

Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.10.2023).

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. Редакція від 03.08.2023, підстава – 3022-IX / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20–21, ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 26.10.2023).

8. Журба М.А. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса. 2017. 24 с.

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-371-2-9>

POLICY ANALYSIS TOOLS: ENVIRONMENT RESEARCH METHODOLOGY

ПРОЦЕДУРИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ: МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕННЯ СЕРЕДОВИЩА

Riabtsev G. L.

*Doctor of Science in Public
Administration, Full Professor,
Professor of the Andriy Meleshevych
Kyiv-Mohyla School of Governance,
National University
of Kyiv-Mohyla Academy,
Kyiv, Ukraine
Professor of the Academic Department
of Social Sciences
European Humanities University
Vilnius, Lithuania*

Рябцев Г. Л.

*доктор наук з державного
управління, професор,
професор Києво-Могилянської школи
врядування імені Андрія Мелешевича
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»,
м. Київ, Україна
професор Академічного
департаменту соціальних наук
Європейський гуманітарний
університет
м. Вільнюс, Литва*

Із 2014 року держави-члени Організації економічного співробітництва й розвитку реалізують рамкову політику впровадження цифрового урядування, одним із провідних елементів якої є формування урядів, базованих на даних (data-driven public sector) [1, п. II, 3]. Такі інститути визнають дані ключовим стратегічним активом у створенні суспільних благ і застосовують дані на всіх етапах вироблення доказової політики, керуючись етичними принципами [2, с. 14]. У рамках такого підходу доказову суспільну політику (evidence-based public policy)

розглядають як базований на доказах і цінностях курс дій влади з вирішення проблем порядку денного, підкреслюючи, що він «має впливати на «реальний» світ, спрямовуючи на це рішення, що приймаються» [3, с. 298]. Саме політика в сенсі policy є предметом аналізу політики, який визначає, «що уряд робить, чому він це робить і який вплив це має» [4, с. 1].

В Україні аналіз політики є сутністю державної служби як практичної діяльності з виконання завдань і функцій держави [5, ст. 1]. Тому виникає потреба в розробленні якісних процедур такого аналізу, адже саме «міцність доказової бази є запорукою успішного вироблення політики» [6, с. 25].

Оскільки суспільну політику не виробляють у вакуумі, на її процес, результати (outcomes) й наслідки (impact) впливає її середовище (environment). Його дослідження є однією з ключових процедур аналізу політики. Регламент Кабінету Міністрів України визначає обов'язковість такого дослідження під час розроблення проєктів нормативно-правових актів у частині «вивчення стану справ у відповідній сфері» [7, § 34, п. 1]. Такий підхід є цілком логічним, адже середовище, формуючи контекст політики, спрямованої на вирішення конкретної суспільної проблеми, й визначає, чому і як ця проблема потрапляє до порядку денного, ким і як відбувається пошук варіантів її розв'язання, в чому полягає їхній зміст, яким та в який спосіб буде ухвалене владне рішення, якими будуть його результати і, можливо, наслідки. Визначаючи кількість чинників, здатних вплинути на процес політики, це середовище обмежує й спрямовує роботу її учасників, яку вони спроможні виконати.

Автор виокремлює щонайменше чотири підходи до визначення середовища політики як терміну. Якщо розглядати процес політики як «чорну скриньку», його середовищем вважають сукупність елементів, що утворюють зовнішні межі такої «скриньки», перебуваючи поза сферою її функціонування. За організаційного підходу, середовище – це неконтрольовані зовнішні сили, що діють на владні інститути. Структурний підхід дозволяє визначити середовище як цілісну сукупність змінних, що, трансформуючись із часом, впливають на зміст, результати й наслідки політики на різних рівнях. Нарешті, за системного підходу (systems thinking), складовими середовища можна вважати будь-які умови та обставини, які є зовнішніми щодо системи, під якою розуміють процес вироблення політики. Утім, за будь-якого підходу, середовище є ситуативним, оскільки його структура, характер і ступінь впливу на процес політики залежать від специфіки суспільної проблеми. Із цього, зокрема, випливає неможливість копіювання успішних алгоритмів (successful cases) вирішення схожих за своїми

формулюваннями суспільних проблем у різний час та в різних державах, регіонах, галузях, громадах тощо.

