Національний університет «Києво-Могилянська академія»
(вул. Г. Сковороди, 2, м. Київ, 04070, Україна, тел. 380 44 4256059)

ЗАТВЕРДЖУЮ
Президент НаУКМА,
д-р філол. наук, професор
С. Квіт

___ січня 2023 р.

УДК 342.5; 354, 342.51, 35.01; 351.862.4, 334.02
Номер держреєстрації 0121U100160

ЗВІТ
про науково-дослідну роботу
«Аналіз політики: методологія, процедури та кращі практики»
(остаточний)

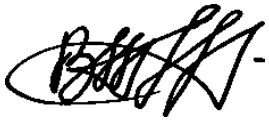
Науковий керівник НДР,
завідувач кафедри «Києво-Могилянська школа
врядування імені Андрія Мелешевича»,
д-р держ. упр., професор В. Тертичка

Відповідальний виконавець
професор кафедри «Києво-Могилянська школа
врядування імені Андрія Мелешевича»,
д-р держ. упр., професор Г. Рябцев

Рукопис завершено 15 грудня 2022 року

Київ – 2022

СПИСОК АВТОРІВ

Науковий керівник НДР, д-р держ. упр., професор		В. Тертичка (реферат, вступ, розд. 1, 2, висновки)
Відповідальний виконавець, д-р держ. упр., професор		Г. Рябцев (реферат, вступ, розд. 1, 2, висновки)
Д-р держ. упр., професор		Т. Василевська (розд. 2)
Д-р держ. упр., професор		Н. Малиш (розд. 2)
Д-р держ. упр., професор		А. Халецька (розд. 2)
Канд. держ. упр., доцент		Л. Ільченко-Сюйва (розд. 1, 2)
Канд. держ. упр., доцент		С. Москаленко (розд. 2)
Канд. держ. упр., доцент		Н. Синицина (розд. 2)
Канд. політ. наук		Т. Андрійчук (розд. 2)
Канд. держ. упр.		В. Купрій (розд. 1, 2)

Доцент О. Кілієвич
(розд. 1, 2)

Аспірант В. Гнатків
(розд. 2)

Аспірант Є. Кувшинова
(розд. 2)

Аспірант Д. Поданчук
(розд. 2)

РЕФЕРАТ

Звіт про НДР: 110 с.

Об’єкт дослідження – суспільна політика як процес.

Предмет дослідження – процедури аналізу політики.

Мета дослідження – розроблення теоретичних положень і практичних рекомендацій органам влади з удосконалення процедур аналізу державної політики для становлення належного суспільного врядування.

Методи дослідження – загальнонаукові методи логічності та історичності; системний аналіз; структурно-функціональний аналіз; діалектичний підхід.

Розроблено методології визначення цілей і завдань політики; побудови ланцюга «проблема – цілі – інструменти – результати»; аналізу середовища і стейкголдерів; процесів консультування й залучення громадськості до вироблення політики; формулювання й порівняння варіантів політики та інструментів її реалізації; оцінювання політики; цифровізації аналізу політики. Доведено, що невід’ємною складовою оптимізації механізмів вироблення політики та демократизації врядування має стати інституалізація аналізу політики.

Результати впроваджено у викладання навчальних модулів освітніх програм підготовки здобувачів вищої освіти першого-третього рівнів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Сфера використання: публічне управління та адміністрування.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ; ПРОЦЕДУРИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ; СУСПІЛЬНА ПОЛІТИКА; НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ.

ЗМІСТ

Вступ 6
Розділ 1 Теоретико-методологічні засади аналізу політики
й механізми його оптимізації 10
1.1 Концептуальні засади дослідження 10
1.2 Основні терміни та визначення 13
1.3 Оптимізація процесу вироблення та аналізу політики 20
Висновки до розділу 1 29
Розділ 2 Методологія і кращі практики аналізу політики 31
2.1 Політика як курс дій, спрямованих на вирішення проблем 31
2.2 Ідентифікація та аналіз проблем, придатних для аналізу 35
2.3 Середовище політики 41
2.4 Ресурси політики 49
2.5 Учасники політики: виробники, стейкголдери, громадськість 64
2.6 Формулювання й порівняння варіантів політики 74
2.7 Підготовка поради органу влади 81
2.7 Оцінювання політики 84
Висновки до розділу 2 88
Висновки 90
Список використаних джерел 95
Додаток А Перелік наукових праць, виконаних за темою дослідження 105

ВСТУП

Актуальність дослідження зумовлена потребою комплексного аналізу державної політики, створення умов для належного врядування, а також суперечливими тенденціями розвитку механізмів формування суспільної політики і вироблення владних рішень в Україні, незадовільним кадровим забезпеченням відповідної діяльності, недостатнім поширенням навчальних і тренінгових програм фахової підготовки творців і аналітиків політики. У розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, навчальних закладах і наукових установах, у приватному секторі. В Україні також впроваджували процедури вироблення та аналізу політики, насамперед у практику діяльності органів влади. Проте неодноразові спроби унормувати відповідні процеси суттєво не вплинули на формування адекватної взаємодії влади і суспільства, пов'язаних з виробленням дієвих механізмів державного управління, виходячи з розуміння держави як великої соціальної системи, спрямованої на досягнення суспільної злагоди, що формує свої функції відповідно до суспільних потреб. Таким чином, необхідно оцінити здобутки та оптимізувати процеси вироблення та аналізу політики в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Науково-дослідну роботу «Аналіз політики: методологія, процедури та кращі практики» виконано на кафедрі «Києво-Могилянська школа врядування імені Андрія Мелешевича» факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія». Тематика роботи відповідає Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових-досліджень і науково-технічних розробок на період до 2022 року, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 942 (зі змінами), за напрямами «Фундаментальні дослідження з актуальних проблем суспільних та гуманітарних наук» і «Технології та інструментальні засоби електронного урядування»

(коди тематичних рубрик науково-технічної інформації: 10.15.31; 82.13.03; 82.13.29.07).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розроблення теоретичних положень і практичних рекомендацій органам влади з удосконалення процедур аналізу державної політики для становлення належного суспільного врядування.

Завдання, на вирішення яких спрямоване виконання науково-дослідної роботи:

– узагальнити теоретичне підґрунтя, передумови й принципи аналітичної діяльності та розробити механізми її оптимізації;

– ідентифікувати цикл аналізу політики та основні види управлінських взаємодій в цьому циклі, визначити учасників аналізу, універсальні критерії зіставлення варіантів політики та інструменти її впровадження;

– розробити конкретні рекомендації органам влади з удосконалення процедур аналізу політики для становлення належного суспільного врядування.

Об'єкт дослідження – суспільна політика як процес.

Предмет дослідження – процедури аналізу політики.

Методи дослідження – загальнонаукові методи логічності та історичності, за допомогою яких висвітлюються процедури аналізу державної політики, з'ясовується їхня сутність та історичний досвід їхнього вироблення; метод системного аналізу, що дозволяє проаналізувати міжнародний досвід, зокрема країн – нових членів ЄС; метод структурно-функціонального аналізу, який уможливлює процедур аналізу державної політики як умову оптимізації взаємодії державної політики і належного урядування. У дослідженні застосовується діалектичний підхід, що дозволяє розглянути взаємодію між державною політикою і належним урядуванням як процес.

Практичне значення одержаних результатів. Розроблену методологію визначення цілей і завдань політики, аналізу стейкголдерів політики, побудови ланцюга «проблема – цілі – інструменти – результати», формулювання й

порівняння варіантів політики та інструментів її реалізації призначено для використання під час підготовки пропозицій стосовно формування політики, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів, що визначено Законом України «Про державну службу» як «діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави». Результати роботи відображені в інформаційно-аналітичній підтримці діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, зокрема Мінреінтеграції, Мінветеранів, Міненерго, Держенергоефективності, НАДС, Донецької й Луганської обласних військових адміністрацій; а також у консультативній допомозі державним науково-дослідним установам та інститутам підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Методологію визначення цілей і завдань політики, аналізу стейкголдерів політики; побудови ланцюга «проблема – цілі – інструменти – результати»; формулювання й порівняння варіантів політики та інструментів її реалізації впроваджено у викладання навчальних модулів:

– «Вступ до суспільного врядування» освітньої програми підготовки здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня вищої освіти «Суспільне і приватне врядування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»;

– «Процес і процедури політики», «Аналіз політики», «Методи для суспільного врядування», «Економіка для доказової політики» (обов’язкова компонента), «Середовище вироблення політики та процедури аналізу стейкголдерів», «Порівняльний аналіз процедур вироблення політики в ЄС, США/Канаді й Україні», «Підготовка і презентація результатів аналізу та оцінювання політики», «Моделювання владних рішень» (вибіркова компонента) освітньо-наукових програм підготовки здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня «Суспільна політика і врядування» й «Комунікації в

демократичному врядуванні» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»;

– «Доказова політика: аналіз даних і методологія доброчесних досліджень», «Середовище сервісно-орієнтованої політики: реінжиніринг та дослідницька етика» освітньо-наукової програми підготовки здобувачів вищої освіти третього рівня (доктор філософії) «Дослідження політики і врядування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»;

– сертифікатних програм «Врядування в умовах конфліктного та постконфліктного врегулювання» й «Комунікації в демократичному врядуванні». Рекомендації і висновки можуть бути використані під час розроблення концепцій, підготовки та експертизі законів та інших нормативно-правових документів.

Апробація результатів дослідження. Основні наукові результати дослідження апробовано на 11 міжнародних науково-практичних конференціях, а також восьми організованих кафедрою теоретико-методологічних, наукових семінарах і круглих столах.

Публікації. За тематикою науково-дослідної роботи опубліковано вісім статей, індексованих у міжнародних наукометричних базах Scopus і Web of Science, дві статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях, 11 статей у фахових виданнях України, п’ять розділів у трьох колективних монографіях, 11 тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дослідження. Звіт складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатка. Загальний обсяг звіту – 110 сторінок, у тому числі основного тексту – 94 сторінки. Список використаних джерел налічує 103 найменування.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ Й МЕХАНІЗМИ ЙОГО ОПТИМІЗАЦІЇ

1.1 Концептуальні засади дослідження

У розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом – у країнах ЄС) сформувалася відносно нова сфера професійної діяльності – аналіз державної політики, яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу.

Формування інституційного забезпечення процедур аналізу державної політики в Україні. починається від середини 1990-х за ініціативи проф. Богдана Кравченка в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України. За підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Інституту відкритого суспільства (Будапешт) опубліковано перші науково-методичні видання з аналізу державної політики, неурядові організації почали проводити відповідні дослідження. Особливу роль для становлення аналізу політики відіграли чотирирічний проект Канадського бюро з міжнародної освіти (CBIE) «Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної політики» та трирічний проект «Канадсько-українсько-балтійська програма економічного навчання», що їх фінансувало Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA). Лише у рамках цих двох проектів було підготовлено й опубліковано понад сто підручників, навчальних посібників, монографій, збірок документів і матеріалів, досліджень українських і зарубіжних авторів.

У розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльності займаються в органах влади, в навчальних закладах і наукових установах, у

приватному секторі. Схожа ситуація починає складатися і в Україні, де за останні роки відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики, в першу чергу, в практику діяльності органів влади. Можна виділити, принаймні, чотири сфери такої діяльності.

По-перше, це питання розроблення загальнодержавних й інших цільових програм. Особливу увагу звертаємо на вимоги до структури проекту концепції цільової програми згідно, що повністю відповідає структурі типового аналітичного документу, який є документованим продуктом проведення аналізу політики.

По-друге, це питання регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо.

По-третє, це питання аналізу впливів регуляторних актів. Визначені процедури аналізу регуляторних впливів регуляторних заходів державної політики, що спирається на досвід і практику біля 40 найбільш розвинених країн світу, мабуть, найбільш повно (в українській практиці) ілюструють необхідність глибокого опанування всім арсеналом інструментарію аналізу політики виконавцями зазначеною діяльності.

Нарешті, четверта сфера – бюджетний процес в частині планування бюджетних програм, зокрема, з використанням програмно-цільовому методу, і аудит виконання бюджетних програм. Передбачене обґрунтування бюджетних програм з використанням системи кількісних показників при складанні їх паспортів закладає основу для проведення відносно нового для України виду аудиту, відмінного від фінансового аудиту – аудиту виконання (performance auditing), який, згідно міжнародних стандартів INTOSAI, передбачає аналіз результативності, ефективності і економічності використання суспільних ресурсів при виконанні бюджетних програм. Визначення відповідних показників і проведення перевірки успішності виконання програм потребує достатньо глибоких знань з аналізу політики в частині розуміння

зв'язків між проблемами, цілями і обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Окрім зазначених вище сфер варто зазначити унормування питань залучення громадськості до вироблення політики, врахування інтересів стейкголдерів, проведення консультацій з громадськістю перед ухваленням владних рішень і в процесі моніторингу і оцінювання політики.

Отже в частині унормування процедур аналізу політики, починаючи з 2000 року, в державі відбулося відчутне просування. В органах виконавчої влади були створені експертні підрозділи для проведення аналізу політики.

Найгострішою проблемою в частині професіоналізації аналізу політики в Україні на сьогодні є низька якість виконання передбачених законодавством процедур. Це можна ілюструвати прикладами аналізу впливів регуляторних актів і розробки паспортів бюджетних програм, особливо в частині, що стосуються аналізу очікуваної та фактичної результативності і ефективності заходів політики. Так, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних і антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

Низька якість виконання – це швидше лише симптом проблеми, а основних причин цього явища ми бачимо дві: відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; невимогливість вищої ланки керівництва (замовників), яка сприймає проекти рішень на основі поверхового аналізу, а інколи і замовляє підготовку рекомендацій, що приховують ризики і загрози ухвалення кон'юнктурних або пролобійованих окремими зацікавленими групами державних рішень.

З огляду на це, надзвичайно важливим є проведення дослідження здобутків і вирішення питання оптимізації аналізу політики в Україні.

1.2 Основні терміни та визначення

В українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема, англійській, використовують відмінні слова (policy та politics).

Типовими прикладами визначень цих термінів є такі:

– *політика* (politics) – це «сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб»[1]. Політика в цьому розумінні є предметом *політичного аналізу* (political analysis) і сферою діяльності *політичних аналітиків*;

– *політика* (policy) – це курс або «напрям дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо»[2]. Політика як курс дій є предметом *аналізу політики* (public policy analysis) і сферою діяльності *аналітиків політики*. Аналіз політики спрямований на з'ясування, що влада насправді робить («що уряди роблять чи не роблять, чому вони це роблять і що це змінює»[3]).

Прикметник public у виразах public policy і public policy analysis можна перекласти як державний, суспільний, громадський, цивільний, публічний, національний. Зокрема, коли йдеться про public policy, у різних джерелах можна знайти принаймні п'ять варіантів перекладу – державна політика, суспільна політика, громадська політика, публічна політика, національна політика. При цьому найкращими варіантами перекладу вбачаються «державна політика» і «суспільна політика».

---

[1] Політологія / за ред. О. В. Бабкіної. Київ : Академія, 1998. С. 6.

[2] Webster's new universal unabridged Dictionary. N.-Y. : Barnes & Noble books, 1996. P. 1497.

[3] Dye T. R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes. Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1983. P. 1.

Хибне ототожнення понять politics і policy відбувається внаслідок розуміння:

– процесу вироблення політики лише як її ухвалення (прийняття рішення);

– виробників політики лише як політичних осіб;

– владного (державно-політичного) рішення (тобто рішення щодо курсу політики, конкретної дії) як політичного рішення, що ґрунтується на врахуванні різних політичних інтересів;

– аналізу політики як коментування політичних подій чи критичного обговорення дій органів влади.

Відповідно до наведеного розмежування:

– *політичний аналіз* (political analysis) – це дослідження політики у сенсі politics, тобто «система процедур організаційно-технічного характеру, розроблена на основі вибраних методів аналізу, що мають на меті одержати науково обґрунтовані дані про політичні події, явища, процеси, що носять прогностичний характер (для їхнього використання в практиці політичного управління)»[4]. Виконавцями політичного аналізу є політичні аналітики;

– *аналіз політики* (policy analysis) – комплекс аналітичних процедур із вироблення рекомендацій (порад) про найкращий із-поміж можливих курсів дії/бездії влади, орієнтований на клієнта і базований на суспільних цінностях. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики.

Таким чином, результатом політичного аналізу є прогноз, тоді як аналізу політики – комплекс рекомендацій (порад) щодо конкретних дій. Оскільки прогноз використовують під час вироблення рекомендацій (порад), порада не може бути складником прогнозу, і думка про те, що «якісний аналіз політики зводиться до політичного аналізу»[5], є нелогічним. Скоріше навпаки, політичний аналіз є складовою аналізу політики (як соціальний чи економічний аналіз), окремим аспектом майбутнього курсу дій.

[4] Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2009. С. 49.

[5] Ребкало В. А., Валевський О. Л., Кальниш Ю. Г. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. Київ : УАДУ, 2002. С. 18.

При цьому *не варто ототожнювати аналіз політики*:

– з аналітичним (науковим) дослідженням, оскільки аналіз політики вимірюється вирішенням проблеми, а не пошуком істини; на відміну від дослідження, обмежений в часі; є системним, мультидисциплінарним (потребує спеціальних знань); чутливий до політичного контексту; орієнтований на замовника (заінтересований орган влади);

– із законопроектуванням, що є лише підготовкою окремих інструментів для вирішення суспільної проблеми, тоді як аналіз політики спрямований на підготовку інструкції з її вирішення і не завершується ухваленням закону (затвердженням програми, підписанням наказу, створенням нового органу влади тощо);

– із політичним пропагуванням, що зосереджує увагу на позитивній чи негативній діяльності уряду з тим, щоб дістати підтримку політичних партій, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства. Отже, політичне пропагування може як базуватися на аналізі політики, так і повністю його заперечувати.

Аналіз політики – це, скоріше, «повідомлення правди владі»[6], аніж спроба переконати замовника в можливості «покращання життя вже сьогодні» за відсутності необхідних ресурсів.

За наведеного вище розмежування стають зрозумілими і *сфери діяльності політичних аналітиків та аналітиків політики*:

– політичний аналітик, «готуючи аналітичний документ про сутність, реальність загрози та можливі політичні ризики, створює своєю діяльністю умови для прийняття уповноваженими особами ефективних та адекватних ситуації політичних рішень»[7];

– аналітик політики має розробити на вимогу замовника – органу виконавчої влади (Кабінет Міністрів, міністерство, служба, інспекція, комітет, державна адміністрація) чи органу місцевого самоврядування (мер міста,

[6] Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. New Brunswick : Transaction Publishers, 1987. P. 1.

[7] Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2009. С. 49.

сільський голова, міська чи сільська рада тощо) – інструкцію з повного вирішення конкретної суспільної проблеми за наявних у нього ресурсів.

Таким чином, діяльність політичного аналітика сконцентрована, передусім, на поточній діагностиці політичних текстів, політичних промов і політичної ситуації в цілому з виокремленням і детальним аналізом позитивних і негативних чинників, що впливають на її розвиток, з'ясуванням причин виникнення проблемних моментів і встановленням складу акторів, які можуть змінити ситуацію.

На відміну від цього, діяльність аналітика політики спрямована, насамперед, на ідентифікування проблем, придатних для аналізу політики, встановлення підстав для державного втручання, аналіз стейкголдерів, формулювання мети вирішення проблеми, очікуваних результатів, показників, цільових індикаторів та обмежень, визначення та порівняння варіантів (альтернатив) політики, розроблення рекомендацій замовнику, а також переліку інструментів та заходів із реалізації рекомендованого варіанта вирішення проблеми.

Основними документами, що готують політичні аналітики[8], є:

– аналітичні записки, в яких викладено «детальний аналіз проблеми, висновки та, у разі необхідності, практичні рекомендації». Іноді аналітична записка «може бути підготовлена у формі ризиків – специфічного аналізу (в основному, короткострокового) основних загроз розвитку політичної та соціально-економічної ситуації в державі»;

– оглядові записки, що використовується «для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання» і подається, зазвичай, «у вигляді прямих цитат». На відміну від аналітичної записки, в оглядовій «висновки та рекомендації не робляться»;

– довідки, що є «стислим оглядом окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація статистичного та іншого характеру)» і «може сто-

[8] Там же. С. 102-103.

суватися політичних, державних та громадських діячів, питань функціонування політичних структур» тощо.

Документи з аналізу державної політики призначені для внутрішнього і зовнішнього використання.

Документи для зовнішнього використання передбачають для обговорення в суспільстві чи в колі стейкголдерів майбутніх дій органів влади.

Основними документами, що готує аналітик політики для зовнішнього використання, є:

– програмні документи (заяви, концепції політики) – документи, що допомагають керівництву (країни, регіону) інформувати громадськість про вибраний курс дій. Прикладами такого роду документів є Послання Президента України Верховній Раді Україні, Програма дій Кабінету Міністрів України;

– Зелені книги (Green Papers) – інформативні документи, в яких наведено бачення владою певної проблеми (причини виникнення, актуальність, важливість, можливі шляхи подолання тощо) без конкретних заходів її вирішення, що надаються залученим для консультацій заінтересованим групам та особам;

– Білі книги – документи з конкретними варіантами вирішення проблеми, що виносяться органом влади для подальшого обговорення з громадськістю та/чи заінтересованими групами та особами (з урахуванням попереднього обговорення й отриманих пропозицій). У певному сенсі Біла книга – це результат подальшої роботи над Зеленою книгою.

