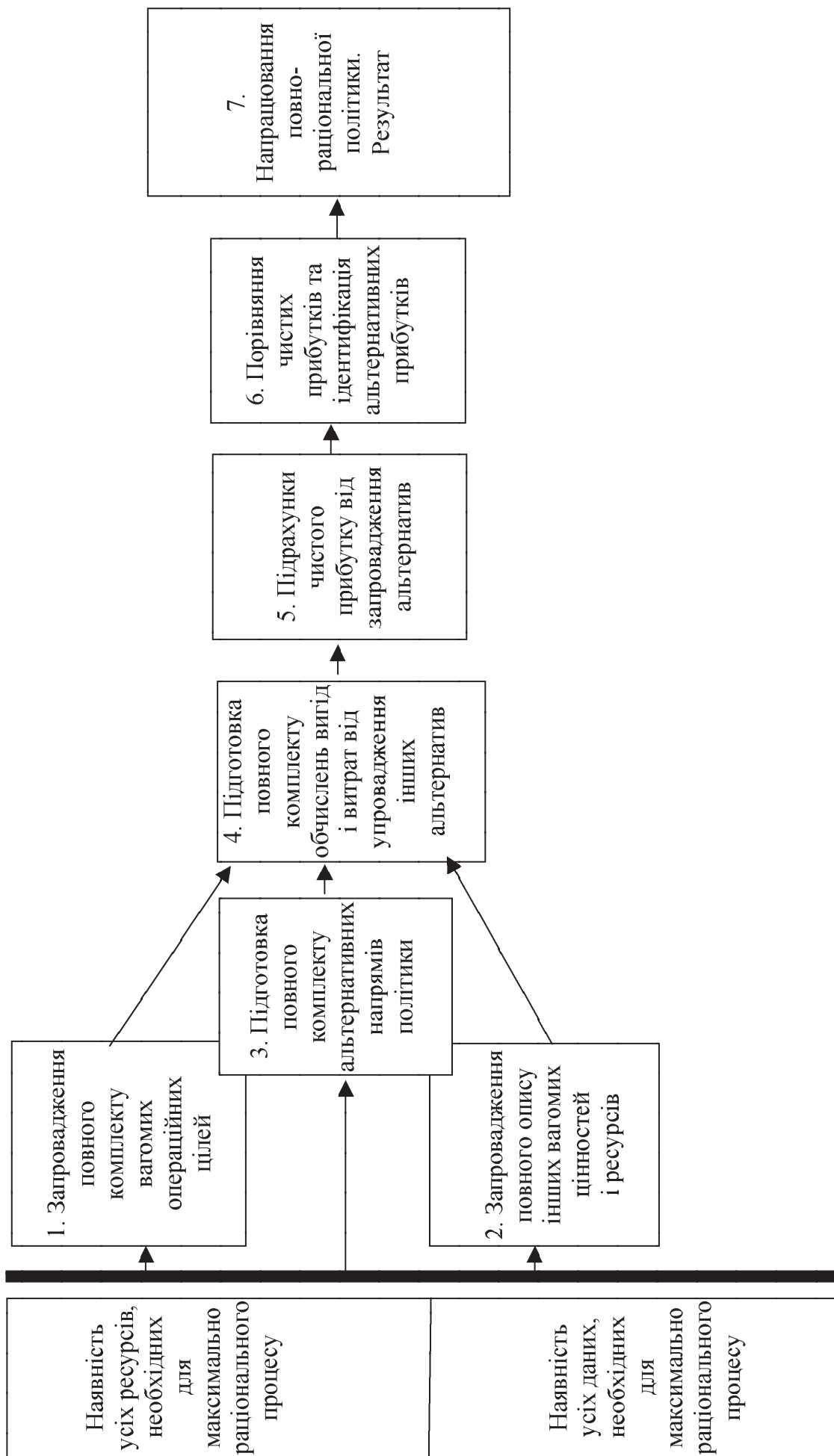


Рис. 11

- порівняльний аналіз усіх альтернативних варіантів та їх наслідків;
- вибір найкращого варіанта, що сприяє досягненню поставленої мети.

Розглядаючи раціональну модель, зазначимо, що на шляху втілення в життя державної політики як досягнення максимуму соціальних переваг існує чимало перешкод. Ідентифікація цих перешкод допоможе дати відповідь на запитання, чому процес вироблення і впровадження державної політики не є максимально раціональним.

- Не існує соціальних переваг, які завжди узгоджені, існують лише прибутки соціальних груп, індивідів, які постійно конфліктують.

- Багато цих конфліктуючих прибутків і витрат не можуть бути порівняні чи “зважені”. Наприклад, неможливо порівняти чи “зважити” значення індивідуальної гідності та зростання податків.

- Творці державної політики не мають достатньо мотивів для розробки і впровадження державно-політичних рішень на основі соціальних цілей, натомість вони одержують свій “мінімальний максимум винагород”: влада, статус, переобрання, гроші тощо.

- Творці державної політики не мають мотивів для розгортання мережі соціальних вигід, а просто задовольняють вимоги прогресу; не шукають “найкращого шляху”, а зупиняють пошук на рішенні, яке “працюватиме”, навіть не даючи максимуму соціальної користі для суспільства.

- Великі інвестиції в наявні програми й чинну державну політику (“неокупні капіталовкладення”) запобігають перегляду альтернатив та права користуватися попередніми рішеннями.

- Існує велика кількість перешкод у збиранні інформації, необхідної для аналізу всіх можливих альтернативних напрямів розробки і наслідків від упровадження того чи іншого рішення.

- Соціально-психологічні та фізико-біологічні науки не можуть гарантувати точність прогнозованих переваг і витрат при втіленні в життя того чи іншого державно-політичного рішення.

- Навіть застосування аналітиками-експертами сучасних комп’ютерних технологій не дає змоги точно обчислити всі вигоди і витрати, позаяк великій кількості соціальних, економічних, політичних і культурних цінностей загрожує нівелювання.

- Невизначеність щодо наслідків упровадження різних варіантів (альтернатив) рішення примушує аналітиків-експертів

діяти в традиційно близькому полі державної політики (як це робилося раніше, за аналогією чи загалом нічого не змінюючи), щоб запобігти ймовірним непередбаченим наслідкам.

- Сегментація природи державно-політичного рішення в бюрократичному полі робить його важким для координації та ефективного реагування на шляху його формування - впровадження.

Отже, характеристика перешкод як невід'ємної складової раціональної моделі переконує, що вона суто аналітична, а економічна раціональність є основою для прийняття державно-політичного рішення.

Альтернативним варіантом раціональній моделі є *інкрементальна* (нарощувальна) *модель* як одна із моделей аналізу державної політики, що презентує консервативні суспільні погляди. У межах цієї моделі було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення політики й запропоновано більш консервативний процес її вироблення. На сьогодні раціональна й інкрементальна моделі вважаються збалансованим інструментом розробки державної політики.

Цей метод ще називають методом *дуже залежного вибору* через залежність рішення від інтересів заінтересованих груп, лобювання, бюрократичних перешкод тощо. Основними елементами цього методу є:

- розгляд обмеженої кількості альтернативних варіантів рішень;
- розгляд обмеженої кількості результатів;
- постійне коригування цілей та засобів з метою їх взаємного пристосування;
- системний аналіз та оцінювання політики - "ланцюг", до якого щоразу додається нова ланка;
- аналіз та оцінювання, прив'язані до вирішення тільки однієї проблеми, а не до досягнення позитивного результату;
- існування соціальної фрагментації аналізу та оцінювання.

Згідно з інкрементальною (нарощувальною) моделлю розробки політики визнають легітимність чинних програм і погоджуються продовжувати попередню політику з таких причин:

- брак часу, інформації та грошей для дослідження всіх наявних альтернатив поточної політики;
- визнання легітимності попередньої політики (ефективність не береться до уваги) через недостатню визначеність наслідків нової політики;

- існування серйозних незворотних витрат у межах чинної програми, що перешкоджає будь-яким радикальним змінам;
- доцільність політики, оскільки згоди доходять швидше, якщо йдеться виключно про модифікацію існуючих програм, а не про суттєві зміни політики;
- прагматичний підхід, оскільки людина рідко прагне досягти максимального результату і задовольняється окремими вимогами;
- дії уряду в умовах плюралістичного суспільства, де набагато легше продовжувати існуючі програми, ніж втягнутися в тотальне узгодження політики під тиском специфічних суспільних інтересів.

Схематично інкрементальну модель можна зобразити так (рис. 12).

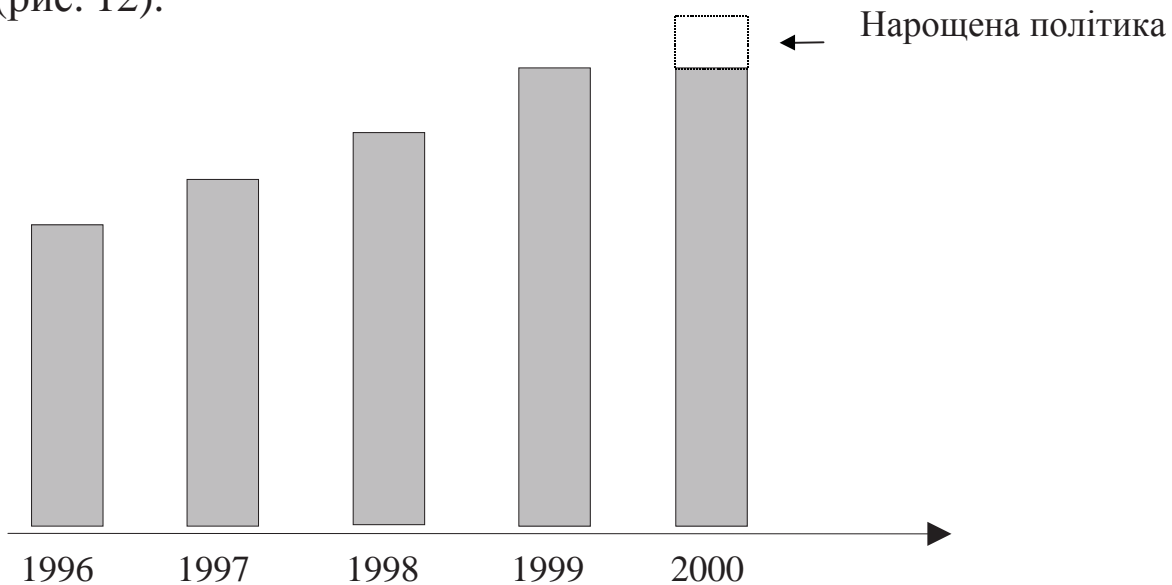


Рис. 12

Розглянемо характерні ознаки інкрементальної моделі.

- Аналітик має справу з реальністю політики, враховуючи, що знання про неї обмежені інтелектуальними здібностями, інформація про неї недостатня, а ресурси владних органів завжди обмежені.
- Значне полегшення прийняття рішень завдяки скороченню процесу аналізу, що допомагає аналітикові швидко ухвалювати рішення щодо альтернативи чи відкидати альтернативний варіант.
- *Ненарощувальні політики* - це ті, що не мають політичної перспективи.

- Деякі важливі наслідки цієї політики спричинені необмеженими оцінками наявних рішень.
- Містить цілі, які досягаються не традиційно.
- Репрезентує всі аспекти альтернативних варіантів політики та їхні можливі наслідки.
- Використання обмеженої інформації і “необтяження” аналітика зайвою інформацією.
- Уникнення багатостороннього оцінювання.
- Акцент на “косметичному” розгляді ситуації.
- Дотримання звичної схеми роботи без нових ініціатив.
- Пасивність у вирішенні серйозних проблем.
- Не прийняття рішучих дій, а очікування подальшого розвитку ситуації.
- Наголос на конформістському підході до проблеми.
- Виховання консервативного мислення за принципом “це вже було раніше”.
- Зменшення можливої шкоди від помилок, які можуть бути дуже просто виявлені.
- Забезпечення аналітичною фрагментацією - все стосується кожного, але ніхто не отримує всього.
- Визнання факту, що люди знають, чого вони не хочуть, навіть, якщо це не так.

