



**Володимир Купрій,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ

### Консультаційні цінності аналізу політики

У статті йдеться про консультаційну складову аналізу політики. Автор розглядає поняття та зміст консультаційних цінностей аналізу політики, обґрунтовує значущість проведення консультацій на різних етапах політики. Також здійснено огляд найбільш ефективних методик і форм проведення консультацій. Дослідник аргументує необхідність включення різних заінтересованих груп на ранніх етапах розробки варіантів політики.

*Ключові слова:* суспільна політика, аналіз політики, процес політики.

The article is on consultations as a component of policy analysis. The author examines the concept and content consultation values of policy analysis, justifies the importance of holding consultations at different stages of the policy. The paper also reviews the most effective methods and forms of consultation. The researcher argues the need to integrate the various interest groups in the early stages of public policy making.

*Key words:* public policy, public policy analysis, policy process.

*Постановка проблеми.* Глобальна криза, що охопила різні сфери життєдіяльності, в черговий раз змушує звернути увагу як практиків, так і дослідників на проблематику державного втручання та відповідальності держави. Насамперед це стосується суспільної політики, що покликана своєчасно виявляти проблеми, які назріли в розвитку суспільства, аналізувати їх, визначати причини виникнення, труднощі, протиріччя та знаходити шляхи вирішення. Якість такої політики багато в чому залежить від попередньо зробленої роботи, яка передбачає проведення аналізу існуючої проблематики, розробку та обґрунтування рекомендацій-порад, що треба робити. Як бачимо, йдеться не про оцінювання того, що вже зроблено, а якраз навпаки, про застосування комплексу аналітичних процедур, які спрямовані на вироблення рекомендацій відносно майбутніх (конкретних) дій органів влади. Здійснюючи таку роботу, кваліфіковано застосовуючи інтелект для вирішення проблем у суспільстві, органи влади володіють правом визначати суспільну політику, отримують певний набір аргументації для ухвалення

рішень. При цьому особливої ваги набуває консультативний процес із різними групами інтересу, спільнотами тієї чи іншої політики, громадськістю в цілому.

Наші реалії, на жаль, демонструють, що за формальної наявності нормативно-правових умов для організації та проведення консультацій з громадськістю в процесі розробки та ухвалення рішень відносно політики спостерігається певна узурпація формування суспільної політики вузьким колом еліт. На наше переконання, це стає можливим завдяки недостатньому усвідомленню консультативних цінностей аналізу політики. Саме це спонукає необхідність науково-методологічного обґрунтування важливості забезпечення дієвого консультативного процесу в процесі розробки суспільної політики.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Аналіз політики на сьогодні перебуває в полі зору чималої кількості вітчизняних науковців. За слушним зауваженням О.Кілієвича, Україна є одним із лідерів у сфері досліджень з аналізу політики серед країн Центральної та Східної Європи. Проте виразного виокремлення аналізу політики в окрему прикладну науку ще не відбулося через відсутність для цього критичної маси всіх необхідних складових ресурсів [1, с. 10]. Разом з тим предметом досліджень у вітчизняних науковців найчастіше є методологія аналізу політики, процеси відкритості та прозорості формування суспільної політики у різних сферах та на різних рівнях, роль різного роду суспільно-політичних інститутів у процесі вироблення та реалізації політики тощо. В цьому контексті слід виділити праці О.Антонової, Т.Брус, О.Валевського, О.Кілієвича, О.Кучеренка, В.Рєбкала, В.Романова, О.Рудіка, О.Тинкован, В.Тертички та ін. Водночас недостатньо вивченими залишаються питання виявлення та врахування різноманітних суспільних інтересів, інкорпорації стратегічних напрямів соціальних, політичних, економічних груп у процес політики. Йдеться про так звані консультаційні цінності аналізу політики, сповідування яких дає змогу досягти максимальної відповідності пропонованого чи визначеного курсу політики суспільним інтересам, а отже, забезпечити його дієвість.

*Завданнями* цієї публікації є з'ясувати поняття і зміст консультаційних цінностей аналізу політики, визначити роль і місце консультування із заінтересованими сторонами в процесі вироблення суспільної політики, а також систематизувати існуючі форми проведення консультацій.

