

ЧАСТИНА 1. ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА І ПОЛІТИКА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Олександр ДЕМ'ЯНЧУК,

Національний університет «Києво-Могилянська Академія» (НаУКМА)

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ ЖИТТЯМ

У цьому вступному розділі ми розглянемо поняття публічної політики та її характеристики, місце публічної політики в системі управлінських рішень, а також обговоримо підходи, які використовувалися для дослідження української системи розробки і здійснення публічних політик.

1. Поняття й характеристики публічної політики

Щоб уникнути непорозумінь і плутанини з термінологією, що вживається в цьому розділі та в усій книзі, варто почати з уточнення значень термінів і понять. Одразу зазначу, що частина авторів, представлених у цій книзі, були моїми студентами і під час навчання на магістеріумі слухали курс «Аналіз публічної політики», побудований на кращих світових публікаціях у цій галузі. Логічно, що в їхніх працях вживаються терміни, більш звичні для західних, аніж українських публікацій. Велику користь при підготовці цієї праці приніс «Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки»

Олександра Кілієвича [¹], хоча ми згодні не з усіма тлумаченнями, наведеними в цій книзі.

Перш за все звернімо увагу на сам термін «публічна політика» (англійською мовою *public policy*). У попередніх публікаціях мною розглядалися й детально обговорювалися термінологічні, лінгвістичні та концептуальні особливості застосування цього терміну [²], проте логіка запропонованих тут досліджень вимагає повернутися до попереднього обговорення з тим, щоб закласти методологічну основу для подальшого розгляду й аналізу того, що називають «державною політикою» в Україні.

Щоб не вносити плутанини зі вживанням слова «політика» (так історично склалося, що в усіх слов'янських і багатьох європейських мовах поняття *politics* і *policy* передаються одним і тим же словом — *політика*, *politik*, *politique* і т. д.), надалі процес (або поняття), що тут розглядатиметься, називатимемо «*публічна політика*» чи в певних випадках, про які йтиме мова нижче, «*державна (урядова) політика*». Колбеч розмежовує два терміни «політика» (англійською мовою «*politics*» і «*policy*»), зазначаючи, зокрема, що перший стосується «боротьби за вербування [політичних] прихильників», тоді як другий — «*узгодженого, обміркованого вибору*» ([³], стор. 17). Зрозуміло, що немає сенсу додавати до першого терміну якісь додаткові уточнення, тоді як другий вживається з різними прикметниками («публічна», «державна», «урядова», «освітня», «фінансова», «податкова», «транспортна» тощо).

На відміну від праць 1970—90-х років, останні фундаментальні публікації у світовій літературі з аналізу публічної політики не намагаються дати визначення цього терміну. Замість цього і Г. К. Колбеч [³], і Вейн Парсонс [⁴] пропонують вважати публічну політику **поняттям і описують**, а не визначають його.

¹ О. Кілієвич. «Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки». — К.: Основи. — 2003.

² О. Дем'янчук. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. / *Наукові записки НаУКМА*. Том 18 — Політологія. / К., 2000. Сс. 31—36. і О. Дем'янчук. «Інституційне забезпечення формулювання проблеми для політики в Україні». У кн. «Ефективне управління в Україні: практичні кроки». Під ред. Р. М. Павленка. — К.: Поліс-К. — 2002.

Скажімо, Г. К. Колбеч, використовуючи численні праці інших дослідників, наводить атрибути і характеристики публічної політики, використання яких дозволяє відрізнити її від інших управлінських рішень:

«Політика» — термін, що вживається різним способом на різних рівнях. Замість того, щоб на таке вживання накласти авторитарне (для нас) визначення політики, плідніше буде визначити, що саме люди намагаються позначити словом «політика». Можна побачити три центральні елементи вживання цього терміну: повноваження, експертні знання і порядок.

Перш за все, політика ґрунтується на *повноваженнях*. Казати про щось як про політику означає, що вона затверджується певним повноважним органом ухвалення рішень.

По-друге, політика означає наявність *експертного знання*. Політика розглядається як процес посилення організації для врегулювання певної конкретної проблеми. Це означає, що політика потребує знання і в сфері, яка стосується цієї проблеми, і в тому, як її можна вирішити.