Для ефективного застосування цього методу необхідно дотримуватися специфічних умов, як-то: наявність статус-кво, незмінність природи проблеми, усталені засоби, що сприяють вирішенню проблеми, відносно узгодження оцінок.

Критики інкрементальної (нарощувальної) моделі вважають її невдалою через значну кількість недоліків:

- вирішення виключно усталених проблем (через погляд аналітика в минуле, а не в майбутнє) та ретроспективна перемога політика;
- використання недостатньої кількості інформації, часто застарілої;
- неналежна увага до фундаментальних цілей, кардинальних змін та нових починань (порушення статус-кво);
- можливість заінтересованих груп лобіювати, гальмувати, протистояти або відкидати рішення;
- в умовах, коли необхідно розпочинати рішучі зміни, нарощувальний метод може призвести до катастрофічних результатів політики.

Отже, інкрементальна (нарощувальна) модель має як переваги, так і недоліки. Приймаючи рішення, інкрементальні в своїй основі, за умов обмеженого обсягу доступних знань, інкрементальний метод незначних змін у політиці забезпечує більшу послідовність і стабільність у межах політичної й соціальної систем, якщо представлені всі суспільні інтереси.

Таким чином, *визначення типів державної політики та модельний аналіз державно-політичних процесів є надзвичайно актуальними як для наукового дослідження, так і для суспільного сьогоднішнього дня.* Перелік моделей для аналізу не вичерпаний. Позитивні й негативні сторони процесу моделювання наочно характеризують їх потенційні можливості, оскільки завданням аналітиків-експертів є оцінка проблеми й уміння створити придатну для аналізу модель, спроможну продемонструвати досяжність мети державної політики.

### Запитання для самоконтролю:

1. У чому відмінності між регуляторною і розподільчою політикою?
2. Що таке колективні блага?
3. Від чого, на Вашу думку, залежить ефективність саморегулятивної політики?
4. У чому особливості модельного аналізу державної політики?
5. У чому полягає консерватизм інкрементальної моделі?
6. Які перспективи застосування ігрової моделі в сучасному плюралістичному суспільстві?
7. Охарактеризуйте категорію *досконала політика*?

# Тема 3-4. Аналіз державної політики: процес і технологія

## План

1. Процес і технологія аналізу державної політики.
2. Аналітичні ролі та вимоги до порад-рекомендацій.
3. Вибір політики: критерії і відповідальність.

Аналіз державної політики зосереджується переважно на його невід’ємних складових з огляду на те, що добрий аналіз політики визначається здатністю висвітлити проблему і, можливо, вказати надійні способи її вирішення.

Розглядаючи процес вирішення суспільних проблем, видно кілька етапів (рис. 13).



Рис. 13

Процес аналізу державної політики є замкненим циклом. Тобто заключний етап - оцінювання політики - фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (вирішення однієї проблеми є шляхом до усвідомлення іншої). Докладніше процес політики описаний у табл. 1.

Таблиця 1

№ з/п	Етапи діяльності	Запитання
1	2	3
1	Усвідомлення - визначення	Яка проблема?
2	Узагальнення (суспільний інтерес)	Скільки людей вважають цю проблему важливою?
3	Організація: суспільні групи; політичні лідери; засоби інформації	Наскільки добре організовані ці люди?

1	2	3
4	Репрезентація	Яким чином здійснюється доступ до політиків, службовців?
5	Формулювання альтернатив	Які варіанти вирішення проблеми запропоновано?
6	Внесення до порядку денного	Чи є проблема пріоритетною з точки зору уваги громадськості?
7	Набуття законного статусу	Як досягнуто підтримки більшістю запропонованого варіанта?
8	Складання бюджету	Скільки потрібно грошей та які джерела фінансування і ресурси?
9	Впровадження	Яка організація впроваджуватиме прийняте рішення і в який спосіб надаватимуться послуги? Які інструменти впровадження?
10	Оцінювання	Чи досягла політика бажаних результатів, і чи було її впровадження ефективним?
11	Коригування: вирішення проблеми	Які зміни слід внести до політики, чи проблему було вирішено цілком?
12	Аналіз	Яка проблема?

Наведена таблиця дає змогу докладніше й ретельніше проаналізувати процес політики, прийняття державно-політичного рішення. Проаналізуємо чіткість взаємозв'язку цих етапів (табл. 2).

Таблиця 2

№ з/п	Етап процесу політики	Етап діяльності
1	Усвідомлення проблеми	Визнання, визначення; формулювання, структуризація, узагальнення, організація; репрезентація
2	Пошук варіантів вирішення проблеми	Вироблення й аналіз альтернатив; внесення до порядку денного; формулювання; набуття законного статусу
3	Прийняття рішення	Складання бюджету; визначення структури і впровадження
4	Аналіз політики	Оцінка; коригування; вирішення проблеми; визначення проблеми

У цілому ж, на нашу думку, узагальнений вигляд процесу аналізу державної політики є досить всеохоплюючим. Розглянемо його докладніше.

**Усвідомлення (формулювання) проблеми.** Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже чітко сформульована проблема - це напіввирішена проб



лема. Спочатку суть і наслідки проблеми зрозумілі для обмеженого кола осіб (аналітичні центри, аналітики-експерти, що проводять дослідження, теоретики та творчо-аналітичні групи), які виявляють ознаки, тенденції, факти, що свідчать про зародження, розвиток чи існування проблеми. Існує своєрідна *піраміда суспільних проблем*, яка має таке схематичне зображення (рис. 14).

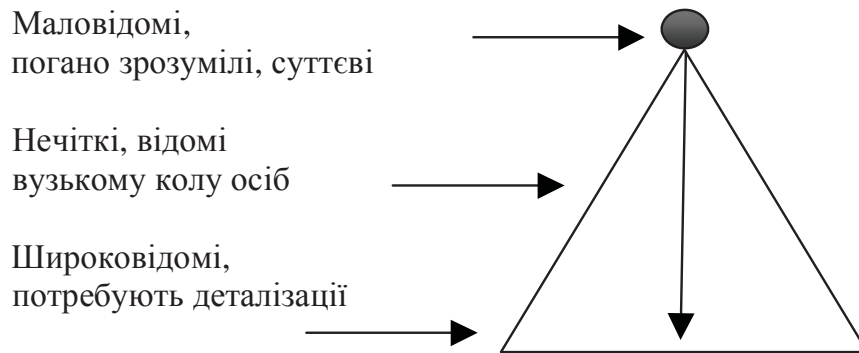


Рис. 14

Визначення проблеми - це пошук *ядра* соціально-економічних, політичних, культурних та інших її чинників. Цей процес подібний до буріння, тобто являє собою поступове заглиблення, занурення у проблему шляхом проникнення крізь товщу поверхових фактів, знань, бачень тощо та подолання реальних і штучних перешкод. Глибина *занурення* зумовлена подальшими етапами аналізу і багато в чому залежить від здібностей, досвіду, інтуїції, чутливості та стратегічного мислення аналітика-експерта. Виокремимо п'ять різнотривалих стадій уваги до проблеми:

- 1) препроблема - незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, *“нікчемність”*;
- 2) раптове відкриття - ентузіазм вирішення, ейфорія, *“запальність”*.
- 3) усвідомлення вартості - фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми, *“холодний душ”*;
- 4) поступове згасання інтересу - втрата громадського інтересу до проблеми через складність і вартість, *“затухання”*;
- 5) постпроблема - мало уваги громадськості, відповідна програма, малоцікава діяльність інституцій, *“байдужість”*.

Слід зазначити, що в межах цих стадій не розглядаються проблеми, які впливають на великі соціальні групи (бідність) чи містять соціальні домовленості, вигідні більшості або впливовій меншості, і характеризуються відсутністю пов'язаних з проблемою подій.

Суттєвим елементом цього етапу аналізу є виокремлення проблеми з **проблемної ситуації** - сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю (рис. 15). Окрема проблема є складовою проблемної ситуації, і для перетворення у проблему її слід розглянути з погляду придатності для дій державних інституцій. Адже, якщо проблема не має ефективного й результативного вирішення, підтримки груп інтересів, тиску, лобіювання тощо, вона не має перспектив для аналізу політики. Лише тоді проблема є проблемою, якщо стосовно неї можна щось зробити.

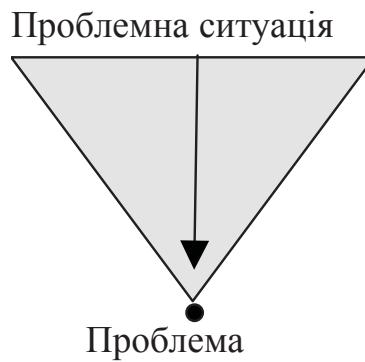


Рис. 15

Проблеми завжди супроводжуються активним процесом **визнання й визначення** (рис. 16).



Рис. 16

Факт існування проблеми можна визначити за допомогою трьох складових:

1) зміна загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо);

2) *сфокусована* подія, яка належить до категорії “непередбачуваних подій”, привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію і може призвести до дій (офіційних чи неофіційних);

3) нормальний зворотний зв’язок під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обчислення витрат тощо.

Отже, після визнання проблеми, тобто усвідомлення реальності її існування (навіть латентно, невиразно), слід переходити до стадії визначення. Точніше, їх можна розглядати як дві частини однієї стадії. Початкова стадія визначення проблеми ґрунтується на відмінності між тим, що є нормою, і тим, що є проблемою. Тому проблема презентується як можливість для поліпшення існуючого стану речей (політики) шляхом творчого осмислення й початкова стадія вирішення проблеми ще до її остаточного виокремлення.

Все, що ми визначаємо як проблеми, складається з двох категорій:

- перешкоди для наших бажаних дій або цілей;
- образа нашому розумінню того, що означає правильне.

У цілому будь-яка перешкода бажаній дії або цілі стає проблемою. Це можливе через усвідомлення образи того, що вважається справедливим або пристойним. Тому визнання проблеми залежить від певного поєднання об'єктивних спонук та суб'єктивного сприйняття, які перетворюють ситуацію з *нормальної* на таку, що заважає чи ображає.

Підкреслимо, що **визначення проблеми у сфері державної політики - це визначення державних проблем, які потребують державної реакції**. Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв або традицій;
- її причиною є існуюча державна політика.

Отже, **проблемою, придатною для аналізу державної політики, є ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування державної влади**.

Виокремимо причини важливості процесу усвідомлення (визначення, формулювання) проблеми.

- Суспільні проблеми виникають у вигляді тенденцій, ознак, натяків, фактів та ін., що не дає можливості їх швидко й легко вирішити. Таку ситуацію ще називають неусвідомлюваним сигналом занепокоєння, первинною ознакою напруження в системі, розчаруванням, нервуванням тощо. На даному етапі особливо важливими є відчуття невдоволення, інформаційних негараздів та увага до *сфокусованих подій* як виразників негативних тенденцій (досить часто ці ознаки виявляються через порівняння умов де-факто і стандартів).

- Суспільні проблеми нерідко погано сформульовані чи структуровані. (Під час структурування проблеми аналітики-експерти часто змушені переформулювати проблему.) Необхідність усвідомлення невизначеності, тенденції тощо як проблеми (як правило, невиразної, важко пояснюваної чи реально невідчутної) є визначальною для процесу аналізу. Перешкодою є неможливість застосування шаблонів або апробованих сценаріїв через необхідність постійного перегляду та повторних перевизначень проблеми, адже безпосереднє вирішення проблеми - це не накопичення фактів чи оцінка альтернатив, а доцільний, ретельний відбір проблеми для аналізу. Зазначимо, що добре сформульована проблема - це напіввирішена проблема.

