

Щербак Наталія Василівна

кандидат наук з державного управління, головний науковий співробітник

Інституту законодавства України

ORCID: 0000-0002-2978-3606

e-mail: nvsh2016@gmail.com

**УПРОВАДЖЕННЯ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ У ДІЯЛЬНІСТЬ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ)**

Досліджено актуальні питання розробки та упровадження аналізу політики у діяльності органів державної влади. Дано визначення аналізу політики як діяльності зі створення знань про процес вироблення політики й у ході цього процесу. Аргументовано, що особливого значення набуває використання цього інструменту в умовах модернізації державного управління та реалізації парламентської реформи. Всебічно проаналізовано питання причини виникнення та історичної еволюції аналізу політики як в Україні, так і в інших зарубіжних країнах. Визначено та дано комплексну характеристику трьох основних етапів виміру аналізу публічної політики, що розрізняються між собою за часом здійснення аналізу, а саме: перспективний, ретроспективний, інтегрований. На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо упровадження аналізу політики у діяльність органів державної влади, зокрема Апарату Верховної Ради України.

Ключові слова: аналіз політики; державне управління; реформа; парламент; уряд; рішення; модернізація; інструмент; ефективність.

Постановка проблеми. В умовах модернізації державного управління та реалізації парламентської реформи постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування органів державної влади, зокрема Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат), а також розбудови їх кадрового та інституційного потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн.

Враховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р., у лютому 2016 р. Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються питань удосконалення взаємодії між Урядом та Парламентом, зокрема з питань аналізу політики [1].

Постанова Верховної Ради України “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної

Ради України” від 17.03.2016 р., прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи, розбудови кадрового та інституційного потенціалу Українського Парламенту та його Апарату [2]. З огляду на це, одним із найважливіших завдань має стати удосконалення законодавчого процесу. Важливим інструментом для досягнення цього завдання має стати використання інструменту аналізу політики.

Одночасно доцільно зазначити, що важливим чинником для упровадження інструменту аналізу політики у діяльність усіх органів державної влади стало ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. [3].

В умовах реалізації широкомасштабної реформи державного управління та парламентської реформи як перед законодавчою, так і виконавчою гілками влади постають нові виклики, пов’язані з питаннями підвищення ефективності їх діяльності, покращення якості прийнятих рішень, удосконалення законодавчого процесу тощо. Водночас зарубіжний досвід та кращі практики інших країн свідчать про те, що інструмент аналізу політики може стати дієвим інструментом для вирішення цих та інших проблем, а також покращення діяльності усіх органів державної влади загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням аналізу політики в державному управлінні почала приділятися значна увага як з боку науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили: В. Бакуменко, М. Білинська, О. Босак, М. Газізов, Р. Герцог, В. Гошовська, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, О. Кілієвич, В. Князев, О. Копиленко, В. Костицький, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, В. Мироненко, Н. Нижник, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Тертичка та інші.

Одночасно питання ефективнішого використання інструменту аналізу політики в діяльності різних органів державної влади залишається ще недостатньо вивченим. З огляду на це та з урахуванням завдань широкомасштабної реформи державного управління та парламентської реформи, що реалізуються на сьогодні в Україні, є актуальним та необхідним завданням продовжити вивчення різних аспектів інструменту аналізу політики, а також розробки практичних рекомендацій щодо його практичного застосування у діяльності органів державної влади, зокрема Апарату.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження наукою державного управління такого питання, як аналіз політики, є досить складним та комплексним завданням. По-перше, наука державне управління – це досить нова галузь у спектрі гуманітарного циклу української науки; вона не просто є міждисциплінарною, а є новою в силу тих кардинальних змін, які відбуваються у посттоталітарному суспільстві. По-друге, українські політики та державні службовці тільки вчаться активно використовувати у своїй

поточній діяльності, зокрема щодо вироблення управлінських та політичних рішень. Доцільно зазначити, що аналіз політики досі залишається маловідомим інструментом для як для управлінців, так і для більшості українських громадян, що значно ускладнює його подальше впровадження у діяльність органів державної влади.

Метою статті є дослідження інструменту аналізу політики, а також особливостей його упровадження в органах державної влади в умовах модернізації системи державного управління та реалізації парламентської реформи.

Виклад основного матеріалу. У демократичному суспільстві методи прийняття рішень на вирішення певних суспільних проблем і, відповідно, на забезпечення виконання певної політики є інструментом залучення якомога ширшого кола експертів та громадськості до процесів формування публічної політики. Своєю чергою, прийняття будь-якого рішення – управлінського чи політичного – для його належної легітимації має відбуватися відповідно до певних, попередньо встановлених і для всіх прийнятних, правил та процедур [4].

Одним із найважливіших етапів цього комплексу процедур є аналіз політики, метою якого є напрацювання оптимального рішення задля вирішення певної суспільної проблеми. Але перш ніж глибше розкрити значення терміна “аналіз публічної політики”, розглянути, яку мету він переслідує, хто його здійснює та що його виокремлює серед інших аналітичних методів, орієнтованих на практичне застосування, необхідно відповісти на загальне запитання: що таке публічна політика, як вона формується й здійснюється і взагалі, чи потрібна вона тим, хто не планує займатися професійною політичною чи дослідницькою діяльністю?

І це тільки найвідоміші й найпростіші визначення. У філософській літературі термін “політика” (грец. *πολιτικά* – мистецтво управління державою) з’явився з однойменним трактатом Аристотеля про державу та засади теорії врядування (335 – 322 до н. е.). До кінця XIX ст. термін використовувався майже винятково щодо ієрархічно-владних відносин у відповідному територіальному формуванні, взаємодії тих, хто наділений владними повноваженнями, і тих, хто залежить від здійснення цих повноважень. По суті, аристотелівські уявлення про державу як формування, яке складається з п’яти суспільних прошарків (чиновництво, військо, торговці, ремісники та селяни), залишалося домінуючим [5].

