

Т.М. Брус,
к.держ.упр., доцент кафедри філософії,
соціології державного управління ДРІДУ НАДУ

РОЛЬ ОЦІНЮВАННЯ В ПОЛІТИЦІ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Обґрунтовано необхідність застосування оцінювання у практиці регіональних органів влади як крок на шляху впровадження новітніх методів вироблення та реалізації політики.

Ключові слова: оцінювання, регіональні органи влади, методів вироблення та реалізації політики.

Актуальність вивчення ролі оцінювання в політичній практиці регіональних органів влади полягає в необхідності формування сучасної регіональної політики, базованої на основних європейських принципах – партнерства та децентралізації.

Завданням будь-якого уряду є формулювання й реалізація політики, яка б давала найкращий результат для суспільства, та уникнення політики, яка не може дати такого результату. Досягнення цієї мети раціональної політики передбачає, що особи, які відповідальні за вироблення політики, повинні обрати таку альтернативу, здобутки від якої перевищували б витрати. Важливими також є прозорість процесу формування й аналізу політики та активна участь у ньому громадян. Таким чином, значення аналізу політики полягає не лише в забезпеченні раціональності регіональної політики, але й у тому, що методи аналізу політики є невід'ємною частиною демократичного процесу прийняття рішень.

Органи регіональної влади відіграють усе більшу роль у житті людей. Вони більше наближені до них і можуть вирішувати проблеми регіонального розвитку більш ефективно, ніж це робили б загальнонаціональні органи влади. Регіональні органи влади є своєрідною з'єднувальною ланкою між загальнонаціональним урядом і місцевими органами влади. Проблема полягає в загостренні суперечностей між необхідністю впровадження новітніх методів вироблення політики та прийняття управлінських рішень, яка визначається

проголошеним стратегічним курсом України на вступ до Європейського Союзу, та браком знань щодо таких методів і небажанням щось змінювати.

Можливість упровадження методів аналізу політики у практику загальнонаціональних та регіональних органів влади в Україні досліджувалася багатьма науковцями, серед яких чільне місце посідають В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, Т. Діхтяр [3; 6] та ін. Ця тематика є предметом наукового розгляду в зарубіжній літературі, наприклад у роботах Дж. Андерсена, М. Хоулета, М. Рамеша, Д. Накміаса [7-9] та ін.

Мета даної статті полягає в обґрунтуванні необхідності використання оцінювання у практиці регіональних органів влади.

Методи аналізу державної політики можуть використовуватися не лише на загальнонаціональному, але й на регіональному та місцевому рівнях. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р., спрямована на розроблення заходів, які відповідають вимогам аналізу політики і мають на меті зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад [4]. Цими заходами є, по-перше, розроблення методичних рекомендацій, які сприяли б оптимізації структури органів місцевого самоврядування, ефективному управлінню бюджетними процесами, комунальною власністю, місцевим господарством загалом; по-друге, внесення пропозицій щодо подальшого провадження в Україні адміністративної реформи на місцевому рівні, реалізації державної регіональної політики, зміцнення економічної основи територіальних громад, удосконалення надання адміністративних і громадських послуг населенню, маючи на увазі також опрацювання альтернативних варіантів рішень. Альтернатива існує вже тоді, коли є можливість вибору – приймати те чи інше рішення або не приймати його. Ці дві протилежні альтернативи можуть привести до опозиційних результатів. Проведення Всеукраїнських муніципальних слухань, створення інформаційного ресурсу органів місцевого самоврядування в Інтернеті та інші

заходи спрямовано на те, щоб підвищити прозорість та відкритість процесу опрацювання та прийняття рішень.

Коли спрямованість проблеми політики вивчено, розглянуто різні можливі рішення та деякі з них обрано та втілюється в життя, настає етап оцінки якості програми через порівняння її з певним комплексом очікуваних результатів. Оцінювання – це практичний інструмент для підвищення ефективності функціонування програми або перерозподілу ресурсів на користь інших програм. Часто органи влади ініціюють оцінку того, як працює політика. У той же час різні зацікавлені члени політичних кіл та громади здійснюють власне оцінювання здійснення та результатів політики, намагаючися висловити підтримку або стати в опозицію до політики чи вимагати внесення до неї змін. К. Вайс визначає “оцінювання” як систематичну оцінку операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики [2, с. 25].

Оцінювання виконує деякі головні функції в аналізі державної політики. По-перше, воно забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію про проведення політики, тобто окреслює деякі рамки, у межах яких потреби, цінності та можливості реалізувалися через політичну дію. По-друге, оцінювання сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору цілей і завдань. По-третє, оцінювання може допомагати використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій стосовно інших політичних напрямків. Результат оцінювання, який демонструє неадекватне здійснення політики, може бути причиною реструктуризації проблем політики, наприклад перегляду цілей і завдань. Оцінювання також сприяє визначенню нових та перегляду тих, що існують, політичних альтернатив, показуючи, що від попередньої ухваленої політичної альтернативи треба відмовитися, замінивши її іншою [1; 5].

Оцінювання, що робиться в ході провадження політики, включає в себе аналіз “простору, в якому програма здійснюється, та умов, що сприяють успішному провадженню” [7, с. 38-40]. Таким чином, етап здійснення політики

потребує “формотворчої” оцінки, яка контролює, як програма організовується й керується, та забезпечує зворотний зв'язок, що може покращувати процес провадження.