*Виклад основного матеріалу.* Аналіз політики являє собою певний процес, у ході якого аналітик (експерт, консультант) намагається чітко ідентифікувати проблему, яка потребує втручання влади, цілі (завдання) суспільної політики, що розробляється або впроваджується, а також конкретний інструментарій досягнення цілей політики. Дуже важливо в ході цієї роботи досягти максимальної об'єктивності. Серед основних умов її досягнення дослідники виділяють такі:

- врахування об'єктивних закономірностей політичного, соціально-економічного, духовного життя суспільства;

- розуміння політичної ситуації, її сили впливу на суспільну політику;
- забезпечення відкритості і прозорості в ухваленні рішень у процесі політики;
- наявність різних джерел збирання інформації;
- розробка альтернатив-стратегій і визначення інструментів, механізмів їх впровадження;
- визнання можливостей корекції рішень у процесі політики;
- запобігання спрощеному розумінню ситуації або її абсолютизації [2, с. 85].

Забезпечення цих умов досягається в тому числі застосуванням консультацій. Під час їх проведення, з одного боку, сторони акумулюють необхідну інформацію з різних джерел, з другого - забезпечується зворотний зв'язок.

Американський дослідник Дж. Андерсон визначає управління консультаціями однією з функцій менеджменту процесу політики [3]. Важливість проведення консультацій у процесі політики відзначають чимало дослідників, тим самим стверджуючи, що якість наслідків курсу політики часто залежить від природи взаємодії органів державної влади, приватного сектору та інститутів громадянського суспільства [4, с. 169].

Консультавання (від лат. *consultatio* - звернення за порадою) в процесі політики являє собою взаємодію між розробниками політики та заінтересованими сторонами, яка відбувається в кілька етапів: діалог, дискусія, аналіз. Під час діалогу сторони викладають своє бачення або/та очікування від консультацій, ведуть розмову про вихідні позиції та розуміння контексту. Під час дискусії учасники консультавання аргументують своє заперечення або погодження з висловленими пропозиціями. На останньому етапі відбувається аналіз результатів обговорення.

Консультавання в процесі політики відбувається на різних рівнях ключових зв'язків: рівні вертикальних, зовнішніх та горизонтальних зв'язків. Рівень вертикальних зв'язків передбачає взаємодію між особами, які відповідають за ухвалення політики (політичні посади), та безпосередніми її розробниками (адміністративні посади). При ухваленні остаточного рішення щодо політики уповноважена посадова особа в різний спосіб спілкується (комунікує) з відповідними підпорядкованими їй особами (або, як називає їх Пол Браун, "тими, хто робить"), що включені в розробку політики, з метою отримання необхідної інформації, поради для остаточного прийняття рішення. Характер такого спілкування значною мірою залежить у цілому від політичного режиму, організаційної культури та процедур, а також управлінського стилю керівника.

Особливу важливість консультації набувають на рівні горизонтальної взаємодії, тобто між службовцями різних відомств та органів влади, які залучені в процес розробки політики. Необхідність встановлення горизонтальної

перспективи вважається одним із способів досягнення цілей у великих організаціях [4]. Наприклад, відповідно до регламенту Кабінету Міністрів України [5] при розробці тим чи іншим міністерством пропозиції щодо реалізації державної політики у спеціальній доповідній записці зазначається позиція заінтересованих органів влади. Також кожен проект акта уряду має пройти погодження серед усіх заінтересованих міністерств та відомств перед його розглядом.

Рівень зовнішніх зв'язків передбачає проведення консультацій з різного роду групами інтересів, що формально перебувають ззовні процесу розробки та ухвалення рішень органів влади щодо певної суспільної політики. При цьому варто враховувати, що серед цих груп виокремлюються такі категорії: організовані групи та громадськість. Перші є так званими "істинними групами" [4, с. 170], створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу в уряді. До таких можна, наприклад, віднести різні бізнес-асоціації, ради підприємців і т.ін. Інша категорія включає різного роду групи, які демонструють політичну активність у відповідь на втручання уряду у сферу їх діяльності. Наприклад, це можуть бути екологічні рухи або тимчасові громадські рухи з того чи іншого питання суспільного розвитку.

Консультації з кожною із названих груп інтересів мають свої особливості, які необхідно враховувати. По-перше, категорія так званих "істинних груп інтересів" переважно виступає ініціатором комунікації з розробником політики, урядом, оскільки зацікавлена справляти тиск на свою користь. Звідси витікає необхідність інституціалізації подібної комунікації. Тобто мають бути спеціально розроблені правила, процедури, які б, з одного боку, не дозволяли здійснювати неправомірний тиск та не провокували корупційні діяння, з другого - були б достатньо зрозумілими та прозорими, що в цілому сприяло б ефективності процесу.