Із розвитком суспільних наук уявлення про державу змінювалися відповідно. Були й регіональні відмінності, що пізніше призвели до різних політологічних підходів щодо ролі, здійснення повноважень і інституційного складу держави. Досить згадати В. Вілсона, який своїми академічними працями сформував уявлення щодо ролі і важливості держави на американському континенті (його друга книга має назву “Держава”, вона була настільною книгою в суспільних дисциплінах, що розглядали діяльність держави та громадян до 20-х рр. XX ст.). М. Вебер, з іншого боку,

сформував континентальні підходи до понять “держава” і “політика”, увівши у політологічний лексикон визначення “бюрократія” [6].

Наукові і прикладні підходи до держави і політики як окремих понять суспільного життя значно розширилися і набули академічних масштабів, а в міжвоєнний період і одразу ж після Другої світової війни викристалізувалися у виділення окремої дисципліни (спочатку політичної науки, а потім і врядування (адміністрації)). Розуміння політики збагатилося новими гранями та постало як складний предмет прикладних і академічних досліджень [7, 8].

Доцільно зазначити, що сфера політики охоплює питання державного устрою, управління країною, керівництво різними суспільними групами людей, політичну боротьбу політичних партій, політичних рухів тощо. У політиці відображаються корінні, життєві інтереси соціальних спільнот, класів.

Деякі науковці зазначають, що “поняття політики має надзвичайно широкий сенс і охоплює всі види діяльності самостійного керівництва: говорять про валютну політику банків, про дисконтну політику імперського банку, про політику профспілки під час страйку; можна говорити про шкільну політику, політику міської або сільської общини, політику розумної дружини, яка прагне управляти своїм чоловіком”. Погоджуємось із визначенням про те, що політика – це сфера діяльності, пов’язана з відносинами між класами, націями та іншими соціальними спільнотами, основою яких є проблема завоювання, утримання і використання державної влади. Зміст політики визначається інтересами класу або союзу класів. Будь-яка суспільна проблема є політичною, якщо її вирішення прямо або опосередковано пов’язане з проблемою влади [9].

Політика – це також практичні відносини, ідеологія, що визначається рухом економічних процесів і є надбудовою над економічною базою суспільства. Економічні інтереси, врешті-решт, є соціальною причиною політичних дій. Політика – концентроване відображення не тільки економічних, але й інших потреб соціальних спільнот, класів, соціальних верств, має істотний вплив на всі структурні елементи надбудови [10].

Розширимо термін “політика” нашим більше акцентованим предметом практичного зацікавлення і дослідження, додавши означення “публічний”. У спеціалізованій літературі немає загальноприйнятого визначення поняття “публічна політика”. Основним предметом дослідження політик є окремі їх прояви: економічна політика чи бюджетна, соціальна, аграрна, імміграційна, природоохоронна тощо. Структурно, на рівні інституцій публічного врядування, ці політики формуються й здійснюються міністерствами та іншими урядовими структурними підрозділами, законодавчим органом, органами місцевого самоврядування [11].

Відповідно до цього, найважливішими інституціями у процесі формування, затвердження, впровадження і оцінювання ефективності публічних політик в Україні є Уряд (Кабінет Міністрів) і Парламент (Верховна Рада).

Незважаючи на відсутність єдиного загально визнаного формулювання поняття “публічна політика”, все ж є низка визначень цього суспільно-політичного феномену, що використовуються аналітиками та експертами, які беруть активну участь у формуванні, впровадженні, оцінюванні або ж дослідженні дієвості окремих політик.

Звернемо особливу увагу на те, що всі ці визначення базуються на показникові динаміки (дія або відсутність дії на вирішення суспільної проблеми).

Окремі практики та науковці й експерти зазначають ще й таку важливу характеристику публічної політики, як її циклічність, тяглість у часі її наслідків.

Циклічність процесу публічної політики означає, що визначення цього терміна охоплює значно ширше коло процесів, ніж планування, законотворчість і нормотворчість, розробка імплементаційних планів та оцінка результатів їх виконання (впровадження). З огляду на це, публічна політика є чи не найголовнішим інструментом, завдяки застосуванню якого регулюється, впорядковується і прогресує суспільне життя в країні.

Як окрема академічна дисципліна, публічна політика виокремилася в середині 60-х рр. XX ст. спочатку в університетах Сполучених Штатів Америки, а потім і в Європі. Головним поштовхом для цього стала повоєнна економічна реконструкція в Європі по завершенню Другої світової війни. Але корені цього процесу сягають ще передвоєнних 40-х рр. XX ст. і навіть далі. Першою “ціллю” дослідників були такі сектори публічної політики, як охорона здоров’я та водопостачання. Після цього успішний досвід вирішення проблем у цих секторах спричинив поширення академічних підходів на інші сектори, такі як містопланування, освіта, охорона довкілля тощо [12].

У роки після Другої світової війни однією з систематичних спроб розробки спеціального політичного напрямку в межах суспільних наук стало видання “Науки про політику: новітні дослідження предмета й методології” (1951 р.) за редакцією політологів Д. Лернера й Г. Д. Ласвела. “Науки про політику”, як зазначав Г. Ласвел у вступі, не обмежувалися теоретичними цілями науки, вони також ґрунтувалися на практичній орієнтації. Окрім того, мета наук про політику полягала не просто в тому, щоб зробити внесок у процес прийняття ефективніших рішень, але й у створення знання, необхідного для вдосконалення практичного аспекту демократії. Отже, особливий наголос робиться на науках про політику демократії, кінцевою метою яких є реалізація принципу людської гідності в теорії і на практиці [13 – 17].

