

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

**ОПТИМІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ НАЛЕЖНОГО
СУСПІЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ**

Наукова розробка

Київ
НТЦ «Псіхея»
2016

УДК 334.02
ББК 67.401
О-62

Схвалено Науково-експертною радою Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 1 від 8-9 грудня 2015 року)

Авторський колектив:

**Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова, О. В. Карпенко, О. І. Кілісвич,
В. М. Козаков, В. О. Купрій, Г. Л. Рябцев, В. В. Тертичка, В. А. Шахов**

Рецензенти:

А. П. Рачинський, вчений секретар Національної академії державного
управління при Президентіві України, доктор наук з державного управління,
професор, заслужений діяч науки і техніки України

Т. В. Поспелова, завідувач кафедри управління Інституту суспільства
Київського університету імені Бориса Грінченка, доктор наук з державного
управління

О-62

Оптимізація процесу аналізу державної політики для становлення належного
суспільного врядування [Текст] : наук. розробка / Е. А. Афонін, В. В. Голубь,
Л. В. Гонюкова та ін. ; за заг. ред. В. В. Тертички, Г. Л. Рябцева. – К. : Псіхея, 2016. –
48 с.

ISBN 978-617-7234-11-0

Визначено напрями оптимізації процесу аналізу державної політики для становлення
належного суспільного врядування в Україні. Охарактеризовано аналіз державної політики як сферу
професійної діяльності. Виконано порівняння аналізу політики й політичного аналізу. Визначено
зміст державної політики як курсу дій, спрямованих на вирішення проблем. Розроблено концепцію
оптимізації процесу аналізу державної політики для становлення належного врядування в Україні.

Наукову розробку виконано в рамках комплексного наукового проекту Національної академії
державного управління при Президентіві України «Державне управління та місцеве
самоврядування» (номер державної реєстрації 0199U002827). В основу розробки покладено проміжні
результати науково-дослідної роботи «Аналіз державної політики» (номер державної реєстрації
0115U004062).

Науковий продукт розраховано на державних службовців, посадових осіб місцевого самовря-
дування, експертів недержавних аналітичних центрів, а також слухачів системи підготовки,
перепідготовки, підвищення кваліфікації керівних кадрів.

УДК 334.02
ББК 67.401

© Національна академія державного управління
при Президентіві України, 2016

ISBN 978-617-7234-11-0

ВСТУП

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 державної 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.

Проблема аналізу державної політики перебуває в центрі уваги зарубіжних і вітчизняних дослідників. Значний внесок в дослідження цієї проблематики зробили В. Бакуменко, П. Браун, О. Валевський, О. Дем'янчук, Ю. Кальниш, Р. Кобець, Л. Пал. Доволі активно ця проблематика розробляється й вченими Національної академії, зокрема в рамках науково-дослідних робіт “Концептуальні засади взаємодії політики і управління”, “Вдосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства“, “Державна політика і демократичне урядування: сутність і механізми взаємодії”. У них ґрунтовно досліджуються проблеми владно-управлінських відносин, взаємодії владних структур, державної політики й управління, економічного аналізу державної політики, демократичної трансформації владних відносин, аналізуються процеси вироблення державної політики, демократичні перетворення в суспільстві.

Високо оцінюючи напрацювання, слід зауважити, що увагу більшості науковців зосереджено передусім на характеристиці загальних питань, пов'язаних із виробленням державної політики та демократичної трансформації суспільства. Питання ж ідентифікації циклу аналізу державної політики для становлення належного суспільного врядування досі не знайшло адекватного висвітлення.

Таким чином, актуальність дослідження полягає в необхідності проведення ґрунтовного дослідження здобутків і вирішення проблем оптимізації аналізу державної політики в Україні.

Метою дослідження є розроблення теоретичних положень і практичних рекомендацій з удосконалення процесу аналізу державної політики для становлення належного суспільного врядування. Об'єктом дослідження є державна політика як процес, предметом – процедури аналізу державної політики.

1. АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СФЕРА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

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 (СВІЕ) “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 (СІДА). 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 діяльністю 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. Варто звернути особливу увагу на Регламент Кабінету Міністрів України, яким при вирішенні питань, “які потребують 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” передбачена підготовка документу “Політична пропозиція щодо реалізації державної політики”, що готуються у формі доповідної записки Кабінетові Міністрів.

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 стейкхолдерів політики, проведення консультацій з громадськістю перед ухваленням урядових рішень і в процесі моніторингу і оцінювання політики.