- Зважаючи на те, що державно-політичне рішення є реакцією (відповіддю) на проблему, сам характер і форма проблеми суттєво впливають на сутність цієї відповіді. Процес виокремлення, локалізації, визначення, структурування проблеми зумовлює реалії державно-політичного рішення, тому професійні аналітики досить часто впливають на процес визначення проблеми. На цій стадії завданням аналітика є формулювання проблеми для чіткого розуміння її замовником і можливості її *виміряти*, адже процес формулювання проблеми має жорсткий соціопсихологічний вимір.

Як свідчить практика, спершу проблема визначається занадто вузько і тільки в процесі аналізу її масштаб поступово розширюється (особливо за умови виникнення нових, перспективних пропозицій). Загальноприйнятою практикою вважається схема, за якої на ранніх стадіях підготовки аналізу масштаб проблеми визначається аналітиками, а під час дослідних робіт уточнюється відповідними представниками замовника аналізу. Досить часто підставою для визначення масштабу проблеми є результати аналізу споріднених проблем.

Важливою складовою процесу визначення проблеми є з'ясування позиції різних індивідів, заінтересованих груп, груп інтересів, груп тиску, причетних до неї, які вбачають свій інтерес, можуть впливати на процес прийняття рішень (мають владу, ресурси, силу тощо). Успішність виявлення впливу заінтересованих груп прямо пропорційно залежить від відкритості та прозорості процесу політики в цілому і процесу вироблення державної політики зокрема.

З-поміж наявних і можливих методів та підходів до процесу усвідомлення проблеми виділимо ті, що є пріоритетними для аналізу державної політики.

Я. Потер передбачає визначення (рис. 17) [6].

Хто?	1) основних дійових осіб: заінтересовані групи або окремі особи, залучені до проблеми, й ті, хто найбільше зазнає впливу;
Що?	2) тривалості виникнення проблеми: виникла нещодавно чи є довготривалою;
Де?	3) межі проблеми: на яку частину країни це впливає?

Рис. 17

Л. Пал пропонує усвідомлення проблеми за факторами масштабу (табл. 3) [7].

Таблиця 3

Фактор	Ключове питання, що потребує відповіді
Причинність	Визначення причин виникнення проблемної ситуації: результат індивідуальних рішень чи поза компетенцією окремих індивідів
Жорсткість	Відсоток населення, причетний до проблеми чи ймовірно причетний
Чисельність	Широта впливу та його визначальні елементи щодо всього населення
Новизна	Проблема нова, передбачена чи повторна

Отже, методичні підходи до процесу усвідомлення проблеми репрезентують широкий методологічний спектр і сприяють виробленню плюралістичності та утвердженню науково обгрунтованої системи дослідження державної політики.

Окремо виділимо аналітичні технології для конкретизації (розосередження) проблеми у вигляді окремих деталей, які допомагають пошукові найадекватнішої відповіді на проблему. Визначають такі аналітичні методи конкретизації проблеми: *класифікаційний аналіз, аналіз припущень, ієрархічний аналіз, синектичний аналіз*.

Методи класифікаційного аналізу ґрунтуються на евристичному визначенні проблеми, тобто на постійному процесі формулювання проблеми (спрощення термінології). Слід зазначити, що даний аналіз в аналізі політики відіграє роль засобу очищення поняття. (Визначення або поняття, які використовуються для структурування проблеми, досить вичерпні, тобто враховують всі можливі випадки, послідовні й відповідають суспільно-політичній проблемі, що розглядається.) Також за допомогою класифікаційного аналізу можна виокремити явища і факти, тобто він є гарантією структурування суспільно-політичної проблеми відповідно до си

туації й логіки дотримання процедурних правил. Назвемо основні з них (табл. 4).

Таблиця 4

Правило	Вимоги до класифікаційних категорій
Доречність	Категорії мають відповідати суті проблемної ситуації: аналітик повинен спочатку чітко визначити суспільно-політичну проблему, потім зібрати факти щодо неї. Найпродуктивнішим шляхом класифікації є визначення відсутності (наявності типів необхідних) потрібних елементів для розширення можливостей вирішення проблеми
Вичерпність	Категорії мають охоплювати кожен тип явища, пов'язаного з проблемною ситуацією (кожен тип одиниць)
Винятковість	Категорії мають бути взаємозаперечними
Послідовність	Кожна категорія чи субкатегорія має ґрунтуватися на єдиному класифікаційному принципі
Ієрархічні відмінності	Категорії та субкатегорії мають чітко розмежовуватись (важливо не допускати переходу висновків з одного рівня на інший)

Дуже корисним для структурування проблеми є аналіз припущень, завдяки сприянню аналізу суперечливих припущень щодо проблеми, ідентифікації й оцінці або відкиданню чи синтезу їх. Цей аналіз сприяє:

- урівноваженню домінуючих перспектив у ключових чинниках;
- унеможливленню систематичного розгляду альтернативних підходів до суспільно-політичної проблеми;
- урівноваженню інституційних переваг підрозділів державних інституцій чи субуряду (наприклад, тіньовий кабінет).

Також він стабілізує тенденції до переважного оцінювання підходів щодо вирішення проблеми за поверховими характеристиками (логічна послідовність) замість основних припущень.

Надзвичайно доречним аналіз припущень є й через неможливість досягнення консенсусу (конфлікт) між аналітиками політики, творцями рішень та іншими суб'єктами процесу політики щодо формулювання проблеми.

Ієрархічний аналіз, пов'язаний з проблемою причинності (причинно-наслідкові зв'язки), дає змогу побудувати ієрархічну послідовність трьох випадків.

- можливі - незначні, але здатні стати причиною *руйнування сподівань*;
- ймовірні - можливі, але їх зв'язок важко довести;

- дійові - наявність відомих взаємовідносин між випадками (причинний зв'язок).

Специфіка ієрархічного аналізу в його недостатній точності, оскільки тут велике значення має випадковість, але через можливість систематизувати значну кількість випадків у концептуальних межах він є доцільним для процесу усвідомлення проблеми в ході аналізу державної політики.

Велике значення для структурування проблем має синектичний аналіз, який допомагає проаналізувати погано структуровані проблеми. Основою його є здатність усвідомлення однакових або подібних зв'язків між проблемами (перетворення відомого на невідоме, і навпаки), що суттєво збільшує можливості для вирішення проблеми. Тобто йде пошук подібності взаємозв'язків між двома і більше проблемними ситуаціями (застосування минулого досвіду для дослідження й вирішення проблем сьогодення: *старі* проблеми є потенційним засобом вирішення нових, оскільки нові проблеми досить часто виявляються видозміненими старими).

У процесі структурування проблем аналітики й творці державно-політичних рішень змушені *придушувати* власні упередження й пріоритети (амбіції, інтереси тощо) через необхідність створення концептуальних меж. Адже аналіз (справжній) - це *занурення*, заглиблення у проблему. Тобто власні вигоди й переконання стають другорядними й незначними через концептуальну спрямованість процесу структурування проблем.

Для гарантування правильності структурування проблем необхідно:

- 1) упевнитись, що проблема була правильно визнана й визначена. Досить важливо, щоб усі учасники аналізу правильно зрозуміли й усвідомили проблему (могли сформулювати правильні питання щодо неї) та унеможливили появу нових рішень через невдале визначення проблеми. Трапляється також і неоднозначність трактування суспільних цінностей та понять (усі правильно визначають проблему, але по-різному);

- 2) переконатися, що визначена проблема робить досяжною й чіткою мету. Класифікаційний аналіз досяжності поставленої мети через правильне визначення (структурування, усвідомлення) проблеми є гарантією її вирішення;

- 3) критично дослідити обмеженість різноманітних формулювань проблеми, оскільки світоглядні позиції в суспільстві постійно видозмінюються;

4) окреслити схеми політичного поля, тобто для гарантування максимального охоплення всіх можливих граней проблеми потрібно визначити межі політичного поля. Для цього слід:

- з'ясувати межі *політичного суспільства*, на яке впливає (стосується безпосередньо чи опосередковано, цікавить) проблема, державні інституції, групи тиску, наукові інституції, представників преси, окремі аналітичні центри та осіб, що мають інтереси в цьому полі й намагаються на нього впливати;

- встановити головних суб'єктів гри й перешкоди, які вони створили щодо формулювання проблеми та її перевизначення;

- визначити нормативні завдання (основні упередження чи переваги) й політичну мету (упередження й переконання конкретних суб'єктів).

**Формулювання напряму державної політики.** Це етап пропозицій, вивчення й оцінювання різних *варіантів вирішення проблеми*. Передусім увага зосереджується на обговоренні природи проблеми, її обсязі та потенційній небезпеці, яку вона створює, і філософському обґрунтуванні державно-політичної діяльності щодо цієї проблеми. Але основним моментом є визначення центру вирішення проблеми, яким може бути державний чи приватний сектор. Якщо ж проблема вирішується винятково державно-політичним рішенням, то обговорюються набір управлінських інструментів, створення фондів, стягнення податків, заходи регулювання тощо.

Спочатку визначимо можливі *ресурсні центри*, які допомагають ідентифікувати альтернативи-стратегії:

- структури державних інституцій та адміністративних установ, які спільно із замовленням аналізу можуть визначати базові альтернативи-стратегії;

- персонал адміністративної установи, діяльність якої безпосередньо чи опосередковано пов'язана з проведенням аналізованої політики;

- індивіди та групи поза державними інституціями, громадяни й недержавні організації, групи інтересів, ЗМІ;

- аналогічні підходи інших установ до подібної проблеми, які також можуть бути досліджені через зустрічі фахівців, конференції, публікації, семінари, спеціальні групи інтересів тощо;

- варіації однієї й тієї самої альтернативи-стратегії, які можуть утворитися в результаті її *розширення* або *стиснення*;



- комбінації окремих альтернатив-стратегій, які можуть бути визначені як нові альтернативи-стратегії;
- *брейн-стормінг* як поширений та ефективний метод для альтернатив-стратегій;
- сам процес аналізу, під час якого можуть з'явитися нові варіанти та ідеї, здатні нівелювати очевидні й латентні слабкості базових альтернатив-стратегій;
- пілотні програми-проекти нових підходів, які здійснюються до початку повномасштабного впровадження;
- ґрунтовне обмірковування - осмислення-усвідомлення проблеми.

Процес розроблення альтернатив-стратегій вимагає творчого підходу та відмови від *шаблонування*. В цілому існує чотири основні джерела для їх розробки:

- 1) наявні пропозиції політики;
- 2) загальні (універсальні) варіанти;
- 3) *модифіковані* загальні (універсальні) рішення;
- 4) рішення *на замовлення*.

*Наявні пропозиції* політики слід сприймати серйозно, оскільки вони, з точки зору інших аналітиків, придатні для вирішення проблем. Ці пропозиції є вже опрацьованими, обґрунтованими продуктами попередніх аналізів та репрезентують спроби зацікавлених груп (груп інтересів) привернути увагу до проблеми з рекомендацією вирішити питання на користь заінтересованої сторони. Крім того, вивчивши пропозицію політики, можна зробити висновок щодо уявлень і цілей її авторів, а це є своєрідним різновидом нелінійного мислення або так званим *оберненим плануванням* для опису такого процесу. Універсальні рішення є якісним вихідним продуктом, тому конкретні технічні, інституційні, політичні та історичні особливості проблеми можуть обмежити пряме застосування універсальних рішень і стати основою для утворення і класифікації складніших альтернатив.

*Загальні* (універсальні) варіанти політики містять певну кількість стандартних підходів до вирішення проблеми. Універсальнізації альтернатив має свої позитивні й негативні сторони, зумовлені процесом узгодження позицій щодо кожної альтернативи. Доцільніше було б розглядати загальні рішення щодо кожної проблеми, зосередившись на питаннях доступу до ресурсів і обмеженнях.

Розглядаючи *модифіковані* загальні рішення щодо альтернатив-стратегій, зазначимо, що, сформувавши набір загальних рішень, можна відразу їх модифікувати, щоб вони відповідали конкретним умовам проблеми. Модифікацію можна зробити за рахунок комбінації елементів загальних рішень чи пропозиції нових варіантів альтернатив-стратегій.

