

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В статті охарактеризовано генезис аналізу державної політики в Україні. Визначено та розглянуто основні характеристики аналізу державної політики. Проаналізовано комплекс перешкод на шляху становлення та широкого використання аналізу державної політики в Україні.

Ключові слова: аналіз державної політики, дослідження державної політики, ефективність державного управління.

Проблема підвищення ефективності та результативності вироблення й реалізації державно-управлінських рішень, є актуальною для будь-якої держави. Особливо це стосується країн, що розвиваються – до яких можна віднести і Україну. Основою діяльності державного механізму є науково розроблена державна політика в тій чи іншій сфері суспільного життя. В останні роки українське суспільство все більше і більше проявляє стурбованість щодо змісту державної політики, її результатів та наслідків. Об'єктивною основою такої стурбованості є соціально-економічний стан нашої держави, який незважаючи на значні ресурсні можливості з кожним роком погіршується. Суб'єктивним фундаментом є накопичення відповідних знань, які дають можливість фахово оцінювати державно-управлінські рішення і розробляти відповідні рекомендації для дій органам державної влади. Тобто і суспільство, і влада розуміють, що нинішня система прийняття рішень не відповідає реаліям часу, сьогодні питання публічної політики не можуть бути вирішені однією людиною, вони вимагають участі широкого кола суб'єктів та системного, перманентного і комплексного використання експертно-аналітичного інструментарію.

Успіх провідних країн світу багато в чому можна пояснити стрімким розвитком аналізу державної політики. Він став новою управлінською технологією, яка базуючись на демократичності та прозорості процедур вироблення державно-управлінських рішень змогла подолати виклики часу і значно підвищити дієвість системи державного управління. Нагальним для України є уважне та детальне вивчення здобутків західних країн в сфері аналізу державної політики, критичне переосмислення цих знань і їх адаптація до реалій та особливостей нашої держави.

В Україні досить добре навчились захищати індивідуальні та вузькогрупові інтереси, тепер настала черга навчитись суспільству відстоювати свої інтереси і налагоджувати ефективну взаємодію з державою й вибудовувати контроль над владою. Категорія "суспільне" безпосередньо пов'язана з публічною політикою та зрештою має реалізовуватись в тій чи іншій державній політиці. Українське суспільство все більше звертає увагу на якість державного управління, на сутність тієї чи іншої державної політики, на результати та наслідки тих чи інших рішень влади. На жаль, даний процес не став перманентним і системним, окрім того ще не вироблено дієвого механізму такої взаємодії і знання основ аналізу державної політики могло б стати тим фундаментом, який дав би можливість в разі підвищити дієвість, ефективність та результативність впливу суспільства на владу.

Проблематиці аналізу державної політики присвячені праці таких вітчизняних вчених як: О. Антонова, З. Балабаєва, Т. Брус, О. Валевського, О. Дем'янука, Ю. Кальниша, О. Кілієвича, В. Князева, Б. Кравченка, О. Кучеренка, В. Ребкала, В. Романова, В. Рубанова, О. Рудіка, С. Соколик, Ю. Сурміна, С. Телешуна та В. Тертички.

Нагадаємо, що державна політика – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів та методів (здійснення), що передбачає підготовку, законодавче закріплення та впровадження розроблених за участю експертно-аналітичних структур загальнодержавних та регіональних цільових програм (стратегічних планів) у різних сферах суспільного життя з метою вирішення нагальних проблем чи задоволення поточних та стратегічно визначених потреб суспільства [Див. 3]. А аналіз державної політики ми розглядаємо як специфічний різновид аналітичної діяльності, спрямований на розробку та впровадження державної політики, за допомогою комплексного дослідження суспільних проблем та вироблення рекомендацій компетентним органам і посадовим особам, що приймають державно-управлінські рішення, а також на вивчення та пояснення державної політики, шляхом ґрунтового аналізу процесу вироблення, прийняття та реалізації державної політики для громадськості й зацікавлених груп.