І, нарешті, політика пов'язана з *порядком*. Політика означає наявність системи й узгодженості. Рішення не може бути довільним чи свавільним — воно визначається відомою формулою універсального застосування. За допомогою його політика встановлює обмеження на поведінку посадових осіб, і водночас звільняє їх від необхідності робити вибір. ([³], с. 14—15).

Такі атрибути політики цілком притаманні й іншим управлінським заходам — стратегічним планам, урядовим програмам і поточним (щоденним) рішенням. Тому, щоб відрізнити публічну політику від цих інших управлінських рішень, звернімося знову до Колбеча:

³ Н. К. Colebatch. *Policy*. Series in the Social Sciences. Ed. Frank Parkin. Open University Press: Buckingham. 1999. Український переклад: Г. К. Колбеч. *Політика*. — К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2004.

⁴ Wayne Parsons. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK. Edward Elgar. 2001.

«...Обговорення „політики“ зазвичай ґрунтується на трьох загально-прийнятих характеристиках організованих дій, які видаються природними для їх учасників, але поза колом спостерігачів потребують уявлення й пояснення. Це — *когерентність, ієрархія й інструментальність*.

Когерентність передбачає, що всі окремі дії узгоджуються між собою, що вони утворюють частину організованого цілого, єдину систему, і політика має справу з тим, як ця система керується (чи повинна керуватися). ...Для учасників когерентність стосується властивостей не так політики, як основної проблеми: яким чином зосередити всі різні елементи на одному й тому ж питанні одним і тим же способом. На практичному рівні здійснення політики виглядає не так єдністю у виборі [способу дій], як структурою стосунків між різними учасниками, процесом на кшталт „тягни-штовхай“, у якому різні гравці намагаються сформувати систему заходів у відповідності зі своїми конкретними точками зору.

Друге припущення стосується *ієрархії*, тобто, процес здійснення політики точиться навколо людей з вищих ешелонів влади, які віддають накази. Політику вважають визначенням на основі наданих повноважень того, що робитиметься в конкретній галузі... Процес здійснення політики пов'язаний з тими процесами, за допомогою яких офіційно затверджується порядок заходів. Вважається, що це робить „уряд“, „офіційні органи“ чи „державна“, проте в кожному випадку простежується уявлення про центральну нервову систему державного управління, що ухвалює рішення стосовно порядку дій і передає їх „нижчим органам“ для виконання.

Третє припущення — *інструментальність*: політика уявляється як процес досягнення конкретних цілей („цілей політики“). З цієї точки зору має існувати певний публічний порядок, який дає змогу визначати й вирішувати проблеми. Ці проблеми можуть формулюватися дуже широко або конкретно, вони можуть змінюватися в часі й просторі, а цілі можуть встановлюватися більш чи менш чітко, і все ж політика розглядається з точки зору проблем і їх рішень». ([¹], с. 16)

Організація стабільного функціонування й розвитку суспільства передбачає прийняття та виконання поточних і перспективних

управлінських рішень, а також довготермінових програм і стратегічних планів. Поточні рішення є, як правило, ситуативними, вони обумовлені певними обставинами, що склалися на момент їх прийняття, і водночас не повинні суперечити рішенням перспективним. Те ж стосується і програм та стратегічних планів, які фактично деталізують і «перекладають» на управлінську чи економічну мову *основні принципи* подальшого розвитку тієї чи іншої галузі суспільного життя. Тобто, перспективні рішення мають пріоритет, оскільки саме вони визначають загальний напрям і характер розвитку суспільства, принципи вирішення суспільних конфліктів чи розв'язання проблем, а, отже, саме вони створюють основу для прийняття рішень поточних. Основана на відкрито встановлених цілях і загальновизнаних цінностях сукупність перспективних рішень разом з відповідними юридичними, матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами і є формулюванням *публічної політики* в певній галузі суспільного життя.

