

визначилося (відбулося, намітилося) порозуміння між основними „гравцями”. Запевняють, що це в інтересах держави, стабільності суспільства, заперечують, що у власних (можновладців) інтересах. Але все більше і більше сумнівів у ширості таких заяв і дедалі сильнішою стає тривога за те, що ціною такого порозуміння може стати (чи вже стала?) українська сутність державної політики. Невдачі можна пережити, прорахунки виправити, а ось така помилка, якщо вона стане дійсністю, несе вже реальну загрозу історичному вибору українського народу.

1. Аслунд А. Розбудова капіталізму. Трансформації в країнах колишнього радянського блоку. – К.: Дух і Літера, 2003. – 637 с. 2. Єщенко П. Економічна теорія й економічна політика в трансформаційному суспільстві // Економіка і прогнозування. – 2006. - № 4. – С. 9-22. 3. Лісовський П. Маніпуляція свідомістю: сутність, структура, механізм у сучасному трансформаційному суспільстві (соціально-філософський аналіз): Монографія - К.: НПУ ім. М. Драгоманова, 2006. – 200 с. 4. Нагорна Л. „Війни ідентичностей” – сценарії і ризики // Політичний менеджмент. – 2007. - № 2 (23). – С. 47-54. 5. Романюк О. Моделі посткомуністичних трансформацій // Політичний менеджмент. – 2006. - № 3. – С.35-50. 6. Роуз-Екerman С. Корупція і урядування: Причини, наслідки та зміни - К.: К.І.С. – 2004.- 296 с.

В. Тертичка

ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються питання вироблення державної (суспільної) політики: процес, процедури, методики. Наголошується на мультидисциплінарності, зорієнтованості на вирішення проблем і нормативності науки про суспільну політику та середовищі вироблення політики в якому політичний складник відіграє надзвичайно важливу роль. Стаття має на меті активізувати в академічному середовищі дискусію щодо політичних аспектів

вироблення державної (суспільної) політики в Україні.

Передовсім наголосимо, що запропоновані матеріали варто розглядати як продовження уже опублікованих статей (див.: Аналіз державної політики і політологія// Політичний менеджмент. – 2004. - № 6 (9). – С. 3-22; Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні?// Політичний менеджмент. – 2007. – № 1 (22). – С. 10-23 (також див.: [1]).

Чим менш розвиненим є суспільство, про що свідчить поширеність у ньому такого явища, як бідність, тим більше воно є залежним від суспільної (державної) політики (далі вживається дефініція суспільна політика) та управління. Без ефективної суспільної політики та дієвих органів влади таким країнам не вдасться розірвати замкнене коло свого злиденного існування. Яку б стратегію вони не обрали, без урахування цієї обов'язкової умови на них чекатиме стагнація або й занепад.

Актуальність суспільної політики, процедур її вироблення не викликає заперечень і переважна більшість суспільствознавців розглядають ці питання у своїх наукових розвідках. Політики також не оминають увагою (нерідко плутаючи терміни та нехтуючи важливим заради емоційних вподобань прихильників, заради "політичної моди і шарму") процес вироблення суспільної політики та стратегічного планування.

У царині науки про суспільну політику плідно працює низка науковців і практиків. Серед вітчизняних учених, що досліджують суспільну політику найвідомішим є, безумовно, О.Кілієвич. Плідно працюють також О.Антонова, З.Балабасва, Т.Брус, О.Валевський, О.Дем'янчук, В.Держпак, В.Купрій, О.Кучеренко, В.Рєбкало, В.Романов, І.Розпутенко, О.Рудік, О.Тинкован. Активним у цій сфері є Міжнародний центр перспективних досліджень. Свій освітньо-дослідницький шлях торує Києво-Могилянська академія. Окрім того, в Україні опубліковано велику кількість перекладних праць (переважно видавництвами „Основи” [2] і “К.І.С. [3]”), бібліотеки поповнюються вітчизняними та зарубіжними виданнями.

Нагадаємо, що суспільна політика – це напрям дії (або бездії – як пролонгація, продовження діючої політики), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, ґрунтується на суспільних цінностях і впливає на життя суспільства, і в такому розумінні політика як *курс дії(бездії)* є предметом дослідження й аналізу політики.

