

**Професійні компетентності в сфері аналізу політики
та практика його виконання:
порівняльний приклад України і окремих країн Центральної Азії**

Олександр Кілієвич,

доцент Національної академії державного управління

Процедури вироблення державної політики в країнах Шовкового Шляху мають відповідати високим стандартам, передбаченим концепцією належного врядування. При цьому важливу роль відіграють не тільки чинні норми законодавства, але й унормована практика підготовки державних рішень в рамках процедур аналізу політики, адже при запровадженні координації інтересів у міжнародному співробітництві має значення здатність урядовців і залучених експертів різних країн розуміти фахову мову щодо оцінювання результатів і наслідків заходів для країни й окремих стейкхолдерів політики.

Під **аналізом державної (суспільної) політики** (АДП) розуміється процес і процедури: а) вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращий серед можливих варіантів дій, що розв'язують суспільні проблеми; б) моніторингу й оцінювання результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях.

Грунтуючись на нашому досвіді розробки і підготовки навчальних і тренінгових програм з аналізу політики в Україні та в країнах Центральної Азії (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан) для державних службовців та представників експертної спільноти, ми провели порівняльний аналіз успішності виконавської діяльності у сфері державної політики, зокрема, з аналізу політики і професійних компетентностей і компетенцій в цій галузі.

Компетенції / компетентності в галузі аналізу політики. Насамперед, слід зробити низку зауважень стосовно визначень і тлумачень окремих важливих понять. У словниках можна знайти такі визначення основних понять "компетенція"/"компетентність": компетенція – це здатність робити щось належним чином; компетентність – це важливі навички, які необхідні для виконання роботи. Інколи ці поняття розглядають як синоніми при об'єднанні їх значень – як наявність певних засадничих вмінь і навичок, а також здатність успішно їх застосовувати в практичній діяльності¹⁴¹.

Які компетенції необхідні для досягнення успіху в області аналізу політики? Так, в описі магістерської програми з державної політики (*MPP*) Школи

¹⁴¹ У Законі України «Про вищу освіту» (від 1.07.2014р.) зазначено, що компетентність – це «динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти».

Геллера зазначається, що існує чотири головних «стовпи» результативного аналізу політики¹⁴²:

- міждисциплінарне мислення;
- досвід експертної роботи в конкретній галузі політики;
- навички спілкування;
- практичний досвід роботи у відповідній галузі.

Це передбачає надбання таких ключових компетентностей як¹⁴³: найвищий рівень навичок професійних комунікацій; здатність застосовувати статистичні дані, кількісні та якісні методи їх аналізу; оволодіння інструментами оцінювання суспільної політики та програм; теоретичне і практичне розуміння того, як організовані та функціонують установи (інститути), що пов'язані з розробкою політики; розуміння того, як домінуюча ідеологія країни, інститути влади, групи інтересів, політичні партії та лідери здатні формувати державну політику; глибокі знання в конкретній галузі соціальної політики тощо.

Як інший приклад наведемо вимоги до компетентності в програмі *MPP* у Школі «*Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health*»¹⁴⁴: усвідомлювати ключові принципи, статистики, менеджменту, соціальних і поведінкових наук та застосовувати їх для відповідних питань політики; описувати і застосовувати моделі, які використовуються для аналізу і формування державної політики; збирати, аналізувати і синтезувати інформацію для оцінки варіантів політики; використовувати загальні емпіричні методи аналізу політики, включно з аналізом витрат і вигід, економічного оцінювання; збирати, систематизувати і узагальнювати інформацію з метою аналізу, імплементації та оцінювання діяльності у сфері державної політики; інтегрувати професійні навички, включно з менеджментом проектів, комунікаціями, створенням команд для дієвої роботи з політиками, спільнотами та іншими стейкхолдерами.

Професійне виконання процедур аналізу політики в уряді повинно бути спрямоване на кращу імплементацію державної політики в інтересах сталого розвитку. Для країн з перехідною економікою повинна бути можливість отримати позитивні результати, які були сформульовані в дослідженні М.Баймирзаєвої на досвіді країн Центральної Азії¹⁴⁵:

- **сприяння впровадженню більш результативної політики** шляхом виявлення і систематичного порівняння можливих рішень щодо чітко сформульованих цілей (критеріїв). Слід зазначити, що критерії повинні бути

¹⁴² The Heller MPP at Brandeis University, competencies. – <http://heller.brandeis.edu/mpp/competencies/index.html>.