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій уряду. Їхніми адресатами, зазвичай, є органи влади, хоча припускається й можливість ознайомлення з їхнім змістом громадськості та стейкголдерів (якщо відсутні обмеження, пов’язані з державною таємницею).

До документів, що готує аналітик політики *для внутрішнього використання*, належать:

– доповідні [записки] (policy brief) – документи, призначені для звернення уваги керівника органу влади на існування проблеми (із можливим пропонуванням варіанта її вирішення);

– корпоративні аналітичні документи (policy paper) – орієнтовані на забезпечення керівництва країни (регіону) результатами аналізу політики та ознайомлення його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта вирішення проблем політики;

– аналітичні документи міністерств (аналітичні записки) – рекомендації (поради) керівникам органів влади щодо найкращого варіанта вирішення проблеми;

– результати моніторингу та оцінювання.

На відміну від документів для зовнішнього використання й доповідних, аналітичні документи мають чітко окреслену структуру, а вимоги до їхнього змісту встановлюють у нормативно-правових актах. Прикладами такого роду документів є, зокрема методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308.

Наведене вище, однак, не означає, що політичний аналітик не може підготувати на замовлення певної політичної сили чи окремого політика інструкцію з вирішення конкретної проблеми, а аналітик політики є нездатним оцінити політичні ризики або проаналізувати ту чи іншу політичну промову. Відмінність полягає в тому, що відповідні завдання не є головними в їхній діяльності.

При цьому не можна принижувати чи вважати непотрібною діяльність ані політичних аналітиків, ані аналітиків політики, адже вони діють у спільному політичному середовищі та в рамках єдиного політичного процесу.

Наразі в світі сформовано особливу сферу прикладних досліджень – *науку про суспільну політику* (policy science), що складається з двох частин:

– *дослідження політики*, що намагається зрозуміти й інформувати вироблення державної політики через проведення первинних досліджень конк-

ретних проблем. Дослідження політики є сферою інтересів дослідників політики та науковців;

– *аналізу політики*, що прагне безпосередньо впливати на результати й наслідки політики через її проектування для органів влади. Аналіз політики є сферою діяльності аналітиків політики.

Кожній із цих складових відповідають свої документи, які дозволяють зафіксувати результати дослідження політики, здійснені, наприклад, під час виконання науково-дослідних робіт, та підсумки аналізу політики, здійсненого в рамках підготування проекту владного рішення для конкретного замовника (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 – Порівняння документів із дослідження та аналізу політики

Сфера	Спрямування аналітичного документа	
	Дослідження політики	Аналіз політики
Аудиторія	Інші експерти	Виробники рішень/політики
Спрямованість	Скерованість на проблему: загальні рекомендації та інформування щодо проблем політики	Скерованість на клієнта: проектування конкретних напрямів політики для впровадження в реальній ситуації.
Методологія	Може включати багато первинних досліджень	Зазвичай не охоплює первинні дослідження
Виклад ідей, стиль	Може бути спеціально-термінологічним і суто науковим	Мусить бути чітко зрозумілим і простим
Обсяг	До 20 000 слів	Зазвичай, не більше 5000 слів

Аналітичні документи також можна класифікувати за комунікативною метою (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 – Класифікація документів за комунікативною метою

Тип документа	Комунікаційна мета
Концепція	Допомогти керівництву поінформувати громадськість про вибрану політику як відгук на потребу чи спосіб скористатися новими можливостями
Біла книга	Допомогти керівництву поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на нові потреби/можливості, та дізнатися про реакцію суспільства
Зелена книга	Допомогти керівникам привернути увагу громадян до проблем або можливостей, що виникають, а також звернутися до суспільства за порадами й пропозиціями
Доповідна записка	Привернути увагу керівництва до нагальної проблеми та запропонувати шляхи її вирішення
Корпоративний аналітичний документ	Забезпечити владні органи результатами аналізу потреб/можливостей, надати варіанти вирішення проблем і рекомендації
Аналітичний документ міністерства	Забезпечити керівництво міністерства (відомства) результатами аналізу потреб/можливостей, надати варіанти вирішення проблем та рекомендації

1.3 Оптимізація процесу вироблення та аналізу політики

Із 1991 року в України сформовано більшість державних інституцій, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Але державне адміністрування залишається неефективним, громіздким, незбалансованим; схильним до корупційних дій; закритим від суспільства та відірваним від його потреб.

Відбувається *відхід від сформованих у 1995-2001 роках вимог до рівня професійної підготовки державних службовців*. Через відсутність прозорості

й демократичного контролю у призначеннях простежуються ознаки «кумівства» й «перетягування кадрів» (ротація керівників суспільного й приватного секторів).

Чергове скорочення чисельності державних службовців не збільшило віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжувалося визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенції, форм і методів управління. Рівень компетентності державних службовців впав, спостерігається їхнє неналежне ставлення до своїх обов'язків, неспроможність до аналізу політики.

Через відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; невимогливість замовників аналізу політики, які задовольняються поверховим аналізом, а інколи й замовляють підготовку рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних або просунутих зацікавленими групами державно-політичних рішень, *якість виконання унормованих процедур аналізу політики є незадовільною*. Зокрема, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних та антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

В Україні *відсутнє розмежування між державною політикою та адмініструванням*, що призводить до:

– політизації адміністрування. «Чужий» державний службовець у будь-який момент може бути звільнений без будь-яких обґрунтувань. Призначення й просування «своїх» службовців відбувається на основі особистих зв'язків та симпатій, а не через наявність необхідних вмінь і навичок. Нерідко під час передвиборчих та інших політичних кампаній державні службовці вищих рівнів виконують політичні функції;

– деполітизації державної політики. Державну політику зводять до боротьби за владу і проголошують «справою професіоналів» за відсутності суспільної дискусії про вибір цілей, визначення завдань і вибір інструментів політики.

Попри все вищу вартість утримання державних інституцій і великі повноваження державних службовців щодо впливу на різні сфери соціально-економічного життя, органи виконавчої влади, насамперед Кабінет Міністрів України, не виконує свої основні функції:

– внаслідок *нерезультативного розмежування політичних та адміністративних функцій*, уряд та інші центральні органи виконавчої влади щоденно займаються не стільки виробленням державної політики, скільки вирішенням численних адміністративних і господарських питань (управління персоналом, майном, фінансами). Через це члени Кабінету Міністрів не мають достатньо часу для вирішення суспільних проблем порядку денного, щоб досягати цілей, заявлених у партійних програмах;

– через *відсутність чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій між посадами* в центральних органах виконавчої влади: політики мають вплив на призначення державних службовців, що негативно впливає на якість державної служби; політики переобтяжені питаннями організації роботи державних інституцій і через це не можуть приділяти достатньо часу виробленню політики; державні службовці часто відстоюють політичні позиції уряду у відносинах парламентом;

– внаслідок *неналежного нормативно-правового врегулювання повноважень, сфери відповідальності, організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, служб та агентств, їх відносин з іншими органами державної влади*, уряд несе відповідальність за неефективні (зокрема фінансово необґрунтовані чи неузгоджені з його програмою дій) державно-політичні рішення, прийняті Президентом та/чи Верховною Радою України, на які він не має впливу. Низка повноважень Кабінету Міністрів не закріплена законодавчо, а сформувалася історично, на базі успадкованих із радянсь-

ких часів, тоді як інші дублюють повноваження Президента та/чи Верховної Ради України. Частина центральних органів виконавчої влади не підпорядковані уряду, внаслідок чого він позбавлений можливості реалізувати державну політику у сфері повноважень таких інституцій. Водночас, Кабінет Міністрів має практичну можливість втручатися в діяльність незалежних регуляторних органів, що є неприпустимим;

– через *відсутність розмежування функцій формування й реалізації державної політики*, інституції, що мають її лише впроваджувати, займаються її творенням. З іншого боку, міністерства, замість вироблення політики, займаються зовнішнім адмініструванням: видачею ліцензій, дозволів тощо. Результатом цього є як неякісне адміністрування, так і недієва державна політика;

– через *відсутність чіткої системи планування роботи органів виконавчої влади*, діючі програмні документи та плани, зокрема державні й місцеві бюджети, програма діяльності Кабінету Міністрів України, державні цільові програми, плани законопроектної роботи, плани роботи уряду й центральних органів виконавчої влади тощо, не узгоджуються між собою. Це не дозволяє політичним силам, які вибороли владу на виборах, реалізовувати обраний курс дій, а громадянам, представникам бізнесу та інвесторами – розуміти політику уряду й перспективи розвитку країни.

Існуючі *процедури прийняття урядових рішень не забезпечують їх належну якість*. Кабінет Міністрів не застосовує в повному обсязі всі процедури вироблення державної політики (з'ясування потреби в урядових діях щодо тих чи інших суспільних проблем, визначення, на чому слід зосередити увагу тих, хто має займатися вирішенням проблеми, висунення альтернативних варіантів вирішення проблеми, установлення критеріїв та оцінка варіантів, вибір за універсальними критеріями альтернативного варіанту, створення політичної підтримки для нього та впровадження його прийняттям повноважного рішення, систематичне оцінювання політики для вивчення її впливу, внесення пропозиції щодо змін та виправлень тощо), а більшість державних служ-

бовців не здатні їх виконувати. Існуючі підходи передбачають лише підготовку та юридичне оформлення проекту владного рішення, переважно нормативно-правового акта, що вважається останнім етапом впровадження державної політики. Унаслідок *ігнорування циклу державної політики, визначення проблеми, оцінки альтернативних варіантів її вирішення, проведення необхідних консультацій з громадськістю, оцінювання державної політики* тощо:

– пропоновані владні рішення не є оптимальними й не узгоджуються з іншими. Зростає кількість «фрагментарних» законів, неузгоджених між собою та/чи спрямованих на «латання дірок». Як наслідок, законодавство стає хаотичним і суперечливим. Чинна практика надання протокольних та інших «доручень» прем'єр-міністра – віце-прем'єр-міністрам, віце-прем'єр-міністрів – міністрам, керівникам служб та агентств, під час виконання яких не дотримаються процедури розроблення політики, унеможливлює планомірну роботу уряду й центральних органів виконавчої влади;

– існуюча система контролю передбачає лише перевірку виконавської дисципліни й законності витрачання коштів і не дає можливості оцінити ефективність та результативність державної політики, удосконалювати й коригувати курс дій уряду;

– хибне припущення, що будь-які суспільні проблеми мають вирішуватися ухваленням відповідного законодавства, породжує нереалістичне очікування, що варто ухвалити відповідний закон і проблема вирішиться. Насправді, згодом очевидною стає відсутність очікуваних результатів, яку списують на те, що «у нас закони не діють», або «працюють лише ті закони, які комусь вигідні»;

– у виробленні політики беруть участь не всі зацікавлені сторони і не ті, кого зачіпає проблема і хто може впливати на її вирішення/поглиблення. Громадськість має можливість взяти участь в обговоренні державної політики (зазвичай, формальну) лише після підготовки державно-політичного рішення, оформленого у вигляді проекту нормативно-правового акта;

– громадськості не зрозумілий спосіб внесення проблем до порядку денного і те, яким чином оцінюють і вибирають варіанти їх вирішення. Уряд майже ніколи не пояснює, яку проблему він хоче вирішити, які варіанти розглядалися, і чому обрано саме це рішення. Через це діалог з громадськістю, зазвичай, є беззмістовним, і зводиться до висловлення невдоволення владою під час обговорення будь-яких питань та її звинувачень у закритості та корумпованості. Відсутність чітких і зрозумілих процедур прийняття рішень і надання послуг створює можливості для вільного їх трактування чиновниками, для зловживань та корупції. Відсутність реальної можливості оскарження громадянами таких дій робить неможливим зупинити або вплинути на дії, що мають ознаки корупційних.

У разі збереження такого стану справ аналітики політики будуть не в змозі надавати професійні рекомендації (поради) її творцям, що не дозволить політичним партіям, які перемогли на виборах, реалізовувати обраний курс дій із вирішення суспільних проблем, а громадяни й представники бізнесу – одержувати якісні управлінські послуги.

Можна рекомендувати такі механізми оптимізації процесу вироблення політики та її аналізу.

1. Перерозподіл повноважень. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на виконавчий орган, що несе відповідальність за вироблення державної політики як курсу дій, вибраного для вирішення суспільних проблем.

Для цього варто:

– визначити основні завдання, повноваження та організацію діяльності Кабінету Міністрів; його відносини з іншими органами державної влади, насамперед Президентом України та Верховною Радою України;

– закріпити за урядом, іншими центральними органами виконавчої влади право передавати/делегувати іншим суб’єктам частину своїх повноважень;

– децентралізувати повноваження Кабінету Міністрів України, передавши повноваження адміністративного характеру органам виконавчої влади нижчих рівнів;

– передати частину повноважень органам місцевого самоврядування із закріпленням відповідальності за рішення;

– установити необхідний обсяг установчих, кадрових та контрольних повноважень Кабінету Міністрів України щодо інших органів виконавчої влади.

2. Запровадження стратегічного планування. Із цією метою варто:

– унормувати розроблення узгоджених стратегічних планів для Кабінету Міністрів України та міністерств;

– розробити систему стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни для забезпечення належної підтримки прийняття владних рішень за умов невизначеності сценаріїв суспільного розвитку, зумовленої ускладненням геополітичних процесів;

– передбачити в складі системи стратегічного планування три організаційні ланки: координаційної групи, до складу якої ввести творців та аналітиків політики, що виступатимуть замовником та основним споживачем кінцевих результатів, здійснюватимуть загальне керівництво роботою, визначатимуть мету, цілі й завдання досліджень, формуватимуть організаційну структуру груп, затверджуватимуть їхній персональний склад, схвалюватимуть результати досліджень; експертної групи, до якої залучити фахівців зі статистики, технологів, системних програмістів та аналітиків, експертів і науковців для консультування у процесі розроблення та узгодження завдань досліджень і сценаріїв моделі, забезпечення статистичною та іншою інформацією, аналізу структури моделі й модельних розрахунків, узгодження результатів досліджень; робочої групи, яку сформувати на базі науково-дослідної установи, що безпосередньо організовуватиме дослідження, для їхнього координування, розроблення та операційної роботи з економіко-математичними моделями, аналізу результатів і підготовки звітів.

3. Відокремлення функцій формування політики й контролю її виконання від функції впровадження політики. Із цією метою слід:

– позбавити функцій із формування державної політики та нормативно-правового регулювання служби, агентства, інші органи влади, у тому числі секретаріат Кабінету Міністрів, основними завданнями якого має стати організаційне забезпечення діяльності уряду, координування політики, визначення переліку проблем порядку денного, встановлення відповідності процедур підготовки проектів державно-політичних рішень і моніторинг виконання рішень процедурного характеру;

– розмежувати політичні та адміністративні функції в міністерствах. Для цього стандартизувати їхню структуру та закріпити за урядовим органами у системі відповідних міністерств адміністративні функції, пов’язані з відносинами з конкретними фізичними та юридичними особами;

– інституційним чином виокремити служби, агентства, інші органи виконавчої влади, що здійснюють впровадження політики, адміністрування державних програм і надання послуг;

– розробити чіткі та зрозумілі процедури прийняття владних рішень, що обмежить поле для їх вільного трактування та надасть громадянам можливість зупинити чи вплинути на дії, що мають ознаки корупційних.

4. Інституалізація аналізу політики. Для цього необхідно унормувати вимоги до фахової підготовки виконавців аналізу політики, розробити повноцінну магістерську програму з державної політики (на зразок програм MPP в університетах Заходу) з акцентами на аналіз політики (для підготовки замовників аналізу та аналітиків політики), створивши відповідний навчальний центр, та запровадити:

– персональну відповідальність керівників за формальне проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням владних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики; замовлення рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон’юнктурних або підтримуваних групами спеціальних інтересів владних рішень;

– повний цикл аналізу політики під час: визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ; розроблення загальнодержавних та інших цільових програм; аналізу впливів регуляторних актів;

– аудит виконання (performance auditing), що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм;

– механізми моніторингу й контролю дієвості державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

5. Визначення державної служби інститутом надання послуг населенню. При цьому варто:

– розробити чіткі та зрозумілі правила, нормативи та процедури надання послуг;

– унеможливити існування необґрунтованих видів послуг та їхнє «подрібнення» на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов'язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати «добровільні внески»;

– зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг і необґрунтовано великі терміни їхнього надання;

– забезпечити доступ громадян до інформації, необхідної для отримання послуг;

– вирішити проблему обмеженості днів і годин прийому громадян;

– гарантувати неупереджений та об'єктивний розгляд скарг.

6. Забезпечення професійності та політичної нейтральності державної служби. Для цього варто:

– відновити реальне конкурсне прийняття на державну службу;

– унеможливити звільнення державних службовців із політичних причин;

– наблизити оплату праці державних службовців до рівня в приватному секторі, зробивши її менш залежною від волі керівника органу влади;

– запровадити підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій;

– поновити тренінгові програми із підвищення професійної спроможності державних службовців з аналізу політики.

Висновки до розділу 1

1. На відміну від суспільної політики в значенні politics, спрямованої на використання владних інститутів задля реалізації інтересів і потреб різних соціальних груп та індивідів, суспільна політика в значенні policy спрямована на з'ясування, що уряди роблять чи не роблять, чому вони це роблять і що це змінює.

2. На відміну від політичного аналізу, спрямованого на одержання науково обґрунтованих даних прогностичного характеру про політичні події, явища та процеси, аналіз політики зосереджений на виробленні рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/бездії влади. Результатом політичного аналізу є прогноз, аналізу політики – комплекс рекомендацій (порад) щодо конкретних дій влади. З огляду на це, політичний аналіз є складовою аналізу політики.

3. На відміну від політичного аналітика, діяльність якого сконцентрована, передусім, на поточній діагностиці політичних текстів, політичних промов і політичної ситуації, діяльність аналітика політики полягає в розробленні інструкцій із вирішення суспільних проблем. Попри відмінні сфери діяльності політичні аналітики та аналітики політики діють у спільному політичному середовищі та в рамках єдиного політичного процесу.

4. Наука про суспільну політику має свої специфічні документи, що дозволяють фіксувати її досягнення та результати. Основними компонентами таких документів є опис контексту й важливості проблеми, обговорення можливих варіантів її вирішення, рекомендації щодо політики, а підґрунтям для їхньої підготовки є технології аналізу політики.

5. Оптимізація процесу вироблення політики та її аналізу має охоплювати: перерозподіл повноважень в системі органів виконавчої влади; запровадження стратегічного управління; відокремлення функцій формування політики від функції її реалізації; інституалізацію аналізу політики; визначення державної служби інститутом надання послуг населенню; забезпечення професійності та політичної нейтральності державної служби.

РОЗДІЛ 2
МЕТОДОЛОГІЯ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

2.1 Політика як курс дій, спрямованих на вирішення проблем

Вирішення певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем є сенсом *суспільної політики*. Зміст політики, як курсу дій органів влади, охоплює визначення проблеми, цілей та інструментів її вирішення.

Процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади про найкращі серед можливих варіанти дій, які вирішують суспільні проблеми, про оцінювання, моніторинг результатів і наслідків цих дій є предметом *аналізу політики.*

Одним з найбільш використовуваних підходів до суспільної політики як курсу дій, спрямованих на вирішення суспільних проблем, є розуміння її як *процесу* – низки цілеспрямованих споріднених рішень, ініційованих і опрацьованих протягом значного відрізку часу згідно з державними процедурами, у сферах державного впливу та в державних інституціях. При цьому акцентують увагу на аналізі цілей, змістові дій, характеристиках учасників політики, її продуктах і результатах (рис. 2.1).

У загальному випадку, державна політика:

– об'єднує поведінку й наміри;

– є цілеспрямованою;

– є відповіддю на дії чи бездію;

– є легітимною;

– ґрунтується на праві держави на примус;

– є тим, що влада дійсно робить;

– є дією і бездією;

– дає передбачувані результати і непередбачувані наслідки;

– є підсумком процесу;

– передбачає ключову, але не виключну роль влади;

– є суб'єктивною.

Процес політики полягає насамперед у вирішенні суспільних проблем, що потребує *ресурсів* (inputs) – певних обмежених, але необхідних для впровадження політики «вихідних умов» здійснення намічених заходів, з якими мають справу творці та/чи аналітики політики. Наділення їх різними ресурсами, їхнє застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно впливати як на процес, так і продукти й наслідки політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої.

Рисунок 2.1 – Модель суспільної політики як процесу

Ресурси при цьому можуть існувати в таких формах:

– прямі, що безпосередньо витрачаються на формуванні політики і які досить легко підрахувати (правові, монетарні, майнові, людські, інформаційні, організаційні, силові, часові, політичні, ресурси довіри);

– непрямі, на які учасники процесу з різних причин (об'єктивних і суб'єктивних) не звертають увагу (наприклад, зростання цін, виникнення нестачі товарів, моральні незручності тощо);

– альтернативні, які можна використати для досягнення тих чи інших цілей політики.