Отже в частині унормування процедур аналізу політики, починаючи з 2000 року, в країні відбулося відчутне просування. Розпочався також процес створення спеціалізованих підрозділів в органах виконавчої влади 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.

Перша проблема може бути вирішена шляхом унормування вимог до фахової підготовки виконавців в галузі аналізу політики. Для цього Програмою розвитку державної служби було передбачено “створення, забезпечення функціонування і розвиток мережі груп аналізу політики в усіх державних органах як інституціональної основи для координації процесу формування державної 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.

Невід’ємною складовою оптимізації механізмів вироблення державної політики та демократизації врядування має стати інституалізація аналізу політики.

Для цього необхідно унормувати вимоги до фахової підготовки виконавців аналізу політики, розробити повноцінну магістерську програму з державної політики (на зразок програм МРР 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.

2. АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ Й ПОЛІТИЧНИЙ АНАЛІЗ

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 “напрямок 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”.

Хибне ототожнення понять *politics* і *policy* відбувається внаслідок розуміння:

- процесу вироблення політики лише як її ухвалення (прийняття рішення);
- виробників політики лише як політичних осіб;

¹ Політологія / за ред. О. В. Бабкіної. – К. : 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 / T. R. Dye. – Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1983. – P. 1.

– 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.

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);

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

⁵ Ребкало В. А. Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребкало, О. Л. Валецький, Ю. Г. Кальниш. – К. : УАДУ, 2002. – С. 18.

– із законопроекуванням, 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 чи органу місцевого самоврядування – 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 стейкхолдерів, формулювання мети вирішення

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

⁷ Телешун С. О. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – С. 130.

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 стосуватися 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 стейкхолдерів 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;

⁸ Там же. – С. 102-103.

– 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 стейкхолдерів (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:

– методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308;

– форма доповідної записки Кабінетові Міністрів щодо реалізації державної політики (Політична пропозиція), наведена в додатку 9 до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950.

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 конкретних 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).

Таблиця 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. 2).

Таблиця 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

Таким чином:

1. На відміну від політики в значенні *politics*, спрямованої на використання владних інститутів задля реалізації інтересів і потреб різних соціальних груп та індивідів, 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, аналіз 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.

3. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК КУРСУ ДІЙ, СПРЯМОВАНИХ НА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ

Вирішення певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем є сенсом *державної політики*. Зміст державної 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 державної політики як курсу дій, спрямованих на вирішення суспільних проблем, є розуміння її як *процесу* – низки цілеспрямованих споріднених рішень, ініційованих і опрацьованих протягом значного відрізка 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 наслідках (рис. 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 1 – Модель державної політики як процесу

Ресурси при цьому можуть існувати в таких формах:

- прями, 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; impact):

– *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 запропонований варіант її вирішення й ставлення яких є важливим для впровадження політики.

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

Наслідки можуть бути:

– бажаними, що збільшують користь політики;

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

Продукти й наслідки політики формують *остаточні результати політики* як процесу, хоча поняття “остаточний” є відносним, тому що наслідки політики іноді створюють нові проблеми, що потребують вирішення. Остаточні результати 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.

Натомість, в оцінюванні політики варто виходити із кількох аспектів:

– *результативність політики* (effectiveness) – міра досягнення проголошених цілей. Результативність показує, наскільки результати наблизилась до задекларованих цілей. Для визначення результативності беруть до уваги результати політики або її наслідки;

– *ефективність політики* (efficiency) – співвідношення між затратами й результатами (інколи – продуктами, інколи – наслідками). Ефективність можна вимірювати як у натуральних показниках (наприклад, продуктивність праці), так і у вартісних (якщо можна дати грошову оцінку всім затратам і результатам);

– *економічність політики* (economy) означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

Процес політики є замкненим циклом (рис. 2).

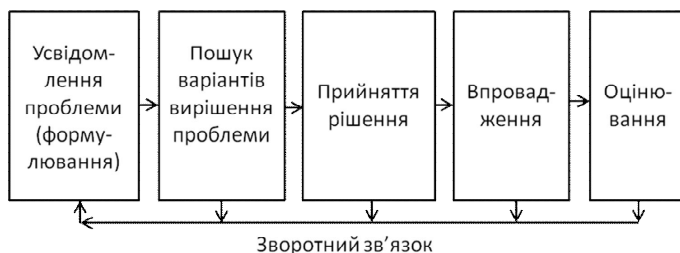


Рисунок 2 – Цикл політики

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

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.