¹⁴³ The Heller MPP at Brandeis University, competencies. – <http://heller.brandeis.edu/mpp/competencies/index.html>.

¹⁴⁴ Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, MPP Program "Health Policy & Management" Competencies. – <http://www.jhsph.edu/departments/health-policy-and-management/degree-programs/master-of-public-policy/competencies-lo.html>.

¹⁴⁵ Baimyrzaeva M. *Policy Analysis as a Profession in Government: Who Does What and How*. – Institute of Public Policy and Administration, 2013. Occasional paper No.29. Bishkek, University of Central Asia.

засновані на конкретних обставинах країни. На жаль, порівняння рішень і використання локальних критеріїв часто відсутні, а замість цього рішення часто засновані на упереджених поглядах керівництва або некритичного запозичення з інших країн або від донорів;

- **визначення найменш витратного рішення** з метою економії коштів платників податків. Коли проблема і пропонувані рішення не правильно визначені і ретельно не проаналізовані, уряд може ухвалити помилкове рішення, витрачаючи кошти, але не вирішуючи первісну проблему;

- **захист суспільних інтересів** і запобігання необґрунтованого втручання з боку приватних інтересів, щоб уникнути «зупинки на середині дороги». Це потребує ретельного аналізу проблеми і пропонуваніх проектів рішень, а також обґрунтування рішень на основі чітких критеріїв, що сприяє вищій убезпеченості від корупції.

Тож не дивно, що уряди, які займають високі позиції за показниками людського розвитку, приділяють особливу увагу прагматичному аналізу політики в процесі прийняття рішень. Вони, як правило, вимагають рішень щодо політики на основі ретельного аналізу нейтральними і кваліфікованими аналітиками політики. Крім того, уряди в успішних країнах вимагають, щоб потенційні рішення були широко обговорені з основними зацікавленими сторонами ще до прийняття відповідної політики. На відміну від цього, в країнах з низькими показниками розвитку рішення швидше засновані на особистих, приватних, ідеологічних і політичних міркуваннях, ніж на прагматичному підході, орієнтованому на суспільні інтереси.

Нові вимоги до компетентності в області аналізу політики з'являються в рамках підходів до **розробки політики, що базуються на доказових фактах** (*evidence based policy-making*), така тенденція є домінантною в розвинутих країнах відповідно до принципів належного врядування. Вироблення політики при цьому фокусується на використанні урядовцями:

- даних високої якості;
- реальних, перевірених доказів і свідчень;
- прозорих процедур підготовки й ухвалення рішень;
- належно підготовлених, кваліфікованих аналітиків політики;
- достатньої політичної підтримки.

Аналіз політики на основі доказових фактів дозволяє підвищити якість оцінки впливів політики завдяки поглибленню аналізу: 1) проблем; 2) навколишнього середовища політики; 3) детермінантів політики; 4) стейкхолдерів.

Вироблення політики та аналіз політики в Таджикистані. У Республіці Таджикистан (РТ) існує президентська форма правління в достатньо жорсткій авторитарній формі. Президент є главою держави і главою виконавчої влади. Відповідно до Конституції РТ, президент «визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики республіки» Уряд РТ лише «бере участь у

здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики Республіки Таджикистан»¹⁴⁶.

У Таджикистані через політичні міркування і співзвучність слів «*policy*» і «*politics*» у державній мові уникають використовувати терміни, пов'язані з політикою (формування, розвиток, аналіз), побоюючись, що це буде сприйнято у розумінні саме «*politics*» – політична діяльність. Як заміна для політики використовується термін «стратегія» (стратегії розвитку тощо).

Формально, відповідно до законодавства, уряд «забезпечує ефективне управління економічними, соціальними і культурними сферами і реалізацію законів, подання до парламенту соціально-економічних програм». Він має широкі повноваження в економічній, фінансовій, соціальній та гуманітарній сферах. Проте фактично основним аналітичним центром щодо прийняття до розгляду і підготовки проектів рішень є Виконавчий апарат Президента, чий повноваження і діяльність визначаються Указами Президента (2002р., 2014р.). Місія виконавчого апарату полягає в координації здійснення національної політики в галузі розвитку, забезпечення діяльності Президента Республіки Таджикистан, в тому числі діяльності Уряду. Діяльність Виконавчого апарату, в першу чергу, спрямована на аналіз макроекономічної ситуації, розробку стратегічних ініціатив, перспектив і моніторингу здійснення політики, координації процесу реформ, визначення пріоритетів в області розвитку, а також розробку обґрунтованих пропозицій.