Отже, ми бачимо, що публічній політиці притаманні риси, характерні для будь-якого управлінського рішення, і все ж вона якісно відрізняється від них. Щоб ще чіткіше розрізнити ці управлінські рішення, звернімося до інших авторів, зокрема, до К. Паттона і Д. Савіцкі [3], які прямо вказують на основні відмінності публічної політики від стратегічних планів і довгострокових урядових програм (Таблиця 1).

Як бачимо, на відміну від стратегічних планів, публічна політика вимагає дослідження стану суспільства чи окремих його галузей *у динаміці*, орієнтуючись радше на проблему (проблеми), конфлікти або нереалізовані можливості, аніж на конкретні завдання. По-друге, «замовником» розробки політики є суспільство, що виступає в особі його представників — політичних партій та окремих діячів, тоді як стратегічне планування здійснюється на «замовлення» управлінських структур. У цьому проявляється й *політичність* процесу розробки та здійснення політики в порівнянні з *аполітичністю* стратегічного планування. Цілі та принципи публічної

³ Carl V. Patton and David S. Sawicki. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. (1986).

Таблиця 1. Порівняння публічної політики та стратегічних планів/урядових програм (адаптовано з [3])

Стратегічні плани/урядові програми	Публічна політика
1. Дослідження кожного стану — конкретне в часі, просторі, навколишньому середовищі.	1. Дослідження поточного стану в динаміці, з прицілом на конкретний предмет політики та на досягнення певного стану суспільства.
2. Пошук альтернатив, відбір за жорсткими критеріями, подання на розгляд і затвердження органами управління лише найкращої з них.	2. Обмежений пошук альтернатив, їх оцінка і подання органам управління суспільним життям усіх можливих альтернатив.
3. Підготовка чіткого плану.	3. Розробка загального меморандуму, проєктів політичних документів та/або законів.
4. Змінний клієнт (наприклад, конкретний персональний склад Кабінету Міністрів), цілі заздалегідь визначені.	4. Клієнт — суспільство, державні чи муніципальні органи; цілі встановлюються в процесі розробки принципів політики.
5. Орієнтація на предмет.	5. Орієнтація на проблему чи мету.
6. Заздалегідь визначені часові рамки.	6. Часові рамки не визначені.
7. Аполітичний підхід до процесу здійснення.	7. Політизований підхід до розробки і здійснення.

політики є предметом політичної боротьби окремих партій чи суспільних груп, що обстоюють свої інтереси, і можуть змінюватись, зокрема, в результаті виборів представницьких органів влади, тоді як конкретне втілення цих принципів має бути достатньо послідовним і стабільним, оскільки внесення політичної боротьби в процес державного управління (до якого належить стратегічне планування) спотворюватиме і його здійснення, і результати, і може призвести до катастрофічних наслідків для суспільства чи для конкретного уряду.

Ще однією відмінною рисою публічної політики є її **ціннісне наповнення**, тобто, публічна політика буде підтримуватися й позитивно сприйматися суспільством лише в тому випадку, коли цінності,

закладені в її основу, збігаються з суспільними та індивідуальними цінностями дійових осіб і цільових груп політики. Часом політика сама закладає нові цінності, що будуть утверджені в ході її здійснення.⁶ Програми і плани, для яких характерна чітка визначеність графіка заходів та обсягу ресурсів, не мають права ризикувати цими ресурсами й кінцевим результатом, «граючись» із суспільними цінностями.

Слід також відзначити *колективність (наявність різноманітних дійових осіб)* публічної політики — на відміну від розробки урядових програм, стратегічних планів і тим більше поточних управлінських рішень, що ухвалюються, як правило, органами виконавчої влади, публічна політика розробляється і здійснюється широким колом дійових осіб, включно із законодавчою та судовою гілками влади, професійними (експертними) інституціями, громадськими та міжнародними організаціями. Опора на широке коло дійових осіб забезпечує послідовність і комплексність заходів політики та запобігає різким змінам політики в разі зміни політичної кон'юнктури (наприклад, призначення нового міністра чи обрання нового президента країни).