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 думки, обрахуванням затрат як нормальним зворотним зв’язок під час реалізації цільових програм.

Проблема, придатна для аналізу державної політики, – це ситуація, 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.

Вирішення проблеми спрямоване на досягнення певної *ціль*, 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 політики мають бути “зовнішніми” стосовно проблеми: буде помилкою обрати як ціль політики вирішення проблеми, що породжує цю політику.

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.

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 варіанти досягнення цілей (вирішення проблеми) → заходи для досягнення цілей.

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 політики;

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

Ключовим критерієм формулювання варіантів політики є їхня рівноцінність.

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 впливає 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 стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів; якщо це можливо, оцінка витрат – грошова оцінка витрат для суспільства і затрат ресурсів.

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.

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 державної політики.

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 дозволяти);
- структурний (використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя).

Такий класифікаційний підхід сприяє розумінню суті державної політики й допомагає бути осторонь безпосереднього примусу (розподіл суспільних цінностей органами влади) як основи 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);
- системного впливу інструментів.

Діяльність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування завжди пов'язана з підготовкою аналітичних матеріалів під час формування й реалізації державної політики, зокрема, під час законопроектування, бюджетування, підготовки державних цільових програм, моніторингу й оцінювання політики та програм, консультацій з громадськістю.

В Україні порядок підготовки таких документів, що мають розроблятися за певними шаблонами і проходити встановлені процедури обговорення й затвердження, законодавчо унормовано. Проте невирішеною проблемою тривалий час залишається нестача фахівців високої кваліфікації, здатних чітко дотримуватися вимог законодавства щодо аналітичного обґрунтування владних рішень.

Їхньому вирішенню має сприяти унормування вимог до фахової підготовки виконавців аналізу політики та запровадження:

- персональної відповідальності керівників за формальне проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням владних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики; замовлення рекомендацій, що приховують загрози ухвалення кон'юнктурних чи підтримуваних окремими групами інтересів владних рішень;

- повного циклу 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;

- аудиту виконання, що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм;

- механізмів моніторингу й контролю дієвості державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

Підвищення рівня аналітичної озброєності державних службовців сприятиме належному виконанню вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

4. КОНЦЕПЦІЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Обґрунтування необхідності розроблення концепції

Глибока прірва, що виникла між нереформованою з радянських часів системою виконавчої влади й демократичною політичною системою, яку забезпечують вільні вибори, відкрита конкуренція легітимних груп інтересів та незалежні засоби масової інформації, обумовила низьку дієвість державної політики. Попри численні кадрові та структурні зміни, старий урядовий механізм не в змозі приймати та реалізовувати оптимальні владні рішення. Урядові структури, процедури, професійне ставлення й компетентність державних службовців не відповідають потребам сьогодення.

Існує велика небезпека виродження політики як форми регулювання соціальних відносин і виходу на перший план деструктивізму. Цей ризик суттєво загострюють:

- неефективний розподіл функцій влади й відсутність незалежності її гілок;
- взаємопов'язаність капіталу та влади, що перетворює капітал на владу, а владу – на капітал;
- перманентне захоплення владного центру регіональними елітами, які в кожному конкретному випадку не схильні співпрацювати з іншими регіональними елітами;
- перехід до виборчої системи, що надала лідерам партій можливості диктату щодо партійної маси;
- аморальність депутатського корпусу (як наслідок – уведення “імперативного мандата”);
- відсторонення інтелектуальної еліти від влади й засобів масової інформації.

З огляду на це, оптимізація механізмів вироблення державної політики та демократизації врядування є питанням надзвичайної ваги, від якого залежить саме існування України як демократичної держави. На існуючій соціально-економічній

основі та з урахуванням швидких змін, що відбуваються в світі, неможливо не лише забезпечити сталий розвиток країни й підвищення добробуту громадян, але й утримувати досягнутий рівень. Але будь-яким реформам має передувати перебудова механізмів діяльності влади, створення нової якості державного управління.

4.2. Визначення проблем, на вирішення яких спрямовано концепцію

Із 1991 року в Україні 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 публічного 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 радянських 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 виборили владу на виборах, реалізувати обраний курс дій, а громадянам, представникам бізнесу та інвесторам – 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 службовців 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:*

– пропонувані 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. Існуюча 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 дотримуються процедури розроблення політики, унеможливорює 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 державної 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.