У зв'язку з цим намагання запропонувати творчу альтернативу є своєрідним стимулом у змаганні за кращий варіант. Виправленню помилок сприяє послідовне порівняння її варіантів, тобто порівняльне оцінювання. Суперечливість альтернативних варіантів рішень сприятиме вдосконаленню процесу вироблення державної політики.

При цьому не варто штучно зменшувати кількість альтернатив (для полегшення вибору), а потрібно розглядати (без критицизму й скептицизму) велику кількість варіантів (краще всі запропоновані підходи). У кінцевому варіанті найприйнятнішою кількістю є 3-7 альтернатив (але не менше двох через необхідність робити вибір між новим напрямом і чинним курсом, не зосереджуючись на виключно радикальних альтернативах). Найоптимальнішим (ідеальним) числом є 4 альтернативи. Головним критерієм альтернатив-стратегій є їх *рівноцінність*.

Для аналізу державної політики характерний процес підтримки заздальгідь визначеної альтернативи-стратегії шляхом збирання найширшої інформації (інформаційного забезпечення мотивів замовника). Це "процес обґрунтування політики" аналітичним шляхом, тобто заміна аналізу процесом обґрунтування. Значно складніше рекомендувати напрями вироблення реальних альтернатив (відповідної кількості), тому оптимальним варіантом аналізу державної політики в цьому питанні є рекомендація розробляти кількість варіантів, не меншу за кількість основних учасників (замовників, груп, на які впливатиме ця політика).

Практика формування альтернатив політики виробила кілька правил, які сприяють уникненню протистояння і конфронтації, досягненню компромісу під час узгодження альтернатив.

- Не варто шукати домінуючий або найдосконаліший варіант політики - універсальну альтернативу-стратегію. Малоімовірно, що якийсь один варіант буде ідеально придатним для всіх цілей, охоплюватиме всі сторони й аспекти проблеми, яку слід вирішити. Найкращий варіант досить рідко буває домінуючим і очевидним з першого погляду.

- Недоцільно створювати штучне протиставлення варіанта, якому ви віддаєте перевагу, любієте, з вигаданими, *сфабрикованими* (бутафорськими, фіктивними) непривабливими варіантами. (Створення штучних умов для підкреслення ваги одного варіанта майже завжди має зворотний ефект дії, не відповідає основоположним принципам аналізу політики.) Загальна норма для цього правила: неоднозначна реальність краще, ніж штучна визначеність, тобто краще мати творчий хаос (сам процес аналізу політики), ніж упорядковану імітацію діяльності. Найкраще запропонувати справді найвдаліший варіант (хоча й уже відомий) альтернативи-стратегії.

- Не варто вибирати пріоритетну (домінуючо-привабливу, фаворитну) альтернативу-стратегію до того моменту, поки не зробили оцінку всіх можливих варіантів досягнення визначених цілей. (Досить поширеним явищем є упереджене, зарозуміле відкидання альтернатив-стратегій ще до того, як вони були по-справжньому оцінені.) Слід бути об'єктивним в оцінці кожної альтернативи й максимальних зусиль докладати в процес аналізу, а не в конкретні поради-рекомендації.

- Альтернативи-стратегії мають відповідати змістові поняття альтернатива, тобто бути взаємовиключними. (Альтернативи не є такими, якщо вони взаємодоповнюють одна одну.) Крім того, завжди існує нескінченна кількість можливих варіантів альтернатив, що викликає небезпеку концентрації уваги виключно на процесі. Альтернативи-стратегії мають створювати справжні варіанти вибору.

- Необхідно уникати альтернатив-стратегій під загальною назвою "*робіть усе*", або "*кухонних альтернатив*". Оскільки це нездійснений варіант, то слід з'ясувати справжні наміри, *підтекст* такого варіанта: обмеження, бюджетні, адміністративні та політичні ресурси.

- При формулюванні альтернатив-стратегій потрібно завжди рухатися від *абстрактного до конкретного*. Альтернатива-стратегія подається в *розгорнутому вигляді*, тобто є прозорою і *обчисленою*.

- До переліку альтернатив-стратегій слід обов'язково вносити альтернативу *статус-кво*, тобто таку, що не передбачає ніяких змін. Застереженням до обстоювання альтернатив-стратегій *статус-кво* є можливість звинувачення аналітика-експерта й замовника в бездіяльності чи консерватизмі. Тому важливими є аналіз цього варіанта політики як альтернативи згідно з усіма процедурами та оцінка можливості досягнення визначених цілей.

• Альтернативи-стратегії повинні відповідати наявним ресурсам, мати юридичні повноваження й контрольовані змінні. За відсутності необхідних ресурсів для впровадження альтернативи політики слід запропонувати схему дій щодо отримання цих ресурсів. Такий варіант найприйнятніший з огляду на матеріально-технічну й кадрову обмеженість, особливо в країнах з перехідною економікою.

До того ж існує “пастка збиткового обстоювання”. До неї потрапляють, коли:

1) замовник і аналітик швидко з’ясовують природу проблеми та узгоджують способи її вирішення (все є цілком зрозумілим і безпроблемним);

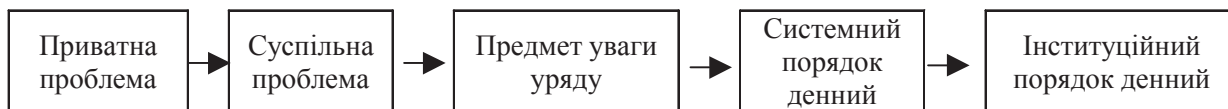
2) аналітик не здатний надати поради-рекомендації, що вимагають від замовника прийняття складного чи непопулярного рішення (спрощення вирішення проблеми);

3) аналітик залежить від одного джерела інформації (інформаційна обмеженість).

Таким чином, **альтернатива-стратегія політики - це набір конкретних чітких, зрозумілих, грамотних дій, виписаних з уникненням абстрактних узагальнень**. Тільки за таких умов замовник може зрозуміти її суть і значення, переваги перед іншими варіантами тощо. *Сценарій* має містити докладні інструкції з описом необхідних ресурсів, гарантією їх надходжень та контролем, тобто шлях від початку до кінця - від концепції до реальності.

Вироблення набору альтернатив досить часто сприймається як завершення аналітичного процесу, що є грубою помилкою аналітиків-початківців чи *аматорських* аналітичних структур. Адже наступною стадією є **прийняття рішення** на основі порад-рекомендацій, що вимагає застосування комплексу методів конструктивізму й професіоналізму та відмови від профанації аналізу державної політики.

*Внесення до порядку денного*. Важливим етапом процесу політики є узаконення проблеми, або внесення її до порядку денного. У цей час громадськість, політики та інші заінтересовані суспільні групи усвідомлюють необхідність розв’язання даної проблеми шляхом прийняття державно-політичного рішення. Доволі часто політичні діячі, засоби масової інформації та суспільні групи спеціально зосереджують громадську увагу на певній проблемі як пріоритетній, на їх думку, для державно-політичної діяльності. Процес встановлення порядку має таке схематичне зображення (рис. 18).



*Рис. 18*

Системний порядок денний має переважно дискусійний характер: відбувається обговорення як першочергових, так і другорядних проблем. Інституційний має конкретніший зміст: не всі проблеми широко обговорюються, привертається увага владних інституцій, це - певна стадія активного (позитивного чи негативного) вирішення. Слід зазначити, що існує своєрідна конкуренція в боротьбі за право першочергової уваги з боку громадськості, а отже, і процес домінування статусу проблеми на шляху її внесення до порядку денного, що є специфічною перешкодою в процесі політики, оскільки, залежно від активності й структурованості лобістів, увага може зосереджуватися на другорядних цілях.

Для аналізу державної політики вирішальним є порядок денний засідань уряду. Завдяки досить широкому владному діапазону цілей порядок денний охоплює всю сукупність суспільно-державних пріоритетів. Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України його порядок денний складається з трьох розділів [8]:

- Концептуальні засади реалізації урядової політики (проекти концепцій нормативно-правових актів).
- Проекти нормативно-правових актів (законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України).
- Інформація, звіти.

На процес встановлення порядку денного впливають структурні тиски, адже кожна країна має свої специфічні історичні, економічні, політичні структурні умови існування. Так, наприклад, соціально-економічні чинники історичного розвитку України суттєво впливають на встановлення порядку денного державної політики.

Іншими структурними тисками є, по-перше, трансформаційні суспільні процеси в Україні: стратифікаційне розшарування населення, приватизаційні моменти, енерго-продовольчі проблеми, ринок робочої сили, безробіття, антагонізми й протистояння (видимі й латентні); по-друге, територіально-демографічна ситуація в Україні, а саме - відмінності в поглядах на напрям державної політики між сходом і заходом та специфіка Криму; по-третє, соціально-економічні й політичні взаємовідносини з Росією. Важливими залишаються питання мови, культури, економічної та

військової безпеки. До цього слід додати регіональні особливості українського суспільства, що також розглядаються як своєрідний структурний тиск.

Офіційна платформа уряду сприяє оформленню порядку денного, але часті кадрові зміни та зміни пріоритетів у партійній діяльності не дають змоги проаналізувати цю інституцію. В цілому інституційні процеси значною мірою впливають на встановлення порядку денного, але загальна тенденція чи генеральна лінія у розвитку завжди зберігається й передбачається (непередбачувані події не вносять кардинальних змін до процесу встановлення урядового порядку денного, інакше це мало б хаотичний вигляд і не підлягало б аналізу).

Непередбачуваність також є чинником впливу на встановлення порядку денного. Прагнення утримати контроль над порядком денним - сфера жорсткої боротьби: опозиційні сили, заінтересовані групи, групи інтересів, групи тиску провокують процес відставки уряду, який, у свою чергу, намагається контролювати суспільне життя (*“тримати руку на пульсі”*). Враховуючи непередбачуваність як норму суспільного життя, зазначимо, що урядова точка зору стосовно порядку денного зосереджена на консервуванні його пунктів, а увага громадськості (ЗМІ) до непередбачуваних подій викликає кризові настрої щодо порядку денного. Взагалі така ситуація триває доти, поки питання не буде вирішено або громадськість втратить інтерес до нього (*“втомиться”* від нього). Намагання ж уряду стабілізувати порядок денний (наприклад, презентація питань порядку денного на Веб-сайті) є природним та обгрунтованим, але непередбачувані події (які неможливо систематизувати й осмислити) завжди вносять свої корективи. Тому вміння управляти порядком денним полягає у здатності швидко оцінювати загрозу і шкоду непередбачуваності й у витримці, а також раціональному аналізі.

Розглядаючи процес встановлення порядку денного, зосередимо увагу на моделі, яка передає закономірності й випадковості цього процесу. Основним завданням моделі є спроба описати непередбачуваний вплив, швидкі зміни і одночасно вимірювати консервативний, нормальний процес вироблення політики. Процес політики тут розглядається за трьома напрямками (потоканами) (рис. 19).

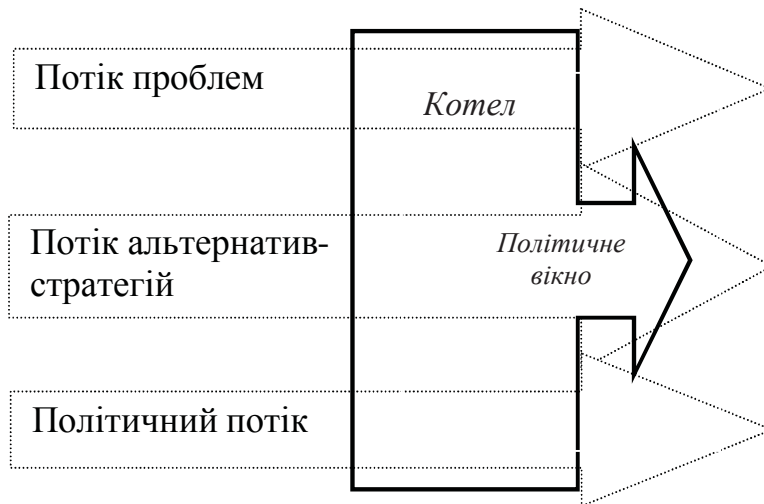


Рис. 19

Коли ці три напрями (потоки) зустрічаються в котлі, вони спільно відчиняють *політичне вікно*, яке використовується для встановлення порядку денного. Якщо ж цього не вдається зробити, то дії були неправильними і потоки *прямуватимуть* далі, а *вікно* не відчиниться. Невнесення до порядку денного можливе за таких умов: існування зустрічного напрямку (поток), дискредитація одного з потоків, застосування сили (особливо на місцевому рівні), конфлікти з цінностями, переконаннями політичної культури спільноти, спрямування напрямів (потоків) на управління конфліктами.