Оцінювання, що здійснюється по закінченні провадження політичної програми, є підсумковим. За його допомоги відбувається пошук вимірів дійсного впливу політики взагалі або окремої програми на ті проблеми, на які їх спрямовано.

Прихильники раціоналізму визначають оцінку політики як “об’єктивне, систематичне, емпіричне дослідження впливів дійових політик та політичних програм на основі накреслених цілей” [8, с. 169]. Ми бачимо суто раціональний підхід. Однак цілі державної політики часто недостатньо чітко визначено. Можливості для здійснення об’єктивного аналізу також обмежено через складність розроблення об’єктивних стандартів для вимірювання успіхів уряду у задоволенні суб’єктивних вимог та вирішенні соціальних проблем.

Дослідники Розі та Фрімен стверджують, що роль раціонального аналізу у процесі прийняття рішень є дещо лімітованою: “Оцінка є лише складовою частиною процесу збалансування інтересів та прийняття спільних рішень. Роль оцінювача полягає в тому, щоб тяжіти до доказів експертів, залучаючи найновішу інформацію, відштовхуючись від обставин” [10, с. 454].

Визначення успішності або неуспішності програми не таке вже й легке завдання, як може здаватися на перший погляд. Існують різноманітні умови, які створюють перешкоди або проблеми на шляху успішного завершення оцінювання політики. Нерідко цілі політики є нечіткими, розпливчастими або різноманітними, що значно ускладнює процес визначення ступеня їхнього досягнення.

Діяльність у межах певної політики може впливати як саме на групи, на які її спрямовано, так і на інші групи. Скажімо, соціальні програми впливають не тільки на бідних, але й на платників податків, державних службовців, на малозабезпечених, котрі не підпадають прямо під дію цих програм. Цей вплив може бути як конкретизованим, матеріальним, так і символічним.

Серйозною перешкодою на шляху оцінювання політики, особливо її наслідків, може стати дефіцит точних та адекватних статистичних даних та іншої первинної інформації. Оцінювання політики, в якому б вигляді воно не відбувалося (аналіз політики, вимірювання впливу політики тощо), передбачає оприлюднення висновків щодо ефективності даної політики. Навіть якщо оцінювання здійснюється сторонніми, об'єктивно налаштованими дослідниками або організаціями. Зрозуміло, що негативні висновки щодо політики або програми безпосередньо загрожують адміністративним агентствам або чиновникам, відповідальним за їхнє здійснення. Як наслідок, вони можуть применшувати значення досліджень, відмовити у доступі до інформації, надавати неповні дані тощо. До того ж існує тенденція (організаційна інерція) опору будь-яким змінам з боку організації, що послуговує додатковою перешкодою на шляху оцінювання.

Якщо, проводячи оцінювальні дослідження ігнорувати фактор часу, то їхні результати можуть обминути низку довгострокових ефектів програми. Бажання отримати негайні результати прийняття певної політики або програми може поставити аналітиків перед непростою дилемою.

Результати оцінювання програми можуть бути проігноровані або піддані критиці як помилкові. Аргументами на користь невизнання результатів оцінювання можуть стати недосконала структура програми, використання неадекватних даних, помилковість висновків. Проте не всі несприятливі результати оцінювання призводять до закриття програм. Часто програми можуть зазнати інкрементальних змін або покращань своєї структури та системи управління.

Отже, оцінювання може послуговувати ефективним інструментом контролю над перебігом здійснення регіональної політики, що допоможе запобігти неочікуваним наслідкам, помилкам та недолікам стосовно того чи іншого обраного курсу.

Список використаних джерел:

1. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Дніпропетр. філіалу УАДУ при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2000. – № 1. – С. 167-173.

2. *Вайс К.* Оцінювання. – К.: Основи, 2000.
3. *Діхтяр Т.* Аналіз політики: можливості впровадження в Україні // http://www.icps.kiev.ua/doc/policy_analysis_ukraine_ukr.doc
4. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Уряд. кур'єр. – 2001. – № 158. – С. 10
5. Розвиток спроможності регіональних аналітичних центрів у сфері аналізу політики на місцевому рівні // <http://www.icps.kiev.ua/>
6. *Романов В., Рудік В., Брус Т.* Вступ до аналізу державної політики. – К.: Основи, 2001. – 238 с.
7. *Anderson J.* Public Policymaking. An Introduction. – Boston; N.-Y.: Houghton Mifflin Company, 1997.
8. *Howlett M., Ramesh M.* Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. – Oxford: Oxford University Press, 1995. – P. 168-183.
9. *Nachmias D.* The Role of Evaluation in Public Policy / Public policy: the essential readings. Edited by Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn. – Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995. – P. 173-181.
10. *Rossi P.H., Freeman H.* Evaluation: A Systematic Approach. – Newbury Park: Sage, 1993. – P. 454.

Brus T.M. The Role of Evaluation in the Policy of Regional Government Bodies.

At this article the necessity of evaluation's utilization in practical activities of government's regional organs is substantiated. It would be a step on the way of using of the newest methods of policy formation and realization.

Key words: evaluation, government's regional organs, methods of policy formation and realization.

Брус Т.Н. Роль оценивания в политике региональных органов власти.

Обосновано необходимость применения оценивания в практике региональных органов власти как шаг на пути введения новейших методов разработки и реализации политики.

Ключевые слова: оценивание, региональные органы власти, методы разработки и реализации политики.