4.3. Мета та основні завдання концепції

Метою концепції є запровадження та дотримання в Україні основних принципів належного врядування. Основними завданнями концепції є:

- формування дієвої системи органів виконавчої влади та спроможного місцевого самоврядування;
- організація професійної, нейтральної та відкритої державної служби;
- орієнтування роботи державних інституцій на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян;
- гарантування підконтрольності урядових структур політичній владі та підзвітності суспільству.

4.4. Механізми оптимізації процесу вироблення державної політики

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 слід:

– 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 функцій 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 слід:

– 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:

– запровадити 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 виконавчої 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, зокрема тих, які прийняли присягу в 2010-2015 роках, з питань аналізу політики.

4.5. Очікувані результати

Реалізація концепції забезпечить:

- формування в Україні дієвої системи органів виконавчої влади;
- появу професійної, політично нейтральної та відкритої державної служби;
- орієнтування роботи державних інституцій на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян;
- підконтрольність урядових структур політичній владі та їхню підзвітність інститутам громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

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.

Невід'ємною складовою оптимізації механізмів вироблення державної політики та демократизації врядування має стати інституалізація аналізу політики.

Для цього необхідно унормувати вимоги до фахової підготовки виконавців аналізу політики, розробити повноцінну магістерську програму з державної політики 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Література

1. Аналіз вигід і витрат : практ. посіб. / наук. ред. пер. англ. О. Кілієвич ; Секретаріат Ради Скарбниці Канади. – К. : Основи, 1999. – 175 с.
2. Аналіз вигід і витрат: концепції і практика : пер. з англ. / Ентоні Е. Боардмен, Девід Х. Грінберг, Ейдан Р. Вайнінг, Девід Л. Веймер. – К. : АртЕк, 2003. – 568 с.
3. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і матеріалів : [наук. вид.] / уклад.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2004. – 210 с.
4. Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева ; пер з фр. І. С. Микитин ; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. – К. : Алерта, 2010. – 424 с.
5. Аналіз політики для використання соціально-економічних переваг видобувних проєктів в Україні : практ. посіб. / В. В. Тертичка, Г. Л. Рязцев, С. В. Сапегін, О. В. Берданова. – К. : Псіхея, 2015. – 84 с.
6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2015. – 684 с.
7. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
8. Богдан О. Що варто знати про соціологію та соціальні дослідження? Посібник-довідник для громадських активістів та всіх зацікавлених / Олена Богдан. – К. : Дух і Літера, 2015. – 380 с.
9. Браун П. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / П. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
10. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс ; пер з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
11. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
12. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, А. Р. Вайнінг ; пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. – К. : Основи, 1998. – 654 с.

13. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. Кілієвич, В. Романов. – К. : К.І.С., 2003.
14. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і зап. учасників Програми уряд. стажування / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2006. – 388 с. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua.
15. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Основи, 2004. – 871 с.
16. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамен ; пер. з англ. О. Рябова. – Львів : Кальварія, [б. р.]. – 264 с.
17. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. пер. В. Тертичка. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
18. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / А. Горошко, Т. Нарчинська, І. Озимок, В. Тарнай. – К. : Українська асоціація оцінювання, 2014. – 32 с.
19. Дай Т. Основи державної політики / Т. Дай ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва. – Одеса : АО БАХВА, 2005. – 468 с.
20. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу / В. Данн. – Одеса : АО БАХВА, 2005.
21. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с.
22. Державна політика : підруч. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
23. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / уклад. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
24. Державна політика: аналітичні документи, підготовлені в межах проекту «Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України». – К. : [б.в.], 2002.
25. Економічна складова Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління / за ред. І. Бураковського та В. Мовчан. – К. : Ін-т економічних досліджень і політичних консультацій, 2014. – 141 с.
26. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / Кіп В. Віскузі, Джон М. Верном, Джозеф Е. Гарингтон (мол.) : пер. з англ. ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2004. – 1047 с.
27. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. – К. : Держ. контр.-ревіз. служба України; ГоловКРУ України, 2002. – 104 с.
28. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Швед. нац. Бюро аудиту; Швед. ін-т держ. упр. – К. : [б. в.], 2001. – 156 с.