Загалом аналіз державної політики, так чи інакше, був предметом уваги багатьох досліджень у минулі сторіччя, але докладне вивчення державної (публічної, суспільної) політики розпочалося лише у середині ХХ століття. Вперше сучасний термін аналіз політики було вжито Ч. Ліндбломом у 1958 році. Саме після Другої світової війни починається поступовий розвиток науки про публічну політику. В цей час, завдяки демократизації суспільного буття, з'являється потреба в глибокому аналізі, усвідомленні і поясненні безпосередньої діяльності влади, що оформлюється в тому чи іншому курсі дій та низці взаємопов'язаних державно-управлінських рішень. В Україні ґрунтовне вивчення аналізу державної політики почалося лише в 90-ті роки ХХ століття.

Український дослідник В. Тертичка зазначає, що в Україні відбувається еволюційний процес формування нової галузі прикладних досліджень – науки про суспільну політику (policy science) як мультидисциплінарної сфери знань, що широко використовує інструментарій значної кількості суспільних наук – політичних, економічних, юридичних, науки про державне управління та інших [5]. Також автор наголошує на тому, що науку про суспільну політику необхідно відрізнити від політичних наук (політології), яка досліджує сферу "politics". Звичайно з цим важко не погодитись, але все ж таки аналіз державної політики набагато ближчий до політології ніж до інших наук. Так варто зазначити, що предмет політології є ширшим ніж аналізу державної політики і охоплює питання оволодіння, використання і збереження влади, а спільним для них є управління і керівництво суспільством, яке, до речі, здійснюється на основі публічної влади.

Аналіз державної політики широко використовує інструментарій економічної науки в межах аналізу суспільних проблем, при обґрунтуванні державного втручання, при виборі методів та інструментів державної

політики та оцінюванні наслідків дій держави в тій чи іншій сфері суспільного життя. Юридична наука дає можливість визначити межі для державного втручання і сформулювати "правила гри" у суспільстві при виробленні й реалізації певної державної політики. Тісний зв'язок аналізу державної політики й наук з державного управління, адже державне управління є владним інструментом впровадження державної політики.

Аналіз державної політики це наука, що спирається на мультидисциплінарність, вона відмежовується від вузького дослідження політичних інститутів і процесів й акумулює досягнення інших наук: економіки, права, політології, соціології, державного управління, психології тощо. В даному контексті варто згадати В. Данна, який зазначає, що методологічне ядро аналізу політики можна охарактеризувати як форму критичного плюралізму. "Основною методологічною вимогою критичного плюралізму є триангуляція (визначення опорних точок для здійснення аналізу – І. П.): якщо аналітики намагаються вдосконалити політико-релевантне знання, вони мають застосовувати велику кількість точок зору, методів, критеріїв, джерел даних і засобів комунікації" [2, с. 28].

Критичний плюралізм передбачає комплексний підхід до аналізу державної політики: 1) комплексний характер операцій, який передбачає використання комплексних критеріїв політичних конструктів та змінних, що підвищує правдоподібність теоретичних тверджень через триангуляцію одного об'єкта за допомогою двох або більшої кількості точок відліку; 2) комплексний характер дослідницьких методів, який передбачає використання методів комплексного характеру для спостереження за процесами політики та їх наслідків, що сприяє підвищенню правдоподібності теоретичних тверджень через триангуляцію одного на основі даних, отриманих за допомогою двох або більше засобів; 3) комплексний аналітичний синтез, який передбачає синтез і критичну оцінку наявних аналізів аналогічних процесів і програм, що підвищує правдоподібність теоретичних тверджень через дослідження фонду інформації стосовно впливу політики на різні групи населення в різних контекстах; 4) багатовимірний аналіз, який передбачає включення численних змінних в моделі політики, що підвищує правдоподібність теоретичних тверджень через систематичне тестування й виключення, інтеграцію ефектів, що їх змінні неполітичного характеру справляють на кінцевий результат політики; 5) комплексний аналіз точок зору багатьох представників кіл, що мають інтерес у політиці, який передбачає дослідження інтеграційних моделей і точок зору великої кількості зацікавлених у результатах політики громадян, що підвищує правдоподібність теоретичних тверджень через триангуляцію між конкурентними казуальними й етичними уявленнями стосовно проблем і рішень, що існують у реальних умовах політики; 6) багатоперспективний аналіз, який передбачає введення в аналіз політики різноманітних аспектів – етичного, економічного, політичного, організаційного, соціологічного, культурного, психологічного, технологічного, що сприяє підвищенню правдоподібності теоретичних тверджень через триангуляцію між конкурентними уявленнями стосовно проблем і рішень; 7) мультимедійні комунікації, триангуляція з комплексними засобами передачі інформа-