Як зазначає Ш.Асадов¹⁴⁷, установою, спеціально створеною для фактичної реалізації деяких завдань в галузі аналізу політики, є Центр стратегічних досліджень при Президентові РТ. Центр був створений при Інституті економічних досліджень Міністерства економіки Республіки Таджикистан, щоб задовольнити потреби виконавчої влади для більш ретельного аналізу. Відповідно до свого Статуту, Центр є державною інформаційно-аналітичною організацією, що підпорядковується безпосередньо Президентові. Незважаючи на свій мандат в якості керованого державою мозкового центру, Центр не займається аналізом варіантів і моделюванням сценаріїв розвитку державної політики, а функціонує в якості додаткового джерела і каналу для контрольованої державою соціально-політичної і безпекової інформації.

Більшість галузевих міністерств в Таджикистані мають підрозділи, відповідальні за аналітичну роботу. Проте їх здатність аналізувати тенденції і проблеми, а також розробити рішення, дуже обмежена. Діяльність значної частини міністерських аналітичних підрозділів зосереджена на підготовці довідок й коротких інформаційних повідомлень.

¹⁴⁶ Конституційний Закон Республіки Таджикистан «Уряд Республіки Таджикистан», в редакції Закону від 22.04.2003р. ст. 13.

¹⁴⁷ Asadov Sh. The Policy Process in Government in Tajikistan: Recent Dynamics, Challenges and Opportunities. Institute of Public Policy and Administration, 2014. Working paper No.28. Bishkek, University of Central Asia. P.10

Міжнародний досвід підкреслює важливість участі недержавних суб'єктів у процесі вироблення державної політики. Проте в Таджикистані такі суб'єкти є маргінальними і мають обмежений вплив на процес розробки політики¹⁴⁸.

Слід зазначити, що в країні прийнято багато нормативних актів, проте реалізуються вони при низькому потенціалі виконавців. Часто проект закону містить високу ступінь плутанини між різними визначеннями в рамках одного законодавчого акту. Більше того, державна служба, як зазначає Ш.Асадов, має низький потенціал для реалізації рішень, через що виникають сумніви щодо корисності відповідних нормативних актів¹⁴⁹.

Отже, якщо розглядати питання, які традиційно використовуються при аналізі політики, Таджикистан розробив різні програмні документи щодо основних напрямів державної політики на центральному і місцевому рівнях. На жаль, в країні не унормована практика аналізу регуляторних впливів при розробці проектів нормативно-правових актів.

Вироблення політики та проведення аналізу політики в Киргизстані.

Киргизька Республіка (КР) має парламентсько-президентську форму правління, де роль президента в процесі розробки політики (якщо зосереджуватись на тексті Конституції, не спираючись на чинну практику) є декларативною. У Конституції КР у явному вигляді не сформульовано, який саме орган влади визначає і формує державну політику, а у ст. 88 вказується, що уряд лише реалізує внутрішню і зовнішню політику держави».

Водночас в Конституційному законі «Про Уряді Киргизької Республіки» (від 18.06.2012р.) вказано, що при здійсненні своїх повноважень Уряд керується програмою діяльності, схваленою парламентом. Програма є основою державної політики уряду, визначає основні напрями внутрішньої політики. Вона відображає поточний стан основних пріоритетів і завдань розвитку країни; цілі і завдання; час і фінансову підтримку для реалізації програми; очікувані результати. Це вказує, що досі уряд за законодавством є ключовим гравцем (разом з парламентом) й у формуванні, а не тільки реалізації державної політики.

Як зазначає киргизька дослідниця Ч.Ногойбаєва¹⁵⁰, в останні два десятиліття впровадження урядових реформ управління з децентралізації політичної та адміністративної влади в Киргизстані створили умови для впровадження нових підходів до формування політики і прийняття управлінських рішень. Це включає в себе процедури аналізу політики як інструменту в процесі прийняття рішень та врахування різних інтересів в такому процесі щодо

¹⁴⁸ Asadov Sh. The Policy Process..., p.12.

¹⁴⁹ Asadov Sh. The Policy Process..., p.13.