Згідно з Тимчасовим регламентом діяльності Кабінету Міністрів України процес внесення до порядку денного має такий узагальнений схематичний вигляд (рис. 20).

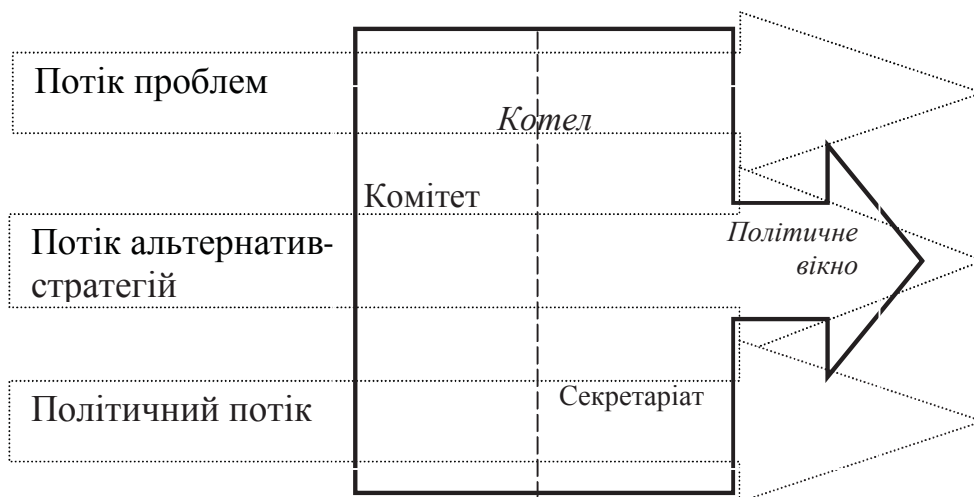


Рис. 20

На відміну від попередньої моделі *котел* складається з двох частин. Перша - комітет - фактично є своєрідним *фільтром* для очищення потоків, тисків, тобто відфільтрування неякісного. Сьогодні налічується п'ять урядових комітетів. За висловом урядового секретаря В. Лисицького, секретаріат намагається передати до комітетів вирішення найбільшої кількості питань організаційного характеру. Такий підхід повністю відповідає концепції “урядової машини”, яка формує оптимальну процедуру порядку денного. Спрощена схема формування порядку денного має такий вигляд (рис. 21).



Рис. 21

Розглядаючи класичну схему формування порядку денного, зазначимо, що потік проблем існує постійно, і, як уже зазначалося під час характеристики питань, пов'язаних із визначенням (структуруванням) проблеми, зважаючи на мігрування проблем, зменшення їх кількості не передбачається.

Потік вирішень-альтернатив постійно перебуває в центрі уваги як аналітичних структур, так і громадськості. Інколи здається, що альтернатива існує ще задовго до визначення проблеми та визнання її наявності спільноту. Досить частим явищем є пропозиції, рекомендації тощо стосовно вирішення проблем окремою групою тиску і велика втрата часу на переконання в існуванні проблеми й правильності вибору альтернативи її вирішення. Ця ситуація можлива через:

- дійсне існування проблеми;
- пов'язаність властивостей проблеми з групою тиску;
- наявність альтернативи, запропонованої групою тиску (мета, бажання, зобов'язання і відповідальність).

Політичний потік охоплює деякі структурні тиски та інституційні процеси щодо зміни порядку денного, прикладом чого є вже згадувані вибори (наявний набір: новий уряд, комітети, групи тиску, лобіювання тощо). Всі три потоки рухаються відносно незалежно і змішуються непередбачено, утворюючи *вікна*, або можливості для встановлення порядку денного; цим можуть скористатися представники політичних сил: керівники груп тиску, політики, державні службовці, журналісти та інші - при певній нагоді. Тобто вибір



оптимального часу (*дозрілого моменту*) є необхідною умовою для ефективного використання *політичного вікна*.

Ця модель досить ефективна в поясненні та усвідомленні процесів установалення порядку денного, оскільки вона розглядає два важливих питання для аналізу державної політики:

1. Як альтернативи-стратегії *потрапляють* до порядку денного?
2. Як вони звідти зникають (*випадають*)?

Проблеми потрапляють до порядку денного завдяки:

- підтримці макроструктурного рівня сил, які чинять тиск на державну інституцію через конкретизацію проблем чи їх сукупності. Слід зазначити, що великі сили концептуально не визначають проблеми, а лише чинять (створюють) тиск, “запускають” механізм встановлення порядку денного за умови певного збігу обставин, тобто вирішальне значення має концептуальне визначення проблеми;

- інерції. Діючий напрям політики досить важко скасувати чи нівелювати, адже фінансові зобов’язання та інші ресурсні показники забезпечують існування політики та, відповідно, посади й статус в суспільстві тих, хто задіяний у ній. Офіційні суспільні інститути, організовані для втілення політики чи програми в життя, беручись за нову програму або пункт порядку денного, не здатні ефективно її вирішити чи запропонувати досконалий спосіб її розгляду;

- згоді учасників процесу політики щодо належної якості чинної політики, тобто визнання політики як *нормальної й необхідної*.

Зникнення (*випадання*) проблеми з порядку денного, за Л. Палом [4, с. 195], є “дзеркальним відображенням того, чому вона залишається в ньому”. Зникнення проблеми також можливе завдяки втраті інтересу чи стимулів до неї основних політичних сил або нівеляції цих сил як політичних гравців, тобто вона перестає бути актуальною через *достатню* кількість рішень. Крім того, проблема може здаватися вирішеною - голослівне, декларативне порушення проблеми на високому рівні (*відкриття клапана чи випускання пару*) без подальшого внесення реальної альтернативи-стратегії до порядку денного. Тобто запланована бездія як напрям політики. Втрата статусу порядку денного відбувається, коли *вирішено*: не приймати нормативно-правовий акт або нічого не робити для вирішення проблеми. Нарешті, аналітики можуть контролювати процес злиття політичних потоків і запропонувати нові способи усвідомлення старих проблем.

Таким чином, процес установлення порядку денного має свої позитивні й негативні якості та риси.

*Концептуальні засади реалізації урядової політики.* Схвалені Кабінетом Міністрів України концепції розроблюються згідно з порядком вироблення концептуальних засад реалізації урядової політики. Концепція (розділ 5 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України) має включати такі розділи:

- Проблема. Формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслення її масштабів та пояснення того, чому це питання є пріоритетним для вирішення Кабінетом Міністрів.

- Суттєві чинники. Наведення статистичних, аналітичних та інших даних, які необхідно враховувати під час прийняття рішення.

- Альтернативи. Ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення розглядуваного питання, їх аналіз та порівняння за такими критеріями:

- ефективність втілення відповідної стратегічної мети урядової політики та вплив варіанта пропонованого рішення на її інші важливі напрями;

- суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (в тому числі вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо.

- Узгодження. Чітке визначення будь-яких протилежних поглядів та розбіжностей у позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення.

- Оптимальний варіант. Рекомендація прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, подання переліку аргументів на його користь.

- Впровадження. Надання вичерпного переліку заходів для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо).

Ускладнює процес прийняття рішення й потреба визначення пріоритетних завдань і знаходження засобів для їх виконання. Для того, щоб політика *“спрацювала”*, необхідні певні передумови, вважає П. Браун:

- наявність зовнішніх умов для реалізації можливостей і задоволення потреб;

- наявність внутрішніх ресурсів: фінансових, людських, інформаційних (сучасних), часових - та надійної моделі процесу політики.

Підсумовуючи аналіз процесу політики, прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що на практиці такий процес на будь-якому етапі не захищений від впливу з боку політиків, груп, що лобіюють ті чи інші інтереси, суб'єктивних та професійних інтересів державних службовців. Оскільки конфлікти, суперечки та незгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного процесу політики має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої дії політики.

Аналітичні ролі та вимоги щодо порад-рекомендацій. Праця аналітика-експерта має багато суттєвих психологічних аспектів, які інколи визначають суть і зміст аналізу. Експерти-практики політики працюють у різних організаційних структурах (державних і недержавних), на різних рівнях владних і бізнесових структур. Щодо аналітичної діяльності, та при розробці та впровадженні відповідного курсу державної політики слід визначити змістове поле аналізу державної політики.

Завданнями аналітиків-експертів є:

- упорядкування й передача інформації за умови, коли слід суворо дотримуватися часових термінів, а доступ до *потрібних* людей обмежений, - тобто розробка стратегії швидкого розуміння природи суспільних проблем і діапазону ймовірних вирішень. До того ж слід уміти обчислювати можливі витрати й вигоди альтернативних варіантів;

- бачення шляху систематизації усвідомлених суспільних проблем у певному контексті (за яких умов державні інституції можуть втручатися у приватні справи);

- технічні навички, які дозволяють краще передбачити і оцінити наслідки альтернатив політики;

- розуміння реалій політики як індивідів, так і організацій для прогнозування прийняття, впровадження відповідного курсу державної політики.

Найсуттєвішим елементом ціннісних орієнтацій аналізу державної політики є баланс між суспільними цінностями. Особлива увага приділяється аналітичним ролям та конфлікту між конкурентними цінностями. Вигоди-витрати (раціональна модель аналізу) - це не універсальна цінність, адже захист людського життя,

гідність тощо є досить суттєвими чинниками впливу на вибір альтернативи політики.

Баланс між цінностями сприятиме зменшенню конфліктності й поліпшить розуміння природи цінностей та обставин, за яких вони набирають ваги і впливають на аналітичні ролі аналітика-експерта. Розглянемо ролі аналітика-експерта в аналізі (рис. 22).

Аналітична чесність		Відповідальність перед клієнтом	Заангажована відповідальність	Вірність власному уявленню про добро
Об'єктивний фахівець	<i>Аналіз говорить сам за себе.</i> Головну увагу слід приділити передбаченню наслідків альтернативних політик	Клієнти - неминуче зло; їхня політична доля має стояти на другому плані. Слід триматися на певній відстані від клієнта; якщо можливо, вибирати інституційних клієнтів	Об'єктивне збалансування співвідношення позитивних і негативних сторін аналізу відповідно до умов замовлення	Відповідні цінності слід визначити, але вибір компромісу між ними залишити клієнтам
Суб'єктивний фахівець	Аналіз заради задоволення власних амбіційних уподобань. Суб'єктивна аналітична ефективність	Відстоювання власної методики й результатів аналізу як остаточної істини для клієнта. Нехтування думкою опонентів і прихильників та нав'язування клієнтові свого варіанта напряму політики	Вірність власним суб'єктивним аналітичним принципам (концепціям)	Особистість - основа розвитку суспільства, ціннісні орієнтації безпосередньо впливають на процес аналізу. Клієнти мають відповідати принципам аналізу
Прибічник клієнта	Аналіз рідко має остаточний висновок. Можливо скористатися його неоднозначністю на користь клієнта	Клієнти наділяють експертів законним правом на діяльність. Слід відповідати лояльністю за доступ до процесу політики	Відпрацювання матеріально-фінансових та інформаційних ресурсів, прихильність, лояльність і відповідальність перед клієнтом	Вибирати клієнтів із сумірними системами цінностей; використовувати довготривалі стосунки для зміни уявлення клієнтів про добро
Прибічник проблеми	Аналіз рідко має остаточний висновок. Наголос на неоднозначності й неврівноважених цінностях, якщо аналіз не підтверджує бажаного результату	Клієнт надає можливість захищати його. Вибирати клієнтів з вигодою для себе; змінювати їх заради власних цілей політики	Аналіз заради аналізу без остаточного результату й оцінювання. Віра в непогіршеність системи й методики аналізу	Аналіз має бути засобом прогресу для власного уявлення про добре суспільство

Рис. 22

Отже, аналітичні ролі суттєво впливають на результати аналізу державної політики. Як зазначає Л. Пал [4, с. 391], аналітик-експерт має “вигляд трохи святого, трохи судді і трохи вченого”. Головна проблема полягає у виробленні кодексу етичної поведінки аналітика-експерта. Адже попередній погляд на експерта-аналітика як на людину, яку *найнято* для конкретної роботи, втрачає свою актуальність, оскільки слід розмежовувати поняття *життєво необхідної* і *комфортної послуги*. Вимогою сьогодення є утвердження культури й моралі аналітичної роботи.