Тут присутній старший акцент на науці як інструменті людського прогресу. Окрім цього, очевидна відданість конкретним людським цінностям – демократії й людській гідності. Хоча деякі оглядачі заклеїли цей подвійний наголос на науці й цінностях як термінологічне протиріччя, він може також сприйматися як спроба повторного впровадження етичного й морального дискурсу в прикладні суспільні науки. Замість припущення про суспільну науку як “служницю” людського прогресу, яке здебільшого висувалося філософами й

науковцями на межі XVIII – XIX ст., потрібно було визначити цінності, на яких будувався “прогрес”. У цьому аспекті перші роботи в галузі наук про політику виявляють деякі вражаючі аналогії з ранніми спробами визначити базис критичної суспільної науки. Мета полягала не просто в прогнозуванні на основі наукового дослідження того, що має статися, а в сприянні процесу формування умов для задоволення людським існуванням [18].

У повоєнний період зрушення в бік “аналіцентричного” бачення почасти врівноважувалося швидким розвитком приватних фондаций, чия місія полягала в підтримці досліджень у сфері суспільних і гуманітарних наук. Приблизно 70% всіх фондаций, що налічували в 1969 р. майже 5500, було засновано після 1950 р. Протягом того самого періоду федеральний уряд розпочав виділяти фінансові ресурси на проведення прикладних і політико-релевантних досліджень у галузі суспільних наук, хоча природничі науки продовжували отримувати лівову частку від повного обсягу публічної фінансової підтримки наукових досліджень. У 1972 р. суспільні науки отримали приблизно 5% від усіх наявних федеральних фінансових ресурсів, виділених на науково-дослідну роботу. Протягом періоду 1980 – 1989 рр. фінансування прикладних і фундаментальних досліджень у галузі суспільних наук скоротилося приблизно на 40% у незмінних доларах.

До середини 70-х рр. XX ст. давній заклик Д. Ласвела до політичної орієнтації у суспільних науках набув значною мірою інституційної форми. У кожній із суспільствознавчих дисциплін були створені спеціальні організації, що цілеспрямовано займалися прикладними й політико-релевантними дослідженнями, зокрема Організація досліджень політики (політологічна галузь), Товариство з вивчення соціальних проблем (соціологічна галузь) і Товариство з психологічних досліджень соціальних питань (психологічна галузь).

У 80-х рр. XX ст. процес інституціоналізації зробив іще один крок уперед завдяки створенню міждисциплінарних професійних асоціацій, наприклад Асоціації державної політики й управління (галузі економіки й політології) і Соціо-Економічне Товариство (галузі соціології й економіки). Обидві асоціації проводили регулярні щорічні наукові конференції, а одна заснувала журнал наукових записок “Журнал аналізу політики й управління”, що об’єднав два раніше створених журнали (“Державна політика” і “Аналіз політики”). Новий журнал додав розмаху й глибини основному напряму політологічних журналів, започаткованих наприкінці 70-х – на початку 80-х рр. XX ст. (“Науки про політику”, “Журнал досліджень політики” і “Огляд досліджень політики”). Окрім цих журналів, існувало декілька сотень інших, що зосереджували увагу на системі охорони здоров’я, соціального забезпечення, освіти, карного судочинства, науки й технології та інших сфер політичної проблематики [19, 20].

У 70-х рр. XX ст. у провідних університетах відкрилися нові аспірантські програми й наукові ступені в галузі аналізу політики, почасти завдяки фінансовій підтримці, наданій Програмою досліджень публічної політики й соціальної

організації фундації Форда. Більшість провідних університетів має центри або інститути досліджень політики, перелічені в Енциклопедії асоціацій разом із декількома тисячами неуніверситетських організацій, що проводять дослідження політики, більшість із яких було засновано після 1950 р.

Один із способів наочного представлення історичного розвитку аналізу публічної політики полягає у тому, щоб розглянути еволюцію спеціалізованого знання як частину шляху до “постіндустріального суспільства”, тобто до суспільства, яке все більше скеровується освіченим професійно-технічним класом. Постіндустріальне суспільство, що є подальшим розвитком моделей вироблення політики й соціальної організації індустріального суспільства, може бути охарактеризоване в термінах, які безпосередньо стосуються оцінювання історичної еволюції й значення аналізу політики, а саме:

Посилення статусу теоретичних знань. Хоча найдавніші цивілізації (наприклад, Месопотамія) ґрунтувалися на спеціалізованому знанні, лише наприкінці ХХ ст. інновації у “м’яких” (соціальних) і “твердих” (матеріальних) технологіях знаходяться у безпосередній залежності від кодифікації теоретичного знання, проведеної соціальною, фізичною й біологічною науками.

Створення нових інтелектуальних технологій. Удосконалення математичних і економетричних методик уможливило використання моделювання, симуляції й різноманітних форм системного аналізу з метою виявлення ефективніших і “раціональніших” шляхів вирішення проблем публічної політики.

Розширення страти освічених людей. Група, що зростає у світі найбільш динамічними темпами, складається з техніків і професіоналів. Ця група, до складу якої належать професійні менеджери, представляє 25% робочої сили з 8 млн персон у 1975 р., а до 2000 р. має всі шанси перетворитись на найбільшу суспільну групу.

