

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ  
СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ**

**УДК 378. 014 (477)**

**НОВАКОВА ОЛЕНА ВІКТОРІВНА  
ПАШИНА НАТАЛІЯ ПОЛІКАРПІВНА**

**АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Навчальний посібник**

**Луганськ 2013**

## ЗМІСТ

### ВСТУП

ТЕМА 1. Теоретико-методологічні основи аналізу державної політики

ТЕМА 2. Основні етапи розвитку аналізу державної політики

ТЕМА 3. Державна політика як предмет політичного аналізу

ТЕМА 4. Аналіз взаємозалежності суспільних умов і державної політики

ТЕМА 5. Процес і технології аналізу державної політики

ТЕМА 6. Типи державної політики як проблемне поле аналізу

ТЕМА 7. Модельний аналіз державної політики

ТЕМА 8. Технології написання аналітичного документа у сфері державної політики

ТЕМА 9. Теоретичні засади дослідження державно-політичних рішень

ТЕМА 10. Моделі та технології циклу прийняття рішень

ТЕМА 11. Побудова політичного порядку денного

ТЕМА 12. Вироблення та аналіз альтернатив рішення

ТЕМА 13. Раціональність вибору альтернатив рішення.

ТЕМА 14. Впровадження державно-політичних рішень

ТЕМА 15. Специфіка прийняття політичних та адміністративних рішень

ТЕМА 16. Прийняття рішень у зовнішній політиці

Бібліографічний опис

## ВСТУП

Україна сьогодні об'єктивно потребує ефективної, зваженої та науково обґрунтованої державної політики. Складною проблемою, що потребує нагального розв'язання, питання реального механізму впровадження державно-політичних рішень. Адже без стратегії розвитку, без вироблення основних принципів, визначення пріоритетів державної політики неможливо побудувати сучасне розвинуте суспільство.

XXI століття принесло людству багато нових та складних завдань. Надзвичайно прискорився політичний розвиток держав, змінилися пріоритети міжнародних відносин, оновлюються норми та цінності політичної культури громадян. Усі ці інноваційні процеси ставлять нові завдання перед державною політикою, яка потребує фундаментальних досліджень, наукового вивчення та адаптації до специфічних аспектів політичної динаміки конкретних країн.

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації.

Відбувається активний процес інституціоналізації державної політики як навчальної та наукової дисципліни. В той же час, існує комплекс важливих невирішених проблем. По-перше, рівень наукового усвідомлення та концептуалізації сучасного державного розвитку; по-друге, існує суттєвий розрив між теоретичним та емпіричним рівнями аналізу державної політики; по-третє, сучасний стан досліджень не в повній мірі відображає специфіку розвитку України, не дозволяє створити адекватні сучасним викликам моделі функціонування її державного апарату.

Одним з напрямків вирішення цих актуальних проблем є підготовка фахівців в галузі державного управління, здатних поєднати прикладні

дослідження та якісний науковий аналіз. Організація такої підготовки потребує достатньої кількості навчальної та навчально-методичної літератури. Нагальною є необхідність у підручниках та навчальних посібниках, що розкривають теоретичні та прикладні аспекти аналізу державної політики, висвітлюють наукові досягнення в цій галузі, а також основні напрями та засоби дослідження.

Представлений навчальний посібник покликаний зробити певний внесок у вирішення цих актуальних завдань. Він призначений для слухачів магістратури державного управління за спеціальністю "Державна служба" освітній галузі "Державне управління".

## **Тема 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Мета:** проаналізувати основні теоретичні підходи до аналізу державної політики, визначити основні аспекти та методологічні проблеми аналізу політики, розглянути дефініційний зміст основних категорії аналізу державної політики.

**Ключові слова:** політика, державна політика, аналіз державної політики, дослідження політики, середовище політики, виробники політики, стейкхолдери політики.