Ідеального клієнта, як і аналітика-експерта, не існує, і ми можемо лише приблизно визначити межі поля їхньої діяльності. Основою відносин *замовник - аналітик-експерт* є постійний конфлікт між ними. Конфліктні поля взаємовідносин визначаються такими поняттями:

- висловлювання думки (принципова позиція) щодо аналізу та результатів;
- вихід з аналізу та відмежування від наслідків впровадження політики;
- нелояльність з позиції “учасної неучасті” чи “підриву” політичної ситуації;
- імітація аналізу.

Цілком можлива комбінація цих типів у певному відсотковому співвідношенні. Зображуючи графічно логічну схему, зазначимо, що в такий спосіб можна визначити кілька варіантів поведінки аналітика-експерта (рис. 23).



Рис. 23

У такій комбінації досить вагомим аргументом є особиста позиція аналітика-експерта, ціннісні орієнтації, інформація про сам аналіз та про його наслідки, загальна ситуація навколо аналізу тощо. Наприклад, необов'язковість як складова культурного середовища

ща суттєво впливає на стосунки замовника й аналітика-експерта. Орієнтація експерта на висловлення власної думки щодо аналізу (з конкретними пропозиціями чи без них, налаштованістю на компроміс чи конфлікт) з погрозами припинити аналіз (реальними, з можливістю мати місце роботи після втілення погрози в життя) може призвести до усунення його від аналізу шляхом недопущення інформації та ігнорування його позиції і думки або переведення на нижчу посаду - виштовхування з системи. Така ціннісна орієнтація аналітика як виняткова дія можлива лише за певних умов:

- вичерпання всіх наявних способів протесту в межах організації та прийняття рішення про винесення інформації до ЗМІ, опонентів, інших груп інтересів тощо;
- визначення, наскільки порушено процедурні, політичні, моральні або юридичні норми;
- переконання, що це порушення, безперечно, призведе до шкідливих наслідків для громадян, груп, суспільства, держави;
- здатність підтвердити звинувачення конкретною інформацією, фактами тощо.

Суттєвими елементами конфлікту ціннісних орієнтацій аналізу й аналітиків-експертів є позиція замовника аналізу, оскільки він може:

- вимагати штучно створеного (сфабрикованого) аналізу;
- сфальсифікувати результати аналізу (інтерпретація даних, “бачення під кутом”, штучне “виривання” потрібних даних тощо).

Досягнення консенсусу щодо аналізу шляхом обговорення й укладання компромісних угод сприяє як самому аналізу, так і суспільному розвитку, тобто дискусії й консультації; відкрите обговорення позицій (без латентного підтексту), прозорість інформації запобігатиме конфліктам і неузгодженням та суспільним негараздам.

Отже, аналітик-експерт має бути передбачливим, чутливим, що підтримується власною системою збирання даних, інформації, пильністю й увагою до взаємозв'язків у політичній дійсності та готовністю до сприйняття нових політичних чинників у суспільстві. Крім цього, внутрішній моніторинг аналітика-експерта сприяє запобіганню упередженості аналізу. Для цього слід:

- розробити зручну й ефективну систему відбору і систематизації фактів, яка сприятиме швидкому й легкому доступу до інформації у потрібний момент. Зважаючи на те, що аналіз політики в суспільстві ніколи не буває індивідуальним завданням і вимагає спільної роботи професіоналів, необхідно створити команду й вико

ристовувати інформаційну мережу; підтримувати тісні стосунки з опозицією, що загалом сприяє виробленню консенсусу в галузі політики та збереженню відчуття “суспільного пульсу”;

- бути в курсі всіх суспільних новин (телебачення, радіо, преса тощо), які повинні обов’язково надходити з різних джерел, бути неупередженими й довільними, адже проблеми постають як всередині суспільства, так і в глобальному масштабі;

- позбутися відчуття нижчеартісного аналітика-експерта. Не слід ставати на позицію другорядного експерта-аналітика, оскільки більшість державно-політичних рішень має незаплановані наслідки через реальне бачення їх тільки на практиці (коли контактуєш із людьми, на яких спрямоване конкретне рішення, відбувається дослідження рішенневого поля);

- не зосереджуватися виключно на кабінетній роботі. Постійні консультації, перевірка того, як державно-політичне рішення працює в “польових” умовах, аналіз громадської думки, поради рядових працівників тощо сприяють незаангажованості та результативній ефективності державної політики;

- залишати простір для маневру. В умовах досить частої необхідності повторного визначення (формулювання) проблеми, що впливає на дослідницьку стратегію, не варто тісно і щільно структурувати її навколо головного завдання. Найкраще почати з обговорення альтернативних варіантів формулювань проблеми й побудувати дослідницьке завдання на кількох домінуючих визначеннях (а не на одному).

“Добра робота має свій ритм та архітектуру якості” [4, с. 387], оскільки несхожість професії аналітика з іншими, навіть спорідненими, зумовлена її специфікою і поступовістю в суспільному утвердженні. Крім того, інтелектуальний потенціал аналітика відіграє вирішальну роль як в аналізі проблеми у цілому, так і в презентації альтернатив та вимагає постійного самовдосконалення, тренінгу здібностей і зміни форм діяльності чи місця.

*Процес надання порад-рекомендацій.* Наступним етапом процесу аналізу є надання порад-рекомендацій. Для цього слід конкретно й чітко відповісти на три запитання:

- Що, з точки зору аналітика-експерта, слід робити замовникові?

- Чому він має це робити?

- В який спосіб він повинен це зробити?

Відповіді на перші два запитання впливають безпосередньо з оцінки альтернативних варіантів політики. Третє - це перелік конкретних дій для гарантування прийняття і втілення в життя рекомендованої політики.

Наведемо кілька правил щодо надання порад-рекомендацій.

- Поради-рекомендації повинні впливати виключно з оцінки альтернатив. Існує загроза пропонування ідей для державно-політичних рішень, які з'являються під час аналізу, у вигляді рекомендацій. Ідеї мають пройти всі етапи аналітичного процесу.

- Необхідно підсумувати переваги й недоліки рекомендованої політики, а також зосередити увагу на наслідках впровадження даної політики.

- Підготовка чіткого переліку інструкцій з послідовною регламентацією дій для успішного прийняття і впровадження рекомендованої альтернативи. (Перелік повинен містити всі варіанти можливих “непередбачених” випадків втілення політики, тобто передбачати дії всіх заінтересованих сторін процесу впровадження.)

Обговорення аналізу - це кваліфіковане пояснення сутності поради замовникові. Для цього аналітик-експерт має сам чітко розуміти суть і зміст альтернативи, критерії її оцінювання і тактику обґрунтування. У цілому принцип надання порад-рекомендацій зводиться до рівня розуміння власних висновків і, відповідно, здатності лаконічно пояснити це іншим.

Проблемою аналізу політики є привернення уваги замовника, оскільки, як правило, замовники - дуже зайняті люди, а описаний аналіз - лише один із видів діяльності, тому брак часу є суттєвим чинником для пояснення їхньої неуваги. Вчасність має вирішальне значення для впливу на прийняття рішення, тому поради-рекомендації слід надавати заздалегідь.

Для оптимізації процесу надання порад-рекомендацій аналітик-експерт має порадити замовникові:

- альтернативу-стратегію, яка найточніше відповідає найбільшій кількості найважливіших цілей для вирішення проблеми;

- зробити вибір серед двох або більше альтернатив-стратегій, кожна з яких є корисною, за критерієм: відповідність визначеним цілям та ризик негативних наслідків процесу впровадження.

Працюючи над виробленням порад-рекомендацій щодо політики, слід мати на увазі, що вміння добре *подати* альтернативу-стратегію є необхідною умовою успішності політики. Отже, правило “*Бути в потрібному місці з потрібним товаром за потрібну*”



ціну у потрібний час” є актуальним для процесу надання порад-рекомендацій. Тобто порада-рекомендація має надаватися вчасно: не запізно й не зарано. При цьому слід враховувати *шкалу вдячності* замовника, оскільки вона є майже класичним варіантом співпраці аналітика-експерта і замовника (рис. 24).

<i>Вдячність</i> Буду вдяч- ним за зго- ду вико- нати цю роботу	<i>Значення</i> Ваша ро- бота має для нас важливе значення	<i>Внесок</i> Ваш вне- сок є вирі- шальним	<i>Незамінність</i> Не знаю, щоб ми без вас ро- били	<i>Співпраця</i> Ваша участь у нашій спільній праці була вагомою	<i>Недоліки</i> Свою роботу ви могли б вико- нати краще	<i>Гроші</i> Не ро- зумію, за що мушу платити?
--	---	---	---	--	---	---

Рис. 24

Письмові поради-рекомендації, як правило, подаються у вигляді меморандуму-пам’ятки. Класичною вважається така схе-ма побудови меморандуму-пам’ятки (рис. 25).

Кому	Прізвище та посада замовника
Від кого	Прізвище та посада аналітика-експерта
Дата	Дата завершення меморандуму-пам’ятки
Тема	Тема (одним рядком)
Зміст	Стислий виклад проблеми
Рекомендації-альтернативи	Що потрібно зробити (альтернативи-стратегії вирішення)
Обговорення	Чому це слід зробити (вказати інші альтернативи-стратегії)
Поради щодо можливих дій	Як, що, коли повинен робити замовник (якщо згоден із запропонованою тактикою)

Рис. 25

Розгорнута меморандум-пам’ятка максимально має 4-5 сторінок тексту. Основний текст зосереджено навколо обговорення альтернатив-стратегій. Крім того, до меморандуму-пам’ятки бажано внести рішення-пропозиції у вигляді матриць чи таблиць спрощеної форми.

Ще одним видом подання результатів аналізу є звіт. Фактично більша за 4-5 сторінок меморандум-пам'ятка має вигляд звіту й структурується як доповідь, тому що готується для численної аудиторії. Слід дотримуватися правил підготовки й подання звітів.

- Доречно роздати присутнім резюме на півтори сторінки (стислий виклад без нової інформації), яке підготовлене й оформлене як повний звіт.

- Особливу увагу слід приділити змістові звіту, оскільки це сприяє структуризації документа й полегшує його розуміння.

- Діаграми, таблиці, рисунки, складні підрахунки тощо варто подати в додатку. Це сприятиме зосередженню уваги на висновках і рекомендаціях.

Існує кілька загальних правил поліпшення ефективності співпраці з замовником та презентації порад-рекомендацій.

- Підготовка виконавчого резюме та списку розділів. Рекомендації мають подаватися на початку документа. Резюме містить короткий і чіткий виклад найважливіших елементів аналізу та основних рекомендацій.

- Подання змісту. Структурування тексту допоможе виокремленню суті аналізу та полегшенню сприйняття і концентрації уваги на специфічних аспектах аналізу.

- Використання заголовків і підзаголовків поліпшує сприймання тексту. Заголовки повинні відповідати етапам процесу аналізу, бути короткими і змістовними, послідовно розміщеними.