ції й альтернативними стратегіями комунікації знання розширює сферу релевантності знання по відношенню до політики та його потенційного використання [2, с. 29–33]. Безперечно, використання всього арсеналу критичного плюралізму в кожному дослідженні є утопічним, залучення того чи іншого аспекту залежить від мети, предмету, ресурсів та засобів, якими володіє експерт-аналітик. Але максимальна комплексність експертно-аналітичної діяльності є запорукою успішного дослідження.

Крім того, аналіз державної політики є прикладною наукою, яка спрямована на вирішення конкретних й реальних суспільних проблем. Аналіз державної політики повинен бути нормативним, завжди зберігати об'єктивність і в жодному разі не підпорядковуватися забаганкам політиків. Нормативність також передбачає неможливість розділення цілей та засобів.

Становлення та розвиток аналізу державної політики в Україні починається в середині 90-х років ХХ століття. За підтримки міжнародних організацій та урядів західних країн в Україні було проведено низку досліджень, стажувань для викладачів, здійснено розробку курсів і навчальних ресурсів, видано перекладені та вітчизняні монографії, підручники й навчальні посібники. Все це сприяло становленню аналізу державної політики як науки, навчальної дисципліни та сфери практичної діяльності. Провідною установою, що почала розвивати аналіз державної політики стала НАДУ. Свій вклад в даний процес також здійснив Національний університет "Києво-Могилянська академія". Значний внесок в інституціоналізацію аналізу державної політики здійснили неурядові організації та аналітичні центри, зокрема Інститут конкурентного суспільства, Інститут реформ, Український центр економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова та ін. Починаючи з 2000 року КМУ почав впроваджувати у свою роботу окремі елементи аналізу державної політики. Перманентні адміністративні реформи постійно актуалізують питання впровадження методів аналізу державної політики в теорію та практику державного управління.

Ми не будемо описувати історію зародження і розвитку аналізу державної політики в Україні у хронологічній послідовності, а зосередимося на виокремленні основних проблем та перспектив аналізу державної політики в нашій державі, це власне і є метою нашого дослідження. Тим паче, що історія розвитку та перші підсумки впровадження аналізу державної політики в Україні досить ґрунтовно викладені в збірнику документів і матеріалів "Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень" укладеному О. Кілієвичем, В. Тертичкою та іншими вченими НАДУ [Див.: 1].

Отже, аналіз державної політики порівняно нещодавно з'явився в Україні як навчальна дисципліна та відповідна методологія прикладних досліджень у сфері державного управління. А, отже, закономірним є те, що розвиток будь-якого нового суспільного явища не може відбуватися без проблем. У випадку з аналізом державної політики існує цілий комплекс явних та прихованих перешкод, які мають як об'єктивне, так і суб'єктивне походження. Коротко зупинимось на основних.

1) це – усвідомлення понятійно-категоріального апарату з аналізу державної політики вітчизняними науковцями та управлінцями. Темі

адекватного перекладу та використання термінів і понять з аналізу державної політики присвячено цілий ряд публікацій українських дослідників. В них наголошується на необхідності провести детальні наукові розвідки, на підставі яких виробити спільну термінологічну політику і запропонувати її на широке обговорення наукового загалу;

2) це – відмінність у різних підходах щодо принципів та процедур вироблення державної політики в Україні та в західних країнах, що, у свою чергу, віддзеркалюється у проблемі термінології. Виправлення такого стану речей можливе лише у контексті здійснення адміністративної реформи, наближення України до світових стандартів вироблення та впровадження політики;

3) це – слабка мережа неурядових аналітичних центрів, громадських організацій, які залучені до вироблення державної політики. Невизначеність їх організаційно-правового статусу, нерозвиненість корпоративних зв'язків, обмеженість ресурсів стоять на перешкоді активного залучення потенціалу "третього сектору" до процесів державотворення [1, с. 10].