Оскільки політика не створюється й не здійснюється у вакуумі, на її процес, ресурси, продукти й наслідки впливає *середовище* (оточення; environment):

– *соціальне* – охоплює соціальну структуру суспільства; звичаї, очікування, сподівання; моделі поведінки, що встановлює суспільство;

– *фізичне* – поєднує географічні (клімат, природні ресурси) і демографічні характеристики (чисельність і динаміка населення, урбаністичні умови, вікові характеристики, інші параметри, що визначають спосіб життя);

– *економічне* – визначає чинну економічну систему та зміст економічного життя суспільства;

– *політичне* – охоплює політичну й правову систему, політичні й владні інститути, громадські організації тощо.

Середовище, визначаючи кількість чинників, які можуть змінити процес політики, обмежує й направляє ту роботу її учасників, яку вони спроможні виконати ефективно.

Учасниками політики є особи чи групи осіб (як офіційні, так і неофіційні), стан яких може змінитися внаслідок спроби вирішити певну проблему. При цьому (офіційними) виробниками політики є ті, хто безпосередньо приймає рішення стосовно неї, визначаючи курс дій на досягнення цілей політики, й передає його підпорядкованим органам для впровадження. Орган влади при цьому відіграє роль системи прийняття рішень. У демократичному суспільстві, крім офіційних творців політики, до процесу її формування широко залучають і неофіційних учасників, на кого безпосередньо й відчутно впливає існування проблеми та пропонований варіант її вирішення й ставлення яких є важливим для впровадження політики.

Формування та реалізація політики, тобто здійснення низки спорідненних рішень, спрямованих на розв'язання певної проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає продукти (outputs) й результати (outcomes). *Продукти політики*, досягнуті під час її реалізації, можна кількісно оцінити, підсумувати та проаналізувати. З перебігом часу, крім продуктів, формуються результати – іноді неочікувані й непередбачувані наслідки діяльності (чи бездіяльності) державних інституцій у процесі впровадження політики.

Результати можуть бути:

– бажаними, що збільшують користь політики;

– небажаними, які зменшують користь, спричинюють додаткові затрати та/чи втрати для певних соціальних груп або суспільства в цілому.

Продукти й результати політики формують остаточні *наслідки політики* як процесу, хоча поняття «остаточний» є відносним, тому що наслідки політики іноді створюють нові проблеми, що потребують вирішення. Остаточні наслідки мають передбачатися цілями політики, тоді як продукти політики пов'язують з її завданнями. У реальному житті, як правило, підраховують лише досягнення, адже під тиском зацікавлених груп та осіб державні установи переважно зосереджують свою увагу на оцінюванні позитивних результатів політики («ілюзія прогресу»), тобто нівелюють справжні наслідки і вплив політики.

Процес політики є замкненим циклом (рис. 2.2).

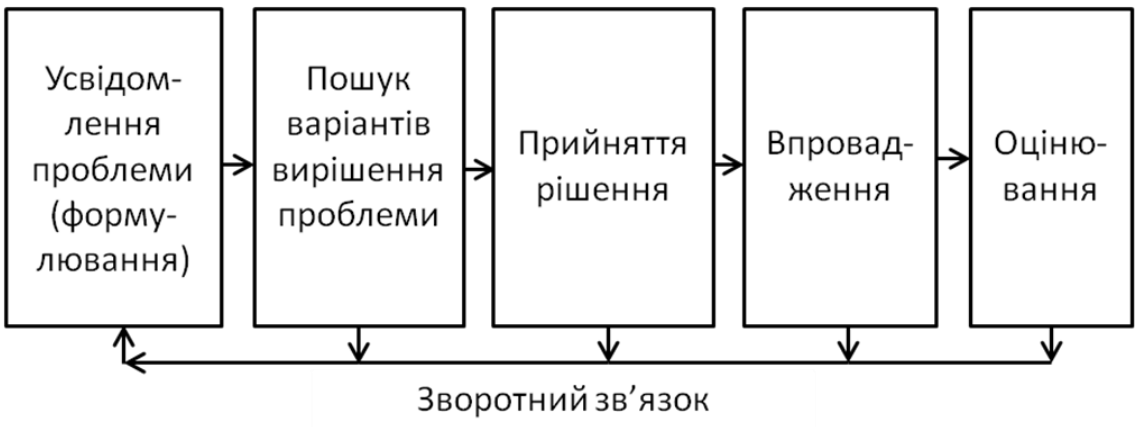


Рисунок 2.2 – Цикл політики

Його заключним етапом є усвідомлення нової проблеми (вирішення однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової).

2.2 Ідентифікація та аналіз проблем, придатних для аналізу

Усе, що ми визначаємо як *проблеми* в політиці, поділяється на дві категорії:

– перешкоди для наших бажаних дій або цілей;

– образа нашому розумінню того, що означає правильне.

Передусім необхідно визнати сам факт існування проблеми (рис. 2.3).

Її визначення – це пошук ядра соціальних, економічних, політичних, культурних та інших чинників. Суттєвим елементом цього є вирізнення проблеми з проблемної ситуації – сукупності турбот, хвилювань, що визнаються політиками і громадськістю. Окрема проблема є складником проблемної ситуації. Для перетворення проблемної ситуації в проблему її слід розглянути з погляду придатності для дій державних інституцій.

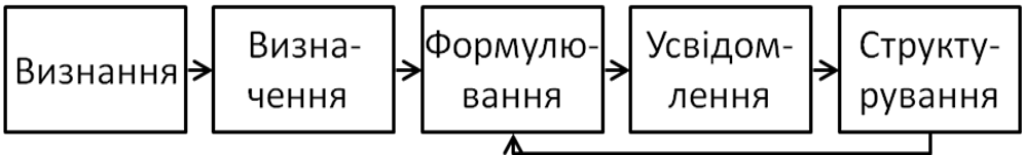


Рисунок 2.3 – Аналіз проблем

Факт *існування проблеми* можна визначити за допомогою трьох складників:

– зміною загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо);

– сфокусованою подією, що належить до категорії «непередбачуваних», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати і може призвести до дій (офіційних чи неофіційних);

– результатами оцінювання політики, опитуваннями громадської дум-

ки, обрахуванням затрат як нормальним зворотним зв'язок під час реалізації цільових програм.

Визначення проблеми у сфері суспільної політики – це виокремлення з проблемної ситуації суспільних проблем, які потребують реагування.

Для цього варто переконатися, що:

– проблема стосується значної частини суспільства;

– вона є наслідком образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;

– її причиною є чинна державна політика.

Важливість усвідомлення (визначення, формулювання) проблеми полягає в тому, що:

1. *Суспільні проблеми виникають у вигляді тенденцій, ознак, натяків, фактів, що не дає можливості їх швидко й легко вирішити*. Таку ситуацію ще називають неусвідомлюваними сигналами занепокоєння, розчарування, нервування. На цьому етапі особливо важливим є відчуття невдоволення, інформаційних негараздів та увага до сфокусованих подій як виразників негативних тенденцій (досить часто ці ознаки виявляються через порівняння умов де-факто з тим, як має бути).

2. Суспільні проблеми є погано сформульованими і неструктурованими. (Тому *під час структурування проблеми аналітики часто змушені переформульовувати її*). Необхідність усвідомлення невизначеності, тенденції як проблеми (зазвичай невиразної, важко пояснюваної чи реально невідчутної) є визначальним для аналізу. Перешкодою є неможливість застосування шаблонів чи апробованих сценаріїв через необхідність постійного перегляду та повторного перевизначення проблеми. Зазначимо, що *добре сформульована проблема є напіввирішеною проблемою*.

3. Оскільки владні рішення є реакцією (відповіддю) на проблему, її характер і форма глибоко впливають на зміст цієї відповіді. Тому професійні аналітики досить часто кардинально впливають на процес визначення проблеми. На цій стадії завданням аналітика є формулювання проблеми для чіт-

кого розуміння її замовником.

Проблема, придатна для аналізу політики, – це перешкода для бажаних дій, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади.

Щоб правильно вибрати проблему для аналізу політики, слід переконатися, що для неї можна розробити інструкцію з її повного вирішення за наявних у замовника ресурсів.

Проблемами, придатними для аналізу політики, не є:

– проблемні ситуації – об'єднують декілька проблем (кожна з яких потребує своїх інструкцій з вирішення) та/чи не має прямого вирішення (наприклад через нестачу ресурсів, у тому числі так званої «політичної волі замовника»);

– наукові проблеми – не орієнтовані на конкретного замовника, передбачають пошук наукової істини;

– політичні проблеми – окреслюються, щоб завоювати прихильність виборців (зазвичай, ці проблеми формулюють політичні аналітики для політичних партій, що конкурують між собою за владу);

– внутрішні проблеми органу державної влади (пов'язаны із забезпеченням їхнього належного менеджменту; цілі її вирішення не є «зовнішніми»);

– проблеми інститутів громадянського суспільства (не потребують владного реаґування, перебувають поза функціями держави).

Формулювання проблеми, придатної для аналізу політики, подається одним реченням, що не повинно складатися більше, аніж з 13 слів. Формулювання проблеми рекомендують розпочинати зі слова «як» (наприклад, «Як зменшити…», «Як запобігти…») або з іменника чи прикметника, що має негативну конотацію («Відсутність…», «Нестача…» тощо).

У формулюванні проблеми, придатної для аналізу політики, не вживають процесових іменників і дієслів, оскільки державне втручання передбачає вплив (табл. 2.1).

Відразу після формулювання проблеми *варто відповісти на такі питання*:

– Чому Ви вважаєте, що ця проблема потребує вирішення?

– Хто визначив нагальність її вирішення?

– Чому це проблема, придатна для аналізу, а не проблемна ситуація?

– Якими є ознаки проблеми?

– Чи відомі Вам приклади успішного вирішення схожих проблем в інших країнах (регіонах, населених пунктах, галузях)?

Таблиця 2.1 – Дієслова, що передбачають і не передбачають впливу

Дієслова, що передбачають вплив (бажані в ідентифікуванні проблеми політики)	Процесові дієслова (не передбачають отримання конкретного результату)
Зменшити (збільшити)	Реформувати
Гарантувати	Модернізувати
Скасувати	Удосконалювати
Запровадити	Боротися
Забезпечити (чим…)	Оптимізувати
Охопити (послугою)	Осучаснювати
Скоротити (поширити)	Активізувати
Побудувати	Залучати (інвестиції)
Відновити	Розвивати
Надати (доступ)	Покращувати
Розробити	Посилювати
Інформувати	Прискорювати темпи
Обмежити	Задовольняти (зростаючі вимоги)
Дозволити	Підвищувати (ефективність)

Щоб точніше ідентифікувати проблему, *варто відповісти на такі питання*:

– Які Ви бачите симптоми проблеми?

– Чи є законодавча база, що стосується проблеми?

– Чи є компетентні інституції, що можуть допомогти у вирішенні проблеми?

– Яким є масштаб проблеми (територія, час, сфера діяльності, охоплена частка населення)?

– Що перешкоджає вирішенню проблеми?

– Чи вирішувалися аналогічні проблеми в інших країнах, іншими замовниками?

– Як проблему вирішували раніше?

– Які інструменти використовують для реалізації чинної політики?

– За якими критеріями оцінюють дієвість чинної політики?

– Наскільки нагальним є вирішення проблеми?

Вирішення проблеми спрямоване на досягнення певної *цілі*, формулюючи які слід виходити із цінностей, що декларуються у суспільстві (інколи як цінності виступають стратегічні пріоритети політики). Саме під кутом зору цінностей здійснюють аналіз політики.

Цілі мають бути «зовнішніми» стосовно проблеми: буде помилкою обрати як ціль політики вирішення проблеми, що породжує цю політику.

Щоб сформулювати ціль, *варто відповісти на такі питання*:

– навіщо вирішувати проблему?

– які суспільні цінності «підтримає» вирішення проблеми?

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 під тиском політичної доцільності, що зумовлює певну тактичну поведінку та спосіб життя;

– невизначеність цілей, оптимальних для конкретного напряму суспільної політики, через погану структурованість або неструктурованість суспільних проблем. Тому визначення конкретних, чітких і недвозначних цілей можливе лише після надання замовникові докладного опису проблемної си-

туації.

Підсумовуючи, *адекватна ціль*:

– не повинна співпадати за змістом із формулюванням проблеми;

– має бути «зовнішньою» щодо проблеми;

– має бути одна, тобто не містити у формулюванні сполучних прислівників;

– має «підтримувати» суспільні цінності (більшість із них сформульовані в Конституції України у вигляді прав і свобод громадян).

Очікувані результати – опис ситуації після досягнення цілі політики. Наприклад перелік подій, що відбудуться, чи характеристики бажаного стану суспільства, регіону, галузі, об'єкта, на які спрямоване вирішення проблеми.

Кожному очікуваному результату має відповідати свій кількісно вимірюваний чи якісний *показник досягнення мети* (або система показників).

Кожному показнику досягнення цілі мають відповідати один чи декілька цільових індикаторів, що визначають стан, який вважається достатнім для визнання проблеми вирішеною.

При цьому слід звернути увагу, що відносні індикатори потребують обов'язкової бази для порівняння.

Під час формулювання цільових індикаторів варто орієнтуватися на *принципи SMART*:

– Specific – конкретність;

– Measurable – вимірюваність (зазвичай, кількісна);

– Area-bound – узгодженість з іншими індикаторами;

– Realistic – досяжність (наявність ресурсів для реалізації);

– Time-bound – визначеність у часі.

З огляду на поставлені цілі, розробляють альтернативні шляхи їхнього досягнення, що містять сукупність конкретних дій, спрямованих на вирішення проблеми. Тобто виникає логічний ланцюг: суспільні цінності → цілі політики → альтернативні шляхи досягнення цілей → заходи для досягнення цілей.

2.3 Середовище політики

Державну політику розглядають передусім як курс дій. Проте її вироблення відбувається не у вакуумі. На процес, ресурси, продукти й наслідки державної політики впливає все, що є її оточує.

Саме *середовище*, створюючи певний контекст, визначає, чому проблема потрапляє до порядку денного, як відбувається пошук альтернатив, в чому полягає їх зміст, врешті-решт в який спосіб буде ухвалене, яким буде владне рішення і якими будуть його наслідки.

Таким чином, розуміння середовища політики є запорукою успішності її вироблення.

Середовище завжди є ситуативним, оскільки його структура, характер і сила впливу залежать від специфіки проблеми для політики.

Існує декілька підходів до визначення середовища політики. Під ним розуміють:

– сукупність елементів, що утворюють зовнішні межі системи політики й перебувають поза сферою її функціонування (модель «чорної скриньки»);

– неконтрольовані зовнішні сили, що діють на інституції (організаційний підхід);

– цілісну сукупність змінних, які, трансформуючись у часі, впливають на зміст, результати й наслідки політики, на фундаментальному (клімат, ресурси, географічне положення, демографічні особливості), соціально-економічному (соціокультурні, економічні чинники, політична культура, інтереси й цінності суб’єктів політики) й зовнішньополітичному рівнях (міжнародні організації, угоди, міжнародне становище, міжнародна безпека) (структурний підхід);

– будь-які умови й обставини, що є зовнішніми відносно системи, під якою розуміють процес вироблення політики (системний підхід).

Надалі під *середовищем політики* (policy environment) будемо розуміти цілісну сукупність зовнішніх щодо неї і взаємопов’язаних умов і структур,

що певною мірою, безпосередньо чи опосередковано впливають на її вироблення.

Це середовище, визначаючи кількість чинників, що можуть змінити процес і продукти політики, обмежує й спрямовує роботу її виробників, яку вони спроможні виконати.

У середовищі політики додатково виокремлюють:

– дотичне (проміжне) середовище, представлене групами інтересів (що не є творцями політики, але впливають на її вироблення) і комунікаційними зв'язками між ними;

– зовнішнє середовище, що впливає на вироблення політики незалежно від волі її учасників.

Дотичне середовище утворюють:

– інститути громадянського суспільства (громадські об'єднання, структури громадянської участі, недержавні засоби масової інформації, політичні партії, не представлені у владі тощо);

– групи інтересів (лобі, групи тиску, корпоративні агенції);

– експертно-аналітична спільнота («мозкові центри», дослідницькі організації, університети, науково-дослідні інститути);

– міжнародна спільнота (урядові та неурядові міжнародні організації, окремі держави).

Зовнішнє середовище утворено географічним, природним, біологічним, соціокультурним, соціально-економічним середовищами, що формують умови, контекст вироблення політики, опосередковано впливаючи на неї.

Умови зовнішнього середовища характеризуються:

– об'єктивністю впливу: вони існують за будь-якої політики і в будь-якому разі впливатимуть на її вироблення;

– взаємозалежністю (зміна одного чинника зазвичай змінює інші);

– складністю, що характеризується кількістю й варіантністю чинників, на які варто реагувати;

– динамічністю (зміни в середовищі відбуваються з різною швидкістю, у тому числі відносною);

– невизначеністю (вона тим менша, чим більше інформації про середовище і чим вища її вірогідність). Чим більш невизначеним є середовище, тим складніше приймати дієві владні рішення.

Вироблення державної політики передбачає комплексний аналіз середовища як з точки зору умов, так *структур*, що його формують.

Виділяють такі структурні компоненти середовища:

– *інституційний* – розкриває найбільш характерні для суспільства способи артикуляції та агрегації соціальних інтересів; тип формування громадських організацій, політичних партій, груп інтересів; описує інституції, що беруть участь у виробленні політики;

– *нормативний* – описує спосіб ухвалення рішень; принципи й норми політичної етики тощо;

– *інформаційно-комунікаційний* – характеризує традиції, звичаї, символи, ритуали, що використовуються під час вироблення політики; особливості міжособистісного й групового спілкування; комунікації.

Сукупність цих компонент утворює своєрідну карту середовища, що систематизує прояви активності учасників політики.

В аналізі політики виокремлюють соціальну, фізичну, економічну та політичну складові середовища політики.

Соціальним середовищем називають сукупність умов життєдіяльності людини, що впливають на її свідомість та поведінку (сфери суспільного життя, соціальні інститути, соціальні групи).

Політична, соціальна, духовна сфери цього середовища формують певні очікування щодо поведінки особистості, що перетворюються в цілі, завдання, зміст соціального виховання *соціальними інститутами* – організованою системою соціальних зв’язків і норм, що поєднує суспільні цінності та процедури.

При цьому під *системою соціальних зв’язків* розуміють поєднання ро-

лей і статусів, завдяки яким поведінка особистості в групових процесах здійснюється та утримується в певних межах; під *суспільними цінностями* – поширені в суспільстві ідеї та цілі; під *суспільними процедурами* – стандартизовані зразки поведінки в групових процесах.

Визначальною особливістю соціального середовища, яке формується в Україні з 1991 р., є суперечність між завищеними очікуваннями населення й дійсністю. Більшість громадян переконана в тому, що держава й уряд зобов'язані брати на себе всі без винятку турботи про них, тоді як держава, навпаки, намагається самоусунутися від виконання своїх функцій, насамперед в економіці. У цьому сенсі предметом соціального конфлікту між громадянами і владою є перелік обов'язків, які (згідно з уявленням більшості) має взяти на себе держава.

Соціальне середовище в Україні має такі *особливості*:

– апатичне ставлення більшості громадян до захисту власних прав і свобод, зумовлене традицією державного патерналізму;

– відсутність значущого демократичного досвіду, наукової концепції та програм соціальних перетворень;

– відсутність кваліфікованої «команди реформаторів» і, як наслідок, збереження в державному управлінні колишньої еліти з авторитарними установками й стилем роботи;

– завищені очікування населення і, як наслідок, подальші розчарування;

– відсутність ефективних стимулів до високопродуктивної праці та інтересу до виробничого нагромадження;

– неефективна структура пострадянської економіки, що важко піддається перебудові;

– висока залежність, насамперед енергетична, від інших країн на фоні розриву традиційних економічних зв'язків;

– намагання влади скопіювати ідеальний ринок, на якому вона виконуватиме функції «нічного сторожа».

Фізичне середовище (physical environment) – сукупність умов, в яких живе і працює людина.

Фізичне середовище поєднує:

– географічні характеристики: клімат, ресурси, географічне положення, топографію, архітектуру тощо;

– демографічні характеристики, зокрема чисельність, динаміку, вікову структуру населення, умови розселення, урбаністичні умови тощо;

– спосіб життя: звички, традиції, стереотипи поведінки, що визначають взаємозалежність між людиною та її оточенням, характеризують умови праці та відпочинку, режим дня тощо.

Економічне середовище (economic environment) – сукупність умов, обставин, чинників, явищ, що стосуються сфери господарської діяльності людини, в якій створюються, розподіляються і споживаються життєві блага.

Економіка будь-якої країни функціонує як багатовимірна система, що складається з великої кількості різних взаємопов'язаних і взаємозалежних компонентів, що розвиваються відповідно до спільних для системи законів. Тому економічне середовище є відображенням економічної системи суспільства, яка визначає:

– що і в яких обсягах виробляється в суспільстві;

– хто, з використанням яких ресурсів і застосуванням яких технологій це робить;

– хто стає власником і споживачем виробленої продукції.

Економічне середовище утворюється завдяки взаємодії:

– *продуктивних сил*, тобто засобів виробництва, працівників з їхніми фізичними і розумовими здібностями, науки, технологій, інформації, методів організації та управління виробництвом, що забезпечують створення матеріальних і духовних благ;

– *економічних відносин*, що складаються між людьми, які беруть участь у створенні матеріальних і духовних благ;

– *виробничих відносин* (відносин економічної власності), що виникають

у суспільстві з приводу виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних та духовних благ;

– *господарського механізму*, тобто системи способів і форм реалізації економічних законів для узгодження інтересів різних соціальних груп із метою найбільш повного задоволення потреб усіх членів суспільства

Політичне середовище (political environment) – політична й правова система, політичні й владні інститути, що формують контекст для вироблення політики.