- Застосування технічних засобів у презентації аналізу (курсив, великі літери, нумерація тощо) для привернення уваги замовника. Проте слід уникати довгих переліків, які ускладнюють сприйняття важливої інформації, а також не зловживати “акцентуванням”.

- Використання графіків, діаграм і таблиць для ілюстрації, підсумовування та виділення інформації. Такий стиль оформлення можна використовувати для винятково важливої інформації.

- Лаконізм. Слід приділяти увагу логіці аналізу (цікаві опосередковані факти потрібно зберігати окремо й подавати додатками чи примітками).

- Не варто вживати специфічну термінологію. Краще обмежитися загальноновживаною технічною термінологією, придатною для даного рівня аналізу.

- Висловлюватись треба чітко й послідовно: думку починати з головної інформації, виклавши її лаконічно, просто і зрозуміло, з

активним внутрішнім компонентом сприйняття. Грамотний текст має більше шансів на успіх.

- Якщо роботу виконала аналітична група, то її презентацію має проводити найбільш досвідчений, авторитетний, з ораторськими здібностями та обізнаний з дидактичними прийомами представник (не обов'язково керівник). При цьому слід враховувати психологічну сумісність аудиторії і доповідача та фіксувати реакцію (недоліки й переваги) представлення.

- Зважаючи на здатність аудиторії до уважного сприйняття, максимальний час повідомлення має бути не більше 15 хвилин. Категорично заборонено зловживати технічними засобами й матрицями, таблицями (максимум 1-2) тощо.

- Відповіді мають бути дані на всі запитання, усні й письмові (при цьому відстежуйте їх напрям - не сходьте на манівці проблеми), вони мають бути лаконічними, з дотриманням дидактичного методу та основних правил подання матеріалу. Крім того, не слід вживати термінів, не зрозумілих замовнику й аудиторії.

- Оптимальним варіантом є репетиція презентації, особливо для масових аудиторій, з урахуванням організаційних моментів (наявність технічних засобів, зручність, розподіл ролей, часу, сценарій тощо).

Таким чином, презентація порад-рекомендацій як завершальна і головна ланка державної політики має непересічне значення для української дійсності, оскільки досить часто кваліфікований аналіз втрачає свій зміст через неграмотність подання. Крім того, слід зважати на критерії вибору альтернативи-стратегії, які впливають на процедуру аналізу та стратегічно-тактичні умови подання.

У суспільстві постійно існує значна кількість напрямів політики. Проблема вибору найкращого актуальна для всіх людських спільнот, адже вибір завжди є. Вибір альтернативи-стратегії - це вибір курсу держави, за який відповідають політики та який є полем жорсткої боротьби груп інтересів, груп тиску, лідерів, політичних об'єднань та державних службовців.

Проблема вибору тісно пов'язана з визначенням проблеми та вибором інструментів для її вирішення, адже вибір напряму політики передбачає порівняння специфічних альтернатив-стратегій (вибір з кількох). Тому передусім слід:

- простежити процес вироблення альтернатив;
- точно визначити кількість чітко сформульованих альтернатив.

Специфікою альтернативного вибору є легітимність його варіантів. Досить часто привабливі варіанти альтернатив потребують суспільної легітимності (додаткові дослідження, консультації, опитування чи звернення до громадськості), що на практиці сприяє зменшенню діапазону варіантів та полегшенню остаточного вибору (обчислення наявних ресурсів, повноваження, юрисдикція, законність, контрольованість тощо). Одночасно можуть бути запропоновані нові варіанти альтернатив-стратегій або нове формулювання проблеми з погляду суспільної значущості.

Правильно обрані критерії є підставою для досягнення встановленої мети. Проте не кожна мета окреслюється єдиним завданням чи обмеженням. Слід визначити критерії, які стосуються всіх важливих аспектів мети.

Виконання завдань, спрямованих на досягнення встановленої мети, вимагає ранжирування критеріїв з визначенням важливості кожного з них як показника досягнення визначених цілей. Крім того, при відборі критеріїв їх слід класифікувати залежно від необхідності для досягнення мети, оскільки постійно існує можливість відбору лише тих критеріїв, які легко виміряти. Водночас легковимірювані критерії не завжди охоплюють усі аспекти поставленої мети.

За умови існування набору альтернатив-стратегій політики та критеріїв оцінювання можлива їх систематизація для полегшення й оптимізації вибору між ними. Для цього (за Д. Веймером і Е. Вайнінгом [9]) слід здійснити:

- передбачення або прогноз впливів альтернатив;
- оцінку впливу з позицій обраних критеріїв;
- порівняльний аналіз альтернативи за докорінно різними критеріями.

У цілому критерії є шкалою для передбачення впливів альтернатив політики щодо цілей, і їх можна класифікувати на:

- оцінні: *дієвість-результативність, ефективність, справедливність*;
- практичні: *адекватність, прийнятність, політична здійсненність, придатність до адміністрування, технічна раціональність, вимірюваність*.

На практиці не існує такого способу, який зміг би задовольнити всі суспільні вимоги до державних інституцій. Критерії не однакові за своєю важливістю, й аналітик має виявляти серед них найбільш відповідні проблемі.

Історичний розвиток свідчить про намагання широкого використання поняття *вигід-витрат* у виборі та обґрунтуванні відповідного напрямку політики. Дослідники виокремлюють п'ять базових підходів до аналізу політики (на етапі вибору політики):

- 1) стандартний аналіз вигід і витрат;
- 2) якісний аналіз вигід і витрат;
- 3) модифікований аналіз вигід і витрат;
- 4) аналіз економічної ефективності;
- 5) багатоцільовий аналіз політики.

Схематичне зображення процесу обрання способу вирішення проблем, за Д. Веймером і Е. Вайнінгом [9], має такий вигляд (рис. 26).

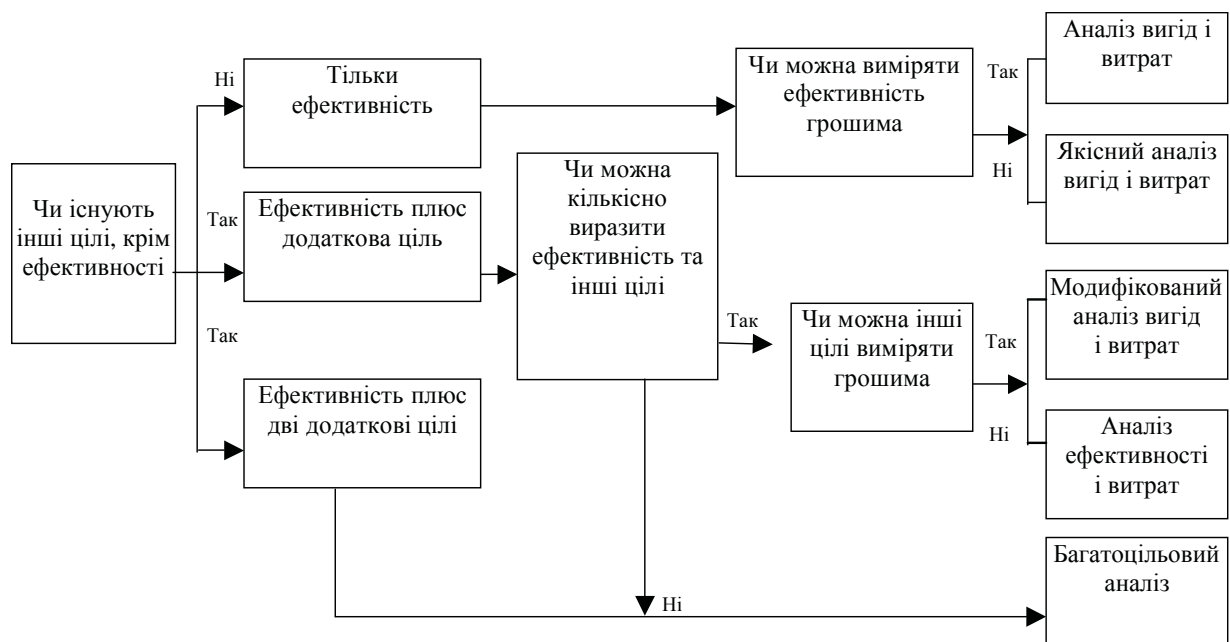


Рис. 26

Завдяки аналізу вигід і витрат можна порівняти результати різних альтернатив-стратегій і отримати чисту грошову віддачу від них. Отже, аналітик-експерт може рекомендувати таку альтернативу-стратегію, яка дає найбільші чисті прибутки. Недоліком цієї системи є те, що ринкові ціни досить часто не відображають справжньої вартості через викривлення, спричинені невиконанням ринком своїх функцій, або через втручання державних інституцій. Проте досить важко виразити всі результати в грошовому еквіваленті на підставі безпосередніх ринкових спостережень. До того ж слід володіти відповідними навичками для оцінки дії чинників способу вирішення проблем.

Аналіз економічної ефективності застосовується за умови, коли ефективність та інша мета є кількісно вимірними, але цю іншу мету неможливо оцінити в грошах. (Стратегія спрямована на досягнення обох цілей, які неможливо оцінити за допомогою єдиного показника.) Виокремлюють два способи здійснення цього аналізу:

- метод *фіксованого бюджету* - вибір певного рівня витрат і пошук найприбутковішої альтернативи-стратегії (найбільші вигоди);
- метод *фіксованої ефективності* - визначення певного рівня вигід і подальший вибір альтернативи-стратегії, яка забезпечить досягнення цього рівня з найменшими витратами.

Багатоцільовий аналіз є найкращим методом вирішення проблем, що мають кілька цілей (до того ж одну з них практично неможливо оцінити кількісно). Всі інші способи вирішення проблем є окремими елементами багатоцільового аналізу й зображують умови, за яких цілі перетворюються на критерії, завдання чи обмеження, і демонструють, як можна порівняти альтернативи-стратегії. Отже, багатоцільовий аналіз - це універсальний засіб вирішення проблем (крім випадків, коли єдиною умовою є ефективність).

Для порівняння альтернатив-стратегій застосовують методи, які ґрунтуються на вивченні *входів* і *виходів* рішення. Найвідомішими є *витрати-корисність*, тобто *витрати-ефективність* і *витрати-вигоди*. Вони передбачають кількісне відображення витрат і порівняння їх з очікуваними результатами. Їх характерною ознакою є засіб оцінювання результатів. *Витрати-ефективність* оцінюють результати в кількісній формі, метод *витрати-вигоди* використовує умовну грошову оцінку, що дає змогу зіставити витрати і результати не тільки варіантів рішення, а й програм, які розробляються в різних сферах діяльності. Серед інших варіантів порівняння альтернатив можна назвати:

- *витрати-мета* - дають можливість простежити вплив кількісних змін у результатах на величину витрат для їх досягнення;
- *витрати-обмеження* - допомагають простежити вплив внесення до програми обмежень соціального, економічного, правового або іншого характеру на величину витрат на неї.

Крім того, в процесі аналізу слід звернути першочергову увагу на розрахунок конкретних витрат кожної альтернативи-стратегії. Можна виокремити такі фази розрахунку витрат:

- Докладний опис витрат кожної альтернативи-стратегії, тобто розрахунку кількості і якості матеріалів, обладнання, персоналу тощо. Основою його є оцінка належного обслуговування та не

обхідних для цього одиниць ресурсів. Успішність аналізу залежить від урахування додаткових витрат для досягнення додаткових можливостей. Загальним правилом є тісна співпраця з персоналом державних установ для врахування всіх важливих суспільних елементів і чинників.