Наука про суспільну політику (*policy science*) як

мультидисциплінарна сфера знань і галузь прикладних досліджень де-факто поділяється на дві компоненти:

дослідження (стратегічні, перспективні) *політики* (*policy study*), що ґрунтується на емпіричному вивченні конкретних суспільних проблем для розуміння й інформування щодо процесу розроблення й впровадження політики. Це сфера інтересів науковців, груп дослідження політики у перспективних напрямках. Заключним аналітичним документом є *пропозиція щодо дослідження політики*;

аналіз політики (*policy analysis*), як мотивована сфера, що намагається безпосередньо впливати на реальні результати й наслідки політики шляхом її вироблення. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики та підготовлена відповідно до вимог щодо структури й змісту *аналітична записка*. (докладніше про відмінності між аналітичними документами в галузі дослідження та аналізу політики див. [4; 5, с. 23-34; 134-136].

Схематично дисциплінарні рамки науки про суспільну політику (*policy science*) можна зобразити так (див. схему).

Дисциплінарні рамки науки про суспільну політику



Підсумовуючи коротку характеристику науки про суспільну політику, подамо узгоджено-оптимальне визначення: *суспільна політика* – це курс дій (або утримання від дій – бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем, що ґрунтується

на суспільних цінностях та впливає на життя суспільства. Для зіставлення наведемо класичне визначення дослідника Т.Дая: що влада робить чи не робить, чому вона це робить і що це змінює (див. [6]), тобто йдеться про дієвість(пасивність) влади, причини цього й наслідки.

Аналіз політики розглядається як комплекс аналітичних процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – суспільна політика загалом або окремі її складники, і цей процес містить також питання оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання рішень задля покращення показників суспільного розвитку. Рекомендації щодо “найкращого” вибору мають базуватися на суспільних цінностях, на суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві. Перефразовуючи слова провідного канадського дослідника Л.Пала [7], аналіз політики можна визначити як висококваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем.

Важливим поняттям є середовище суспільної політики. Жодна політика не існує у вакуумі. Законодавці, губернатори і президенти не сидять у вежах зі слонової кістки, відірвані від реального світу, і якщо вони поведуться так, ніби вони існують самі по собі, окремо від решти світу, то їм, напевно доведеться заплатити за це високу ціну. Політика майже завжди виникає у відповідь на реальні потреби, проте нерідко вона відображає потреби однієї частини населення більшою мірою, ніж іншої його частини. Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;

фізичне середовище (physical environment):

географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектуру тощо;

демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;

економічне середовище (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність

регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо;

політичне середовище (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Втручання держави в суспільні сфери: необхідність, внутрішні і зовнішні межі. З'ясовуючи взаємозв'язок суспільної політики і змінних середовища слід зважати на зміну ролі держави у сучасному світі. Показовим є звіт Світового банку за 1997р. в якому виокремлюються такі визначальні чинники держави у сучасному світі:

правовий характер держави

відповідальність

прозорість

менеджмент суспільного сектору (Public Sector Management)

Дещо спільним і відмінним є підхід UNDP (Програми ООН з розвитку) до ролі держави і містить такі складники:

правовий характер держави

причетність

прозорість

справедливість

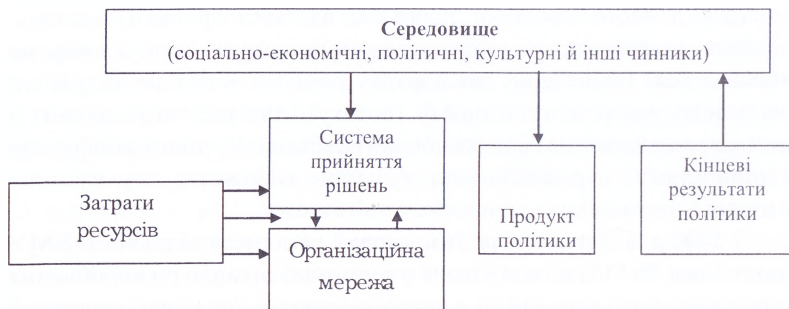
сприйнятливість/реактивність

відповідальність

(мінімальний) суспільний консенсус

Взаємозалежність соціально-політичних, економічних, культурних та інших суспільних детермінант і політики зумовлена необхідністю поступового демократичного розвитку. Суспільство має свої закони розвитку, які, в свою чергу, спираються на суспільні цінності й виражаються через суспільну політику, адже жити в суспільстві й бути вільним від його цінностей практично неможливо.