29. Кирилович 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 / Александр Кирилович ; 2-е изд., испр. и доп. – Бишкек : Ун-т Центр. Азии, 2013. – 786 с.
30. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Основи, 2003. – 510 с.
31. Кілієвич О. І. Економічний аналіз державної політики : навч. посіб. / О. І. Кілієвич. – К. : НАДУ, 2012. – 96 с.
32. Кілієвич О. Інституціоналізація аналізу політики в Україні / О. Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент = Journal of Policy and Strategic Public Management : наук.-практ. журн. – 2008. – № 1. – С. 4-15.
33. Кілієвич О. Мікроекономіка для аналізу політики : підруч. / О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс. – К. : Основи, 2005. – 655 с.
34. Кілієвич О. І. Розвиток аналітичних умінь державних службовців в процесі підготовки аналітичних документів з аналізу політики / О. І. Кілієвич // 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. Білінської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської]. – К. : НАДУ, 2015. – С. 154-156.
35. Колбеч Г. К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем'янчук. – К. : КМ Академія, 2004. – 127 с.
36. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія / І. В. Кравчук. – К. : К.І.С., 2013. – 272 с.
37. Ляпін Д. В. Нові можливості регуляторної політики (для бізнес-асоціацій та неурядових організацій) / Д. В. Ляпін, М. Л. Середя. – К. : USAID ЛЕВ, 2015. – 72 с.
38. Механізми поліпшення підприємницького клімату в процесі реалізації економічних реформ в Україні : аналітична доповідь / Я. В. Бережний, О. І. Кілієвич, Д. В. Ляпін [та ін.]. – К. : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2013. – 80 с.
39. Морра І. Л. Дж. Шлях до результатів: планування і оцінювання ефективних стратегій розвитку / Імас Л. Дж. Морра, Р. К. Ріст. – К. : Аванпост-Прим, 2015. – 580 с.
40. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики / Програма Sigma ; вип. 31. – К. : КМ Академія, 2002. – 76 с.
41. Оцінювання державних політик та програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. : В. А. Ребало, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 88 с.

42. Оцінювання державних політик та програм : посіб. для виклад. з освіт.-проф. прогр. підгот. магістрів держ. упр. / Т. Англерид, А. Андерсен ; пер. з англ. – К. : Всеуито, 2003. – 151 с.
43. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал : пер. з англ. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
44. Парсонс В. Публічна політика / Вейн Парсонс. – К. : КМ Академія, 2006. – 520 с.
45. Регуляторна політика: нові можливості / за ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна і Я. Демченкова. – К. : Ін-т конкурент. сусп-ва, 2004. – 170 с.
46. Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. – К. : К.І.С., 2002. – 320 с. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua.
47. Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. Кілієвич. – К. : Вид-во УАДУ, 2002.
48. Рябцев Г. Л. Основи стратегічного планування : навч. посіб. для слухачів заочно-дистанційної форми навчання / Г. Л. Рябцев. – К. : НТЦ «Псіхея», 2015. – 72 с.
49. Скот Г. М. Документи з аналізу політики / Грегорі М. Скот // Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. Кілієвич. – К. : Вид-во УАДУ, 2002.
50. Тертичка В. В. Аналіз державної політики і політологія [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка // Політ. менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3-22. – Режим доступу : www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=34&c=596
51. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua.
52. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Політ. менеджмент. – 2007. – № 1 (22). – С. 10-23. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=152>.
53. Тест малого підприємництва (М-тест) : посібник з використання / Д. В. Ляпін ; USAID Україна. – К. : Центр Комерційного Права, 2016. – 64 с.
54. Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000-2015. Національна доповідь [Електронний ресурс]. – К. : Мінекономрозвитку України, 2015. – 125 с. – Режим доступу : www.UNDP.org.ua.
55. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003.
56. Policy Paper – A user's guide to political science [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://govthesis.site.wesleyan.edu/home/policy-paper>.

Нормативно-правові акти

57. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
58. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
59. Господарський Кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
60. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
61. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 7 жов. 2010 р. № 2591-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
62. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
63. Деякі питання проведення оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів [Електронний ресурс] : Наказ Мінекономрозвитку України від 29 груд. 2012 № 1532 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
64. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2006 р. № 361 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
65. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
66. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лис. 2008 р. № 976 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
67. Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 29 груд. 2002 р. № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14 січ. 2008 р. № 19). – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
68. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 26 сер. 2014 р. № 836 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

69. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : Закон України від 23 бер. 2008 р. № 1602 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
70. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України від 18 бер. 2004 р. № 1621-IV / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
71. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
72. Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2007 р. № 32-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
73. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лис. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
74. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2411-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
75. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жов. 2014 р. № 1699-VII / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
76. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-15 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
77. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 6 сер. 2014 р. № 385 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
78. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2004 р. № 308 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
79. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації [Електронний ресурс] : Наказ Мінрегіону України від 26 квіт. 2016 р. № 632/28762 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
80. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка [Електронний ресурс] : Наказ Мінекономрозвитку України від 13 лис. 2012 р. № 1279 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

81. Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мініфіну України від 18 січ. 2011 р. № 15 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
82. Про затвердження Порядку планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2013 р. № 968 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.ua.
83. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 сер. 2004 р. № 1017 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.ua.
84. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 трав. 2007 р. № 698 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.ua.
85. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лис. 2015 р. № 932 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.ua.
86. Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лис. 2013 р. № 835 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.ua.
87. 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 [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вер. 2014 р. № 847-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.ua.
88. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 18 вер. 1991 р. № 1560-ХІІ / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
89. Про концепцію боротьби з тероризмом [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25 квіт. 2013 р. № 230/2013 / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
90. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

91. Про паспорти бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 29 груд. 2002 р. № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14 січ. 2008 р. № 19) / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
92. Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 чер. 2012 р. № 554 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
93. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
94. Про Рахункову палату [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
95. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 трав. 2016 р. № 287/2016 / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
96. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 чер. 2016 р. № 240/2016 / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
97. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 бер. 2016 р. № 96/2016 / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
98. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 621 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
99. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016 / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
100. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 бер. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
101. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

102. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
103. Про схвалення Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лют. 2016 р. № 119-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
104. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жов. 2006 р. № 504-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
105. Про схвалення Стратегії подолання бідності [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 бер. 2016 р. № 161-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
106. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 груд. 2015 р. № 1407-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
107. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
108. Регламент Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
109. Рекомендації щодо проведення органами виконавчої влади системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань державної політики [Електронний ресурс] : схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 вер. 2010 р. № 1912-р / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
110. Типовий регламент місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жов. 2007 р. № 1270) / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
111. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Угоду ратифіковано із заявою Законом

- України від 16 вер. 2014 р. № 1678-VII / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
112. Щодо проведення електронних консультацій з громадськістю на сайті «Громадянське суспільство і влада» [Електронний ресурс] : Наказ Мін'юсту України від 13 квіт. 2009 р. № 324/7 / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
113. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

Інтернет-ресурси

114. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
115. Президент України. Офіційне інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
116. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
117. Аналіз політики для демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://policy-analysis.org>.
118. Асоціація інститутів та шкіл з державного управління Центральної і Східної Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nispa.sk>.
119. Громадянське суспільство і влада. Урядовий веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>.
120. Інститут аналізу політики і стратегій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ipas.org.ua>.
121. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ier.com.ua>.
122. Міжнародний центр перспективних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua>.
123. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (сторінка «Групи аналізу політики») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Аналіз державної політики як сфера професійної діяльності.....	5
2. Аналіз політики й політичний аналіз.....	9
3. Зміст державної політики як курсу дій, спрямованих на вирішення проблем.....	17
4. Концепція оптимізації процесу аналізу державної політики.....	25
4.1. Обґрунтування необхідності розроблення концепції.....	25
4.2. Визначення проблем, на вирішення яких спрямовано концепцію.....	26
4.3. Мета та основні завдання концепції.....	30
4.4. Механізми оптимізації процесу вироблення державної політики.....	30
4.5. Очікувані результати.....	34
Висновки.....	35
Список використаних джерел.....	37

Наукове видання

Авторський колектив:

АФОНІН Едуард Андрійович
ГОЛУБЬ Валерія Володимирівна
ГОНЮКОВА Лілія Василівна
КАРПЕНКО Олександр Валентинович
КЛІЄВИЧ Олександр Іванович
КОЗАКОВ Володимир Миколайович
КУПРІЙ Володимир Олександрович
РЯБЦЕВ Геннадій Леонідович
ТЕРТИЧКА Валерій Володимирович
ШАХОВ Валерій Андрійович

ОПТИМІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ НАЛЕЖНОГО СУСПІЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ

Наукова розробка

Київ
НТЦ «Псіхея»
2016

Підписано до друку 09.12.2015.
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 3,24. Ум.-друк. арк. 2,79.
Наклад 100 прим.

Науково-технічний центр «Псіхея».
04080, Київ-80, вул. Фрунзе, 40 Г, тел. (+38 044) 234-68-39.
E-mail: oil@ukroil.com.ua.
Свідоцтво серії ДК № 4412 від 17.09.2012.