По-друге, необхідно розрізняти консультації з метою виявлення експертної думки (зовнішніх експертних знань) та консультації з широкою громадськістю з метою з'ясування позицій, настроїв ("глас народу"). Виявлення позиції експертної спільноти дає змогу отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанта політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої буде спрямовано політику, тощо. Тобто йдеться про здобуття своєрідної "технічної" інформації для роботи розробника політики. Під час консультацій з широкою громадськістю можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого політика буде мати безпосередній вплив або чий інтереси будуть зачіпатися. Переважно такого роду консультації ініціюються розробником політики і здійснюються або формалізовано (створення різноманітних дорадчо-консультативних структур при органах державної влади), або опосередковано (вивчення громадської думки, моніторинг засобів масової інформації тощо).

Проводячи консультації з різними групами, спільнотами, можна досягнути кількох цілей:

- зібрати необхідну інформацію, яку можна використати в процесі подальшого аналізу ситуації або проблеми;
- оцінити підтримку того чи іншого варіанта рішень;
- заручитися підтримкою того варіанта рішення, до якого прихильно ставиться влада;
- заручитися підтримкою груп, які беруть участь у прийнятті рішення.

За формою проведення можемо класифікувати консультації, виокремивши безпосередні та опосередковані. За кількістю учасників у межах однієї консультації можемо також виокремити групові та індивідуальні.

Безпосередня форма консультації передбачає використання таких діалогових методів, як дискусії, обговорення, дебати тощо. У ході таких консультацій відбувається спілкування між представниками розробника суспільної політики та заінтересованих груп (об'єднань громадян, асоціацій підприємців тощо). Основним методом опосередкованого консультування варто назвати вивчення громадської думки із застосуванням кількісних та якісних методів.

Крім цього, ми можемо виділити способи консультування, тобто систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних заінтересованих груп. Серед таких способів особливе значення мають так звані консультаційно-дорадчі структури при органах державної влади, на кшталт громадських рад, громадських колегій, комітетів тощо. Функції таких структур переважно полягають у:

- представництві різних інтересів у певній сфері суспільної політики;
- наданні незалежної аналітичної та експертної оцінки.

Сам процес консультування передбачає кілька етапів:

1) підготовка. На цьому етапі визначається тематика та організаційна основа проведення;

2) розробка процесу консультування. Тут відбувається визначення форми та методів консультування, а також готуються спеціальні консультаційні документи (проекти рішень, аналітичні записки, білі та зелені книги і т.ін.);

3) безпосереднє проведення;

4) аналіз. На цьому етапі аналізується отримана інформація від учасників, готуються звіти та аналітичні висновки;

5) забезпечення зворотного зв'язку. Вживаються різні заходи з донесення до відома заінтересованих сторін, які брали участь у консультаціях, результатів консультування;

6) оцінка самого процесу консультування.

Підбиваючи підсумки аналізу місця і ролі консультацій у циклі суспільної політики, можемо зробити такі *висновки*:

1. Консультації є важливими чинником забезпечення якості суспільної політики, що проявляється передусім в її здатності відповідати інтере-

сам суспільства на основі максимального врахування інтересів різних соціальних груп.

2. Консультаційні цінності аналізу політики включають у себе забезпечення представництва широкого спектра інтересів, отримання підтримки експертного середовища, незалежної громадської експертизи при визначенні змісту суспільної політики. Сповідування таких цінностей - одна із складових належного врядування.

3. Консультування з групами інтересів, спільнотами потребує відповідного менеджменту, що передбачає аналіз середовища, планування та організаційне забезпечення процесу, вибір найбільш адекватних форм і методів.

Питання забезпечення консультацій у циклі політики потребують подальшого вивчення. Зокрема, *перспективним напрямом дослідження є з'ясування природи взаємодії державних службовців, політичних осіб з різними групами інтересів.*

### **Список використаних джерел**

1. *Кілієвич О.* Інституціоналізація аналізу політики в Україні / О.Кілієвич // Сусп. політика і стратег. менеджмент. - 2008. - № 1. - С. 4-15.
2. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К. : Основи, 2002.
3. *Anderson J.* Public Policymaking / James E. Anderson. - Boston - New York, 1999. - 356 p.
4. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики / Браун М. Пол. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
5. Регламент Кабінету Міністрів України : за станом на 6 трав. 2010 р. / Кабінет Міністрів України. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>

**Максим Гирик,**

*здобувач кафедри державного управління*

*і менеджменту НАДУ,*

*старший інспектор УКЗ ГУМВС України*

*в Київській області*

## **Оптимізація механізмів участі громадськості в державному управлінні на сучасному етапі державотворення**

Стаття присвячена питанням оптимізації правових механізмів участі громадян у державному управлінні на сучасному етапі державотворення та правотворення. Здійснюється постановка проблеми щодо виявлення та визначення механізмів участі громадян і громадськості в державному управлінні та пошук шляхів оптимізації цих механізмів. Аналізуються новітні нормопроектні ініціативи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.