Змінні середовища, до яких відносять соціально-політичні, економічні, фізичні, змінюються з часом і системно впливають на результати і наслідки суспільної політики. Це має таке схематичне зображення:



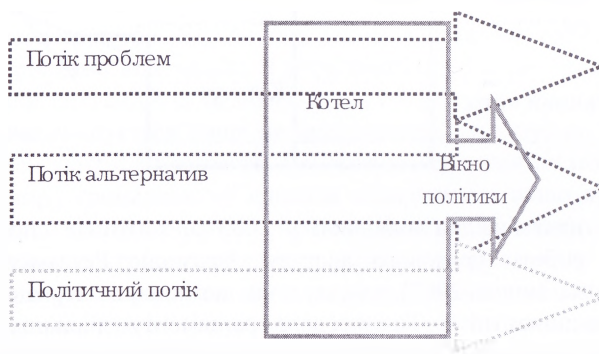
Українські реалії вироблення політики в умовах взаємовпливу змінних середовища і політики. Зазначимо, що загалом вплив політики виявляється у двох аспектах:

результати політики — реальні результати, досягнуті через дії державних інституцій у процесі реалізації напряму суспільної політики;

наслідки політики — очікувані/неочікувані кінцеві результати дії/без дії державних інституцій.

Перефразовуючи відомі слова хотіли як найліпше, а вийшло як завжди, зазначимо, що: хотіли outputs, а отримали outcomes.

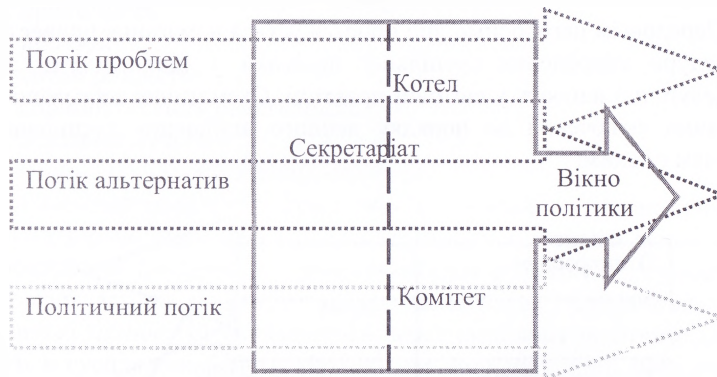
Передовсім наголосимо, що простежується намагання привести процедури вироблення суспільної політики у відповідність до процедур, що існують у світовій практиці. Схематичне зображення практики включення до порядку денного вирішення суспільних проблем є таким:



Коли ці три напрями (потоки) зустрічаються в *котлі*, вони спільно відчиняють *вікно політики*, яке використовується для встановлення

порядку денного. Якщо ж цього не вдається зробити, значить, дії були неправильними, і потоки *прямуватимуть* далі, а *вікно* не відчиниться. Невнесення до порядку денного можливе за умови: існуванню зустрічного напрямку (поток), дискредитації одного з потоків, застосування сили (особливо на місцевому рівні), конфліктів з цінностями, переконаннями, культури спільноти, спрямування напрямів (потоків) на управління конфліктами.

З 2000 р. в Україні діяв Тимчасовий регламент діяльності КМУ (постанова № 915) в якому дещо унормовані процедури вироблення суспільної політики для підвищення дієвості "урядової машини". Фактично унормування процедур вироблення політики *де-юре* є найкращим серед країн колишнього СРСР. Також досягненням у цій царині є на відміну від попередньої моделі створення урядових комітетів і, відповідно *котел* складається з двох частин. Перша – комітет, що фактично є своєрідним *фільтром* для очищення потоків-тисків, тобто відфільтрування неякісного і дієвого функціонування секретаріату і КМУ загалом. Схематичне зображення процесу встановлення порядку денного відповідно до регламенту КМУ є таким:



Негативні наслідки ліквідації у 2005 р. комітетів спричинили холосту роботу урядового апарату. Зараз діє Регламент КМУ (Постанова, липень 2007), але, на жаль, помилки як термінологічні, так і компонентні з Тимчасового регламенту діяльності КМУ (особливо у додатках) були перенесені до нового. Наприклад, вимоги щодо підготовки доповідної записки (ДЗК), які не відповідають світовій практиці вироблення суспільної політики та термінологічна

плутанина. Це дає збої в роботі владного механізму. Доцільно використовувати вітчизняні напрацювання у сфері аналізу політики.

Важливе значення для суспільної політики має **аналіз стейкхолдерів** (*Stakeholders* – О.Кілісвич Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – С. 17) – дослівно це пайовики – всі, хто мають відношення до вирішення питань вироблення політики – і в середині влади, і поза владою, тобто всі, чій позиції варто брати до уваги при аналізі політичної ситуації, тому що вони можуть вплинути на процеси ухвалення і впровадження рішень. Тобто вони мають своєрідний пай у процесах вирішення питань, отже термін може розглядатись як метафора в англійській мові.