Зміщення акценту з виробництва товарів на виробництво (надання) послуг. У 1975 р. більше 65% активної робочої сили було охоплено сферою виробництва й доставки послуг – цифра, що до 1990 р. перевищила 70%. Послуги мають, насамперед, гуманітарне (наприклад, охорона здоров’я, освіта й соціальне забезпечення) і професійно-технічне (наприклад, дослідження, оцінка, системний аналіз, комп’ютерне програмування) спрямування.

Інструменталізація науки. Хоча природничі й суспільні науки вже кілька сотень років використовуються як засоби контролю над людським і матеріальним середовищем, вони були значною мірою відкритими щодо внутрішньої критики й захищеними критеріями об’єктивності, нейтральності й неупередженості. На сучасному етапі наука стає все більше бюрократизованою, пристосованою під потреби уряду й оцінюється з огляду на свою інструментальну окупність щодо суспільства.

Створення й використання інформації. Інформація все більше стає одним із найдефіцитніших ресурсів. Інформація є колективним, а не

індивідуальним продуктом і, з огляду на досягнення оптимальних результатів, потрібні кооперативні, а не конкурентні стратегії її виробництва.

Доцільно зазначити, що англійською мовою термін “policy” (те, що у нас перекладається як “[галузева] політика”) відрізняється від “politics” (українською – власне “політика”, способи й методи отримання владних повноважень з метою досягнення своїх як матеріальних, так і нематеріальних цілей). Деякі дослідники простежують коріння цієї прикладної дисципліни до дисципліни “бізнес менеджмент” (“публічне управління”, public management), а деякі – до політології (“публічна адміністрація”, public administration) [21].

Стосовно ж аналізу публічної політики, думки фахівців, дослідників і експертів розходяться не стільки термінологічно, скільки за суттю і методологією здійснення аналітичної роботи і проходження процесу аналітичного запиту [22 – 24].

В Україні, де аналіз публічної політики як прикладна дисципліна вперше з’явився на початку 90-х рр. ХХ ст., він закріпився терміном “аналіз державної політики”. При детальнішому розгляді цього терміна ми розуміємо, що поняття “державний” є занадто вузьким, оскільки, за логікою наукового дослідження, не охоплює явищ, подій та інституцій місцевого (регіонального) врядування). Це зумовлено пост-радянським спадком України, де інститут місцевого самоврядування відновився тільки зі здобуттям незалежності у 1991 р.

Інструментами публічної політики є законодавчі та нормативні акти, послуги, гроші, податки та інші економічні важелі, засоби переконання тощо. Основними рівнями вироблення публічної політики є такі: макрополітичний (загальнонаціональний), субсистемний (окремі функціональні сфери (сектори) публічної політики), мікрополітичний (окремі індивіди, групи, регіони тощо).

Враховуючи згадане, аналіз і розробка публічної політики – це форма прикладного дослідження, що проводиться для прийняття найоптимальнішого рішення. Аналіз політики – не прогнозування розвитку подій у політичній, економічній чи соціальній сферах діяльності певних політичних сил чи діячів, не аналіз боротьби політичних партій і еліт за розподіл влади, ресурсів, сфер впливу. Аналіз публічної політики – це поєднання теорії з практикою, інструмент вирішення певної соціальної, політичної чи економічної проблеми.

Така прикладна сутність міждисциплінарних підходів до аналізу політики визначає і предмет дослідження – проблема і оптимальні шляхи її вирішення.

Аналіз публічної політики найкраще розглядати не в межах загальних поверхових фраз, а в контексті конкретної проблеми. Методика аналізу публічної політики – це інструментарій вирішення конкретних проблем, від їх розпізнання до класифікації, знаходження чинників, що на неї впливають і з нею пов’язані, визначення та оцінки шляхів їх вирішення, напрацювання найоптимальнішого шляху вирішення в контексті існуючих умов і можливих наслідків, до розробки і впровадження конкретних заходів із усунення цієї проблеми.

Обидва дослідницьких підходи (*ex-ante i ex-post*) можуть бути паралельними, взаємодоповнюючими і, зазвичай, на практиці так і застосовуються. Головною методологічною метою їх застосування є вибір дієвої політики, що призведе до позитивних змін (вдосконалень). Важливо також зазначити, що аналіз публічної політики є не окремим інструментом, методом, підходом, що допомагає вирішенню суспільної проблеми, а способом впоратися з проблемними питаннями на будь-якій стадії дії певної політики (етапі циклу політики).

Успішність застосування аналізу публічної політики залежить не тільки від вірного вибору часової складової (до і після дії певної публічної політики чи впровадження нової), але й від обраного аналітиком фокусу та рівня деталізації дослідницьких зусиль).

Таким чином, аналіз публічної політики можна використовувати для таких цілей:

Для вирішення вузьких за обсягом і охопленням проблем, таких як, наприклад, оцінка вигід та витрат певного проекту, програми чи окремого елементу цього проекту, спрямованого на окремі суспільні чи соціальні групи – мікрополітичний рівень.

Для вирішення проблематики, що може стосуватися певного циклу політики чи широкої групи стейкхолдерів (зацікавлених осіб), наприклад як залучення такої групи стейкхолдерів може сприяти чи зашкодити впровадженню змін у певній публічній політиці, так званий процесоцентричний підхід – мезополітичний рівень.

Для вирішення проблем національного рівня, наприклад як інституційна (управлінська) структура та соціально-економічні фактори впливатимуть на прийняття, затвердження та впровадження певних політик – макрополітичний, метарівень.

З практики застосування рекомендованих опцій, отриманих за результатами проведення публічної політики відомо, що найчастіше на процес впровадження певних змін чи нових політик впливає “збірна солянка” факторів із усіх трьох рівнів аналізу.