2. Публічна політика в демократичному суспільстві

Необхідно також уточнити концептуальну відмінність між термінами «*публічна*», «*державна*» та «*урядова*» політика. Хоча В. Тертичка у своїй книзі стверджує, що це майже виключно лінгвістичні розбіжності ([⁷], стор. 38), з ним важко повністю погодитись, особливо у світлі наведеного порівняння публічної політики як знаряддя для вирішення суспільних проблем і досягнення суспільно

⁶ Наприклад, приватна власність як загальносуспільна цінність не була виразно артикульована на початку реформування українського суспільства в 1990-ті роки, і політика приватизації державної власності була спрямована, окрім усього іншого, на підсилення ваги цієї цінності в загальній ціннісній орієнтації колишніх «гомо советікус».

⁷ Валерій Тертичка. *Державна політика: аналіз та здійснення в Україні*. — К.: Основи, 2002.

значущих цілей з урядовими програмами й планами та з поточними управлінськими рішеннями.

Термін «**публічна** політика» (Public Policy) означає, що сукупність цілей, цінностей, підходів і дій *легалізується* органами управління суспільним життям і *легітимізується* народом (грецькою мовою — *publica*) відповідно до основних принципів демократії, тобто, народовладдя. За визначенням основних характеристик публічної політики, вона формується *представницьким* органом, який залучає до її ініціювання, розробки та здійснення значне коло інших органів державного управління різного рівня, експертні організації, недержавні агенції, громадські й міжнародні організації та окремих людей.

На противагу цьому, термін «**державна**» або «**урядова**» політика (англійською мовою — «*Governmental Policy*» на противагу до «*Public Policy*») означає, що рішення стосовно управління суспільним життям ініціюються, розробляються і здійснюються переважно органами державної влади і, що природно, в інтересах державної влади. Цю політику відрізняє обмеження цілей та часової перспективи терміном перебування при владі конкретних осіб чи політичних сил, звуження кола дійових осіб політики, заміна політичності як узгодження інтересів політизацією. В такому контексті розробка і здійснення політики зводиться фактично до розробки й реалізації урядом *програм і стратегічних планів*, що на практиці значною мірою залежить від персонального чи політичного складу уряду і знає помітних змін при зміні урядових структур чи осіб. Урядова політика, тобто, конкретні програми і плани, а також організаційна система їх розробки та впровадження за теорією повинна підпорядковуватись *публічній* політиці, розробленій за участю різноманітних акторів і затвердженій представницьким органом. З цього теоретичного розгляду випливає ще один висновок — що в публічній політиці уряд (або, кажучи ширше, виконавчі органи) є лише одним з її акторів, причому не завжди визначальним. Гел Колбеч прямо зазначає: «Політика є „публічною“, але не тотожною „урядовій“. Політика містить в собі використання урядових повноважень, але урядовці та уповноважені особи — не єдині, хто бере в цьому участь, і не обов'язково вони є ключовими гравцями» ([³], с. 37).

Можна припустити, що ототожнення або чітке розрізнення публічної та державної політики пов'язане з різницею в підходах дослідників і наукових шкіл до аналізу політики. Один з підходів пов'язаний з працями Герберта Саймона [⁸] та Девіда Істона [⁹] і характеризується зосередженням на процесі розробки і здійснення політики. Методологія цього підходу полягає в аналізі дій інституцій управління суспільним життям, принципів і процедур вироблення, ухвалення та виконання рішень. Не заперечуючи важливості й потужності цього підходу для розуміння політичних процесів, слід, однак, зазначити його схильність до прагматизму і раціональності у вирішенні суспільних проблем. Протягом десятиліть його розвитку були розроблені численні методи і «технології», специфічні в першу чергу для аналізу економічних аспектів політики і процедур управлінської діяльності.

Яскравою характеристикою цього «прагматичного» чи «раціонального» підходу є слова Д. Мюллера, якими він починає свою працю «Суспільний вибір»:

«Суспільний вибір¹⁰ можна визначити як економіку (виділено мною — О. Д.) неринкового прийняття рішень чи просто застосування економіки до політичних наук... Методологія суспільного вибору — це методологія *економіки*»¹¹ ([¹²], с.1).