¹⁵⁰ Nogoibaeva Ch. Policy Making in the Executive Branch of the Government of the Kyrgyz Republic. Institute of Public Policy and Administration, 2014. Working paper No.29. Bishkek, University of Central Asia. **P.3-4.**

державної політики. За підтримки міжнародних організацій місцеві експерти, аналітики, неурядові організації (НУО) і активісти громадянського суспільства стали брати активну участь в розробці урядових рішень. Завдяки спільним зусиллям цих інститутів процес формування політики в КР став більш відкритим як для громадянського суспільства, так і для бізнесу.

Важливі стимули для цих подій створили зміни в політичній системі, викликані подіями 2010р. Прийняття нової конституції призвело до переходу від авторитарного президентського правління до президентсько-парламентської форми правління. Це створило нові можливості для деконцентрації центрів влади і розширення реформ. Конституція 2010р. визначила ключову роль виконавчої влади в ухваленні рішень і наголосила на прозорості і відкритості процедур підготовки рішень, створила новий імпульс для розширення розпочатих реформ. На цьому етапі ключовою є роль державних регулятивних і адміністративних органів, проте потребується співпраця з усіма зацікавленими сторонами, оскільки, на думку Ч.Ногойбаєвої, ніхто окремо не володіє повним спектром знань, навичок і ресурсів, необхідних для вирішення існуючих соціально-економічних проблем¹⁵¹.

Вироблення політики та проведення аналізу політики в Україні.

Україна, як і Киргизстан, має де-юре парламентсько-президентську форму правління. Згідно з Конституцією, Верховна Рада України визначає внутрішню і зовнішню політику, а Кабінет Міністрів їх здійснює. Проте де-факто у формуванні політики дуже важлива, якщо не вирішальна роль належить Президентові країни і створеній відповідно до його указів Адміністрації Президента.

Реалізація процедур аналізу політики в сучасному розумінні цього поняття почалася в Україні орієнтовно з 2000р., коли черговий уряд проголосив курс на те, щоб демократизувати і зробити більш прозорими процедури прийняття урядових рішень. Упродовж останніх 15 років у країні накопичено значний позитивний досвід у сфері аналізу політики, що закріплено на законодавчому рівні, в численних нормативних актах. Принаймні у п'яти сферах діяльності влади впроваджені процедури аналізу політики¹⁵²:

- регламентування діяльності органів влади, включно з визначенням процедур підготовки урядових рішень, їх моніторингу та оцінювання;
- розробка державних (галузевих і регіональних) цільових програм;
- реалізація бюджетного процесу на основі програмно-цільового підходу;
- аналіз регуляторних впливів проектів, програм і політики;
- аудит ефективності виконання бюджетних програм (*performance auditing* – тобто, аудит виконавської діяльності).

¹⁵¹ Nogoibaeva Ch. Policy Making..., p.5.

¹⁵² Kiliievych O. Policy Analysis Institutionalization in Ukraine. – www.ipas.org.ua/doc/journal/2008/01/jpspm_2008_01_p004.pdf.

Крім того, були регламентовані вимоги до професійної компетентності відповідних державних службовців. У цьому питанні вирішальним слід вважати ухвалення нового Закону України «Про державну службу», де в ст.1 визначається: «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) **аналізу державної політики** на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів». Проте в національному законодавстві досі відсутнє чітке визначення, що саме розуміється під аналізом політики, а це ускладнює формування вимог до компетентостей відповідних фахівців у магістерських програмах з публічного управління та адміністрування (до 2016 р. – з державного управління).

Іншим важливим напрямком впровадження процедур аналізу політики є співробітництво між урядом і громадянським суспільством в рамках регламентованих процедур для залучення громадськості до участі в процесі розробки політики. Це передбачає врахування інтересів зацікавлених сторін, не лише консультації з громадськістю, але й її залучення до формування альтернатив політики, до громадського моніторингу її реалізації, до оцінювання наслідків. Проте стан соціально-економічного розвитку країни засвідчує, що аналіз політики в Україні ще не став рушійною силою на шляху сталого розвитку. Основним симптомом проблемної ситуації в рамках реалізації аналізу політики в Україні та його професійної підтримки є низька якість реалізації навіть тих процедур, що передбачені законодавством.