Умови середовища характеризуються: об'єктивністю впливу – вони існують за будь-якої політики і в будь-якому разі впливатимуть на її вироблення; взаємозалежністю (змінення одного елемента середовища зазвичай змінює інші); складністю, що характеризується великою кількістю й багатоваріантністю чинників, на які варто реагувати; динамічністю (зміни в середовищі відбуваються з різною, у тому числі відносною, швидкістю); невизначеністю (вона є тим більшою, чим менше об'єктивних, актуальних, повних і достовірних даних можна зібрати про кожний із суттєвих елементів середовища). Чим більш невизначеним є середовище, тим складніше приймати ефективні й результативні владні рішення.

Для потреб аналізу політики автор пропонує визначати середовище (policy environment) як цілісну сукупність зовнішніх щодо суспільної політики і взаємопов'язаних умов, що формують контекст її вироблення, та виокремлювати соціальну, економічну, політичну й фізичну компоненти такого середовища. При цьому його умови вважають «зовнішніми» відносно конкретної системи вироблення політики, якщо вони здатні вплинути на результати й наслідки політики незалежно від волі її учасників (дієвців).

Соціальну компоненту середовища (social environment) утворюють умови життєдіяльності, що впливають на свідомість і поведінку людини. Ці умови формують певні традиції, звичаї, очікування, моделі поведінки в системі соціальних зв'язків, що поєднує суспільні цінності й процедури. При цьому під системою соціальних зв'язків розуміють поєднання ролей 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. Наприклад, соціальний контекст проблеми нестачі електричної енергії в селі на морському узбережжі можуть формувати такі елементи: апатичне ставлення більшості мешканців до вирішення власних проблем, зумовлене традицією патерналізму; завищені очікування; недовіра до місцевої влади; несприйняття змін; намагання скопіювати («змавпувати») вирішення схожої проблеми іншими громадами тощо.

Економічну компоненту середовища (economic environment) утворюють умови, чинники, явища, що стосуються сфери господарської діяльності, де створюються, розподіляються і споживаються блага (goods) – будь-які дари природи, вироби чи послуги, що задовольняють потреби, приносять користь. Економічна компонента середовища: є

відображенням економічної системи суспільства, що визначає: які саме блага та в яких обсягах виробляють; хто і як це робить; для кого виробляють блага; утворюється завдяки взаємодії: продуктивних сил, тобто засобів виробництва, працівників, науки, технологій, інформації, методів організації виробництва та керування ним; економічних відносин між людьми, які беруть участь у створенні благ; виробничих відносин із приводу благ; господарського механізму, тобто системи способів і форм реалізації економічних законів. Наприклад, економічний контекст проблеми нестачі електричної енергії в селі на морському узбережжі можуть формувати такі елементи: відносна бідність регіону, на який поширюється політика і, як наслідок, невеликий місцевий бюджет; відсутність великих підприємств, що обумовлює незначні потреби в енергії; неможливість отримання кредиту під майнову заставу; низький рівень доходів жителів тощо.

Політичну компоненту середовища (political environment) утворюють умови функціонування політичної системи суспільства, що визначаються: державним устроєм, формою правління, партійною системою; ідеологією, тобто системою поглядів стосовно основних принципів організації суспільства, його цінностей і місця людини в ньому; політичною стабільністю, що характеризується рівнем внутрішніх і зовнішніх політичних ризиків. Наприклад, політичний контекст проблеми нестачі електричної енергії в селі на морському узбережжі можуть формувати такі елементи: невисока електоральна активність населення; членство голови сільради в опозиційній політичній партії; членство депутата від місцевого округу в комітеті з енергетики тощо.