Інший підхід, який Вільям Данн [¹³] називає «соціально-критеріальним», зосереджує свою увагу на «навколишньому середовищі» (за висловом Д. Істона) процесу вироблення і здійснення

⁸ Herbert Simon. *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley, N. Y. 1957. *The New Science of Management Decision*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. 1960.

⁹ David Easton. *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall, Englewood-Cliffs, N. J. 1965.

¹⁰ В оригіналі «Public choice», що при ретельному перекладі звучить як «вибір суспільства» або «вибір на користь суспільства».

¹¹ Переклад мій — О. Д.

¹² David Mueller. *Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge. 1979.

¹³ William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ. 1994.

політики, тобто, на суспільних проблемах, які спонукають до розробки нової політики чи внесення змін до існуючих політик, наслідках реалізації цих політик, їх значенні для розвитку суспільства тощо. Для цього підходу характерне радше *теоретичне оцінювання* політики ([¹³], с. 411—414) як самостійний вид аналізу політики, а не як один з його етапів згідно з традиційною схемою, що розглядатиметься нижче.

Так склалося, що в Україні розвиток аналізу політики як науки був пов'язаний з процесами реформування системи державного управління і спрямований у першу чергу на підвищення якості управлінських рішень з економічної точки зору. Тому цілком логічно, що нині в тих небагатьох наукових і навчальних осередках, де професійно займаються аналізом політики, панує прагматичний підхід, згідно з яким головне завдання виробників політики — знайти економічно вигідні рішення для визнаної чи визначеної на етапі розробки політики суспільної проблеми, які не суперечили б очікуванням цільових суспільних груп (так званих *бенефіціантів політики*) радикальним чи суттєвим чином. Цей раціональний підхід дає змогу швидко відреагувати на конфлікти чи явно негативні зміни в суспільстві, знайти економічно вигідні рішення «очевидної» проблеми. Проте при такому підході високий ризик зробити «помилку третього типу», яку В. Данн вважає найсерйознішою в роботі аналітика чи політика — взятися за вирішення неправильно сформульованої проблеми ([¹³], с. 151).

На відміну від нього, *соціально-критеріальний* підхід спрямований насамперед на *визначення суспільних проблем*, які необхідно вирішувати. Він дозволяє розробникам політики та тим, хто приймає рішення, уникнути ряду помилок, в тому числі й фатальних для їхньої політики, оскільки інформація про справді існуючу проблему, що може суттєво відрізнятися від проблеми, сформульованої під впливом політичних мотивів чи класових інтересів, допоможе оптимізувати зусилля по її вирішенню. Водночас цей підхід може суттєво затягнути в часі ухвалення остаточних рішень, що є небезпечним, особливо в періоди швидких суспільних змін.

3. Постановка проблеми для досліджень

Принципи, підходи і процедури розробки і здійснення публічних політик в різних країнах можуть суттєво відрізнятися, незважаючи на певну методологічну спільність політичного процесу. Головними чинниками, що обумовлюють ці відмінності, є:

- політична система країни (оскільки ми маємо справу з політичним процесом),
- форма державного правління (цей процес значною мірою, хоча й не виключно, є управлінським),
- політичний режим (що визначає коло акторів політики і стосунки між ними),
- традиції й цінності в управлінні суспільним життям;
- політична культура.

Очевидно, що різні системи розробки і здійснення політики можуть мати й різні цілі, базуватися на різних цінностях і виявляти різну ефективність вирішення суспільних проблем. Фактично інституційна система й процедури розробки публічних (державних) політик являють собою особливий вид публічної (державної) політики і можуть досліджуватися за допомогою методології аналізу публічної політики. Ця методологія дозволяє ґрунтовно дослідити й оцінити характеристики системи розробки та прийняття управлінських рішень усіх рівнів і виробити рекомендації стосовно підвищення ефективності їхніх елементів або системи в цілому.

В запропонованому тут дослідженні в якості *об'єкта аналізу обрано політику розробки і здійснення публічних політик в Україні*. Предметом аналізу є цілі, цінності, принципи і процедури здійснення публічних політик в Україні на прикладі трьох конкретних політик з подальшим узагальненням отриманих результатів на всю систему.