### **ЗМІСТОВНИЙ БЛОК**

#### **Основні питання теми**

1. Наукові підходи та методологічні проблеми аналізу державної політики.
2. Визначення основних категорії аналізу державної політики

#### **1. Наукові підходи та методологічні проблеми аналізу державної політики.**

Реформування суспільного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів в процесі трансформації українського суспільства зумовили посилену увагу українського суспільства як в цілому, так і з боку науковців до аналізу державної політики. Аналіз державної політики є невід'ємним складником суспільного процесу. Саме цим продиктована необхідність докладного аналізу державної політики, особливо в умовах того перехідного стану, в якому зараз знаходиться Україна.

У свою чергу, державна політика, в широкому розумінні цього терміна, може визначатися як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем. Тому державна політика

відіграє надзвичайно важливу роль в суспільному житті. Саме вона покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складність, суперечність, знаходити шляхи вирішення цих проблем. У сфері державної політики ухвалюються відповідні державно-політичні рішення, розробляється відповідний інструментарій, створюється механізм їх реалізації. Прагматика актуальності і необхідності аналізу державної політики як чинника суспільної життєдіяльності обумовлена необхідністю прискорення темпів реформування, формування чітких уявлень про цілі і перспективи країни в світовому геополітичному просторі, розробки наукової, цілісної програми соціально-економічного і політичного розвитку на найближчі і найвіддаленіші роки.

Зазначимо, що в останні роки зросло значення аналізу політики як для фахівців з державного управління, так і для споживачів послуг влади у зв'язку з домінуючою орієнтацією суспільства на встановлення ліберально-демократичних інституцій.

В контексті всебічного аналізу державної політики, зазначимо, що перш за все вона репрезентується як прикладна дисципліна із застосуванням методик ситуативно-аргументованих відповідей на суспільні запити і обговорення, творчий розвиток, критичний підхід і комунікативність інформації.

Разом з тим аналіз державної політики – це професійна робота, послідовний систематичний аналітичний процес. Навички аналізу неможливо адекватно передати тільки через знання і теоретичне навчання. Найбільш ефективними є тренінги та імітація на основі методологічної бази.

Адже реальний аналіз – це не лише збирання й оцінювання інформації щодо вибору напряму політики, тобто стереотипна раціональна майстерність, а ґрунтовне, чітке, критичне і переконливе кваліфіковане інтелектуальне міркування (осмислення-усвідомлення), що є визначально важливішим за фундаментально цінну логіку і фактичні дані. Узагальнюючи, можна сказати, що аналітик політики переважно здійснює аналіз як „професійне вгадування”.

Важливими аспектами науково-методологічного наповнення змісту поняття «аналіз державної політики» український дослідник В.Тертичка вважає:

1. Визначення і аналіз основних теоретико-методологічних підходів до аналізу державної політики як системного явища суспільно-політичних процесів;
2. Систематизація теорій і розробка методології аналізу державної політики;
3. Аналіз державної політики як багатовекторної системи, яка відображає динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя;
4. Дослідження державної політики як координаційно-управлінської діяльності владних інститутів і як об'єкт впливу соціальних груп, общин тощо;
5. Розкриття змістовних структурних і функціональних особливостей державної політики і визначення її ролі і місця в політичній системі суспільства;
6. Характеристика концептуальних положень розробки і впровадження сучасної державної політики в Україні та її аналіз;
7. Розробка теоретико-методологічних основ створення необхідних умов для формування раціонально-ефективного державного управління;
8. Ознайомлення, розповсюдження і впровадження аналізу державної політики як навчальної дисципліни.