До цього переліку також можна додати, спираючись на Ю. Сурміна, такі положення:

4) закостенілість чиновників та їх страх залучення вчених для осмислення державної політики (суспільних проблем) через можливість критики їх непрофесіоналізму;

5) невідповідність самих вчених щодо аналізу проблем реальної політики, абстрактність їх знань і методів;

6) нерозвиненість в суспільстві технологій аналітичної діяльності;

7) відсутність достатньої кількості кваліфікованих кадрів в сфері політичного аналізу, політичних технологій та аналізу політики. Мова йде загалом про недостатню, а в деяких випадках взагалі відсутність аналітичної підготовки спеціалістів в різних галузях, які могли б допомагати особам, що приймають рішення у виробленні та реалізації ефективної, результативної та дієвої державної політики;

8) ментальна проблема міркування політиками, державними службовцями та вченими в категоріях "вічної політики". Політика не розроблюється раз і на завжди, середовище державної політики є багатоваріантним, неоднозначним та нестабільним, політична кон'юнктура теж перебуває в постійному русі, тому перманентний моніторинг і постійне внесення змін в державну політику є запорукою успіху всієї системи державного управління [4, с. 160–162].

Сьогодні дуже гостро відчувається потреба у розповсюдженні і засвоєнні практичних знань щодо вироблення ефективної державної політики серед державних службовців та осіб, що приймають рішення, а створення дієвої системи використання експертно-аналітичного потенціалу є завданням номер один для будь-якої влади. У КМУ було реалізовано кілька проектів та підготовлено низку документів щодо посилення експертно-аналітичної, прогностичної та проектної складової в їх роботі. Також позитивними кроками в даному напрямі було створення в структурі Секретаріату Президента України у 2005 році трьох важливих служб, а саме: Головної служби політичного аналізу, Служби ситуативного аналізу та Служби

зведення та стратегічного планування [6]. На жаль, дана традиція не прижилася і в 2010 році ці служби було ліквідовано.

Далеко не останню роль відіграє аналіз державної політики в підвищенні ефективності реформування української держави. Існує низка проблем у взаємовідносинах влади, аналітики й реформ. Спираючись на дослідження Ю. Сурміна, виокремимо головні проблеми і визначимо основні шляхи їх вирішення [Див.: 4, с. 52–53]. Сьогодні ми можемо констатувати, по-перше, нездатність владних органів до сприйняття і використання аналітичних матеріалів, по-друге, використання органами державної влади інформації з незначної кількості джерел, по-третє, неприйняття й ігнорування владою критичної інформації від опозиції, по-четверте, загалом відсутність аналітичного супроводу діяльності державного апарату, по-п'яте, низьке ресурсне забезпечення реформ та, по-шосте, проблема підтримки реформ зі сторони населення й елітних груп. Вирішити зазначені проблеми можна за допомогою, по-перше, кадрових ротацій в аспекті просування аналітичності урядової діяльності, по-друге, збільшення кількості джерел інформації шляхом створення відповідних баз даних первинної інформації та аналітичних матеріалів, по-третє, перманентний аналіз критики опозиції та створення механізмів узгодження дій влади й опозиції, по-четверте, забезпечення комплексного аналітичного та наукового супроводу діяльності органів державної влади, по-п'яте, розробка та легітимація документів ресурсного забезпечення реформ і, по-шосте, широкомасштабне пояснення реформ населенню, створення громадських організацій підтримки реформ.