Політичне середовище поєднує:

– форму держави, складену із сукупності таких показників, як форма державного правління; політичний режим; форма державного устрою;

– ідеологію – систему поглядів стосовно основних принципів організації суспільства, його цінностей і місця людини в ньому;

– політичну стабільність, що визначає рівень політичних ризиків (можливість конфіскації чи експропріації власності, валютні ризики, тероризм).

Будь-яка *форма держави* встановлюється у суспільстві відповідно до особливостей його розвитку, традицій культури тощо. Кожна з них має свої переваги і недоліки, що унеможливлює пошук найбільш легітимної. Разом з тим, останнім часом поширюються «гібридні» форми, які надають стабільності уряду; уможливлюють вплив парламенту на дії виконавчої влади; захищають суспільство від неповажних змін виконавчої влади, спричинених політичною кон'юнктурою. У «гібридних» формах поєднуються переваги президентської форми – сила, оперативність і динамізм влади обраного глави держави, з перевагами парламентського правління – відповідальність уряду перед представницьким органом, можливість останнього ініціювати зміни у складі й напрямах діяльності уряду, врівноважена можливістю президента розпускати парламент.

Виразниками певних *ідеологій* у суспільстві є політичні партії. Партії можуть обрати щонайменше чотири моделі організації своєї діяльності з надання рекомендацій з вироблення політики:

– партійні фонди. Наприклад, у ФРН кожна велика політична партія має фонд, що не тільки досліджує соціальні й політичні питання, але й розробляє рекомендації для членів партії, що беруть участь у роботі над державною політикою. Хоча ці інститути представляють переважно партійні інтереси, варіанти державної політики, що вони рекомендують, зазвичай ширше вибору партійного органу. Тому більшість аналітичних підрозділів партійних фондів з часом набула репутації незалежних організацій;

– номінально незалежні й не прикріплені до партій дослідницькі центри. Така система діє в США, хоча останнім часом партійні зв'язки більшості організацій, що надають рекомендації стосовно політики, стають усе більш явними;

– підрозділи в центральних штабах та/чи аналітики представників партій у представницьких органах влади. У рамках цієї моделі політична партія надає своїм членам рекомендації з вироблення політики та інформацію, необхідну її членам для роботи в органах влади. Вочевидь, ці рекомендації будуть політизованими. Така модель має декілька суттєвих недоліків, що полягають в обслуговуванні переважно керівництва партії, а не її рядових членів; створенні нової форми централізації процесу державної політики; фінансовій, організаційній та ідеологічній залежності від партії;

– використання аналітичних центрів громадських організацій, що представляють ті ж групи інтересів, що й політичні партії. Цей підхід є найбільш демократичним. Проте залежність партій від інших груп обмежує їхню самостійність як особливих форм організації влади. До того ж така модель прийнятна переважно для партій, що представляють окремі суспільні групи чи групи інтересів.

Безумовно, активна участь політичних партій, громадських організацій, окремих громадян (зокрема відомих політиків і вчених) у виробленні політики істотно її ускладнює. Але в сучасному суспільстві саме політичні партії перетворюють вимоги груп інтересів на альтернативи чинній політиці.

Аналізуючи рівень *політичних ризиків* у сучасній України, слід визнати, що основним серед них є небезпека «виродження політики як форми регулювання соціальних відносин і виходу на перший план деструктивізму»[9]. Ризиками, що є похідними від головного та одночасно його загострюють, є:

– неефективний поділ функцій влади й відсутність незалежності її гілок;

– взаємопов'язаність капіталу та влади, що перетворює капітал на владу, а владу – на капітал;

– перехід до виборчої системи, що надала лідерам партій можливості диктату щодо партійної маси;

– відсторонення інтелектуальної еліти від влади й засобів масової інформації.

Реалізація цих ризиків може призвести до таких змін:

– втрати виконавчою владою розуміння країни як цілісного об'єкта управління;

– зростання непрофесіоналізму галузевих чиновників;

– нездатності держави відстежувати зміни, що відбуваються, й прогнозувати їх;

– втручання влади в усі процеси, пов'язані з отриманням прибутку;

– загострення нецивілізованої конкуренції;

– неефективності звичних «правил гри».

Оцінювання впливу середовища можна здійснювати за такою формою:

Результати аналізу середовища зручно подавати у вигляді таблиці.

Компонента	Елемент	Значимість	Ступінь впливу на проблему	
1.Соціальна	1.1. … 1.2. … …	[оцінка] [оцінка] …	[оцінка×вплив] [оцінка×вплив] …	[опис] [опис] …

[9] Михальченко М. Політичні ризики в сучасній Україні: виклики й відповіді. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3 (24). С. 5.

Компонента	Елемент	Значимість	Ступінь впливу на проблему	
2.Економічна	2.1. … 2.2. … …	[оцінка] [оцінка] …	[оцінка×вплив] [оцінка×вплив] …	[опис] [опис] …
3.Політична	3.1. … 3.2. … …	[оцінка] [оцінка] …	[оцінка×вплив] [оцінка×вплив] …	[опис] [опис] …
4.Фізична	4.1. … 4.2. … …	[оцінка] [оцінка] …	[оцінка×вплив] [оцінка×вплив] …	[опис] [опис] …

Міри значимості: 0…3 (невідома; помірна; велика; визначальна), міри впливу: –1, 0, +1 (гальмівний; невідомий; сприятливий).

Ступінь впливу на проблему визначатиметься добутком міри значимості на міру впливу.

2.4 Ресурси політики

Державна політика, у тому числі на місцевому рівні, не виробляється у вакуумі. На її результати й наслідки відчутно впливає наявність чи відсутність певних обмежених і необхідних для вироблення політики «вихідних умов», з якими творці та/чи аналітики політики мають справу ще до першого державного втручання, під час формування порядку денного, – *ресурсів політики*.

У широкому розумінні, ресурси – це все те, що індивід чи група можуть використовувати для впливу на інших. Однак таке трактування є загальним і не дозволяє диференціювати різні елементи політики (суб'єкт, об'єкт, засоби), оскільки в цьому випадку ресурсами є всі чинники, здатні на неї вплинути: власні якості суб'єкта, властивості об'єкта, ситуація, в якій перебуває суб'єкт, матеріальні та інші засоби впливу. За такого розуміння ресурсів втрачається їхня специфіка як самостійної, зазвичай матеріалізованої

ланки моделі суспільної політики. З огляду на це, доцільним буде розглянути більш вузьке трактування ресурсів, їхнє розуміння як усіх затрат, необхідних для творення політики.

Існує декілька класифікацій ресурсів. Зокрема, відомий їхній поділ на утилітарні, примусові й нормативні. Утилітарні ресурси – це матеріальні та інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами людей. Ці ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. Як примусові ресурси виступають заходи адміністративного покарання, використовувані тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. Нормативні ресурси – це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб'єкта політики, прийняття його вимог.

Поширено також класифікацію ресурсів за найважливішими сферами життєдіяльності. Відповідно до неї економічні ресурси – це матеріальні цінності, необхідні для суспільного та особистого виробництва й споживання, гроші як їх загальний еквівалент, техніка, родючі землі, корисні копалини тощо. Соціальні ресурси – здатність підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними ресурсами. Наприклад, дохід і багатство, виступаючи як економічні ресурси, характеризують і соціальний статус. Однак до соціальних ресурсів належать також такі показники як посада, престиж, освіта тощо. Культурно-інформаційні ресурси – знання та інформація, а також засоби їх отримання та поширення. Примусові ресурси – це інститути фізичного примусу та спеціально підготовлені для цього люди. Цей вид ресурсів традиційно вважають найбільш ефективним джерелом влади, оскільки його використання здатне позбавити людину життя, свободи і майна – вищих цінностей. Специфічним ресурсом є демографічний, тому що людина – це універсальний, багатофункціональний ресурс, що виробляє інші ресурси. Як правило, суб'єкти застосовують різноманітні ресурси комплексно, особливо це стосується держави, що володіє всіма їхніми видами.

Донедавна аналітики політики оперували лише правовими, монетарними й людськими ресурсами. Однак останнім часом політологи розглядають також як ресурси учасників політики, як ресурс більшості й примусу, а соціологи вважають такими ресурси часу й довіри, організаційний та інформаційний (когнітивний) ресурси. Зокрема, за О. Тоффлером, «знання, у силу своїх переваг – нескінченності, загальнодоступності, демократичності, – підпорядкували силу й багатство і стали визначальним чинником функціонування влади»[10]. У ході суспільного розвитку традиційні ресурси влади – сила і багатство – втрачають вплив, хоча і не зникають повністю. Істинну ж владу здобувають знання й володіння інформацією. Звичайно, далеко не в усіх країнах знання та інформація мають пріоритет над економічними, соціальними і силовими ресурсами. Однак тенденція підвищення значущості культурно-інформаційних ресурсів як джерела влади в сучасному світі виявляється досить чітко.

Наділення учасників політики різними ресурсами, їхнє застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно впливати на процеси, результати та наслідки політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої. З урахуванням цього розподіл та управління ресурсами мають розглядатися як рішення щодо політики.

Надалі будемо розрізняти десять видів ресурсів, які учасники політики можуть використати (чи ні) у процесі вироблення політики: правовий, фінансовий, майновий, людський, інформаційний, організаційний, примусу, більшості, довіри й часу (рис. 2.4)[11].

На різних етапах циклу політики ці ресурси нерівномірно розподіляються між її творцями, хоча залишаються доступними для всіх завдяки їх публічному статусові. Наприклад, навіть якщо a priori правовий ресурс належить насамперед до ресурсів політиків, право на доступ до правосуддя, що

[10] Тоффлер Э. Метаморфозы власти = Powershift : Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century ; пер. с англ. Москва : АСТ, 2004. 672 с.

[11] Crozier M., Friedberg E. Actors and Systems. The Politics of Collective Action. Chicago : The University of Chicago Press, 1980. P. VII + 333.

надане законом будь-якому громадянину, становитиме для нього також ресурс правового характеру.

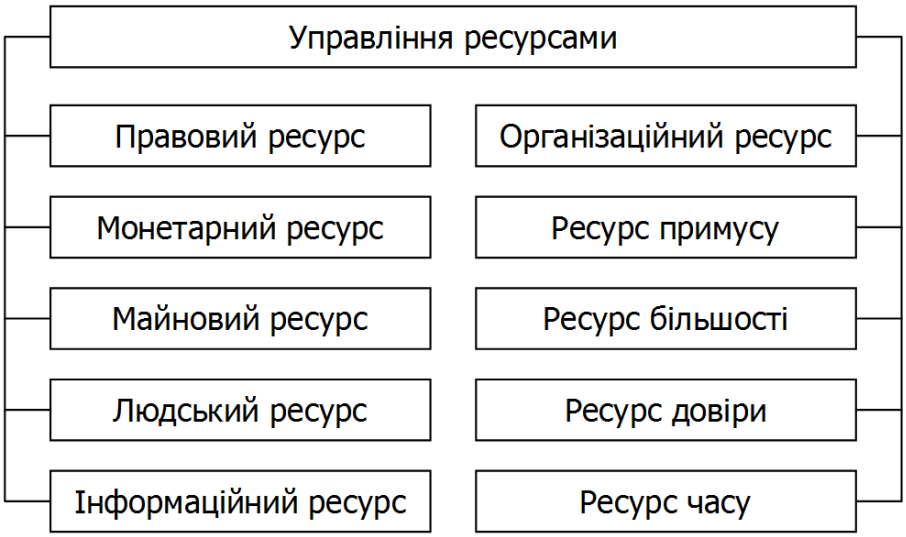


Рисунок 2.4 – Ресурси політики

Право, яке на відміну від інших ресурсів перебуває в розпорядженні творців політики, є переважним джерелом узаконення будь-яких рішень стосовно неї. За відсутності цього ресурсу у вигляді законодавчої (нормативної) бази будь-які рішення можуть бути опротестовані (чи скасовані) рішенням судів. Право відіграє визначальну роль серед інших ресурсів, оскільки нормативно обґрунтовує політико-адміністративні програми, організовує як зміст (визначення завдань та правил поведінки груп інтересів), так і вибір інших ресурсів (фінансових, людських, силових, організаційних). Забезпечення різних учасників політики правовим ресурсом визначене сукупністю норм конституційного, адміністративного, кримінального та іншого права, прийнятими органами законодавчої й виконавчої влади. У демократичних країнах до створення цього ресурсу залучено усіх учасників політики.

Попри високий рівень об’єктивації, право потребує діяльності з відтворення та управління. Як й інші ресурси, право може втратити цінність або навіть законність. Наприклад, якщо воно використовуватиметься занадто інтенсивно або матиме місце зловживання ним, право взагалі не братимуть до уваги. Непоодинокими також є випадки, коли норми законодавства залиша-

ються на папері, не будучи забезпечені в своєму виконанні актами впровадження, а також можливістю звернення до суду в разі порушення відповідних норм.

Суворі вимоги до управління правом, що серед іншого встановлюються конституційними нормами, можуть суперечити необхідності гнучкого поєднання з іншими ресурсами. На практиці монетарний ресурс чи ресурс довіри часто замінює право: публічні дійові особи інколи обговорюють фінансові компенсації або позазаконні договірні врегулювання суперечок, щоб тимчасово усунути недолік правового ресурсу.

Фінансовий (монетарний) ресурс є одним із найбільш очевидних ресурсів. Його мобілізують не лише під час впровадження політики розподілу чи перерозподілу, але регулятивної чи засновницької. Неможливо успішно впроваджувати державну політику без фінансування, що дозволяє сплачувати заробітну плату працівникам, платити за приміщення, матеріальне оснащення офісу тощо. Це однаково стосується всіх учасників політики й представників груп інтересів. Окрім цього, учасники політики передають ряд непрофільних функцій в управління професійним підрядникам, закуповуючи в них техніко-економічні обґрунтування, аналітичні рекомендації, експертизи та інші послуги.

Забезпечення фінансовими ресурсами учасників політики є важливим політичним актом, в якому постійно й визначено бере участь законодавча влада, приймаючи бюджетні рішення. Однак бюджетні статті лише частково відображають політику, її результати й наслідки, тому що класифікуються за видами витрат та адміністративними утвореннями. Бюджетний процес у більшості країн не є гнучким і не дозволяє управляти монетарним забезпеченням політики, поєднуючи для її впровадження ресурси різних бюджетних статей. Тому прихильники Нового суспільного управління пропонують замінити його договорами про надання послуг і багаторічними бюджетними кре-

дитами, визначеними способом ad hoc для кожного виду політики[12]. Крім того, у багатьох випадках законодавча влада більше цікавиться способом використання фінансових ресурсів, аніж кінцевою метою витрат (метою політики). Таким чином, попри простий спосіб вимірювання, можливість обміну чи заміни на інші види, монетарний ресурс є найбільш нерівномірно розподілюваним між учасниками політики.

Майновий ресурс охоплює все майно, що є в розпорядженні учасників політики та груп інтересів. За радянських часів держава була власником та здійснювала управління всім майновим ресурсом, що давало змогу впроваджувати політику на підприємствах, що нею прямо контролювалися. Проте хвиля надмірної лібералізації та приватизації, що прокотилася Україною в 1990-х, призвела до втрати державою ключових позицій, спричинила загострення економічних, соціальних та екологічних проблем та ускладнила реалізацію політики.

Від початку приватизації змінено форму власності понад 100 тис. об'єктів. Процес реформування власності здійснювався головним чином шляхом викупу та продажу на аукціоні. Вартість основних засобів роздержавленого сектора економіки становить 34 % від вартості основних засобів усіх підприємств та організацій України. Водночас за обсягами виробництва реформовані підприємства переважають над підприємствами державної та комунальної форм власності майже втричі. Разом із цим, у системі майнових відносин залишається ряд невирішених проблем. Йдеться насамперед про ненадійний захист прав власника, у тому числі держави, від ризиків втрати контролю над власністю. Незахищеними залишаються права кредиторів та акціонерів, зокрема міноритарних, особливо в питаннях, що стосуються ризиків втрати контролю над власністю через несумлінне застосування процедур примусової реалізації майна й банкрутства. Відсутність чіткого законодавчого врегулювання прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені за рахунок коштів державного бюджету та державних цільових фондів, позна-

[12] Mastronardi P., Schedler K.. New Public Management in Staat und Recht. Bern : Paul Haupt., 1998. 354 p.

чається на правовідносинах між роботодавцем і працівником у питаннях «службових» об'єктів інтелектуальної власності, гарантії захисту матеріальних інтересів винахідників. Як результат, відносини власності реалізуються на тіньовий основі та є найбільш корумпованими.

Майновий ресурс не обмежується матеріальними засобами. До складу цього ресурсу входять також усі види підтримки зовнішнього зв'язку між виробниками, аналітиками політики, зацікавленими органами влади та групами інтересів. Відсутність чи нестача майнового ресурсу та зв'язків, які він робить можливими, здатна, зокрема під час кризи, поставити під сумнів політику в цілому, попри наявність у держави інформаційного ресурсу й ресурсу примусу.

Людський ресурс визначається здатністю прийому на роботу й підготовкою кадрів. За М. Крозьє та Е. Фрідбергом, це один з чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організацій для забезпечення їхніх повноважень (трьома іншими є оволодіння відносинами із зовнішнім середовищем, засобами зв'язку та використання організаційних норм)[13].

Учасники політики розвивають характерну для їхньої діяльності риторику, спираючись на поняття відповідної сфери втручання. Для цього вони повинні мати спеціальну професійну підготовку. Управління людськими ресурсами має стежити за тим, щоб жоден учасник політики не був виключений з процесу розвитку та застосування професійних мовних середовищ. Організація постійних курсів з підвищення кваліфікації із залученням представників органів державного управління, економічного сектору, професійних та наукових організацій є особливо важливим у галузях з високим технологічним рівнем. При цьому зміст програм підвищення кваліфікації має будуватися на глибокому вивченні потреб у фаховому вдосконаленні різних категорій керівних працівників.

На жаль, останніми роками відбувається відхід від сформованих у 1995-2001 роках вимог до рівня професійної підготовки державних службов-

[13] Crozier M., Friedberg E. Actors and Systems. The Politics of Collective Action. Chicago : The University of Chicago Press, 1980. P. VII + 333..

ців. Через відсутність прозорості й демократичного контролю у призначеннях простежуються ознаки «кумівства» й «перетягування кадрів» (ротація керівників державного й приватного секторів). Скорочення чисельності службовців у 2009-2010 і 2014-2015 роках не збільшило віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжувалося визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенцій, форм і методів управління. У діяльності багатьох органів державної влади, особливо після оновлення їх апарату, рівень компетентності впав, спостерігається неналежне ставлення державних службовців до своїх обов'язків, їхня неспроможність до аналізу, хоча останній має допомагати керівникові формувати дієву політику.

Стосовно суспільної політики, *інформація* – це технічні, соціальні, економічні й політичні знання про проблему, що вирішується, потрібні для формування політики на всіх її етапах (встановлення порядку денного, формулювання, проектування, впровадження політики, моніторинг, оцінювання результатів і наслідків). Оскільки інформація є базою для прийняття рішень, її потрібно розглядати як рідкісний ресурс. Важливою умовою при цьому є достовірність вхідних даних, оскільки в разі їхнього спотворення (особливо умисного) помилкові рішення є неминучими. Саме відсутністю достовірної й повної вхідної інформації багато в чому пояснюється неефективність радянської директивної економіки.

Перші зусилля в управлінні інформацією були зосереджені на введенні даних та їхньому перетворенні у вихідні (інформацію). Вони дозволили створити системи управління базами даних (СУБД). При цьому власники таких систем вважали, що управляли інформаційним ресурсом. Проте у 1980-х було усвідомлено, що інформаційний ресурс – це не лише інформація й засоби для її оброблення. Поняття «інформаційний ресурс» виявилося значно ширшим. Воно охоплює не лише СУБД, а комп'ютерні апаратні засоби; програмне забезпечення; фахівці, які розробляють інформаційні системи (системні програмісти, адміністратори баз даних, фахівці зі створення комп'ютерних

мереж) і використовують їх (аналітики політики); користувачі (творці та аналітики політики різних рівнів); засоби підтримки (facilities); бази даних; засоби, що зберігають ресурси і, нарешті, технічні, соціальні, економічні й політичні знання (інформація) щодо проблеми, яка вирішується. Коли учасники процесу політики намагаються використовувати інформацію для вироблення політики, вони мають розглядати кожний з цих елементів як рідкісний і коштовний ресурс.

Загалом, *інформаційним* називають особливий вид ресурсу, оснований на ідеях і знаннях, утворений завдяки науково-технічній діяльності людей і поданий у формі, придатній для накопичення, реалізації й відтворення. Іноді його називають *когнітивним*, розуміючи під ним здатність людини до сприйняття й перероблення зовнішньої інформації.

Інформаційний ресурс має багато спільних рис з іншими ресурсами політики, а саме: його розроблення, відтворення й поширення необхідно планувати відповідно до потреб; затрати на його одержання й використання можна оцінити з економічної точки зору; потреби в ньому можуть і мають бути співвіднесені з можливостями їхнього задоволення як з внутрішніх, так і зовнішніх джерел.