Для вибору оптимальної для вирішення проблеми варіанту дій публічної установи важливу роль відіграють якісні дані, інформація, джерело яких можна достовірно справдити. Дані поділяються на дві категорії: кількісні та якісні.

Звичайно, кордони між якісними і кількісними даними нерідко сприймаються розмито, залежно від їх представлення – способу, вибірки, акцентування уваги на деяких ділянках та ігнорування інших тощо. Тому важливо звертати увагу на джерела представленої інформації, її обсяг та інші фактори, про які йтиметься далі.

Існують три основні етапи виміру в аналізі публічної політики, що розрізняються між собою за часом здійснення аналізу, а саме: перспективний, ретроспективний, інтегрований.

Європейська тренінгова фундація (ETF – European Training Foundation) у своєму навчальному посібнику (2018 р.) пропонує враховувати часовий вимір у такій хронологічній лінійності:

- до цього (тижні, місяці, роки);
- сьогодні (наявний стан);
- у майбутньому (місяці, роки) [25].

Окрім цього, автори посібника рекомендують враховувати ще й людський вимір у контексті цінностей та інтересів стейкхолдерів, розподілених на прямих бенефіціарів (інсайдерів) і непрямих (зовнішніх спостерігачів) та співвідношення їхнього бачення з баченням аналітика (про стейкхолдерів, їх класифікацію та аналіз йтиметься у подальших розділах):

- бачення інсайдера;
- бачення аналітика;
- бачення зовнішнього спостерігача.

Існує низка класифікаційних підходів до аналізу політики, які здебільшого залежать від позиції науковця та методів аналізу, що застосовуються ним. Деякі науковці пропонують основи методики, яку вони називають “базовим раціоналістичним підходом” (рис. 1).

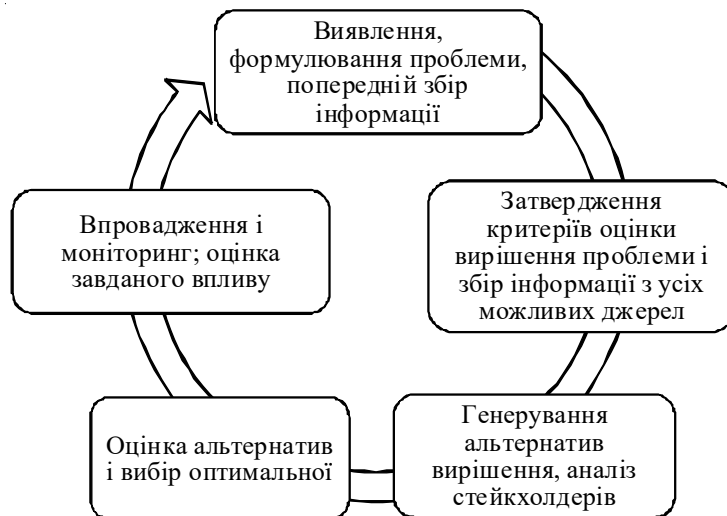


Рис. 1. Процес аналізу публічної політики за “базовим підходом”

Деякі науковці стверджують, що потрібно робити вісім кроків при проведенні аналізу публічної політики, а саме:

- 1) сформулювати проблему;
- 2) зібрати дані;
- 3) сконструювати альтернативи;
- 4) обрати критерії оцінки вирішення проблеми;
- 5) оцінити наслідки застосування альтернатив;

- 6) порівняти альтернативи;
- 7) обрати альтернативу;
- 8) отримати підтримку Вашої альтернативи [26 – 30].

Доцільно також зазначити, що багато фахівців із питань аналізу публічної політики характеризують його як мистецтво, ремісництво (професія), вміння досягти компромісу, вміння аргументування і переконання, а також застосування аналітичної інтуїції [31 – 33].

Зазначимо також корисність аналізу публічної політики не тільки як теоретичної дисципліни, але й його користь для практичного застосування, а саме:

- відстоювання дій із упровадження публічної політики, обґрунтування дій публічного органу;
- досягнення ефективності методів вирішення проблем соціального, політичного та економічного спрямування;
- використання успішних (як і невдалих) прикладів із попередньої практики вирішення цих проблем;
- акумулювання теоретичних знань у цій сфері і застосування досвіду теоретичного моделювання для знаходження нових шляхів вирішення проблем тощо.

Більшістю з цих логічних підстав керувалися політологи, економісти і соціологи, які з початку ХХ ст. почали досліджувати публічну політику і методи її впровадження як окрему галузь теоретичних знань, що вимагає нагромадження узагальнених правил і їх експериментальної (польової) перевірки.

Як вже було зазначено вище, аналіз публічної політики як окремий напрям наукових досліджень виділився у наукових дисциплінах в 60-х рр. ХХ ст. і за останні декілька десятиліть пройшов досить значний шлях. Однак до певної міри ця дисципліна залишається новою не тільки в Україні, де вона почала запроваджуватися лише ближче до середини 90-х рр. ХХ ст., але й у Сполучених Штатах Америки, де вона започаткувалася.

Доцільно зазначити, що країни Європейського Союзу почали активно інституціоналізувати аналіз публічної політики у свою діяльність, зокрема в межах широкомасштабної реформи державного управління. Водночас в окремих країнах існують свої власні підходи до аналізу політики, які в академічному світі називаються “дисциплінарними школами” (в англійській мові – “окремими столами”), що зумовлено відмінностями державного устрою, різними типами відношень між органами влади, історичними особливостями тощо [34].