Як робочі гіпотези для цього дослідження були взяті такі припущення:

1. Розробка і здійснення публічних політик в Україні в окремих випадках підміняється розробкою урядових програм і стратегічних планів.

2. При розробці публічної політики коло учасників політичного процесу традиційно, а іноді штучно обмежується майже виключно органами управління.
3. Дослідження проблемних ситуацій та визначення проблем для політики не передбачає глибоких суспільних досліджень, що характерно для прагматичного підходу до розробки і здійснення публічних політик. При цьому міркування моральності, наочності й прозорості процесу поступаються місцем міркуванням сьогоденної доцільності й державної вигоди (що не завжди співпадає з вигодою суспільною).
4. Основна мета, на яку спрямовані політики, розроблені державними органами, — збереження статус-кво з коригуванням проблем, що виникають, за допомогою «ручного керування». Тому заходам політики бракує самодостатності й вичерпності, що прямо обумовлює можливість втручання в процес виконавчих органів і довільної зміни ними засад політики.
5. Ієрархії здійснення заходів політики бракує взаємопов'язаності між окремими ієрархічними підсистемами (галузями), внаслідок чого вирішення одних суспільних проблем може породжувати інші.
6. При розробці публічної політики органи державного управління не враховують горизонтальних зв'язків, що неминуче утворюються всередині самих органів управління між їхніми підрозділами, між різними органами та з іншими інституційними акторами внаслідок колективності, притаманної будь-якій політиці.
7. Системі розробки та здійснення політики бракує кваліфікованих кадрів як в управлінських структурах, так і в секторі незалежних (недержавних) дослідницьких центрів.

4. Методика досліджень

Як зазначалося вище, в поданих тут дослідженнях використовувався соціально-критеріальний підхід. Це означає, що головна

увага приділялася пошуку й формулюванню проблем, на вирішення яких спрямована та чи інша політика.

Дослідження здійснювалося у два етапи. На першому аналізувалися демографічна, освітня політики і політика розвитку місцевого самоврядування. В усіх трьох випадках ми намагалися виявити оприлюднені й приховані цілі, визначити цінності, що лежать в їх основі, дослідити офіційно визнану і фактично виявлену проблеми політики та оцінити ефективність політики для її вирішення. Крім того, дослідження окремих політик були спрямовані на вирішення різних завдань:

1. Завданням аналізу **демографічної політики** було дослідження в цілому інституційного й законодавчого забезпечення вирішення проблем депопуляції України. При цьому головна увага зверталася на такі характеристики публічної політики, як комплексність і когерентність запланованих та здійснюваних заходів. Основними методами, що застосовувалися в цьому дослідженні, були аналіз документів, граничний аналіз проблемної ситуації, мозковий штурм і опитування експертів.
2. Аналіз **освітньої політики** здійснювався за «класичною» схемою, проте головна увага була присвячена пошуку фактичної проблеми по суті й порівнянню її з формулюванням проблеми для політики. Для розроблених альтернатив політики було зроблено прогнозування можливих економічних і суспільних наслідків їх впровадження. Окрім граничного аналізу, застосовувалися ієрархічний аналіз, соціологічне та експертне опитування, а також метод ретроспективного прогнозування майбутнього (StoryTech).
3. **Політика розвитку місцевого самоврядування** аналізувалася на предмет відповідності запланованих заходів встановленим цілям політики. Значна частина досліджень являє собою формальне й теоретичне оцінювання політики, тобто, аналіз ретельності здійснення заходів, передбачених політикою, і пошук фактичних цінностей, покладених в основу політики при її розробці й деталізації.

Перший етап завершився трьома круглими столами, на яких в режимі неструктурованого мозкового штурму обговорювалися

й інтерпретувалися отримані результати досліджень. Офіційні експерти і запрошені фахівці обговорювали аналіз кожної політики зокрема, висловлювали зауваження, вносили пропозиції.