Проте досвід свідчить, що термін пайовики погано сприймається в українському суспільстві, особливо коли він застосовується до органів влади (мабуть, виникають нездорові асоціації із корумпованістю влади, про яку дуже багато розмов). Переклад терміну, який інколи пропонується – зацікавлені групи – з урахуванням існування більш усталеного іншого поняття з такою ж назвою – є неприйнятним). Фактично без належного аналізу стейкхолдерів неможливо зробити якісний аналіз політики, оскільки зміна напряму політики (якщо не обрано альтернативу status-quo) є зміна стейкхолдерів (альтернативні стейкхолдери).

Аналіз стейкхолдерів передбачає з’ясування:

поглядів і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми);

Зацікавлені групи. Які існують зацікавлені групи, тобто ті, кого зачіпає проблема або засоби її розв’язання, і хто має можливість впливати на ситуацію, як позитивно, так і негативно.

Тут наголошується лише на недержавних структурах, і таких, на інтереси яких слід зважати. Тут вказуються лише інститутовані групи (напр., громадські об’єднання підприємців, якщо проблема стосується несприятливого інвестиційного клімату); окремі неінститутовані групи населення (напр., підприємці), повинні згадуватися у попередньому пункті при описі масштабів проблеми (напр., скільки таких підприємців, який відсоток населення вони становлять, яке відношення мають до проблеми).

організації: установи, що підтримують/ заперечують рішення.

Зацікавлені органи влади. Чи викликає стурбованість в інших

органах влади (яких саме), у чому це має прояв, яку роль відіграють ці органи в поточній політиці, які питання вимагають узгодження із представниками даних органів.

Вказуємо тільки ті органи влади, з позицією яких варто рахуватися. Очевидно, що орган влади – замовник аналізу, в цьому переліку не згадується.

Аналіз політики має бути спрямований на ідентифікацію **стейкхолдерів** – всіх тих осіб (груп осіб), які *мають відношення до процесу політики* (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, *кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення* (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі “пайовиками” процесу політики, тому що вони мають “пай” – з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – *виробники* політики, зокрема, особи, що приймають рішення, а також *аналітики* політики.

Виробники політики – це ті, хто “робить” політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

При здійсненні аналізу політики варто проводити *консультації* із двома групами стейкхолдерів – із представниками *груп інтересів і зацікавлених органів влади*.

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., “зелені”, з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проєктів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям яких-небудь рішень.

Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають **зацікавлені органи влади** – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

Політичний аналіз має бути спрямований на ідентифікацію

стейкхолдерів – всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі “пайовиками” процесу політики, тому що вони мають “пай” – з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Особливості політичного аналізу політики. Політична система, політичні інститути динаміка політичного процесу та суспільна політика: їх взаємовплив. Особливості та методи політичного аналізу політики. Роль і значення політичних партій, громадських організацій і рухів, профспілок, мозкових центрів в аналізі політики. Вибірчі процеси, референдуми як структурні тиски на політику. Групи інтересів, впливу, тиску та лобізм у творенні політики. Політична культура суспільства і аналіз суспільної політики.

Політичне середовище (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Організаційний плюралізм і пов'язана з ним **групова політика** важливі не лише для стійких, але й для новоутворених демократій, їх формування у країнах, що здійснюють перехід до демократії і не мають міцних демократичних традицій та розвиненого громадянського суспільства, - це досить складний і суперечливий процес, якому, однак, немає альтернативи. Тому важливим є вивчення теоретичних основ та практики становлення і функціонування механізмів групової політики в розвинених демократіях задля порівняння з процесами, що відбуваються в перехідних суспільствах.

У сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, що мають спільні інтереси, формально чи неформально об'єднуються й висувають свої вимоги уряду, у зв'язку з чим групи є свосередніми містками між індивідами та урядом, оскільки політика — це боротьба між групами за вплив на суспільну політику.

Завданням політичної системи, згідно з групувою моделлю, є:

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

Лобізм, використання сили груп інтересів, вплив через грошовий чинник, стимулювання престижу, інформаційний тиск, задіяння

ЗМІ, зв'язки з урядовцями, бюрократичні перешкоди тощо – все це безкінечний процес вироблення і впровадження політики, який, можливо, не дуже репрезентований (видимий), більш латентний, але могутній за впливом. Постійний дуалізм (як лобізм) взаємостосунків між лідерами груп інтересів і офіційними розробниками політики (передусім законодавцями) та їхня ротація, між членами груп інтересів і тими, хто ними офіційно керує, і, нарешті, результат політики — впровадження, доопрацювання, відторгнення (повернення, згідно зі схемою, назад).