Найвідомішими школами в ЄС є нідерландська, французька, німецька та шведська. Європейська тренінгова фундація, яка почала свою роботу у 1994 р. і базується в італійському м. Турині, мабуть є найактивнішою установою з питань популяризації спільних підходів до аналізу публічної політики, а також адаптації підходів американської, канадської, австралійської “дисциплінарних шкіл” в Євросоюзі.

Активним органом ЄС із упровадження елементів аналізу публічної політики є також Єврокомісія. У своїх програмних документах вона звернула увагу на аналіз публічної політики лише на початку 2000-х рр. Так, у 2008 р. під егідою Єврокомісії був опублікований дуже деталізований посібник із запровадження аналізу вигід і витрат у проектну діяльність ЄС, який відтоді стає ще важливішим документом для реалізації проектів на кошти ЄС. Єврокомісія встановила, що усі інфраструктурні проекти, підтримані ЄС на суму більше 50 млн євро, повинні обов'язково містити аналіз вигід і витрат, проведений за методологією ЄС. Тенденція до підвищення важливості аналізу вигід і витрат зберігається і на сьогодні. Доцільно також зазначити, що аналіз публічної політики відіграє надзвичайно важливу роль у соціальній політиці Європейського Союзу.

У контексті реформування системи державного управління пріоритетним завданням є забезпечення взаємодії законодавчої (Верховна Рада України) та виконавчої гілок влади у галузі формулювання, впровадження і перегляду публічної політики.

Водночас узгодження процедур, прийнятих відповідно Регламентами роботи Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, є необхідним завданням для узгодження законотворчого процесу і законодавчих процедур. Це має дати змогу досягнути таких цілей:

1) налагодити ефективнішу співпрацю і періодичність комунікації парламентських комітетів та органів виконавчої влади відповідно до предметів відання комітетів, що затверджуються окремою Постановою Верховної Ради України на початку кожного нового скликання; до цього процесу повинні залучатися усі суб'єкти, залучені до процесу законотворення і прийняття рішень законотворчого змісту;

2) посилити роль Уряду у законотворчих процесах як основного розробника державної політики;

3) забезпечити проведення належного обговорення у законотворчому процесі із залученням експертного середовища і представників громадянського суспільства;

4) підвищити якість і дієвість прийнятого законодавства.

Одночасно необхідно наголосити на важливості дотримання принципів зваженого підходу до аналізу і розробки публічної політики, якими фахівець із аналізу публічної політики (державний службовець, аналітик, експерт тощо) повинен керуватися на всіх стадіях застосування методики аналізу публічної політики. Ці правила можна сформулювати таким чином:

1. Завжди перевіряйте факти, навіть якщо вони отримані з достовірних джерел. У цьому контексті певні (недостовірні) соціологічні опитування можуть бути прикладом фальсифікацій.

2. Швидко визначайте основні критерії і чинники, що впливатимуть на прийняття рішення з певної проблематики (швидкість аналізу, сума затрат, політична прийнятність рішення тощо – що є важливим для Вашого клієнта).

Застереження: швидке визначення може бути поверховим, тож на подальших етапах потрібно весь час зважати на динаміку питання.

3. Відстоюйте власне бачення проблеми за допомогою конкретних і підтверджених фактів, статистичних викладок і даних – цифри здебільшого багатослівніші, ніж риторичні аргументи, хоча останніми не потрібно нехтувати, насамперед на наступних етапах.

4. Вмійте ставати на бік можливих опонентів і аргументувати за їх позицію (не захищати свою, а пропагувати їхню). Це Вам дасть змогу побачити можливі недоліки Вашої позиції і або усунути їх, або підготуватися до захисту.

5. Дотримуйтесь простоти і зрозумілості у формулюванні проблеми (1 – 2 сторінки доповідної записки) – не тому, що Ви вважаєте народного депутата чи начальника нездатним оцінити високий стиль Вашого викладу, а для того, щоб запам'яталось і могло використовуватися на подальших етапах впровадження (зустрічі з виборцями, які можуть бути необізнаними з певними аспектами і особливостями питання).

6. Завжди допускайте можливість помилки (невірна класифікація, брак інформації) і продумайте альтернативні варіанти. Не існує абсолютно вірного, логічного, довершеного, “безпристрасного” аналізу.

7. Останній, але найважливіший принцип – замовник рішення (народний депутат, голова комітету тощо) повинен очікувати від Вас не рекомендацій (здебільшого він/вона їх вислухає і зробить по-своєму), а аналізу, який має набагато більше шансів бути почутим.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Аналіз політики – це діяльність зі створення знань про процес вироблення політики. Створюючи знання про процес вироблення політики, аналітик політики вивчає причини, наслідки й дієвість альтернатив публічної політики й державних програм. Однак ці знання залишаються неповними, якщо вони не надаються виробникам політики і широкому загалу, яким вони призначені слугувати.

Лише за умови, що знання пов'язане з практичною діяльністю виконавчої, законодавчої та судової гілок влади, а також із інтересами громадян, що мають свій інтерес у публічній політиці, може бути удосконалено процес вироблення політики та її дієвість. Оскільки результативність вироблення політики залежить від доступу до фонду наявних знань, комунікація й використання аналізу політики займають центральне місце у практиці й теорії розробки політики.

На сьогодні в Україні аналіз публічної політики на практиці (поза навчальними закладами та науковими інституціями) тільки починає розвиватися. Водночас аналіз політики є надзвичайно важливим інструментом для забезпечення реалізації широкомасштабної реформи державного управління, яка на сьогодні реалізується в Україні (з урахуванням рекомендацій європейських та міжнародних інституцій).