На другому етапі методом структурованого мозкового штурму з залученням експертів з державного управління здійснювалося узагальнення результатів першого етапу. На формальну систему розробки і здійснення публічних політик в Україні (яка описана в наступному розділі) «накладалися» виявлені в ході аналізу окремих політик фактичні зв'язки, функції й заходи з тим, щоб ретельніше визначити реальні цілі й цінності, що лежать в основі цієї системи, і розробити можливі альтернативи, які дали б позитивний ефект у адміністративній реформі.

Хоча підготовка таких пропозицій дещо ускладнюється здійснюваною в Україні політичною реформою, ми намагалися у своїх пропозиціях досягти певної «універсальності», тобто, розробити варіанти системи з таким розрахунком, щоб за будь-якого результату цієї реформи розробка і здійснення публічних політик була якомога ефективнішою.

5. Процедура досліджень

Класична послідовність етапів розробки і здійснення публічної політики має такий вигляд (див., наприклад, [13], с.):

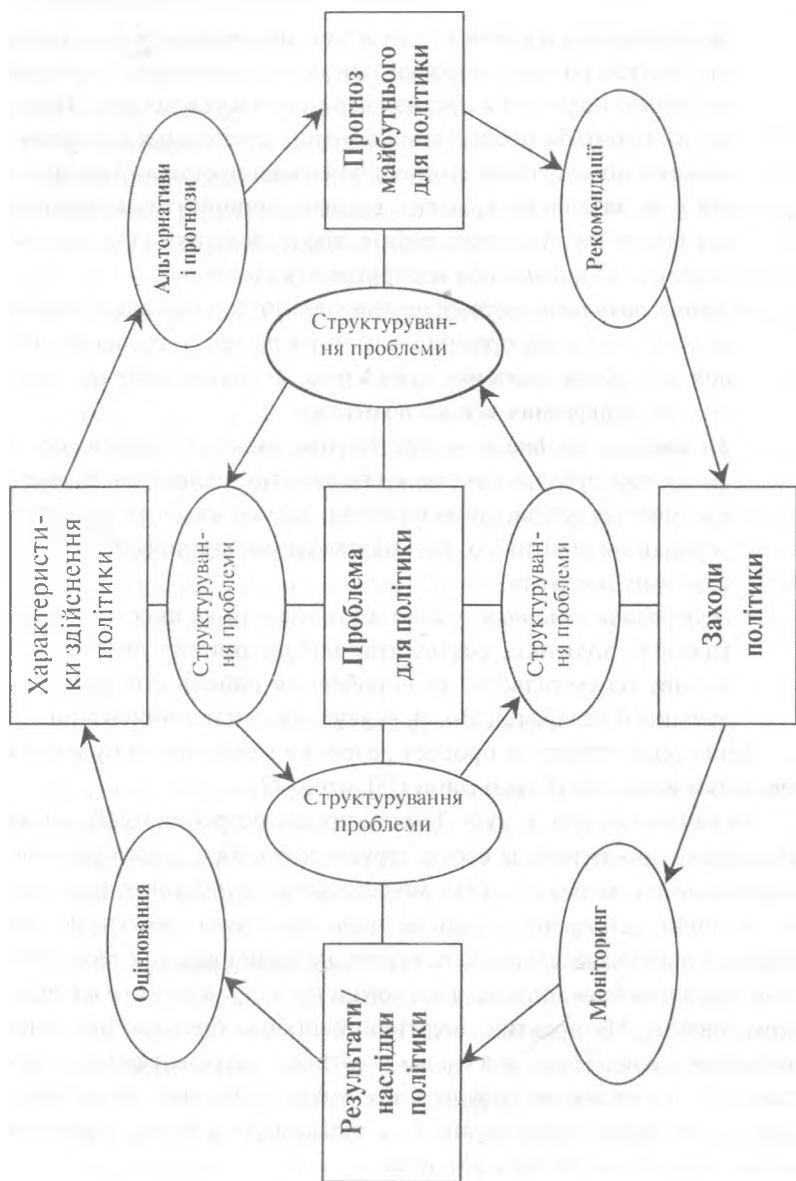
- **Ідентифікація проблеми.** На цьому етапі проводиться аналіз відповідної проблемної ситуації, визначається проблема по суті та формулюється **проблема для політики**.
- **Контекстуалізація політики** — визначення цілей, вивчення об'єктивних та суб'єктивних умов здійснення політики — хто братиме участь, на кого вплине політика, які сфери суспільного життя і як заторкатиме. В результаті цих дій отримуємо перше наближення **характеристик політики**.
- **Формулювання політики** — розробка можливих альтернатив, **прогнозування** майбутніх наслідків кожної з них і вибір оптимального варіанту політики.