Цей ресурс має ряд особливостей. Зокрема, на відміну від інших (наприклад, монетарного, майнового) він є майже невичерпним. З його використанням інформація не зникає, а змінює свою цінність. З розвитком суспільства і збільшенням обсягу використання знань інтенсивність інформаційних потоків лише зростає. Застосування якісного інформаційного ресурсу замість застарілого, неповного, недостовірного може покращити використання інших ресурсів, докорінно змінивши результати й наслідки політики. Тому управління інформаційними ресурсами має визначальне значення на всіх етапах творення політики.

При цьому: для управління інформаційним ресурсом необхідним є відповідне кадрове й технічне забезпечення, тобто спеціальна служба; інформація є засобом вирішення конкретних завдань. Оскільки сучасні технічні засо-

би дозволяють збирати необмежені масиви даних, необхідний контроль за їхнім одержанням і використанням, що базується на визначенні кількості інформації, достатньої для прийняття рішення стосовно політики; інформація як товар має свій життєвий цикл, проходячи етапи від створення до передачі на зберігання чи знищення. Уся інформація, незалежно від її форми, має періодично аналізуватися з точки зору збереження її цінності.

При творенні суспільної політики слід усвідомити, що концептуальні ресурси не менш важливі, аніж матеріальні; прийняття ефективних рішень вимагає досконалого інформаційного ресурсу; інформаційне забезпечення є визначальним в системі прийняття рішень стосовно політики; керівники інформаційних підрозділів є керівниками вищого рівня; досягнення стратегічних цілей є неможливим без стратегічного планування інформаційного ресурсу.

Організаційний ресурс (інтерактивний, координаційний, ресурс взаємодії) визначити доволі важко. За своєю суттю він частково відповідає «використанню організаційних норм», запропонованому М. Крозьє та Е. Фрідбергом серед чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організацій для забезпечення їхніх повноважень[14]. Якість цього ресурсу визначається здатністю учасників політики організовувати взаємодію між собою й політико-адміністративними структурами та виробляти спільні уявлення про таку діяльність.

Організаційний ресурс змінюється залежно від характеристик кожного учасника політики та якості мережі, що їх пов’язує. При цьому структура, що є частиною організації вищого рівня, виступатиме як ресурс для останньої.

Різне цільове об’єднання ресурсів для досягнення певної мети може порізному впливати на процес формування політики. Високий рівень взаємодії учасників політики дозволяє або зекономити інші ресурси (наприклад, людські чи часові), або розширити їх (наприклад, ресурс довіри).

[14] Crozier M., Friedberg E. Actors and Systems. The Politics of Collective Action. Chicago : The University of Chicago Press, 1980. P. VII + 333.

Будь-яка організаційна одиниця характеризується наявністю в ній людини як активного ресурсу. Але іноді, попри високу якість, людський ресурс може бути настільки погано організованим, що не забезпечуватиме досягнення поставленої мети. Тому організаційний ресурс має розглядатися окремо як такий, що доповнює людський і вимагає своїх стратегій розвитку, які відрізняються від відповідних стратегій для людського ресурсу.

Протягом останніх років було започатковано активні перетворення організаційного ресурсу. Найпомітніші – зміни в структурі органів виконавчої влади, а також їхній фактичний поділ за трьома основними функціями:

– правовстановлюючими (здійснюють міністерства, що покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління), займатися нормативно-правовим регулюванням, координуванням і контролем діяльності підвідомчих їм служб і агентств);

– правозастосовними (служби, що здійснюють контроль і нагляд);

– наданням державних послуг та управління майном (агенції).

Реформування зумовлено тим, що існуюча в Україні система державного управління є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен комплексний підхід, проте розпочата перебудова супроводжується внутрішніми ускладненнями, що помітно за численними змінами ще не усталеної структури.

Час – це безкоштовний ресурс, що не відновлюється й не відчувається, тому зазвичай витрачається бездумно. Більшість дослідників взагалі не розглядають його як окремий ресурс, хоча його важливість важко переоцінити. Дивно бачити, наскільки рідко розглядається це питання, тоді як нестача часу фігурує майже в усіх урядових і парламентських стосунках. Час є основним предметом конфліктів під час впровадження нової політики (кризові ситуації,

зокрема сезонні, перехідні періоди, мораторії тощо). Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх її етапах.

Розподіл ресурсу часу серед учасників політики є нерівномірним. Нерідко творці політики ним спекулюють, зазначаючи, що діятимуть, тільки якщо почнуть діяти інші, тоді як аналітики зазвичай стикаються з «нестачею часу».

Проте низка дослідників вважає, що «нестачі часу» не існує – є неправильна його організація, що обумовлює нездатність учасників політики перебувати в потрібному місці в потрібний час, приймаючи правильні рішення[15]. Типовими підходами в управлінні часом є постановка пріоритетів, розподіл великих завдань і проектів на окремі дії й делегування їх виконання іншим людям відповідно до їхньої компетенції. До управління часом належать також методи впливу на мотивацію і контроль результатів.

Наявність *ресурсу примусу* (силового ресурсу), що має застережний і каральний вплив, традиційно вважають необхідною умовою та обов'язковим резервом державної влади та управління. Проте управління ним є дуже складним. Його використання потребує підтримки більшості, за відсутності якої може бути втраченим ресурс довіри. З огляду на це, якщо не брати до уваги політику щодо безпеки та оборони, примус є ресурсом, який майже не використовують. Більшість демократичних країн розглядає його як крайній, віддаючи перевагу ресурсові довіри.

Проте навіть загроза використати силу може бути визначальною при впровадженні політики, що спирається на правові зобов'язання. Не слід нехтувати й законним примусом сил правопорядку у відповідь на протистояння з боку спеціальних груп інтересів.

Водночас для груп спеціальних інтересів сила може бути ресурсом, що дозволяє висловити глибоку незгоду. З практики сучасної України можна також навести багато прикладів використання сили з метою блокування чи захоплення майнового ресурсу, яким володіє той чи інший учасник політики.

[15] Аллен Д. Как привести дела в порядок. Искусство продуктивности без стресса = Getting Things Done: The Art of Stress-Free Productivity ; пер. с англ. Москва : Вильямс, 2007. 368 с.

У будь-якій демократичній державі впровадження чи змінення політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших актів, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Завдяки правовій базі, одержаній у такий спосіб, творці політики можуть спрямувати її до всіх громадян, а не до окремих особистостей чи соціальних груп. Проте ця база не є сталою. У кризові періоди (наприклад, під час політичних протистоянь, коли довіра до сил, що перебувають при владі, зменшується) творці політики можуть втратити підтримку більшості. При цьому причини, що призводять до цього, часто є непередбачуваними.

Щоб запобігти втраті *ресурсу більшості*, творці політики мають здійснювати її постійне оцінювання й моніторинг; публічно пояснювати її, розкриваючи хибність тверджень опонентів; залучати символічні цінності, які сприймаються більшістю, або такі, що здатні зібрати нову більшість. Окреслення й повторення останніх сприяє стабілізації відносин, стимулюючи політичну підтримку впроваджуваної політики.

Іноді ресурс більшості дозволяє економити інші ресурси, що свідчить про його надзвичайну важливість. Творці політики, які користуються підтримкою більшості, можуть тимчасово (наприклад, під час формулювання політики) обійтися без правового (відсутність законодавчої (нормативної) бази) чи інформаційного ресурсу (переконання замість попереднього дослідження проблеми), ресурсу часу (здійснюючи директивні втручання) чи довіри (нехтування думкою певних соціальних груп чи груп спеціальних інтересів).

Ресурс довіри є однією з найбільш нестійких «вихідних умов» політики. Це чи мастило, що полегшує обертання «управлінських шестерень», чи навпаки, чинник, який перешкоджає прогресивним змінам. Його належне використання вимагає від політиків комунікативних навичок, гнучкості, тверезості сприйняття у спілкуванні з іншими учасниками політики (стейкголдерами).

Оскільки особисті симпатії та антипатії формалізувати неможливо, контролювати розподіл ресурсу довіри проблематично. Він може виявитися не-

доступним, бути використаний не тими силами або не так, як потрібно. Той, хто одержує цей ресурс, здатний або підтримати політику, або перешкодити її реалізації. Тому ресурс довіри іноді перетворюється на адміністративний ресурс – систему методів і засобів, що використовуються посадовими особами та органами державної влади з метою, що суперечить базовим принципам державного управління.

Тим не менше, ресурс довіри не є правовим ресурсом. Він не формалізує умови вироблення владних рішень та їхній конкретний зміст, а лише визначає цілі та «правила гри».

Наявність довіри є важливою ще й тому, що це дозволяє економити інші ресурси (правовий, монетарний, тимчасової). На її посилення спрямовано законодавче закріплення прав громадян на внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, участь у публічних слуханнях та відкритих засіданнях, проведення громадської експертизи. Ці процедури не лише передбачають участь представників громадянського суспільства у формуванні політики, але й не дозволяють їм блокувати дії з її реалізації (адже «всі могли висловитися раніше»).

«Класичний» цикл вироблення політики не передбачав участь громадян у прийнятті владних рішень. Держава гарантувала їм лише право бути вислуханими. Але в 1980-х національні уряди країн-членів ЄС, США, Канади, інших держав світу визнали необхідність подвійної легітимації владних рішень – не лише владою, а й одержувачами послуг. Це сталося спочатку у сферах захисту прав споживачів та охорони навколишнього середовища, а потім і в інших областях. Натепер у всіх демократичних країнах будь-яке змінення суспільної політики вимагає закріплення у формі законів чи інших актів, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Сформована в такий спосіб нормативно-правова база дозволяє адресувати політику всім громадянам, а не окремим групам спеціальних інтересів (стейкголдерам).

Проте під час тривалих криз ступінь довіри до політичних сил, які пе-

ребувають при владі, зменшується. Це відбувається з різних і важко прогнозованих причин. Зокрема, ресурс довіри може бути втрачений, якщо:

– продукти політики є сумнівними через непередбачуваність наслідків, що вони можуть спричинити;

– наслідки політики суперечать проголошеним цілям;

– політика реалізується настільки неефективно, що це широко обговорюють у засобах масової інформації;

– критерієм прийняття рішень виступає не дієвість (що визначається результативністю, ефективністю, справедливістю, адміністративною й політичною здійсненністю), а політична доцільність.

Щоб не втратити ресурс довіри, політичні сили, що перебувають при владі, мають постійно оцінювати реалізовану ними політику; роз'яснювати її й розкривати хибність тверджень політичних опонентів і незадоволених політикою стейкголдерів; задіяти символічні (суспільні) цінності, що сприймаються більшістю. Установлення й постійне звернення до цих цінностей сприяє стабілізації відносин у суспільстві, стимулюючи підтримку політики, що реалізується.

Рівень довіри до органів місцевого самоврядування можна підвищити, якщо сприяти свідомому участі громад в інвестиційних проектах, що реалізуються на їх території, для досягнення максимального соціального ефекту. Це не суперечить бажанню соціально відповідального бізнесу, що прагне заручитися вільною, попередньою та усвідомленою згодою населення й завоювати його підтримку, надаючи допомогу у вирішенні існуючих економічних, соціальних та екологічних проблем. При цьому варто розуміти, що групи спеціальних інтересів, чия політична, фінансова й технічна підтримка натепер є дуже важливою, співпрацюватимуть з органами державної влади лише після того, як повірять у можливість досягнення успіху.

Таким чином:

1. Ресурси політики – це всі затрати, необхідні для її вироблення.

2. Наявність або відсутність тих чи інших ресурсів відчутно впливає на результати й наслідки суспільної політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої.

3. Під час вироблення політики її учасники можуть використати (чи ні) такі ресурси: правовий, фінансовий, майновий, людський, інформаційний, організаційний, примусу, більшості, довіри й часу.

4. Концептуальні ресурси є не менш важливими, аніж матеріальні. Зокрема, прийняття дієвих владних рішень є неможливим без досконалого інформаційного ресурсу. Водночас, ресурс часу є основним предметом конфліктів під час реалізації нової політики. Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх його етапах.

5. Ресурс довіри є необхідною умовою для вироблення дієвої суспільної політики. Заходами з відновлення ресурсу довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування є призначення, що викликають довіру; забезпечення прозорості видатків; децентралізація системи прийняття рішень; забезпечення незалежності виконавців; використання можливостей соціально відповідального бізнесу.

2.5 Учасники політики: виробники, стейкголдери, громадськість

Аналіз політики має бути спрямований на ідентифікацію *стейкголдерів* – усіх осіб (груп осіб), яких стосується проблема (як в органах влади, так і поза ними), і хто має важелі впливу для її вирішення чи поглиблення. Стейкголдери є в певному сенсі «пайовиками» політики, оскільки вони мають у ній «пай»: їхню думку слід мати на увазі.

Стейкголдери є учасниками процесу політики, центральними фігурами якого є виробники та аналітики політики.

Виробниками політики є особи чи групи осіб, хто безпосередньо приймає владні рішення, визначаючи курс дій на досягнення цілей політики, і від-

повідає за нього. Офіційний виробник політики має законну владу чи юридичні повноваження формулювати державну політику й передавати відповідні рішення підпорядкованим органам для впровадження. Серед творців політики вирізняють:

– основних, хто має пряму конституційну владу формулювати державну політику (насамперед Верховна Рада України, що є незалежною від інших державних інституцій у прийнятті законодавчих актів);

– допоміжних, хто діє на основі повноважень, наданих основними виробниками суспільної політики, та є залежними від них.

Теоретично, виробник політики має достатні повноваження та ресурси для вирішення проблем. Насправді ж необхідні повноваження зазвичай «розсіяні» між державними інституціями, які мають різний ступінь автономності щодо ухвалення рішень.

Усі владні рішення, спрямовані на вирішення проблеми, прийматиме саме виробник політики (*замовник вирішення проблеми*).

Замовник вирішення проблеми може бути *лише один*. При цьому він має бути:

– інстуційованим (замовником не може бути держава, населення, народ, підприємці, споживачі тощо);

– компетентним;

– повинен мати всі або більшу частину ресурсів (правових, організаційних, фінансових, матеріальних, інформаційних, людських, часових тощо), необхідних для вирішення проблеми. Наприклад, якщо для вирішення проблеми потрібно прийняти закон, замовником не може бути міністерство. Якщо потрібно виділити додаткові кошти з державного бюджету, замовником не може бути міська рада;

– заінтересованим:

фінансово (вирішення проблеми дозволить збільшити фінансування саме замовника, а не держави, населення, наповнення бюджету тощо);

матеріально (вирішення проблеми дозволить замовнику отримати споруди, будівлі, обладнання тощо);

символічно (вирішення проблеми дозволить замовнику отримати нагороду, звання, посаду тощо);

організаційно (замовник зможе створити підпорядковані йому інституції);

інформаційно (замовник зможе одержати нову чи монополізувати існуючу інформацію).

З огляду на це, перед реалізацією наступних процедур *варто відповісти на такі запитання*:

– Чи в компетенції замовника вирішити проблему?

– Чи заінтересований замовник у вирішенні проблеми?

– Які вигоди (фінансові, матеріальні, інформаційні, організаційні, символічні – конкретизуйте їх) отримує замовник, вирішивши проблему?

– Чи достатньо у замовника власних ресурсів для вирішення проблеми?

Оскільки на практиці державні завдання організаційно-управлінського характеру є, як правило, мало структурованими багатокритеріальними задачами за умов неповної чи надмірної вихідної багатовимірної інформації, їхнє вирішення передбачає наявність комп'ютерних систем підтримки прийняття рішень у політиці, використання результатів і методів поведінкових наук, що реалізують в діалоговому режимі підходи до збирання та оброблення інформації, а також дають пояснення логіці проведеного аналізу і роз'яснення змісту одержуваних результатів мовою, звичною й зрозумілою користувачеві. З урахуванням цього, необхідні фахівці – аналітики політики – здатні допомогти виробникові політики взяти на себе роль організаторів процесу прийняття рішень стосовно неї (хоча вибір рішення та відповідальність за нього залишається за виробником політики).

Аналітики політики – це державні службовці, залучені експерти та інші фахівці, які готують рекомендації для замовників – творців політики, володіють інтегральними знаннями та навичками й використовують спеціальні ме-

тоди, формальні й неформальні засоби для моделювання (опису) соціальних процесів чи їхніх фрагментів. Аналітики політики:

– забезпечують та організовують уточнення постановки задачі;

– знаходять людей, які виявляють інтерес до задачі та мають можливість тією чи іншою мірою впливати на її вирішення;

– залучають до роботи експертів з окремих аспектів вирішуваної задачі;

– обирають наявну чи організують із залученням експертів розроблення нової системи підтримки рішень – математичних моделей, методів аналізу, програмних засобів, що допомагають творцям політики в процесі прийняття рішень;

– збирають необхідні дані та обробляють (стискають) зібрану інформацію для подання творцям політики в зручному та зрозумілому їм вигляді.

Аналітик має визначити політику як сукупність розкиданих у часі й просторі рішень творців політики, заінтересованих органів влади і груп інтересів, орієнтованих на вирішення чітко окресленої проблеми. Метою цього кроку є можливість судження про результативність та ефективність державного втручання в ситуацію, що визначена як проблематична й неприпустима. Мова йде про встановлення логіки дій, обговорення її відповідності та впровадження з тим, щоб покласти відповідальність на творців політики (законодавчі, виконавчі й судові органи) різного рівня (місцевого, регіонального, національного й наднаціонального). Збираючи та обробляючи інформацію, аналітики можуть виявити закономірності, притаманні діяльності творців політики, заінтересованих органів влади і груп інтересів. Врахування цих закономірностей дозволить їм своєчасно змінювати політику та обирати найкращі інструменти для її впровадження.

Аналізуючи політику, *консультуються* з двома групами стейхолдерів – представниками груп інтересів та заінтересованих органів влади.

Інтерес є ключовою категорією, внутрішнім визначником будь-якої політики. У цілому, *інтерес* – це прагнення учасника політики зберегти чи покращити свій стан за допомогою соціальних засобів, мотив і стимул соціаль-

них дій щодо задоволення динамічних індивідуальних потреб. Інтерес є породженням і соціальним проявом потреби й виникає, коли задоволення потреби усвідомлюється як конкретна мета.

Під *групами інтересів* розуміють:

– організації, незалежні від держави або політичних партій, що прагнуть впливати на державну політику;

– формальні організації, які прагнуть вплинути на демократичний процес політики;

– переважно добровільні об'єднання людей, пристосовані чи спеціально створені для вираження й відстоювання своїх владно-значущих інтересів у відносинах з державою, а також іншими політичними інститутами;

– добровільні організації, створені для вираження і представлення інтересів людей, що до них входять, у взаєминах з іншими групами й політичними інститутами;

– інституйовані об'єднання людей, які мають спільний інтерес у процесі політики.

Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (наприклад, «зелені», з позицією якими варто рахуватися під час реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на навколишнє середовище).

Другу групу стейкголдеров, із представниками якої варто проводити попередні консультації, утворюють *заінтересовані органи влади*.

У структурі учасників політики заінтересованими є органи влади, з якими мають бути узгоджені певні питання, що стосуються процесу політики. Коло таких органів визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності. Виокремлюючи цих учасників політики, слід звертати увагу, що саме може викликати стурбованість у цих органах влади, у чому це знайде своє відображення, яку роль відіграють заінтересовані органи в поточній політиці та які саме питання потребують узгодження з їхніми представниками.

При цьому:

– стейкголдери здатні впливати на процес підготовки чи ухвалення владного рішення. Якщо вони цього не можуть, вони не є «пайовиками» політики;

– стейкголдери мають бути організованими. Ними не можуть бути населення, підприємці, науковці, опозиція, «уряд», «держава»;

– варто з'ясувати, чи існують латентні (приховані) стейкголдери, які підтримують/заперечують вирішення проблеми. Якщо проблема існує, обов'язково мають бути стейкголдери, заінтересовані в збереженні чинної політики, зокрема приховані. Якщо Ви не можете знайти їх, формулювання проблеми слід уточнити;

– із усіма стейкголдерами аналітик політики має проконсультуватися, щоб зрозуміти, чому вони підтримують/заперечують вирішення проблеми. Тому, якщо замовником аналізу є сільська рада, Президент України стейкголдером бути не може. Не можна проконсультуватися з громадськими чи екологічними організаціями (не зазначаючи їх назв), усіма органами місцевого самоврядування (без їхньої конкретизації) тощо – для цього не вистачить ресурсів, насамперед часу.

Результати аналізу стейкголдерів зручно подавати у вигляді таблиці.

Стейкголдер	Впливовість	Прихильність	Роль	Очікування (As Is)	Дії (To Do)
1.	[В]	[П]	[В × П]	[опис]	[опис]
2.	[В]	[П]	[В × П]	[опис]	[опис]
…					

Щоб заповнити таблицю, *варто відповісти на такі запитання*:

– Хто може одержати користь від реалізації політики?

– На кого політика може вплинути негативно?

– Хто є прихильником політики?

– Хто є супротивником політики?

Міри впливовості: 1…4 (невисока; помірна; висока; визначальна)

Під час оцінювання впливовості враховують:

– повноваження і статус (політичний, соціальний, економічний);

– ступінь організованості;

– ресурси, які стейкголдер зможе мобілізувати;

– ступінь неофіційного впливу;

– відносини з іншими стейкголдерами.