Одним із пріоритетних завдань подальшої роботи має стати формування єдиної методології аналізу публічної політики для усіх органів державної влади, що має забезпечити досягнення таких цілей:

- 1) забезпечити єдність у формуванні, послідовність та узгодженість у реалізації публічної політики;
- 2) інституціоналізувати механізми тісної співпраці між Парламентом та Урядом;
- 3) забезпечити структурування діяльності як законодавчої, так і виконавчої гілок влади довкола цілісних політик, а не окремих законів чи програм;
- 4) посилити роль українського Парламенту в процесах формування та оцінювання публічної політики;
- 5) посилити якість реалізації Верховною Радою України її конституційних повноважень із здійснення парламентського контролю (контрольної функції);
- 6) зменшити навантаження на Апарат Верховної Ради України, який буквально “завалений” тією кількістю законодавчих ініціатив від народних депутатів України, яка є на сьогодні.

Список використаної літератури

1. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002 – 2004 роках. URL : <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 04.09.2020).
2. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19> (дата звернення: 04.09.2020).
3. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf> (дата звернення: 04.09.2020).
4. Weimer D. L., Vining A. R. Policy Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1999. 486 p.
5. Гошовська В. А., Мироненко П. В., Босак О. З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень : навч.-метод. посіб. Київ : НАДУ, 2010. 88 с.
6. Державна політика: аналіз та механізми впровадження / О. І. Кілієвіч, В. В. Тертичка. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.
7. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.
8. Lasswell H. The Future of Political Science. New York : Atherton Press, 1963. 256 p.
9. Olson M. The Logic of Collective Action. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1965. 186 p.
10. Деякі питання реформування державного управління України...
11. Patton C. V., Sawicki D. S. & Clark J. J. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. 3rd Edition. [S. p.] : Pearson Education Inc, 2016. 480 p.
12. Kingdon J. W. “Agenda Setting” in Public Policy: The Essential Readings / S. Teodoulou and M. Cahn (eds.). [S. p.] : Prentice Hall, 1995. P. 105—113.
13. Okun A. M. Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1975. 124 p.
14. Pressman J. L., Wildavsky A. Implementation. Berkeley, CA : University of California Press, 1973. 182 p.

15. Rose R. Comparative Public Policy: An Overview // European Journal of Political Research. 1973. P. 22.
16. Weimer D. L. and Aidan R. V. Policy Analysis: Concepts and Practice... 486 p.
17. Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. 2nd Edition. New Brunswick ; New Jersey : Transaction Publishers, 1987. 431 p.
18. Anderson J. E. Public Policymaking: An Introduction. Boston : Houghton Mifflin, 1975. 322 p.
19. Nakamura R. T. The Textbook Policy Process and Implementation Research // Policy Studies Review. 1987. Vol. 7. № 1. P. 142—154.
20. Weimer D. L. and Vining A. R. Policy Analysis: Concepts and Practice... 486 p.
21. Kingdon J. W. “Agenda Setting” in Public Policy... P. 105—113.
22. Okun A. M. Equality and Efficiency... 124 p.
23. Patton C. V., Sawicki D. S. & Clark J. J. Basic Methods of Policy Analysis and Planning... 480 p.
24. Raiffa H. Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty. [S. p.] : RandomHouse, 1968. 309 p.
25. Okun A. M. Equality and Efficiency... 124 p.
26. Lasswell H. The Future of Political Science... 256 p.
27. Okun A. M. Equality and Efficiency... 124 p.
28. Olson M. The Logic of Collective Action... 186 p.
29. Rose R. Comparative Public Policy... P. 22.
30. Wholey J. S., Hatry H. P. and Newcomer K. E. (eds.). Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1994. 622 p.
31. Pressman J. L. and Wildavsky A. Implementation... 182 p.
32. Raiffa H. Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty... 309 p.
33. Weimer D. L. and Vining A. R. Policy Analysis: Concepts and Practice... 486 p.
34. Wholey J. S., Hatry H. P. and Newcomer K. E. (eds.). Handbook of Practical Program Evaluation... 622 p.

Статтю подано: 17.08.2020

Статтю схвалено: 29.09.2020

Shcherbak Nataliya Vasylivna

*PhD in Public Administration, chief scientific specialist of the Institute of
Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-2978-3606

e-mail: nvsh2016@gmail.com

INTRODUCING POLICY ANALYSIS IN THE ACTIVITY OF STATE BODIES (IN THE FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION AND PARLIAMENTARY REFORM IMPLEMENTATION)

Problem setting. Ukraine started recently an important public administration reform as well as an ambitious parliamentary reform. In this regard, one of the main objectives of all State bodies (in particular, Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus) will be to introduce the new tool of policy analysis in their day-to-day activity.

Recent researches and publications analysis. During the last period, many Ukrainian and international scientists analyzed the different aspects of the policy analysis tool, i.e.: V. Bakumenko, M. Bilynska, O. Bosak, M. Gazizov, R. Hertzog, V. Goshovska, B. Gurne, D. Zapysnyy, M. Kanavets, Y. Kalnysh, O. Kiliyevych, V. Kniazev, O. Kopylenko, V. Kostytskiy, Y. Lykhach, A. Maliuga, G. Marcou, V. Mironenko, N. Nyjnyj, E. Rakhimkulov, O. Rudenko, V. Tolkovanov, V. Tertychka and others. At the same time, the issue of the practical implementation of this tool in the State bodies' activity is still underestimated by the scientists and practitioners which will require further researches on this important issue.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Study of policy analysis as a new modern is a complex task. First, the public administration is a new area in the humanitarian cycle of Ukrainian science developed in the context of the dramatic changes that have been taken place in post-totalitarian society. Secondly, most of Ukrainian scientists, politicians, civil servants are not aware of this important tool for decision-making process. Therefore, the main objective of this scientific article is to promote public awareness about policy analysis and to facilitate its implementation of the State bodies' activity.