У політологічній літературі процес вироблення і впровадження суспільної політики має декілька специфічних рис: *суспільна політика* — результат діяльності груп-інтересів, *вироблення політики* — arena боротьби (змагання) груп інтересів, груп впливу і тиску, а *розробники політики* — посередники у виборі між конфліктуючими групами інтересів

Політичне середовище має два аспекти - зовнішній фон відносно даної політичної системи та внутрішній - внутрішня структура політичної системи, організаційна.

Насамкінець про **стратегію і стратегічне планування**. Складніша обстановка порівняно зі сферою аналізу політики. Існує безліч Програм (з різною назвою) які не виконуються, оскільки були написані для збільшення кількісного показника. Зараз відбувається процес їхнього "перевтілення" у Цільові програми.

Про який стратегічний розвиток може йти мова, коли не існує жодного реального стратегічного плану Міністерства чи ЦОВВ (окрім поодиноких випадків з Головдержслужбою та ДПА, стратегічні плани яких потребують доопрацювання). Причина цьому, що:

- керівники ЦОВВ не мають достатніх навичок стратегічного менеджменту, а працівники — стратегічного планування;

- запровадження стратегічного планування вимагає переходу від управління на основі доручень до управління на основі планування та моніторингу;

- дієвість динамічного процесу стратегічного планування вимагає чіткої координації дій як на рівні міністерства чи ЦОВВ, так і на рівні міжміністерської координації.

Стратегічне планування для ЦОВВ сприяє перетворенню його з установ, що реагують на події (як постреакція), в органи, що мають перспективне і довгострокове бачення та реалізують стратегічні плани, ґрунтуючись на реальних ресурсних можливостях.

На місцевому рівні з'явилася низка стратегічних планів міст

(Чернівці, Бровари, Мелітополь тощо), регіонів (областей Львівської, Івано-Франківської тощо). Окрім позитивних моментів пов'язаних із стратегічним плануванням на місцевому рівні існує загроза нівеляції через застосування шаблонного підходу. Так стратегічні плани Броварів, Кременчука, Мелітополя та інших міст зроблені за одним зразком і це є небезпекою. Слухачі спеціалізації "Аналіз державної політики" 2007/2008 навчального року підготували систематизовану шкалу критеріїв для оцінювання стратегічного плану м. Мелітополя. Його варто використати для вдосконалення (точніше зміни пріоритетів) і розвитку міста.

Отже, еволюційним шляхом відбувається формування спільноти аналітиків і дослідників політики. Добрим підґрунтям є видання науково-практичного журналу "Суспільна політика та стратегічний менеджмент" (Journal of Policy and Strategic Public Management), що вміщує публікації, зорієнтовані на прикладні дослідження у галузях науки про суспільну політику (Policy Science) та стратегічного менеджменту/планування (Strategic Management/Planning).

1. Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємодійності // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України. - 2002. - № 2. - С. 273-282.; Його ж Аналіз державної політики і політологія // Політичний менеджмент. – 2004. - № 6 (9). – С. 3-22. Його ж Державна політика як дієздатна влада: чому це важливо для України // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2005. – № 1. – С. 30-37; Його ж Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні?// Політичний менеджмент. – 2007. – № 1 (22). – С. 10-23; Суспільна політика: чому демократичні цінності її аналізу визначально впливають на державотворчі процеси в Україні// XXI століття: альтернативні моделі розвитку суспільства. Третя світова теорія. Матеріали Шостої міжнародної науково-практичної конференції. 8-9 червня 2007 р. м. Київ // Книга 1. – К.: Фенікс, 2007. – С. 281-284; Державна політика як дієва влада: чому це важливо для України?// Ученые записки Таврического национального университета им.В.И.Вернадского. Научный журнал. Том 20 (59) №1. Серия "Политические науки". – Симферополь, 2007. – С.17-26.

2. www.vsv.com.ua/osnovu. 3. www.books.dovidka.com.ua. 4. Янг Е., Куїн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у

Центральній і Східній Європі/ Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: “К.І.С.”, 2003. – 130 с. **5.** Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Зб. документів і матеріалів/ Укл. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. – К.: “К.І.С.”, 2004. – С. 17-22. **6.** Dye T. R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes. - The University of Alabama Press, 1983. - 122 p. **7.** Пал Л. А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюби. - К.: Основи, 1999. - 422 с.