• Визначення витрат, які мають бути враховані при аналізі, тобто визначення витратних відмінностей кожної альтернативи-стратегії. Для цього необхідно:

- зосередити аналіз на істотних елементах витрат, суттєво відмінних від інших альтернатив-стратегій;

- визначити для кожної альтернативи-стратегії фіксовані й варіантні витрати (які збільшуються чи зменшуються з часом). При цьому слід мати на увазі, що довготривала перспектива не має фіксованих витрат;

- визначити інкрементальні (нарощувальні) витрати, які викликані існуванням специфічної альтернативи-стратегії і є не середніми, а релевантними витратами;

- врахування *безповоротних витрат* (які вже зроблені та є нерелевантними з погляду аналізу витрат). Доречні лише майбутні витрати, хоча слід враховувати політичні причини занепокоєння урядовців щодо попередніх витрат;

- розглянути і врахувати всі витрати (незалежно від статей і бухгалтерського обліку, джерела тощо), в тому числі й залучені опосередковано в майбутньому;

- оцінити майбутній доход альтернатив-стратегій та можливості залучення грантів (вітчизняних чи іноземних);

- врахувати вплив витрат однієї альтернативи-стратегії на інші та суспільні сфери. Це досить складне завдання, зважаючи на широкомасштабність суспільних змін.

• Оцінка витрат, яка охоплює низку підходів:

- перенесення поточних витрат на майбутнє. Це особливо стосується витрат, які значно змінюються;

- оцінювання;

- внутрішні розрахунки (обчислення витрат “місцевими” спеціалістами). Це вимагає значних часових затрат через велику кількість альтернатив-стратегій;

- оцінка “продавця”, тобто оцінка обслуговування, встановлена “продавцем” послуг. При цьому слід враховувати інфляцію та витрати на модернізацію;

- застосування методики, яка вже використовувалася раніше для оцінки витрат інших альтернатив-стратегій за умови врахування їхньої специфіки;

- статистичні оцінки, тобто насичення інформації статистичними даними для репрезентативності результатів.

З'ясування невизначеностей також є невід'ємною складовою аналізу процесу вибору альтернативи-стратегії. Якщо передбачення ґрунтуються на статистичній або математичній моделі, то зроблене припущення має відповідати середньому вибірковому  $\bar{x}$ , крім того, можна оцінити відхилення (похибку), спираючись на рівень довіри до передбачень. (Часто найкращі припущення й довіра до них ґрунтуються на суб'єктивній оцінці наявних даних.) Абсолютна переконаність аналітика-експерта у правильності припущень щодо основних критеріїв оцінки сприяє вагомості аргументації під час дискутування про результати і ризики.

Існує низка способів подолання невпевненості, як-от:

- створення кількох (резервних) сценаріїв, які враховують усі можливі варіанти; потім обрання найкращого варіанта для кожного сценарію. За умови, коли один сценарій найпридатніший для всіх варіантів, він обирається за остаточний. Коли жоден не влаштовує, - вибір слід зробити на підставі або кращих результатів від впровадження найоптимальнішого сценарію, або реалізації такого сценарію, що запобігає найгіршим результатам. Стосовно вибору з найгірших (подібність до стратегії *мінімаксу* в теорії ігор: ранжування та вибір найкращого з найгірших варіантів) слід мати на увазі, що він доречний лише за умови високого авторитета замовника в суспільстві та відносно спокійного сприйняття поразки потерпілими сторонами. Неодмінним має бути пояснення причин такого рішення (чому воно є оптимальним);

- коливання у виборі альтернативи-стратегії (кілька альтернатив оцінюються як найкращі; тимчасова впевненість щодо одних і невпевненість щодо інших) передбачає такі дії:

- оцінення найкращого і найгіршого варіанта для кожної альтернативи-стратегії, яка містить невизначеність щодо результатів; прийняття рішення стосовно найоптимальнішого варіанта (порівняно з іншими);

- створення нового критерію оцінки ("ймовірність шкодування"), який зміг би виміряти, що реальні (фактичні) результати насправді виявляться ще гіршими (несприятливими), ніж найкраще припущення. Цей критерій у майбутньому можна розглядати як ще одну нерозмірну мету.

Існує правило для полегшення вибору серед альтернатив-стратегій: "*йти - не йти*". Для його застосування потрібно встановити



вити прийнятний “порог” меж допустимості для кожного критерію, тоді можна відкинути альтернативи, які не вписуються в межі. (Встановлення “порогів” для всіх критеріїв сприяє усуненню альтернатив, які не досягають жодного з “порогів”.) Якщо залишається одна альтернатива, то вона приймається, - “йти” на кожний критерій. Якщо дві чи більше, - увага зосереджується на детальному порівнянні на підставі компромісних критеріїв. Але якщо жодна з альтернатив (і наявна політика також) не дає відповіді “йти” на жоден критерій, - слід або запропонувати нові альтернативи, або знизити деякі “пороги”.

Вибір альтернативи-стратегії в цілому - це вибір між новим рішенням і *статус-кво*. Поряд з цим альтернатива-стратегія “нічого не робити” обов’язково є об’єктом розгляду. Розглядаючи просту модель вибору, зазначимо, що вона складається з таких компонентів:

- визначення проблеми, яка вимагає дії;
- порівняння наслідків двох або більше альтернатив-стратегій, які завершують проблему;
- рекомендація альтернатив-стратегій, які найбільше задовольняють певні потреби, цінності, можливості.

Зважаючи, що проста модель вибору містить два суттєвих елементи - фактичні та ціннісні передумови - правильний чи неправильний вибір ціннісних передумов неможливо довести шляхом звернення до фактичних, оскільки питання суспільних цінностей вимагає аргументів (чому вибір відповідної альтернативи-стратегії буде благом для індивіда, групи чи суспільства в цілому).

Проста модель вибору альтернативи-стратегії має притаманний більшості ситуацій вибору недолік, який ґрунтується на трьох нереалістичних припущеннях:

- 1) рішення приймається однією особою;
- 2) рішення є цілковито визначеним;
- 3) наслідки політики відразу ж виявляються.

Складна модель вибору адекватніше відображає реалії вироблення державної політики й ґрунтується на таких припущеннях:

- наявність певної кількості заінтересованих учасників;
- існування невизначеності та ризику;
- виявлення наслідків політики з часом.

Отже, вибір альтернативи не є механічним процесом, в основі якого лежить визначення вигід-витрат. Суспільні витрати суттєво обмежують значення ринкових механізмів, підсилюють роль дер

жавної політики та сприяють створенню досконаліших методів вимірювання вигід-витрат, адже доход державних послуг - це вигоди з точки зору громадян, груп або суспільства в цілому. Найоптимальнішим результатом вибору альтернативи як ефективної й результативної здебільшого є критерій *прийнятної зони терпимості* для напряму державної політики. Демократичним можна вважати таке рішення, яке задовольняє інтереси більшості й одночасно не погіршує інтереси меншості.

### Запитання для самоконтролю:

1. Як Ви вважаєте, чи відповідає процес вироблення державної політики в Україні визначеним етапам? Якщо ні, то що цьому заважає?
2. У чому специфіка визначення проблеми, придатної для аналізу державної політики?
3. Які аналітичні технології для конкретизації проблеми Ви знаєте?
4. Назвіть складові гарантування правильності структурування проблем?
5. Яка кількість альтернатив-стратегій вважається оптимальною для аналізу державної політики?
6. Чому, на Вашу думку, слід уникати альтернативи *“робіть усе”*, або *“кухонних альтернатив”*?
7. У чому специфіка відносин *замовник - аналітик-експерт*?
8. Які особливості відповідальності за вибір політики в Україні?

# АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

## (рекомендації щодо змісту і структури)

Аналітична записка спрямована на вирішення конкретної суспільної *проблеми*, ґрунтується на процесі аналізу політики і містить усі його етапи. **Проблема, придатна для аналізу державної політики, - це ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування державної влади.**

Для аналізу може обиратися одна проблема, що є предметом дослідження у магістерській роботі з державного управління.

Обсяг аналітичної записки - **750-1000 слів**. Текст має бути структурованим згідно з рекомендованим планом.

### Орієнтовна структура аналітичної записки

*Визначення проблеми для аналізу:*

- симптоми проблемної ситуації;
- окреслення проблеми (неспроможності ринку і влади);
- масштаб проблеми (територія, час, сфера, соціальні групи, відсоток населення);
- новизна (нова, передбачена чи повторна);
- коротка історія питання (як вирішувалося раніше і сучасний стан справ);
- замовник аналізу.

*Консультації:*

- погляди і ставлення заінтересованих груп, лідерів, ЗМІ до проблеми (кого стосуються можливі варіанти її вирішення);
- організація: установи, що підтримують/заперечують рішення.

*Моделювання проблеми:*

- вибір цілей вирішення проблеми (самостійні й інструментальні);
- визначення змінних політики (показники, інструменти, що використовуються з різною інтенсивністю);
- визначення обмежень (ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики).

*Формулювання альтернатив:*

- загальна кількість близько 4 (серед них чинна політика, тобто “нічого не змінювати - бездія”).
- оцінка (вигід-витрат) кожної альтернативи;
- порівняльний аналіз альтернатив;
- прогноз можливих результатів і наслідків (впливів) її реалізації (короткострокових і довгострокових);

*Рекомендації (порада замовнику) щодо альтернативи:*

- що робити;
- чому це робити;
- як робити.

*Впровадження:*

- організація чи структура, що впроваджуватиме альтернативу;
- спосіб надання послуг;
- інструменти, що використовуються для впровадження.

## **Список рекомендованої літератури**

1. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24. - С. 51-92.
2. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1999. - 175 с.
3. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. - К.: Основи, 1996. - 128 с.
4. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульги. - К.: Основи, 2000. - 190 с.
5. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.
6. *Вайс К.Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; Наук.ред.пер. О. Кілієвич. - К.: Основи, 2000. - 671 с.
7. *Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р.* Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
8. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.
9. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол.авт.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
10. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посіб. / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 480 с.
11. *Кучеренко О.О.* Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: Дис...канд. наук з держ. упр. - К., 2000. - 199 с.
12. *Пал Л.А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюби. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
13. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Персп. дослідж. - 1999. - № 9. - С. 36-64.

14. Розробка державної політики: Аналіт. записки / Уклад. О.І. Кілієвич. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 240 с.
15. Рудік О.М. Збірник ситуативних прикладів до курсу “Процес вироблення державної політики та його аналіз”. - Д.: Центр екон. освіти, 1999. - 86 с.
16. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. - Вид. переробл. і доп. числен. заув. авт. - К.: АртЕк, 2001. - 392 с.
17. Стоун Д. Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень / Пер. з англ. О. Буценко. - 2-е вид., переробл. і доп. - К.: ВД “Альтернативи”, 2001. - 304 с.
18. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. - 750 с.

### **Список використаної літератури**

1. Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. - New Brunswick: Transaction Publishers, 1987. - 431 p.
2. Lasswell H.D. Politics: Who Gets What, When, How. - New York: Smith, 1936. - 264 p.
3. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посіб. / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 370 с.
4. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюби. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К., 1996. - 55 с.
6. Potter I. Policy Analysis in Government. - Ottawa: The Learning Centre. 1-16 (<http://www.leamnet.gs.ca/eng/Irncentr/online/policy.htm>)
7. Pal L.A. Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times. - ITP Nelson, 1997. - 312 p.
8. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24. - С. 54.
9. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.

## З М І С Т

### **Тема 1.**

Концептуальні засади аналізу державної політики ..... 3

### **Тема 2.**

Типологія та модельний аналіз державної політики ..... 18

### **Тема 3-4.**

Аналіз державної політики: процес і технологія ..... 39

### **Аналітична записка**

(рекомендації щодо змісту і структури) ..... 75

Список рекомендованої літератури ..... 77

Список використаної літератури ..... 78

Навчальне видання

# Державна політика: аналіз та впровадження в Україні

Конспект лекцій до навчального модуля



Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*

Редактор *М.В. Юшкова*

Коректор *Т.В. Пантелеймонова*

Комп'ютерна верстка *Ю.О. Куценко*

Підписано до друку 17.07.2002 р.

Формат 60 x 84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 500 пр. Обл.-вид. арк. 3,5. Ум. друк. арк. 4,6.

Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк. Зам. № 033.

Видавництво Української Академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20; тел. 456-94-36.

E-mail:vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 920 від 21.05.2002 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві  
Української Академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.