Існує багато **теоретичних підходів**, що дозволяють з різних позицій аналізувати державну політику. Найбільш відомі концепції:

- **Концепція інституціоналізму**, яка розглядає державну політику як результат діяльності державних інститутів, що представляють законодавчу, виконавчу і судову владу;
- **Теорія політичного процесу**, в якій увага акцентується на процесах формування державної політики, починаючи з вибору цілей і пріоритетів і закінчуючи оцінкою результатів політики;
- **Теорія відкритих систем** – державна політика розглядається як реакція політичної системи на запити і потреби відповідних соціальних структур і зовнішнього середовища;

- **Теорія груп** – розглядає групову боротьбу в процесі розробки державної політики, постійні конфлікти між різними групами в суспільстві і в уряді;

- **Теорія суспільного вибору** – державна політики розглядається як результат діяльності індивідів на основі усвідомлення ними їх інтересів і ухвалення відповідних рішень. При цьому широко використовуються ідеї і методи мікроекономіки.

В процесі аналізу державної політики існують чимало методологічних проблем. Ці проблеми можуть перешкоджати аналізу, обмежувати його проведення. Найбільш характерними методологічними проблемами є наступні:

1. Як правило, дослідникам досить важко отримати надійні та переконливі докази, факти або дані щодо мотивів, цінностей та поведінки виробників політики, природи й масштабу суспільних проблем, впливу політик та інших аспектів політичного процесу (нерідко такі дані просто відсутні).

2. Існують певні сфери та проблеми політики, які не дуже піддаються точному кількісному вимірюванню й аналізу. До цієї категорії належать багато аспектів соціальної та економічної політики. Тому аналіз не обов'язково має бути кількісним, до того ж не всі кількісні аналізи точні.

3. Нерідко дані, отримані шляхом інтерв'ювання або опитування державних службовців та інших «гравців» політичного процесу, є неоціненними для дослідників і не можуть бути отримані іншим чином. Однак потрібна деяка обережність у застосуванні таких методів отримування даних. Дані, отримані з таких джерел, не слід розглядати як остаточні, їх слід перевіряти на відповідність з іншими джерелами, застосовувати обачливо і розглядати як такі, що репрезентують окремі погляди на деякі події.

5. Чимало досліджень процесу вироблення державної політики набувають форми аналізу ситуативних прикладів, оскільки акцентують увагу на окремих програмах, законодавчих актах або сферах державного управління. Метод аналізу конкретного ситуативного прикладу, як правило, стає мішенню для критики через свою вузьку спрямованість, яка не дає змоги робити узагальнення. Хоча найкращими для узагальнень є дослідження, що містять у собі всі відомі випадки



(наприклад, усі випадки або спроби державного регулювання в економіці), аналіз конкретних епізодів може бути використаний для перевірки або розробки нових теорій, проведення детального аналізу тієї чи іншої події, аналізу девіантних випадків, що суперечать загальній теорії.

6. Процес розробки і впровадження державної політики багатогранний, тому, характеризуючи його, не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема вимагає індивідуального вирішення. Для аналізу в політичних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи і моделі.

## 2. Визначення основних категорії аналізу державної політики.

Інтерес українських науковців до аналізу політики як науки, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності вимагає чіткого й коректного тлумачення понять і дефініцій. Адже конструктивність взаємозв'язку політичних наук (**political science**) та аналізу державної політики (**public policy analysis**) багато в чому залежить від чіткості усвідомлення понятійного апарату.

В англійській мові є два еквівалентні поняття щодо україномовного терміна політика: **politics** і **policy**. О. Кілієвич, у англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки, дає наступні визначення цих термінів:

політика (**politics**) – це суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики;

політика (**policy**) – це певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо. Саме в такому контексті розуміється термін «державна політика» загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни „програма” і „стратегія”. Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики.

Процес взаємозв'язку politics і policy схематично зображується так (див. рис. 2.1):