Міри прихильності: –2…+2 (протидіятиме; незаінтересований; нейтральний; заінтересований; підтримуватиме).

Роль стейкголдера визначатиметься добутком міри впливовості на міру прихильності, очікування – можливим впливом та його вірогідністю.

Залежно від ролі стейкголдера, дії аналітика мають бути спрямовані або на збільшення його підтримки та її вірогідності, або на подолання опору та зменшення його вірогідності.

Доцільною є побудова *мапи стейкголдерів* (stakeholders map) (рис. 2.5).

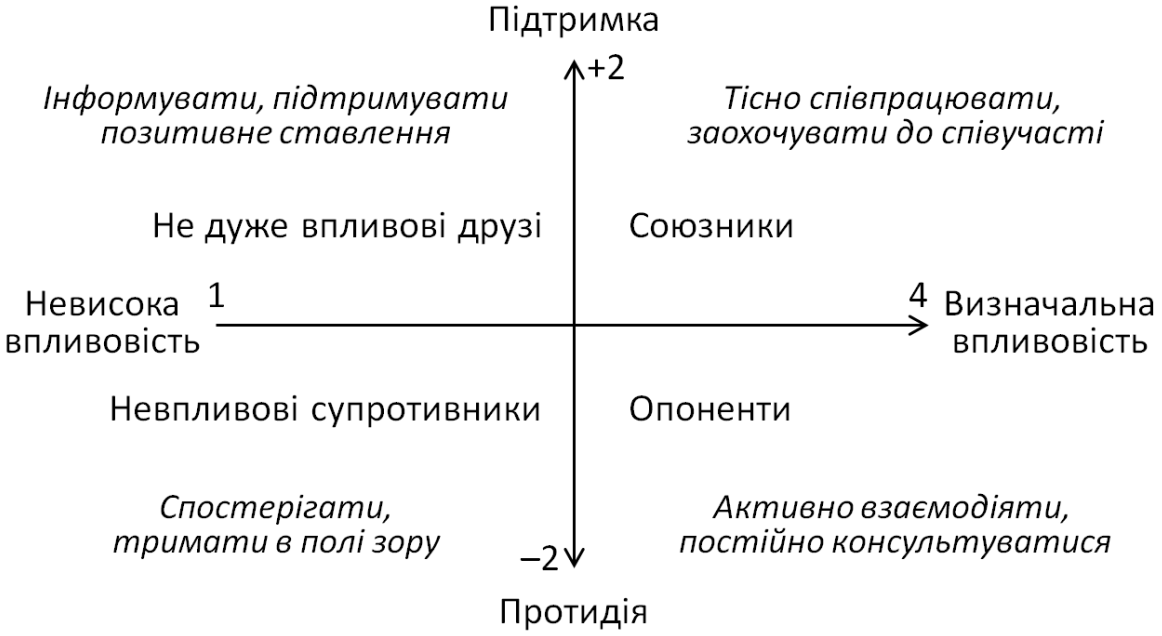


Рисунок 2.5 – Мапа стейкголдерів

Консультування (від лат. consultatio – звернення за порадою) в процесі суспільної політики є взаємодією між розробниками політики та заінтересованими сторонами, яка відбувається в декілька етапів: діалог, дискусія, аналіз. Під час діалогу сторони викладають своє бачення та/чи очікування від консультацій, ведуть розмову про вихідні позиції та розуміння контексту. Під час дискусії – аргументують свої заперечення або погоджуються з висловленими пропозиціями. На останньому етапі відбувається аналіз результатів обговорення.

Консультування відбувається на різних рівнях ключових зв'язків: вертикальних, зовнішніх і горизонтальних. Рівень *вертикальних зв'язків* передбачає взаємодію між особами, які відповідають за ухвалення політики (політичні посади), та безпосередніми її розробниками (адміністративні посади). Під час ухвалення владного рішення уповноважена посадова особа у різний спосіб спілкується з підпорядкованими їй особами, залученими до вироблення політики, для отримання поради щодо найкращого рішення. Характер такого спілкування значною мірою залежить від політичного режиму, організаційної культури й процедур, а також управлінського стилю керівника.

Особливу важливість консультації набувають на рівні *горизонтальної взаємодії*, тобто між службовцями різних відомств та органів влади, залучених до вироблення політики. Така взаємодія є одним зі способів досягнення цілей у великих організаціях. Наприклад, під час розроблення тим чи іншим міністерством пропозицій щодо реалізації суспільної політики у спеціальній доповідній записці зазначається позиція заінтересованих органів влади. Кожен проект акта Уряду має бути погоджений усіма заінтересованими міністерствами й відомствами.

Рівень *зовнішніх зв'язків* передбачає консультації із групами інтересів, що перебувають зовні процесу підготовки та ухвалення рішень. Серед таких груп виокремлюють організовані групи й громадськість. Перші є «істинними групами», створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу дій

в уряді (бізнес-асоціації, ради підприємців тощо). Інша категорія включає різного роду групи, які демонструють політичну активність у відповідь на втручання у ряду у сферу їхньої діяльності (екологічні рухи, тимчасові громадські рухи з різних питань суспільного розвитку).

Консультації з кожною із названих груп мають свої особливості.

По-перше, «істинні групи» переважно виступають ініціатором комунікацій із розробниками політики, оскільки зацікавлені справляти тиск на свою користь. Тому мають бути наявними спеціальні процедури, які б з одного боку не дозволяли здійснювати неправомірний тиск і не провокували корупційні діяння, а з іншого – були б зрозумілими та прозорими, що сприяло б ефективності процесу.

По-друге, варто розрізняти консультації з метою виявлення експертної думки (зовнішніх експертних знань) та консультації з широкою громадськістю з метою з'ясування позицій, настроїв («глас народу»). Виявлення позиції експертної спільноти дозволяє отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанта політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої спрямовано політику тощо. Тобто мова йде про здобуття «технічної» інформації для роботи. Під час же консультацій із громадськістю можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого безпосередньо вплине політика. Такого роду консультації ініціюються розробником політики і здійснюються або формалізовано (через дорадчо-консультативні структури при органах державної влади), або опосередковано (вивчення громадської думки, моніторинг засобів масової інформації тощо).

Консультації з групами інтересів дозволяють:

– зібрати необхідну інформацію, яку можна використати для подальшого аналізу проблеми;

– оцінити підтримку різних варіантів рішень;

– заручитися підтримкою того варіанта рішення, до якого прихильно ставиться влада;

– заручитися підтримкою груп, що беруть участь у прийнятті рішення.

Основними *формами консультацій* з інститутами громадянського суспільства є:

– отримання та аналіз звернень. Норми законів України «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» зобов'язують органи виконавчої влади вивчати та брати до уваги звернення громадськості;

– створення консультаційно-дорадчих органів (громадських рад). Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації суспільної політики встановлює перелік обов'язкових умов, за яких проводяться консультації, і визначає форми таких консультацій;

– залучення представників громадських об'єднань як позаштатних радників. Такий інститут забезпечує отримання експертної інформації на всіх стадіях підготовки та ухвалення рішення. Проте оскільки урядовець визначає, хто може бути його радником, на власний розсуд, це звужує можливості для багатьох громадських організацій;

– «урядові телефонні лінії», безпосередні зустрічі. Цим механізмом переважно користуються громадяни для подання скарг. Пропозиції щодо вироблення суспільної політики цим каналом майже не надходять;

– підготовка Зелених та Білих книг. Це порівняно новий спосіб проведення консультацій. «Зелена книга» (Green paper) – урядовий документ, покликаний привернути увагу громадян до проблем чи можливостей, що виникають, а також визначити ставлення громадян до можливих варіантів вирішення проблеми або використання наявних можливостей. Наприклад, Секретаріатом Кабінету Міністрів України видано Зелену книгу «Про демократизацію процесу прийняття рішень». «Біла книга» (White paper) – докладна заява про політику, що що запроваджується як відгук на нові потреби та можливості. Наприклад, Міністерством юстиції України видано Білу книгу «Аналіз функціонування системи юстиції в Україні», Міністерством оборони України – Білу книгу оборони України;

– комунікаційні публічні заходи (прес-конференції, круглі столи, публічні презентації).

Консультації мають відповідати певним вимогам. Відповідно до Білої книги щодо європейського врядування, необхідними є:

– чіткий зміст. Консультаційні документи мають містити стислий опис змісту, обсягів і завдань консультації; інформацію щодо всіх заходів, які відбувалися в рамках консультацій; роз'яснення того, як уряд працюватиме з пропозиціями заінтересованих сторін; інформацію про те, де можна знайти документи, що стосуються консультації;

– публікації (забезпечення належного розповсюдження інформації про консультації);

– часові межі (надання достатнього часу заінтересованим сторонам для відповідей на запрошення щодо участі в консультаціях і підготовку письмових пропозицій);

– підтвердження та зворотній зв'язок. Орган державної влади має підтверджувати отримання коментарів від заінтересованих сторін і публікувати результати консультацій;

– особливі умови для фокусних консультацій. Від уряду вимагається неупереджене ставлення до всіх сторін. Він має забезпечити участь у консультаціях: тих, на кого впливає політика; тих, кого буде залучено до реалізації політики; організації, що висловили заінтересованість у цій політиці.

2.6 Формулювання й порівняння варіантів політики

Альтернативні варіанти вирішення проблеми можуть допомогти ідентифікувати такі *ресурсні центри*:

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

– персонал адміністративної установи, діяльність якої безпосередньо чи опосередковано пов'язана з формуванням та/чи реалізацією аналізованої по-

літики;

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

– аналогічні підходи інших установ до схожої проблеми, які також можуть бути досліджені через зустрічі фахівців, конференції, публікації, семінари тощо;

– комбінації окремих альтернатив, що можуть бути визначені як нові варіанти політики;

– сам аналіз, під час якого можуть виникнути нові ідеї, здатні нівелювати очевидні й латентні слабкості базових альтернатив;

– пілотні програми.

Загалом же, *варіант (альтернатива) політики* – це набір конкретних, зрозумілих, грамотних дій, виписаних з уникненням абстрактних узагальнень.

Ключовим критерієм формулювання варіантів політики є їхня рівноцінність.

Правильно визначити варіанти політики – це описати різні підходи до вирішення проблеми, а не декілька заходів, що складають один підхід. В аналізі політики варіанти – це *взаємовиключні підходи до проблеми*. Якщо обирають один варіант, решту відкидають. Проте іноді аналітики-початківці помилково розглядають низку заходів, що їх слід здійснити для завершення певного напряму дій, як окремі варіанти вирішення проблеми.

Іншою помилкою під час формулювання варіантів політики є їхня неузгодженість із формулюванням проблеми, яку завдяки їм треба вирішити. Щоб запобігти цій помилці варто дати відповідь на запитання: «Яку саме проблему буде вирішено, якщо буде впроваджено вибраний варіант?» Якщо варіант сформульовано коректно, відповідь на це питання збігається з формулюванням проблеми. Мало того, відповіді за всіма варіантами мають збігатися одна з одною та з формулюванням проблеми. Якщо ж відповіді розбіжні, це є ознакою першої помилки – коли запропоновані варіанти вирішують

лише окремі аспекти проблеми, тобто є заходами, а не альтернативами.

Зазвичай *варіантів політики доречно пропонувати в межах 3…5*; серед них є обов'язковою наявність «нульового» варіанта («збереження чинної політики»). Наявність цього варіанта є обов'язковою, адже в результаті аналізу може з'ясуватися, що за наявних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади лише погіршать ситуацію (може, тому, що влада своїми помилковими діями сама створила проблему).

Опис кожного варіанта політики має починатися його назвою і містити таку інформацію:

– основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не випливає з назви, адже інколи самої назви достатньо для з'ясування передбачених цим варіантом дій);

– потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів політики (або вигід – якщо можлива грошова оцінка результатів);

– потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства чи окремих стейкголдерів; оцінка затрат ресурсів; якщо це можливо, оцінка витрат – грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів.

Формулюючи варіанти політики:

1. *Не варто шукати «оптимальний» варіант політики* – універсальну альтернативу. Малоймовірно, що один варіант буде ідеально придатним для всіх цілей, охоплюватиме всі сторони та аспекти проблеми, яку слід вирішити. Найкращий варіант досить рідко домінує та є очевидним з першого погляду.

2. *Недоцільно штучно протиставляти* варіант, якому ви протегуєте, вигаданому, непривабливому. Створення штучних умов для підкреслення ваги одного варіанта майже завжди має зворотний ефект. Неоднозначна реальність є кращою, аніж штучна визначеність, тобто краще мати багато творчого хаосу, аніж упорядковану імітацію діяльності.

3. *Не варто вибирати пріоритети* (фаворитний варіант) до оцінки всіх можливих варіантів. Досить поширеним явищем є упереджене, зарозуміле

відкидання альтернатив. Слід бути об'єктивним, оцінюючи кожний варіант.

4. *Варіанти політики мають* відповідати поняттю «альтернатива», тобто *бути взаємовиключними*, а не такими що доповнюють один одного. Альтернативи мають створювати справжні варіанти вибору, а не бути пунктами єдиного плану.

5. *Варто уникати варіантів під назвою «робіть усе»* («кухонних альтернатив»). Потрібно з'ясувати справжні наміри, обмеження, бюджетні, адміністративні та політичні ресурси.

6. *Варто йти від абстрактного до конкретного*. Варіанти політики мають бути подані в розгорнутому вигляді, бути прозорими та конкретними.

7. У переліку варіантів *обов'язково має бути присутнім «збереження чинної політики»*. Важливим є порівняння цього варіанта політики як альтернативи за всіма процедурами.

8. *Альтернативи мають відповідати наявним ресурсам*. За їхньої відсутності слід запропонувати схему дій для отримання цих ресурсів.

9. Не варто потрапляти до «*пастки збиткового обстоювання*», коли аналітики-аматори:

– завчасно узгоджують із замовником природу проблеми та способи її вирішення («все і так зрозуміло»);

– штучно спрощують вирішення проблеми (не здатні надати пораду, яка вимагає прийняття складного чи непопулярного рішення);

– залежать від одного джерела інформації (є інформаційно обмеженими).

Отже, не можна розглядати лише два варіанти (робити – не робити). Ураховуючи складність докладного аналізу варіантів, у навчальних цілях обмежуються формулюванням трьох-чотирьох із них.

Формулюючи варіанти політики, варто відповісти на питання:

– хто опирається вирішенню проблеми і чому він це робить; як подолати цей опір;

– які ресурси (прогнозне визначення) необхідні для вирішення пробле-

ми (правові, організаційні, матеріальні, людські, фінансові, часові тощо);

– які рекомендації (поради) щодо варіанта політики варто надати замовнику (що робити; чому це робити; як робити);

– як потім здійснювати реалізацію альтернативи (організація чи структура, що впроваджуватиме; спосіб надання послуг; інструменти, що використовуватимуться).

Аналіз кожного варіанта політики має містити:

– перелік заходів із його реалізації;

– потенційні переваги – оцінку результатів реалізації політики (або вигід – грошову оцінку результатів);

– потенційні недоліки – оцінку затрат ресурсів на реалізацію політики (чи витрат – грошову оцінку затрат).

Бажано, щоб наведені переваги і недоліки були кількісно вимірюваними або описувались якісними показниками.

Переліки переваг і недоліків повинні містити достатньо інформації, щоб на її підставі можна було б оцінити кожний із варіантів політики за п’ятьма універсальними критеріями.

Порівняльний аналіз варіантів політики здійснюють за п’ятьма універсальними критеріями:

1. *Результативність.* Для кожного варіанта слід спрогнозувати, якими очікуються показники результативності, визначені під час формулювання цілей і завдань політики.

2. *Ефективність*. Визначається співставленням позитивних результатів політики (або їхньої грошової оцінки – вигід) із сумарною оцінкою затрат ресурсів, можливих втрат і негативних наслідків реалізації політики (або грошовою оцінкою всіх цих елементів – витрат).

Якщо таку оцінку зробити важко, обмежуються визначенням відносної порівняно з іншими ефективності кожного з варіантів. Варіант з найкращим співвідношенням переваг і недоліків отримає найвищу оцінку, із найгіршим – найнижчу.

3. *Справедливість*. Дозволяє врахувати *перерозподільні ефекти* – непропорційний вплив заходів політики на різні групи населення, які можуть аналізуватися за ознаками громадянства, місця проживання, рівнем доходів, соціальною чи національною приналежністю, віком, статтю тощо.

Визначають такі типи справедливості:

– горизонтальна: однакове ставлення до членів суспільства з однаковим статусом (скажімо, підвищення тарифів на електроенергію);

– вертикальна: розподіл товарів і послуг між групами з неоднаковим статусом (наприклад, підтримка житлового будівництва в сільській місцевості, що не охоплює жителів міст, але може фінансуватися з бюджету, тобто фактично за рахунок всіх платників податків);

– часова: вплив на долі (інтереси) майбутніх поколінь (наприклад, збільшення державного боргу для фінансування повсякденних завдань інвестиційної політики).

4. *Політична здійсненність*. Передбачає врахування:

– відповідності пріоритетним завданням органів влади (наприклад, програмі дій уряду);

– ставлення громадськості до пропонованих заходів;

– ставлення груп інтересів (зокрема, представлених у парламенті, якщо потрібне парламентське схвалення заходів політики);

– відповідальність за ухвалення рішення (хто чи які органи прийматимуть рішення і протягом якого терміну).

5. *Адміністративна здійсненність*. Потребує відповідей на запитання:

– чи можна реалізувати пропонований варіант політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов?

– чи достатньо персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації і чи заінтересований він у співпраці?

– чи достатньо ресурсів і, якщо ні, чи відомо, де їх мобілізувати?

– чи можна все зробити вчасно?

– чи існує відповідна нормативна база і чи потрібне прийняття нових

нормативно-правових актів?

Результати аналізу вміщують у таблицю: рядки – критерії, стовпчики – альтернативи, у клітинках – оцінки варіанта за відповідним критерієм. При цьому оцінки в рядку повторюватися не можуть, тобто різні варіанти (альтернативи) політики не повинні мати однакові оцінки за одним критерієм.

Критерій порівняння	Оцінка варіанта (альтернативи) політики		
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3
Результативність			
Ефективність			
Справедливість			
Політична здійсненність	(зазвичай є максимальною)		
Адміністративна здійсненність	(зазвичай є максимальною)		
Сумарна оцінка варіанта:			
Рейтинг варіанта:			

Якщо існує три варіанти (альтернативи) політики, оцінювання зазвичай здійснюють за трибальною шкалою: 3 – високе значення, 2 – середнє, 1 – низьке; можливий вибір іншої шкали. У рядку «сумарна оцінка» проставляють суму балів у стовпчику; в рядку «рейтинг варіанту» – місце відповідного варіанта; перше місце – у варіанта з найвищою оцінкою.

Заповнюючи запропоновану таблицю, *варто обміркувати*:

– Чи вирішують проблему запропоновані альтернативні варіанти?

– Чи не є запропоновані варіанти не альтернативами, а заходами, спрямованими на вирішення проблеми? Це означає, що альтернативою не може бути розроблення концепції, програми, закону, наказу, їхнє затвердження чи скасування;

– Наскільки запропоновані альтернативні варіанти конкретні, вимірювані й прив’язані до часу? Це означає, що альтернативою не може бути посилення відповідальності чи покращення роботи; варто зазначити, у чому саме воно полягатиме й коли буде досягнуто;

– Чим альтернативний варіант може заінтересувати замовника?

– Чи достатньо компетентним є замовник, щоб реалізувати альтернативні варіанти, чи вистачить у нього ресурсів, чи буде досягнуто мети, визначеної Вами раніше для вибраної проблеми?

2.7 Підготовка поради органу влади

Політика не впроваджується сама собою, навіть найпростіша вимагає багатьох зусиль для впровадження – процесу трансформації цілей, проголошених політикою, у результати, що супроводжується застосуванням правил, тлумаченням нормативних актів, дотриманням законів та наданням послуг населенню..

Якість впровадження допомагає визначити якість самої суспільної політики.

Основними *проблемами впровадження політики* є:

– комунікаційні (розпливчасте формулювання цілей, використання неоднозначних слів в аналітичних документах; недостатнє інформування виконавців на місцях);

– координаційні (міжвідомчі (кожна організація – як вежа); відомчі);

– конфлікт із зовнішніми стейкголдерами (цільова група, на яку спрямовано політику, не сприймає змін; у різних розробників політики наявні суперечливі вимоги та очікування; поведінка представників цільової групи не є однаковою).

Специфічними засобами, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя, є *інструменти політики*.

Вирізняють чотири види інструментів політики:

– інформаційний (збирання, зберігання, надання інформації із застереженнями й консультуванням);

– фінансовий (економічні важелі впливу);

– владний (влада, повноваження, здатність держави забороняти і дозво-

ляти);

– структурний (використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя).

Такий класифікаційний підхід сприяє розумінню суті суспільної політики й допомагає бути осторонь безпосереднього примусу (розподіл суспільних цінностей органами влади) як основи політики.

Набір інструментів політики можна розташувати у вигляді шкали, починаючи від низького (добровільність) до високого (силові методи) рівня примусу (рис. 2.6).