Аналіз регуляторних впливів (АРВ) в Україні та країнах Центральної Азії. Процедури АРВ найбільш повно відображають підходи аналізу політики до підготовки й ухваленню державних рішень. Під АРВ зазвичай розуміється *ex-ante* аналіз наслідків пропонованого органами влади регулювання та/або *ex-post* аналіз чинного регулювання. АРВ *ex-ante* передбачає визначення проблем, що спричиняють ініціювання нових регуляторних норм, визначення цілей регулювання, порівняння кількох варіантів вирішення проблема включно і з варіантом статус-кво (із застосуванням, як правило, аналізу вигід і витрат для визначенні ефективності варіантів) та винесення рекомендації щодо доцільності регулювання. *Ex-post* АРВ передбачає оцінку результативності та ефективності дії регуляторної норми на підставі аналізу даних моніторингу виконання норми (по визначному на етапі *ex-ante* колу індикаторів) та ухвалення рішення щодо подовження або скасування дії норми.

АРВ впроваджено більше ніж у 90 країнах світу, зокрема, у всіх країнах з високим рівнем доходу – членах ОЕСР. В Україні початок впровадження АРВ можна віднести до 1998р., у Киргизії – 2004р. У Таджикистані, як зазначалося вище, подібна практика відсутня, проте досить багатий досвід нагромаджено в Республіці Казахстан (РК), де це було започатковано ще у 1998р. У всіх трьох

зазначених країнах останніми роками (2014-2016рр.) відбулася масштабна реорганізація правил проведення АРВ в рамках адміністративних реформ¹⁵³.

В Україні спеціальними повноваженнями щодо АРВ наділена Державна регуляторна служба, в Казахстані та Киргизії – міністерства економіки. Найбільш істотні відмінності між унормованими в країнах процедурами проведення АРВ наступні: 1) В центрально-азійських країнах передбачено аналіз всіх законопроектів, що містять регуляторні норми стосовно підприємництва, тоді як в Україні – тільки тих, що ініційовані урядом; законопроекти, ініційовані народними депутатами, не підпадають під вимоги процедур АРВ через відсутність такої вимоги в Законі про Регламент Верховної Ради України. 2) В Україні передбачені АРВ як *ex-ante*, так і *ex-post* (останнє – за Методикою відстеження результативності регуляторного акта), тоді як в Киргизії моніторинг результатів дії регуляторних норм хоч і передбачено, проте законодавчо не визначені процедури розгляду результатів моніторингу, а в Казахстані аналіз *ex-post* взагалі не передбачений. Спільними недоліками для всіх трьох країн є слабкість аналізу передбачуваної ефективності регуляторних норм, поверховий аналіз відхилених альтернативних варіантів, переоцінка сумарних позитивних ефектів від впровадження норм, що відображає інтереси їх ініціаторів (лобістів) і недооцінка негативних наслідків.

Проте всі три країни займають доволі пристойні місця в новому дослідженні Світового Банку «Глобальні індикатори з регуляторного врядування» (*Global Indicators of Regulatory Governance*) за 2016 р.¹⁵⁴, де Україна з показником 5.2 (із максимально можливих 6 балів) займає 27-30 місце серед 187 представлених країн світу, Киргизія – 42-44 місце (показник 4.8), Казахстан – 45-48 місце (показник 4.6)¹⁵⁵. Це засвідчує наявність певного прогресу у впровадженні процедур аналізу політики в зазначених країнах протягом останніх 20 років.

¹⁵³ В Україні АРВ унормовано Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. та Постановою Кабміну «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004р. (з урахуванням масштабних змін, внесених Постановою Кабміну від 16.12.2015р.); у РК – «Підприємницьким кодексом Республіки Казахстан» від 29.10.2015р. та Наказом Міністра національної економіки Республіки Казахстан «Про затвердження Правил проведення і використання аналізу регуляторного впливу регуляторних інструментів» від 30.2015р.; у КР – Законом Киргизької Республіки «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки» від 20.07.2009р. та Постановою Уряду КР «Про затвердження Методики проведення аналізу регулятивного впливу нормативних правових актів на діяльність суб'єктів підприємництва» від 30.09.2014р.

¹⁵⁴ The World Bank. Global Indicators of Regulatory Governance. -

<http://rulemaking.worldbank.org/>

¹⁵⁵ У зазначеному дослідженні 16 країн, серед них США, Канада, Велика Британія, ЄС (у цілому) отримали максимальний бал 6.0, Німеччина має такий саме результат як і Україна – 5.2, Росія з балом 4.0 займає 55-64 місце, а Китай з балом 2.0 – 91-94 місце.