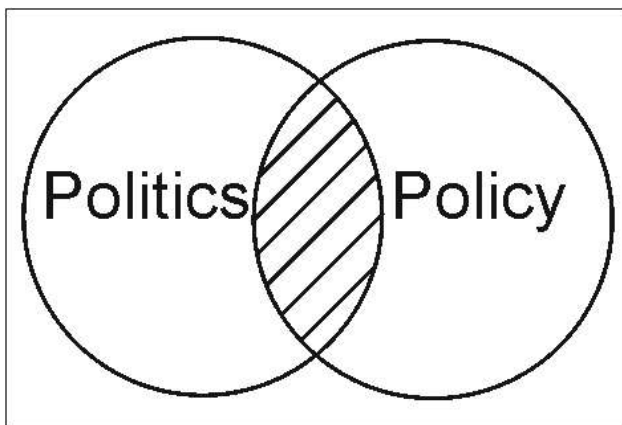


Рис 2.1. Взаємозв'язок politics і policy

Термін **public** вживається як один із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна політика. Тобто, за контекстом і змістовими особливостями для поняття **public policy** адекватним є «державна політика».

Нагадаємо, що суспільна політика – це напрям дії (або бездії – як пролонгація, продовження діючої політики), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, ґрунтується на суспільних цінностях і впливає на життя суспільства, і в такому розумінні політика як курс дії(бездії) є предметом дослідження й аналізу політики.

На думку В. Тертички, термін «суспільна політика» – підкреслює, що вона проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства. Отже, зважаючи на утвердження в українській практиці де-факто терміна «державна політика», вважаємо за доцільне рекомендувати його до вживання.

Дефініція «аналіз» у звичному розумінні тлумачиться як розчленування, розкладення. Термін «аналіз» (політики) має свою специфіку, і у необізнаних з проблематикою аналізу державної політики він асоціюється з процедурами аналізу, що передбачають передусім аналітичний розгляд того, що вже фактично відбулося, що вже виконано. Аналіз у контексті розуміння терміна «аналіз державної політики» – це комплекс аналітичних процедур, спрямований

насамперед на пораду щодо майбутніх (конкретних) дій. На думку Д. Л. Веймера та Е. Р. Вайнінга, аналіз державної політики – це порада щодо державних рішень (дій), орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях.

Аналіз політики, як наука про [державну] політику (policy science), керується такими базовими принципами:

- мультидисциплінарність: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук з виробленням власних наукових підходів;
- зорієнтованість на вирішення проблем: центром уваги державної політики є розв’язання реальних (конкретних) суспільних проблем;
- нормативність: державна політика має тенденцію до послаблення її нормативності, але вибір напрямку політики здійснюється в межах наукової концепції державної політики і ґрунтується на суспільних цінностях і нормах.

Сучасна наука про [державну] політику де-факто ділиться на дві окремі сфери:

1) **дослідження політики** (policy study), що ґрунтується на емпіричному вивченні конкретних суспільних проблем для розуміння й інформування щодо процесу розроблення й впровадження політики. Це сфера інтересів науковців, груп дослідження політики;

2) **аналіз політики** (policy analysis), як мотивована сфера, що прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики шляхом проектування політики державних інституцій. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики.

Схематично дисциплінарні рамки науки про державну політику можна зобразити так (див. рис. 2.2):



Рис. 2.2. Дисциплінарні рамки науки про [державну] політику

Важливим поняттям є **середовище суспільної політики**. Жодна політика не існує у вакуумі. Політика майже завжди виникає у відповідь на реальні потреби, проте нерідко вона відображає потреби однієї частини населення більшою мірою, ніж іншої його частини. Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

**соціальне середовище:** культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;

**фізичне середовище** (physical environment):

**географічні характеристики:** клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;

**демографічні характеристики:** чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;

**економічне середовище** (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та

торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття, рівень економічного зростання тощо;

**політичне середовище** (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Важливе значення для суспільної політики має **аналіз стейкхолдерів** – дослівно це пайовики – всі, хто мають відношення до вирішення питань вироблення політики – і в середині влади, і поза владою, тобто всі, чиї позиції варто брати до уваги при аналізі політичної ситуації, тому що вони можуть вплинути на процеси ухвалення і впровадження рішень. Тобто вони мають своєрідний пай у процесах вирішення питання, отже термін може розглядатись як метафора в англійській мові.