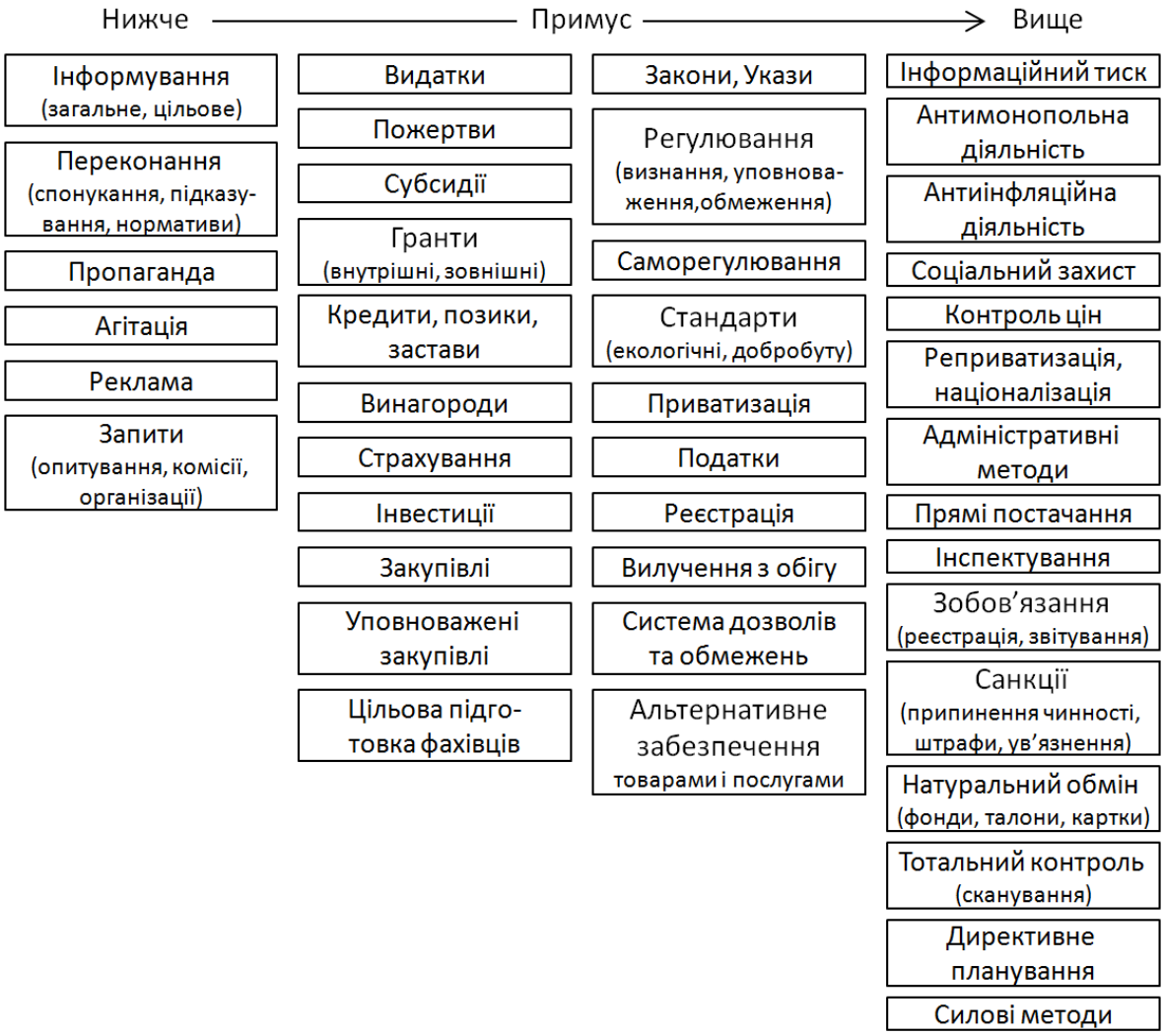


Рисунок 2.6 – Інструменти політики

Вибір інструментів політики здійснюють на основі:

– правових критеріїв (з огляду на внутрішнє право, право ЄС, міжнародне);

– ефективності (вартості, ефективності процесу);

– результативності (впливу, можливості реалізації);

– критеріїв процесу (прозорості, наявності консультацій, конфіденційності, охопленню);

– традицій (спадщини, усталеної практики);

– комплексного впливу інструментів.

Після визначення інструментів реалізації найкращого з-поміж сформульованих варіантів політики, формулюють *поради органу влади* (замовнику). У них наводять:

– стислий опис способу визначення показників ефективності, результативності, справедливості, політичної та адміністративної здійсненності вирішуваної проблеми;

– опис способу визначення рейтингу кожного з варіантів на основі значень окремих оцінок за кожним із критеріїв.

– таблицю з оцінками і рейтингами варіантів;

– рекомендації щодо вибору найкращого варіанта вирішення проблеми (бажано додати текстовий коментар щодо переваг рекомендованого варіанта);

– прогноз результатів і можливих наслідків реалізації пропонованого варіанта (а також його відхилення).

Надаючи пораду, аналітик має відповісти на запитання:

– що слід робити замовникові?

– чому він має це робити?

– в який спосіб він повинен це зробити?

При цьому *варто дотримуватися таких правил*:

– поради мають випливати виключно з оцінки альтернатив. Усі ідеї, навіть ті, що виникли після завершення аналізу, мають пройти всі етапи аналітичного процесу

– слід підсумувати переваги й недоліки рекомендованого напряму політики, а також зосередити увагу на результатах і наслідках його впровадження;

– необхідно підготувати чіткий перелік інструкцій з послідовною регламентацією дій для успішного прийняття і впровадження рекомендованого варіанта. Перелік повинен містити всі можливі «непередбачувані» випадки реалізації варіанта політики, тобто передбачати дії всіх заінтересованих сторін під час його впровадження.

Щоб чітко й зрозуміло сформулювати пораду, Вам слід підготувати *меморандум-пам'ятку*, що складається з таких пунктів:

1. Формулювання проблеми.

2. Мета її вирішення.

3. Перелік альтернативних варіантів.

4. Вибраний варіант.

5. Переваги вибраного варіанта.

6. Недоліки вибраного варіанта.

7. Пояснення, чому це варто робити (які переваги – фінансові, матеріальні, організаційні, інформаційні, символічні – отримає замовник.

8. Пояснення, що, як, коли і кому слід робити для впровадження вибраного варіанта.

2.7 Оцінювання політики

Успішність (якість) політики зазвичай оцінюють за її результативністю, ефективністю та економічністю.

Результативність політики визначає фактичне досягнення задекларованих цілей політики і вирішення проблеми, задля якої запроваджувався цей курс дій. Її визначають за двома групами показників:

1) результативність як співвідношення між фактичними і запланованими значеннями показників результативності;

2) результативність як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів програм, іншими словами: скільки одиниць продукту програми забезпечують одну одиницю результату? (цей показник можна назвати ще показником *дієвості політики*).

Щоб з'ясувати, чи була політика результативною, варто визначити показники й критерій результативності *до початку її реалізації*.

Схема визначення результативності політики (програми):

1. Формулювання *мети (цілей)* політики/програми.

2. Формулювання *завдань політики* – це конкретизація цілей; кожне завдання визначає певну дію влади, яка необхідна для досягнення цілей; виконання завдань – передумова досягнення цілей.

3. Визначення *показників результативності* (назв та одиниць вимірювання) – це кількісно вимірювані індикатори, що охоплюють всі важливі аспекти цілей і завдань.

4. Визначення *базових значень показників результативності* (на момент, який передує початку здійснення дій).

5. Визначення *бажаних значень показників результативності* на кінець періоду виконання відповідного курсу дій; досягнення цих значень означає, що завдання виконані і цілі досягнуті.

6. Формулювання *критерію результативності* (критерію досягнення цілей політики) – формальної ознаки досягнення цілі/завдання.

Ефективність політики – це співвідношення між затратами на реалізацію політики та отриманими продуктами.

Ефективність вимірюють у натуральних (*продуктивність політики*) і вартісних одиницях (якщо можна дати грошову оцінку всім ресурсам і продуктам).

Оскільки продукти політики відіграють лише допоміжну роль (хоча бюджетні кошти витрачаються саме на них), показники ефективності доповнюють показниками, що враховують кінцеві результати:

– *витрати – результативність* (співвідношення витрат як грошової

оцінки затратрачених ресурсів і результатів);

– *витрати – вигоди* (співвідношення витрат і результатів у грошовому вимірі – вигід).

Технологічна ефективність означає вибір при фіксованих затратах такого варіанту реалізації політики, що забезпечує максимально можливі обсяги продуктів порівняно з іншими варіантами дій.

Економічність політики означає вибір такого варіанту її реалізації, коли необхідні продукти отримують із мінімально можливими (серед всіх варіантів дій) затратами.

Через суперечливість впливів державних програм на різні зацікавлені групи серед населення, бізнесу і влади необхідно перед ухваленням будь-яких протекціоністьських рішень враховувати розподіл вигід і витрат між різними групами інтересів та брати до уваги концепції *ефективності за Парето* (стан суспільства є ефективним за Парето, якщо становище жодної групи (індивіда) не може бути покращене в результаті реалізації державної політики без погіршення становища хоч однєї іншої групи або індивіда), а також *покращення за Парето*, доповнену *принципом компенсації*: чи можлива така зміна статус кво у суспільстві, коли внаслідок реалізації певної політики жодна група не програє і хоча б якась одна виграє (або, принаймні, коли переможці здатні потенційно компенсувати програші «аутсайдерам» і все одно залишитися у виграші). Адже пролобійована полтіика підтримки розвитку одних регіонів і галузей часто призводить до скорочення виробництва і втрати робочих місць у суміжних галузях і регіонах.

На відміну від практики країн ЄС в Україні подібна система вимірювання і оцінювання результативності й ефективності досі майже не впроваджена (хоча частково унормована – в законодавстів про порядок розробки державних цільових програм, про засади державної регуляторої політики в сфері господарської діяльності, в рамках впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес згідно Бюджетному кодексу тощо) і підмінюється, найчастіше, лише якісними оцінками

перетворень без оцінювання можливих альтернативних варіантів дій, включно з варіантом «не втручатись».

Іноді під час реалізації політики утворюється розрив між очікуваними й реальними результатами (рис. 2.7). Причинами цього можуть бути:

– нестача ресурсів для реалізації політики;

– неконтрольовані зміни у зовнішньому середовищі, що заважають реалізації політики;

– спрямування всіх ресурсів на вирішення проблем, що загострилися під час реалізації політики;

– виникнення непередбачених ускладнень;

– погана взаємодія співвиконавців;

– недостатня кваліфікація виконавців;

– хибне уявлення про зовнішнє середовище;

– недостатньо підготовлені дії з реалізації політики.

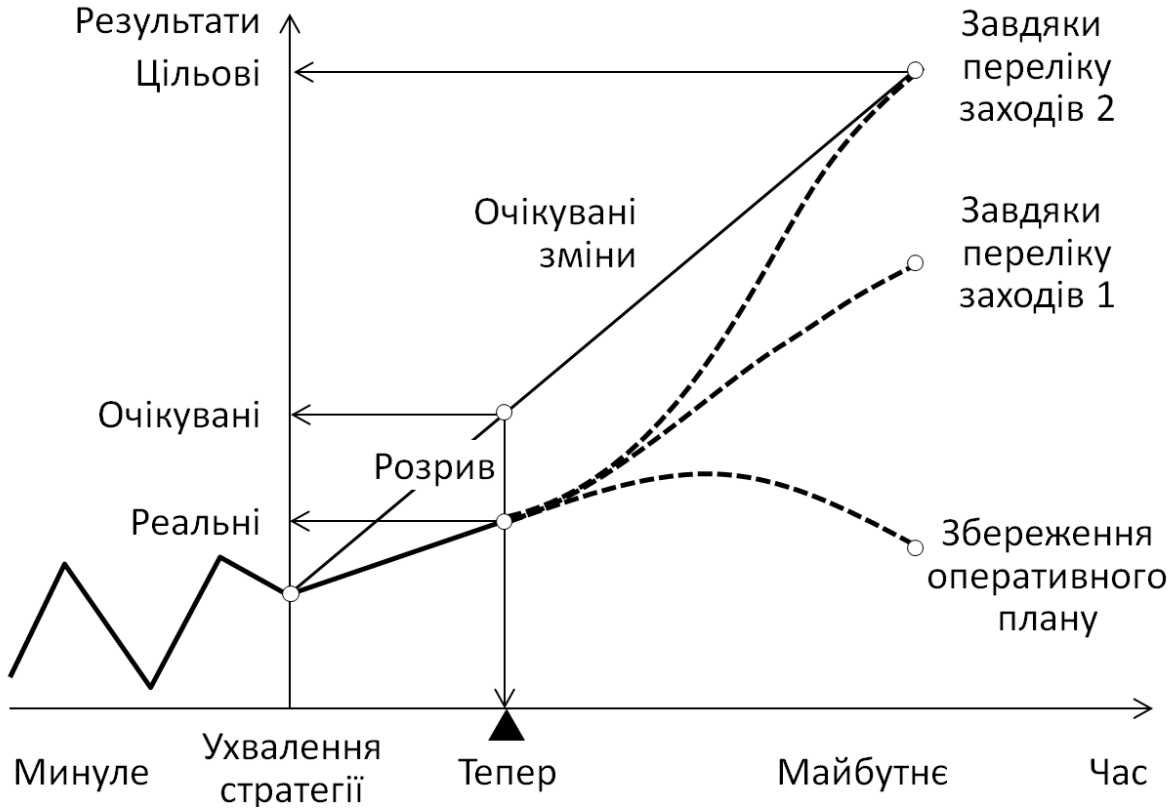


Рисунок 2.7 – Сутність GAP-аналізу

Якщо результати політики не відповідають очікуваним, застосовують методологію *GAP-аналіз*, основними завданнями якого є:

– визначення причин розходження очікуваних і реальних результатів;

– виявлення організаційних обмежень установлення найкращого шляху від поточного стану до бажаного;

– запобігання виникненню розривів у майбутньому.

Висновки до розділу 2

1. Ідентифіковано цикл аналізу політики та основні види управлінських взаємодій в цьому циклі. Установлено, що він складається з визначення проблеми політики, установлення критеріїв оцінки (цілей політики), вироблення варіантів (альтернатив) політики, оцінювання варіантів і вибору найкращого з них, розроблення поради про вибір політики (написання інструкції з реалізації політики), презентації поради замовнику політики.

2. Установлено, що аналіз політики має бути спрямований на ідентифікацію стейкголдерів – усіх осіб (груп осіб), яких стосується проблема (як в органах влади, так і поза ними), і хто має важелі впливу для її вирішення чи поглиблення. Стейкголдери є учасниками процесу політики, центральними фігурами якого є виробники та аналітики політики.

3. Визначено, що варіант (альтернатива) політики – це набір конкретних, зрозумілих, грамотних дій, виписаних з уникненням абстрактних узагальнень. Ключовим критерієм формулювання варіантів політики є їхня рівноцінність. Правильно визначити варіанти політики – це описати різні підходи до вирішення проблеми, а не декілька заходів, що складають один підхід. Порівняльний аналіз варіантів політики здійснюють за п’ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, політична та адміністративна здійсненність.

4. Розроблено методологію визначення цілей і завдань політики, аналізу стейкголдерів політики, побудови ланцюга «проблема – цілі – інструменти

– результати», формулювання й порівняння варіантів політики та інструментів її реалізації. Її можна використати під час розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів, що визначено Законом України «Про державну службу» як «діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

ВИСНОВКИ

1. Узагальнено теоретичне підґрунтя, передумови та принципи аналітичної діяльності. Установлено, що, на відміну від суспільної політики в значенні politics, спрямованої на використання владних інститутів задля реалізації інтересів і потреб різних соціальних груп та індивідів, суспільна політика в значенні policy спрямована на з'ясування, що уряди роблять чи не роблять, чому вони це роблять і що це змінює. Наука про суспільну політику має свої специфічні документи, що дозволяють фіксувати її досягнення та результати. Основними компонентами таких документів є опис контексту й важливості проблеми, обговорення можливих варіантів її вирішення, рекомендації щодо політики, а підґрунтям для їхньої підготовки є технології аналізу політики.

2. Доведено, що найгострішою проблемою в частині професіоналізації аналізу політики в Україні є низька якість виконання передбачених законодавством процедур. Це можна ілюструвати прикладами аналізу впливів регуляторних актів і розробки паспортів бюджетних програм, особливо в частині, що стосуються аналізу очікуваної та фактичної результативності і ефективності заходів політики. Так, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних і антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

Низька якість виконання – це швидше лише симптом проблеми, а основних причин цього явища ми бачимо дві: відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; невимогливість вищої ланки керівництва (замовників), яка сприймає проекти рішень на основі поверхового аналізу, а інколи і замовляє підготовку рекомендацій, що приховують ризики і загрози ухвалення

кон'юнктурних або пролобійованих окремими зацікавленими групами державних рішень.

Перша проблема може бути вирішена шляхом унормування вимог до фахової підготовки виконавців в галузі аналізу політики. У Законі України «Про державну службу» зазначається, що державні службовці мають здійснювати функції і повноваження, зокрема, щодо «підготовки пропозицій з формування державної політики у відповідних сферах державного управління, в тому числі відповідної експертної роботи», а це, власне, є ключовим завданням аналізу політики як професійної діяльності. Щодо другої проблеми, то основні надії покладаються на розвиток інститутів громадянського суспільства, що має забезпечувати відповідний тиск на творців державної політики. Законодавчі можливості для такого тиску вже створені.

3. Визначено, що оптимізація процесу вироблення політики та її аналізу має охоплювати: перерозподіл повноважень в системі органів виконавчої влади; запровадження стратегічного управління; відокремлення функцій формування політики від функції її реалізації; інституалізацію аналізу політики; визначення державної служби інститутом надання послуг населенню; забезпечення професійності та політичної нейтральності державної служби. Зокрема, з метою інституалізації аналізу політики варто унормувати вимоги до фахової підготовки виконавців аналізу політики й запровадити:

– персональну відповідальність керівників за формальне проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням владних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики; замовлення рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних або підтримуваних групами спеціальних інтересів владних рішень;

– повний цикл аналізу політики під час: визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ; розроб-

лення загальнодержавних та інших цільових програм; аналізу впливів регуляторних актів;

– аудит виконання (performance auditing), що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм;

– механізми моніторингу й контролю дієвості державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

Підвищення рівня аналітичної озброєності державних службовців сприятиме належному виконанню вимог закону[16], що визначає державну службу як діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави щодо «аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів».

4. Ідентифіковано цикл аналізу політики та основні види управлінських взаємодій в цьому циклі. Установлено, що він складається з визначення проблеми політики, установлення критеріїв оцінки (цілей політики), вироблення варіантів (альтернатив) політики, оцінювання варіантів і вибору найкращого з них, розроблення поради про вибір політики (написання інструкції з реалізації політики), презентації поради замовнику політики. Установлено, що аналіз політики має бути спрямований на ідентифікацію *стейкголдерів* – усіх осіб (груп осіб), яких стосується проблема (як в органах влади, так і поза ними), і хто має важелі впливу для її вирішення чи поглиблення. Стейкголдери є учасниками процесу політики, центральними фігурами якого є виробники та аналітики політики. Визначено, що варіант (альтернатива) політики – це набір конкретних, зрозумілих, грамотних дій, виписаних з уникненням абстрактних узагальнень. Ключовим критерієм формулювання варіантів політики є їхня рівноцінність. Правильно визначити варіанти політики – це описати

[16] Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Ст. 1.

різні підходи до вирішення проблеми, а не декілька заходів, що складають один підхід. Порівняльний аналіз варіантів політики здійснюють за п'ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, політична та адміністративна здійсненність.

5. Розроблено методологію визначення цілей і завдань політики, аналізу стейкголдерів політики, побудови ланцюга «проблема – цілі – інструменти – результати», формулювання й порівняння варіантів політики та інструментів її реалізації. Її можна використати під час розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів, що визначено Законом України «Про державну службу» як «діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави». Методології визначення цілей і завдань політики, аналізу стейкголдерів політики; побудови ланцюга «проблема – цілі – інструменти – результати»; формулювання й порівняння варіантів політики та інструментів її реалізації впроваджено у викладання навчальних модулів:

– «Вступ до суспільного врядування» освітньої програми підготовки здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня вищої освіти «Суспільне і приватне врядування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»;

– «Процес і процедури політики», «Аналіз політики», «Методи для суспільного врядування», «Економіка для доказової політики» (обов'язкова компонента), «Середовище вироблення політики та процедури аналізу стейкголдерів», «Порівняльний аналіз процедур вироблення політики в ЄС, США/Канаді й Україні», «Підготовка і презентація результатів аналізу та оцінювання політики», «Моделювання владних рішень» (вибіркова компонента) освітньо-наукових програм підготовки здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня «Суспільна політика і врядування» й «Комунікації в демократичному врядуванні» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»;

– «Доказова політика: аналіз даних і методологія доброчесних досліджень», «Середовище сервісно-орієнтованої політики: реінжиніринг та дослідницька етика» освітньо-наукової програми підготовки здобувачів вищої освіти третього рівня (доктор філософії) «Дослідження політики і врядування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»;

– сертифікатних програм «Врядування в умовах конфліктного та постконфліктного врегулювання» й «Комунікації в демократичному врядуванні».Рекомендації і висновки можуть бути використані під час розроблення концепцій, підготовки та експертизі законів та інших нормативно-правових документів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Публікації

1. Аллен Д. Как привести дела в порядок. Искусство продуктивности без стресса = Getting Things Done: The Art of Stress-Free Productivity ; пер. с англ. Москва : Вильямс, 2007. 368 с.
2. Аналіз вигід і витрат : практ. посіб. / наук. ред. пер. з англ. О. Кілієвич ; Секретаріат Ради Скарбниці Канади. Київ : Основи, 1999. 175 с.
3. Аналіз вигід і витрат: концепції і практика / Е. Е. Боардмен, Д. Х. Грінберг, Е. Р. Вайнінг, Д. Л. Веймер ; пер. з англ. Київ : АртЕк, 2003. 568 с.
4. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і матеріалів / укл.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. Київ : К. І. С., 2004. 210 с.
5. Аналіз і пілотаж публічної політики / П. Кньопфель, К. Ларю, Ф. Варон, Н. Малишева ; пер з фр. Київ : Алерта, 2010. – 424 с.
6. Аналіз політики для використання соціально-економічних переваг видобувних проектів в Україні : практ. посіб. / В. В. Тертичка, Г. Л. Рябцев, С. В. Сапєгін, О. В. Берданова. Київ : Псіхєя, 2015. 84 с.
7. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика ; пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 190 с.
8. Браун П. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 243 с.
9. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики ; пер. з англ. Київ : Основи, 2000. – 671 с.
10. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм ; пер. з англ. Київ : Всеувито, 2003. 350 с.
11. Веймер Д. Л., Вайнінг А. Р. Аналіз політики: концепції і практика ; пер. з англ. Київ : Основи, 1998. 654 с.

12. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / укл.: О. Кілієвич, В. Романов. Київ : К. І. С., 2003.
13. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і зап. учасників Програми уряд. стажування / укл.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. Київ : К. І. С., 2006. 388 с.
14. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі ; пер. з англ. Київ : Основи, 2004. 871 с.
15. Говлет М., Рамен М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики ; пер. з англ. Львів : Кальварія, [б. р.]. 264 с.
16. Гоґвуд Б., Ґан Л. Аналіз політики для реального світу ; пер. з англ. Київ : Основи, 2004. 396 с.
17. Дай Т. Основи державної політики ; пер. з англ. Одеса : АО БАХВА, 2005. 468 с.
18. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу ; пер. з англ. Одеса : АО БАХВА, 2005.
19. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія. Київ : Факт, 2008. 272 с.
20. Державна політика : підруч. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
21. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / укл.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.
22. Державна політика: аналітичні документи: підготовлені в межах проекту "Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України". Київ : [б.в.], 2002.
23. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / Кіп В. Віскузі, Джон М. Верном, Джозеф Е. Гарингтон (мол.) ; пер. з англ. Київ : Основи, 2004. 1047 с.
24. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. Київ : Держ. контр.-ревіз. служба України; ГоловКРУ України, 2002. 104 с.

25. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Швед. нац. Бюро аудиту; Швед. ін-т держ. упр. Київ : [б. в.], 2001. 156 с.
26. Килиевич А. И. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере государственного управления и политики, экономики и международной торговли = English-Russian Glossary of Terms and Concepts in Public and Economic Policy, Administration and Trade. Бишкек : Ун-т Центр. Азии, 2013. 786 с.
27. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Основи, 2003. 510 с.
28. Кілієвич О. І. Економічний аналіз державної політики : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2012. 96 с.
29. Кілієвич О. Інституціоналізація аналізу політики в Україні. *Journal of Policy and Strategic Public Management*. 2008. № 1. С. 4-15.
30. Кілієвич О. І., Мертенс О. В. Мікроекономіка для аналізу політики : підруч. Київ : Основи, 2005. 655 с.
31. Кілієвич О. І. Розвиток аналітичних умінь державних службовців в процесі підготовки аналітичних документів з аналізу політики. *Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5-6 лис. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської]. Київ : НАДУ, 2015. С. 154-156.
32. Колбеч Г. К. Політика: основні концепції в суспільних науках ; пер. з англ. Київ : КМ Академія, 2004. 127 с.
33. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія. Київ : К. І. С., 2013. 272 с.
34. Михальченко М. Політичні ризики в сучасній Україні: виклики й відповіді. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3 (24).
35. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики / Програма Sigma, вип. № 31. Київ : КМ Академія, 2002. 76 с.

36. Оцінювання державних політик та програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / укл.: В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 88 с.
37. Оцінювання державних політик та програм : посіб. для викладачів / Т. Англерид, А. Андерсен ; пер. з англ. Київ : Всеувито, 2003. 151 с.
38. Пал Л. А. Аналіз державної політики ; пер. з англ. Київ : Основи, 1999. 422 с.
39. Парсонс В. Публічна політика ; пер. з англ. Київ : КМ Академія, 2006. 520 с.
40. Політологія / за ред. О. В. Бабкіної. Київ : Академія, 1998.
41. Ребкало В. А., Валевський О. Л., Кальниш Ю. Г. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. Київ : УАДУ, 2002.
42. Регуляторна політика: нові можливості / за ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна і Я. Демченкова. Київ : Ін-т конкурент. сусп-ва, 2004. 170 с.
43. Розробка державної політики. Аналітичні записки / укл. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. Київ : К. І. С., 2002. 320 с.
44. Розробка державної політики. Аналітичні записки / укл. О. Кілієвич. Київ : Вид-во УАДУ, 2002.
45. Рябцев Г. Л. Основи стратегічного планування : навч. посіб. Київ : Псіхєя, 2015. 72 с.
46. Скот Г. М. Документи з аналізу політики. *Розробка державної політики. Аналітичні записки* / укл. О. Кілієвич. Київ : Вид-во УАДУ, 2002.
47. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2009.
48. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія. *Політичний менеджмент*. 2004. № 6 (9). С. 3-22. URL: www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m= 1&n=34&c=596
49. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Основи, 2002. 750 с.

50. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? *Політичний менеджмент*. 2007. № 1 (22). С. 10-23. URL: http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=152.
51. Тоффлер Э. Метаморфозы власти = Powershift : Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century ; пер. с англ. Москва : АСТ, 2004. 672 с.
52. Цілі розвитку тисячоліття. Україна – 2013 : Національна доповідь. Київ : М-во економіки України, 2013. 178 с.
53. Янґ Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. ; пер. з англ. Київ : К. І. С., 2003.
54. Crozier M., Friedberg E. Actors and Systems. The Politics of Collective Action. Chicago : The University of Chicago Press, 1980. P. VII + 333.
55. Dye T. R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes. Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1983.
56. Mastronardi P., Schedler K.. New Public Management in Staat und Recht. Bern : Paul Haupt., 1998. 354 p.
57. Policy Paper – A user's guide to political science. URL: http://govthesis.site.wesleyan.edu/home/policy-paper.
58. Webster's new universal unabridged Dictionary. N.-Y. : Barnes & Noble books, 1996. P. 1497.
59. Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. New Brunswick : Transaction Publishers, 1987.

Нормативно-правові акти

60. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: www.rada.gov.ua.
61. Господарський Кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL: www.rada.gov.ua.

62. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верхов. Ради України 28 чер. 1996 р. Київ : Велес, 1999. 64 с.
63. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жов. 2006 р. № 504-р. URL: www.rada.gov.ua.
64. Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2004 р. № 308. URL: www.rada.gov.ua.
65. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм : наказ Мінфіну України від 17 трав. 2011 р. № 608. URL: www.rada.gov.ua.
66. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : наказ Мінекономіки України від 24 чер. 2010 р. № 742. URL: www.rada.gov.ua.
67. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту : постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2006 р. № 361. URL: www.kmu.gov.ua.
68. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106. URL: www.kmu.gov.ua.
69. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 лис. 2008 р. № 976. URL: www.kmu.gov.ua.
70. Правила складання паспортів бюджетних програм : наказ Мінфіну України від 29 груд. 2002 р. № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14 січ. 2008 р. № 19). URL: www.rada.gov.ua.
71. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджет-

них програм : наказ Мінфіну України від 9 лип. 2010 р. № 679. URL: www.rada.gov.ua.

72. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 бер. 2008 р. № 1602. URL: www.rada.gov.ua.
73. Про державні цільові програми : Закон України від 18 бер. 2004 р. № 1621-IV. URL: www.rada.gov.ua.
74. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: www.rada.gov.ua.
75. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. URL: www.rada.gov.ua.
76. Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2007 р. № 32-р. URL: www.kmu.gov.ua.
77. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 лис. 2010 р. № 996. URL: www.kmu.gov.ua.
78. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки Закон України від 14 жов. 2014 р. № 1699-VII. URL: www.rada.gov.ua.
79. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-15. URL: www.rada.gov.ua.
80. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 сер. 2014 р. № 385. URL: www.kmu.ua.
81. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних

програм (аудиту ефективності) : постанова Кабінету Міністрів України від 10 сер. 2004 р. № 1017. URL: www.kmu.gov.ua.

82. Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм : наказ Мінфіну України від 18 січ. 2011 р. № 15. URL: www.rada.gov.ua.
83. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вер. 2014 р. № 847-р. URL: www.kmu.gov.ua.
84. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жов. 2010 р. № 2591-VI. URL: www.kmu.gov.ua.
85. Про концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25 квіт. 2013 р. № 230/2013. URL: www.prezident.gov.ua.
86. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. URL: www.rada.gov.ua.
87. Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення : постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 554. URL: www.kmu.gov.ua.
88. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. URL: www.rada.gov.ua.
89. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: www.rada.gov.ua.
90. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 621. URL: www.kmu.gov.ua.
91. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ

Президента України від 24 бер. 2012 р. № 212/2012. URL: www.prezident.gov.ua.

92. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: www.prezident.gov.ua.
93. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI. URL: www.rada.gov.ua.
94. Регламент Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. URL: www.kmu.gov.ua.
95. Рекомендації щодо проведення органами виконавчої влади системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань державної політики : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 вер. 2010 р. № 1912-р. URL: www.kmu.gov.ua.
96. Типовий регламент місцевої державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жов. 2007 р. № 1270). URL: www.kmu.gov.ua.
97. Типовий регламент центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 19 вер. 2007 р. № 1143. URL: www.kmu.gov.ua.
98. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угоду ратифіковано із заявою Законом України від 16 вер. 2014 р. № 1678-VII. URL: www.rada.gov.ua.
99. Щодо проведення електронних консультацій з громадськістю на сайті "Громадянське суспільство і влада" : наказ Мін'юсту України від 13 квіт. 2009 р. № 324/7.

Інтернет-ресурси

100. Законодавство України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

101. Урядовий портал. URL: www.kmu.gov.ua.

102. Інститут аналізу політики і стратегій. URL: www.ipas.org.ua/.

103. Асоціація інститутів та шкіл з державного управління Центральної і Східної Європи. URL: Режим доступу : www.nispa.sk.

ДОДАТОК А

Перелік наукових праць, виконаних за темою дослідження

Статті, індексовані у Web of Science та (чи) Scopus:

1. Education process digitalization and its impact on Human Capital of an Enterprise / K. Andriushchenko, A. Khaletska, N. Ushenko, et al. Journal of Management Information and Decision Sciences. 2021. Vol. 24, 5. P. 1–9. URL: https://www.abacademies.org/articles/Education-process-digitalization-and-its-impact-on-human-capital-of-an-enterprise-1532-5806-24-5-271.pdf.

2. Human resource management in the field of state service in Ukraine in the context of its reform and modernization under European standards. / N. Goncharuk, L. Prudius, L. Prokopenko, et al. AD ALTA: Journal Of Interdisciplinary Research. 2021. Vol. 11, Issue 1, Special Issue XVII. P.11-16. URL: http://www.magnanimitas.cz/11-01-xvii.

3. Legal bases of public administration in the context of european integration of Ukraine: questions of formation of a personnel reserve / I. Shpektorenko, T. Vasylevska, A. Bashtannyk, et al. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2021. Vol. 11, Issue 1, Special Issue XVIII. P. 76-81. URL: http://www.magnanimitas.cz/11-01-xvii.

4. Public Administration System in the Field of Finance under the Influence of Digitalization / A. Khaletska, I. Zhuk, T. Stepura, et al. Economic Affairs (New Delhi). 2022. Vol. 67 (3). P. 225-231. URL: https://economicaffairs.co.in/Journal/abstract/id/NTMyNA==/?year=2022&month=June&volume=Volume%2067&issue=Issue%203.

5. Shevchenko V., Malysh N., Tkachuk-Miroshnychenko O. Distance Learning in Ukraine in COVID-19 Emergency. Open Learning: The Journal of Open, Distance and e-Learning. 2021. URL: https://doi.org/10.1080/02680513.2021.1967115.

6. Shevchenko V., Malysh N., Tkachuk-Miroshnychenko O. Ukrainian Travel Media: Analysis of Thematic Categories. Media Studies. 2022. Vol. 13, No.

25. P. 125-145. URL: https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/medijske-studije/article/view/16581.

7. State policy in the sphere of protection of cultural heritage in Ukraine / N. Malysh, V. Shevchenko, O. Tkachuk-Miroshnychenko. Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development. 2021. Vol. 11, No. 3. P. 262-279. URL: https://doi.org/10.1108/JCHMSD-03-2020-0047

8. The Third Stage of Local Government Reform in Ukraine: Organizational and Legal Support and Implementation / A. Khaletska, V. Pavliuk, S. Suprunenko, et al. 37th IBIMA Conference (Cordoba, Spain, 30-31 May 2021). URL: https://ibima.org/accepted-paper/the-third-stage-of-local-government-reform-in-ukraine-organizational-and-legal-support-and-implementation/

Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:

9. Ilchenko-Syuyva L., Riabtsev G., Tertychka V. Education in Government Communications: Case of Ukraine. E3S Web Conf. 2021. Vol. 319. P. 01053. URL: https://doi.org/10.1051/e3sconf/202131901053E3S.

10. Tertychka V. Policy and/or/vs Governance? Policy and Governance Journal. 2021. № 1. P. vi-vii.

Статті у фахових виданнях України:

11. Malysh N. A., Shevchenko V. E., Tkachuk-Miroshnychenko O. Ye. Language Policy in Ukraine in the context of European integration. Вчені записки ТНУ імені В .І. Вернадського. Сер. «Філологія. Журналістика». 2022. Спец-випуск. P. 67-73. DOI: https://doi.org/10.32782/2710-4656/2022.spec/11

12. Андрійчук Т. С. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: проблеми організаційно-функціонального забезпечення. Політичні дослідження. 2021. № 2. С. 80–96.

13. Андрійчук Т. С. Сучасний розвиток деліберативної демократії: внесок Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Politicus. 2021. Вип. 3. С. 24–29.

14. Василевська Т. Е. Феномен конформізму в публічно-службовій діяльності: морально-психологічні ракурси. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2021. Вип. 1. С. 20-25.

15. Василевська Т. Е., Пятківський Р. О. Етичне лідерство в публічній службі: смисл і значущість феномену. Аспекти публічного управління. 2021. Т. 9, № 2. С. 35-42.

16. Малиш Н. А., Москаленко С. О. Державна політика України в музейній сфері: показники та тенденції розвитку. Вісн. НАДУ. Сер. «Державне управління». 2021. № 1 (100). С. 125-132. URL: https://doi.org/10.36030/2310-2837-1(100)-2021-125-132.

17. Малиш Н. А., Москаленко С. О. Освітня політика в умовах пандемії COVID-19. Вісн. НАДУ. Сер. «Державне управління». № 2 (101). С. 69–73. URL: https://doi.org/10.36030/2310-2837-2(101)-2021-69-73.

18. Малиш Н. А., Москаленко С. О. Світові тенденції розвитку освіти: державно-управлінський аспект. Актуальні проблеми державного управління. 2021. Вип. 2 (83). С. 21-26. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/new_options/pdf/022/Zbirnuk-2-83-2021.pdf

19. Синицина Н. Г. Універсальні навички (soft skills): теорія та практика опанування здобувачами вищої освіти в Україні. Наука і техніка сьогодні : Сер. «Педагогіка». 2022. № 10. С. 289-303. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/2545

20. Средство эффективного взаимодействия экспертов в системах поддержки принятия решений электронного правительства / С. В. Сапегин, Г. Л. Рябцев, Е. А. Зубарева, И. В. Басанцов. Проблемы управления и информатики. 2021. № 2. С. 38-50. URL: https://doi.org/10.34229/1028-0979-2021-2-4.

21. Суходоля О. М., Рябцев Г. Л., Харазішвілі Ю. М. Методологія оцінювання впливу загроз на рівень енергетичної безпеки. Вісник економічної науки України. 2021. № 2 (41). С. 3-16. DOI: https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2(41).3-16.

Монографії (розділи у монографіях):

22. Визначення рівня енергетичної безпеки України: аналіт. доп. ; за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2021. 71 с. Авт. с. 16-37. https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2022.02

23. Оцінювання загроз енергетичній безпеці : аналіт. доп. / [О. М. Суходоля , Г. Л. Рябцев, Ю. М. Харазішвілі та ін.] ; за ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2022. 63 с. Авт. розд. 2-4. https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2022.11

24. Халецька А. А., Юзькова О. І. Феномен лідерства в менеджменті, концепція нового публічного управління та публічного врядування. Удосконалення системи публічного управління в Україні: проблеми, механізми та перспективи : [кол. моногр.] / за заг. ред. А. О. Касич. Київ : КНУТД, 2021. 201 с. Авт. с. 58-70.

Тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях:

25. Ecotourism development hallmarks: case study of Ukraine / N. Malysh, V. Shevchenko, N. Sydorenko, O. Tkachuk-Miroshnychenko. Scientific Collection «InterConf» (100): with the proc. of the 6th Int. Scientific and Practical Conf. «Global and Regional Aspects of Sustainable Development» (Feb. 26-28, 2022). Copenhagen : Berlitz Forlag, 2022. P. 780-788. URL: https://interconf.top/documents/2022.02.26-28.pdf

26. Kiliievych O. New opportunities for citizen engagement in evidence-based policymaking in the context of digital transformations. Citizens' Engagement and Empowerment - The Era of Collaborative Innovation in Governance : The 29th NISPAcee Annual Conf (Oct. 21-23, 2021, Ljubljana, Slovenia). URL: https://www.nispa.org/conference2021/e-proceedings

27. Nature Parks as an Instrument of Ukrainian Ecotourism Promotion / V. Shevchenko, N. Malysh, O. Tkachuk-Miroshnychenko. Multidisciplinary Academic Notes. Science Research and Practices : proc. of the XV Int. Scientific and Practical Conf. (Apr. 19-22, 2022, Madrid, Spain). P. 697-704. URL:

https://isg-konf.com/multidisciplinary-academic-notes-science-research-and-practice/

28. Riabtsev G. L. Oil embargo as public policy tool. Influence of Europeanization on public management and administration in Ukraine : conf. proc. (October 5-6, 2022. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2022. P. 50-53. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-249-4-14

29. Кілієвич О. І. Державна політика цифрового розвитку як новий напрям інноваційної політики в умовах цифровізації економіки та інформатизації суспільства. Прикладні системи та технології в інформаційному суспільстві: зб. тез доповідей і наук. повідомл. учасників V Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 30 вересня 2021 р.) / за заг. ред. В.Л. Плескач, І.І. Гарко. Київ : Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2021. С. 95-103.

30. Кілієвич О. І. Інституалізація інновацій в урядуванні в контексті цифрових трансформацій // Бізнес, освіта і наука: вектори співпраці: матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. форуму (Київ, 8-10 квіт. 2021 р.). Київ : Інтерсервіс, 2021. С. 30-32

31. Кілієвич О. І. Розвиток аналітичної компетентності учасників процесу вироблення інноваційних напрямів політики. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві: зб. тез міжнар. круглого столу / за заг. ред. Л. Комахи. Київ : Навч.-наук. Ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. Нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 129-131.

32. Малиш Н. А. Просвітницька роль університетських музеїв України. Актуальні проблеми менеджменту, фінансів та публічного управління в сучасних глобалізаційних процесах : зб. матер. VIII Міжнар. наук.-практ. конф. ; 18 бер. 2021 р., Ун-т Держ. фіскальної служби України. Ірпінь, 2021. С. 339-342. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/6977/1/6910_IR.pdf

33. Рябцев Г. Л. Пріоритети сучасної енергетичної політики. Шістдесят сьомі економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки: матеріали Міжнар. наук. інтернет-конф. (м. Львів, Україна – м. Переворськ,

Польща, 28-29 лип. 2022 р.) / [редкол. : О. Патряк та ін.] ; ГО “Наукова спільнота”; WSSG w Przeworsku. Львів : ФОП Шпак В. Б. С. 68-72 с. URL: http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4012/

34. Рябцев Г. Л. Регіональні аспекти повоєнного відновлення паливно-енергетичного комплексу України. Механізми управління розвитком територій : зб. наук. пр. у 2 ч. Житомир : Поліський національний університет, 2022. Ч. 1. С. 81-84.

35. Тертичка В. В. Інтерактивна стратегія підготовки професійних управлінців // Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: зб. мат. IV Міжнародної науково-практичної конференції (27-28 травня 2021 р., Маріуполь). Маріуполь-Київ : ПП Халіков Р.Р., 2021. С. 265-270.

36. Халецька А. А. Публічне врядування в Україні в умовах адміністративної реформи: нові стандарти демократичної держави : зб. матеріалів VI Регіональної наук.-практ. конф. за міжнар. участю ; Вінницька академія безперервної освіти. Вінниця : Віндрук, 2021. 328 с.