Важливим моментом в даному контексті є сприяння держави у створенні мережі неурядових аналітичних центрів. В першу чергу мова йде про створення умов для використання наукового та аналітичного потенціалу провідних вузів України. Багато наукових інституцій в Україні мають статус науково-дослідних, але теми, які вони розробляють є досить далекими від потреб практики сучасного державного будівництва. Тому необхідно оптимізувати діяльність цих установ і зблизити науку й практику. Варто створити мережу контрактних досліджень з конкретних прикладних проблем, з якими має справу сучасна держава. Окрім цього важливу роль ці інституції повинні відігравати в процесі моніторингу та оцінюванні державної політики. Також вони повинні здійснювати розвідувальні, прогностичні дослідження спрямовані на виявлення майбутніх проблем і здійснювати постановку пріоритетних проблем перед органами державної влади. Не менш важливим питанням є створення освітніх напрямів в провідних вузах для підготовки фахівців в галузі аналізу державної політики.

Варто також сказати і про те, що сьогодні аналітичне середовище в Україні не зовсім підготовлене до системного експертно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади. Для цього необхідним є, по-перше, формування широкої мережі професійного навчання аналітиків державної політики, активне залучення закордонних спеціалістів, по-друге, створення аналітичних підрозділів органів державної влади, національних центрів і експертних груп, аналітичного центру системного вивчення вітчизняного й зарубіжного досвіду реформування

державного механізму, по-третє, розробка і постійне вдосконалення концепцій, стратегій, стратегічних планів і програм.

Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене варто сказати, що аналіз державної політики лише починає розвиватися в Україні. Пройшовши перший і другий етап розвитку – ознайомлення науковців та управлінців з основами аналізу політики та його популяризація в науковому, політичному та адміністративному середовищах, цей процес загальмувався на спробах системного впливу на вироблення державної політики в Україні. На жаль, серед кон'юнктурності української політики майже немає місця науковості та аналітичності, і спроби практичного втілення методів аналізу політики в практиці діяльності уряду зазнають невдачі. І головними завданнями, які постають перед нами сьогодні є, по-перше, утвердження аналізу державної політики як прикладної науки, навчальної дисципліни та практичної діяльності, по-друге, комплексна інтеграція методів аналізу державної політики в систему прийняття та реалізації державно-управлінських рішень й по-третє, створення умов для діяльності неурядових аналітичних центрів і посилення їх участі у процесах формування та здійснення державної політики.

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: збірка документів і матеріалів / [уклад. О. І. Клієвич, В. В. Тертичка]. – К. : К. І. С., 2004. – 210 с. – (Національна академія держ. управління при Президентові України. Центр дослідження адміністративної реформи. 2. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу: підручник для ВНЗ / В. Н. Данн ; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов]. – Одеса : АО БАХВА, 2005. – 504 с. 3. Петренко І. І. Сутність державної політики та державних цільових програм / І. І. Петренко // Віче (Журнал Верховної Ради України). – 2011. – No 10. – С. 23–25. 4. Сурмин Ю. П. Аналитическая деятельность: теория, методы, инструменты: учеб. для студ. высш. завед. / Ю. П. Сурмин, И. П. Бидзюра – К. : "Освіта України" 2012. – 494 с. 5. Тертичка В. Наука про суспільну політику: досвід становлення в Україні [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Суспільна політика. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/02.pdf>. 6. Указ Президента України "Про створення Секретаріату Президента України" від 14 жовтня 2005 р. № 1445/2005 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1445%2F2005>.

Надійшла до редколегії 17.02.14

И. И. Петренко

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье охарактеризовано генезис анализа государственной политики в Украине. Определено и рассмотрено основные характеристики анализа государственной политики. Проанализировано комплекс преград на пути становления и широкого использования анализа государственной политики в Украине.

Ключевые слова: анализ государственной политики, исследование государственной политики, эффективность государственного управления.

I. I. Petrenko

THE PUBLIC POLICY ANALYSIS IN UKRAINE

The genesis of public policy analysis in Ukraine is described in the article. The basic characteristics of public policy analysis are determined and considered. The complex of barriers to establishment and widespread use of public policy analysis in Ukraine is analyzed.

Keywords: public policy analysis, public policy research, the efficiency of public administration.