- **Затвердження політики** — передача рекомендацій до органів прийняття рішень, доробка основних положень і деталей публічної політики в органах державного управління. Політична боротьба представників різних суспільних і політичних сил може суттєво змінити початкові пропозиції аналітиків і, як зазначалося, навіть взагалі спричинити до відмови від внесення будь-яких змін у діючу політику (так званий «нульовий варіант» або «неприйняття рішень»).
- **Заходи політики** — створення чи уповноваження спеціальних адміністративних органів, залучення ресурсів, введення нових або зміна існуючих стандартів, коротше кажучи, здійснення **конкретних заходів політики**.
- **Моніторинг політики** — відстеження якості та відповідності фактичної публічної політики прийнятим рішенням. В демократичному суспільстві моніторинг здійснюється як органами управління політикою, так і незалежними агенціями та аналітичними центрами.
- **Оцінювання політики** — систематична оцінка якості й ефективності політики, результатів здійснення для вивчення її впливу на суспільство та вироблення рішень стосовно подальшої її реалізації, зміни, скасування чи переорієнтації.

Дещо іншу структуру процесу розробки і здійснення публічної політики наводить Вільям Данн ([¹³], стор. 72):

Як бачимо на мал. 1, за В. Данном процес розробки і здійснення політики є циклічним за своєю структурою і обертається навколо «проблеми для політики». Таку модель автор обґрунтовує тим, що, як правило, цей процес не розпочинається з нуля і ніколи не має кінця. Класична послідовність етапів, наведена вище, є теоретичною «ідеалізацією», поясненням логіки процесу, а не його вичерпним описом. На практиці політичний процес протікає циклічно на різних рівнях, і будь-яка «нова» політика — це більш чи менш радикальна зміна діючої публічної політики, пов'язана з виникненням нової проблемної ситуації у суспільстві, чи з формулюванням нової мети або цілей його розвитку.

Це означає, що повноважні органи зовсім не обов'язково щоразу проходять всі наведені нижче етапи розробки і здійснення



Мал. 1. Циклічна схема процесу розробки та здійснення публічної політики

політики, а можуть вносити в неї зміни інкрементально, в певні моменти її здійснення, чи шляхом ітерацій.

Циклічна модель підкреслює суттєву спадковість у здійсненні політики, неминучу інерційність реагування на суспільні зміни, прояв традиційності у вирішенні суспільних проблем, визначених органами ухвалення рішень. Крім того, циклічна модель краще пояснює, яким чином ініціюється зміна публічної політики: проблема не надходить звідкись «ззовні», а виявляється в результаті повсякденних рутинних процедур, рішень і дій акторів політики. Часом розклад політичних сил у парламенті, напружені стосунки між окремими гілками влади або переконливі аргументи експертів змушують змінювати хід політичного процесу на «проміжних» етапах: скажімо, під час затвердження політики члени парламенту можуть дійти висновку, що проблема політики була сформульована неадекватно або предмет політики з політичної точки зору варто змістити в іншу галузь суспільного життя. Відповідно виробники політики мусять повернутися до попередніх етапів і знову пройти крізь увесь політичний процес.

Окремо слід сказати про оцінювання. Хоча його зазвичай включають у структуру політичного процесу, проте з огляду на його сутність, підходи і методи здійснення він виглядає радше як самостійний вид аналізу політики [14]. У наших дослідженнях оцінювання як окремий вид аналізу не проводилося, проте ретельна увага зверталася на цінність, значимість тієї чи іншої політики для суспільства і його окремих груп.

¹⁴ Див., наприклад, К. Г. Вайс. *Оцінювання: методи дослідження програм та політики*. — К.: Основи, 2000.