Фізичну компоненту середовища (physical environment) утворюють умови, за яких живе і працює людина. Вони поєднують: географічні характеристики: клімат, ресурси, географічне положення, топографію, архітектуру тощо; демографічні чинники, зокрема чисельність, динаміку, вікову структуру населення, умови розселення, урбаністичні умови тощо; спосіб життя: звички, стереотипи поведінки, що характеризують умови праці й відпочинку, режим дня тощо. Наприклад, фізичний контекст проблеми нестачі електричної енергії в селі на морському узбережжі можуть формувати такі елементи: переважно сонячна погода (300+ днів на рік); середня температура січня +5 °C; доступність морської води; нечисленність жителів із від'ємною динамікою впродовж 10 останніх років; середній вік 50+; усталений режим дня, типовий для сільського населення тощо.

Виходячи з викладеного вище, автор пропонує, досліджуючи середовище для потреб вироблення найкращого з-поміж можливих

курсу дій влади з вирішення суспільної проблеми, скористатися такими рекомендаціями:

1. Виокремити сукупність умов (елементів середовища), що формують контекст вирішуваної проблеми, тобто множину чинників, а також супутніх їм ризиків, найбільш із точки зору досягнення цілі політики. При цьому важливо зосередити увагу не на описі середовища в цілому, а виявленні тих його елементів, що сприятимуть вирішенню проблеми чи гальмуватимуть його.

2. Розподілити визначені умови (елементи середовища) між чотирма компонентами: соціальною, економічною, політичною й фізичною.

3. Описати можливий вплив кожного з визначених елементів середовища на вирішення чи поглиблення проблеми та оцінити його експертним шляхом за якісною шкалою –1, +1 (гальмівний; сприятливий).

4. Оцінити значимість кожного з елементів середовища за якісною шкалою 1...3 (помірна; велика; визначальна).

5. Скласти рейтинг елементів середовища, який визначають за добутком значимості й можливого впливу на вирішення чи поглиблення проблеми.

6. Визначити перелік дій, спрямованих на використання сприятливих і зменшення впливу гальмівних елементів середовища під час вирішення суспільної проблеми, яку планується розв'язати шляхом змінення політики.

Використання наведеної вище методики дослідження середовища може стати одним з елементів формування у державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та за її межами стійких навичок вироблення суспільної політики, базованої на доказах і цінностях.

Література:

1. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD/LEGAL/0406. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406>

2. The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government. OECD Public Governance Policy Papers. 2020. № 02. URL: <https://read.oecd.org/10.1787/f64fed2a-en?format=pdf>

3. Lowi T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review. 1972. № 32 (4). P. 298-310.

4. Dye T. R. Policy Analysis: What government do, why they do it, and what difference it makes. Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1976. 122 p.

5. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

6. Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <https://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en>

7. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-371-2-10>

**INTERACTION OF THE STATE AND SOCIETY IN POLAND
ON THE EXAMPLE OF NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS AS AN EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА В ПОЛЬЩІ
НА ПРИКЛАДІ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ
ЯК ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Tokar M. Yu.

*Doctor of Public Administration,
Docent,
Professor at the Department of Political
Science and Public Administration
Uzhhorod National University
Uzhhorod, Ukraine*

Токар М. Ю.

*доктор наук з державного
управління, доцент,
професор кафедри політології
і державного управління
Ужгородський
національний університет
м. Ужгород, Україна*

Hotra M. V.

*Postgraduate Student at the Department
of Political Science and Public
Administration (specialty Public
Management and Administration)
Uzhhorod National University
Uzhhorod, Ukraine*

Готра М. В.

*аспірантка спеціальності «Публічне
управління та адміністрування»
кафедри політології
і державного управління
Ужгородський
національний університет
м. Ужгород, Україна*

Статус неурядових організацій національного рівня в державах демократичного світу унормований цільовими законами [4]. У контексті децентралізованої політики сусідніх з Україною демократичних країн, що входять до Європейського Союзу, особливого рівня розвитку набула