Paper main body. The article provides a deep analysis of the issues related to the development and further implementation of the policy analysis tool in the activity of the State bodies.

It is justified that introduction of this tool becomes extremely important in the framework of the public administration modernization process and the implementation of the parliamentary reform.

It is highlighted the reasons of the promoting policy analysis tool as well as the experiences of other countries (in particular, EU countries) regarding its introducing in the public authorities' activity.

It is underlined that the policy analysis is a well-known in Europe and in the world tool. It is recommended by the international and European organizations for the implementation in all public institutions in order to increase their effectiveness and to improve the decision-making process.

The particular attention is paid to the analysis of the different scientific schools from the different countries that realize the researches of the different issues related to the policy analysis tool and its implementation in the State bodies' activity.

It is stressed that there are three main stages of the public policy analysis realization, i.e. perspective, retrospective, integrated.

At the same time, it is defined eight steps for the public policy analysis implementation, i.e.: formulating the problem, collection of the information, preparation of the alternative decisions, definition of the criteria for problems' solution, evaluation of the consequences regarding the implementation of the alternative decisions, comparison of the alternative decisions, selecting a decision, ensuring the necessary support for further implementation of an adopted decision.

It is also underlined the utility of public policy analysis not only as a theoretical subject, but also as a useful tool for the practical work of the public authorities. There are following important features: definition of the concrete actions for the public policy implementation, justification of the public bodies' decisions, increasing the effectiveness in the activity of the public bodies, collection and dissemination of the best practices in the decision making process etc.

Conclusions of the research and prospects for further studies. On the basis of the conducted research, it is presented the practical recommendations regarding further

implementation of the public policy analysis tool in the activity of the executive and legislative power bodies as well as the realization of the main goals of the parliamentary reform and the public administration reform.

Key words: policy analysis; public administration; reform; Parliament; Government; decision; modernization; tool; effectiveness.

References

1. Dopovid ta dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Pidhotovleno z otsinky potreb pid holovuvanniam P. Keksa, Prezidenta Yevropeiskoho Parlamentu u 2002 – 2004 rokakh. (2016). URL : <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>[in Ukrainian].

2. Pro zakhody z realizatsii rekomendatsii shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (2016) [in Ukrainian].

3. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. № 474-r. (2016) [in Ukrainian].

4. Weimer, D. L. and Vining, A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 486 p.

5. Hoshovska, V. A., Myronenko, P. V., Bosak, O. Z. (2010). *Analiz derzhavnoi polityky ta pryiniattia upravlinskykh rishen*. Kyiv: NAPA. 88 p. [in Ukrainian].

6. Kiliievich, O. I., Tertychka, V. V. (2009). *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy vprovadzhennia*. Kyiv: NAPA. 88 p. [in Ukrainian].

7. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnovy. 165 p. [in Ukrainian].

8. Lasswell, H. (1963). *The Future of Political Science*. New York: Atherton Press. 256 p.

9. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 186 p.

10. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy...

11. Patton, C. V., Sawicki, D. S. & Clark, J. J. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. (3rd ed.). [S. p.]: Pearson Education Inc. 480 p.

12. Kingdon, J. W. & Teodoulou S., Cahn, M. (Eds.). (1995). "Agenda Setting" in *Public Policy: The Essential Readings*. [S. p.]: Prentice Hall. pp. 105-113.

13. Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 124 p.

14. Pressman, J. L. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press. 182 p.

15. Rose, R. (1973). Comparative Public Policy: An Overview. *European Journal of Political Research*, pp. 22.

16. Weimer, D. L. and Vining, A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice...* 486 p.

17. Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. (2nd ed.). New Brunswick ; New Jersey: Transaction Publishers. 431 p.

18. Anderson, J. E. (1975). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin. 322 p.

19. Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*, Vol. 7, № 1, pp. 142-154.

20. Weimer, D. L. and Vining, A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice...* 486 p.
21. Kingdon, J. W. & Teodoulou S., Cahn, M. (Eds.). (1995). "Agenda Setting" in *Public Policy...* pp. 105-113.
22. Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency...* 124 p.
23. Patton, C. V., Sawicki, D. S. & Clark, J. J. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning...* 480 p.
24. Raiffa, H. (1968). *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*. [S. p.]: Random House. 309 p.
25. Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency...* 124 p.
26. Lasswell, H. (1963). *The Future of Political Science...* 256 p.
27. Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency...* 124 p.
28. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action...*
29. Rose, R. (1973). *Comparative Public Policy...* P. 22.
30. Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (Eds.). (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: CA: Jossey-Bass. 622 p.
31. Pressman, J. L. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation...* 182 p.
32. Raiffa, H. (1968). *Decision Analysis...* 309 p.
33. Weimer, D. L. and Vining, A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice...* 486 p.
34. Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (Eds.). (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation...* 622 p.

Paper submitted: 17.08.2020

Paper accepted: 29.09.2020

Цитування: Щербак Н. В. Упровадження аналізу політики у діяльність органів державної влади (в умовах модернізації державного управління та реалізації парламентської реформи) // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(64) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 150—167. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217615>).

Citation: Shcherbak, N. V. (2020). Uprovadzhennia analizu polityky u diialnist orhaniv derzhavnoi vlady (v umovakh modernizatsii derzhavnoho upravlinnia ta realizatsii parlamentskoi reformy). *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(64), pp. 150-167. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217615>).