Фактично без належного аналізу стейкхолдерів неможливо зробити якісний аналіз політики, оскільки зміна напряму політики (якщо не обрано альтернативу status-quo) є зміна стейкхолдерів (альтернативні стейкхолдери).

Аналіз стейкхолдерів передбачає з'ясування поглядів і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми).

Зацікавлені групи – це ті, кого зачіпає проблема або засоби її розв'язання, і хто має можливість впливати на ситуацію, як позитивно, так і негативно.

Тут наголошується лише на недержавних структурах, і таких, на інтереси яких слід зважати. Тут вказуються лише інституційовані групи (напр., громадські об'єднання підприємців, якщо проблема стосується несприятливого інвестиційного клімату); окремі неінституційовані групи населення (напр., підприємці), повинні згадуватися у попередньому пункті при описі масштабів проблеми (напр., скільки таких підприємців, який відсоток населення вони становлять, яке відношення мають до проблеми).

Зацікавлені організації: установи, що підтримують/ заперечують рішення.

Вказуємо тільки ті органи влади, з позицією яких варто рахуватися. Очевидно, що орган влади – замовник аналізу, в цьому переліку не згадується.

Аналіз політики має бути спрямований на ідентифікацію стейкхолдерів – всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі “пайовиками” процесу політики, тому що вони мають “пай” – з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – виробники політики, зокрема, особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

**Виробники політики** – це ті, хто “робить” політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

**Аналітики політики** – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

При здійсненні аналізу політики варто проводити консультації із двома групами стейкхолдерів – із представниками груп інтересів і зацікавлених органів влади.

**Групи інтересів** – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., “зелені”, з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям яких-небудь рішень.

Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають **зацікавлені органи влади** – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу

політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. В чому полягає актуальність вивчення аналізу політики ?
2. Назвіть методологічні проблеми аналізу державної політики ?
3. Які Ви знаєте теоретичні підходи до аналізу державної політики?
4. Дайте характеристику основним аспектам змісту поняття «аналіз державної політики».
5. Дайте визначення поняттям: «політика», «державна політики», «дослідження політики», «аналіз політики».
6. Охарактеризуйте середовище суспільної політики.
7. Що передбачає аналіз стейкхолдерів політики ?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Аналіз державної політики у працях зарубіжних вчених (Браун М., Вайс., Пал Л., Веймер Д., Вайнінг Е., Данн В , Дегтярєв А. та ін.).
2. Огляд праць вітчизняних вчених з аналізу державної політики (В.Гошовська, О. Кілієвич, В.Тертичка, В. Романов, С. Дацюк, Ф. Рудича, Т. Брус, О. Рудік та ін.).

### **Логічні та творчі завдання:**

1. На прикладі окремої суспільної проблеми зробить аналіз стейкхолдерів процесу політики.
2. Дайте характеристику основним формам та механізмам впливу груп інтересів на державну політику?

### **Література:**

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Зб. документів і матеріалів / Укл. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. – К.: “К.І.С.”, 2004. – С. 17-22.
2. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
3. Валецький О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валецький. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
6. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
7. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІА, 2012. – 100 с.
8. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2003. – 510 с.
9. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні.: Підручник / 2-е изд., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
10. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. З англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
11. Пашко Л.А. Діалог влади та громадськості. Демократичні стандарти побудови громадянського суспільства: Навч.-метод. посіб. / Пашко Л.А. – К.: НДІЕІ Міністерства економіки України, 2010. – 48 с.
12. Романов В.Є. Вступ до аналізу політики. Навч. посібник. – К., 2001.



13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
14. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3-22.
15. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70.](#)
16. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний посібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
17. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.
18. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York, 2003.
19. Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995. – 342 p.
20. Mitchel J., Mitchel W. Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science.— Chicago: Rand McNally and Company, 1969.— 685 p.
21. . Peters B. Guy. The Politics of Bureaucracy.— New York: Longman, 1989. – 303 p.

## Тема 2. ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

**Мета:** визначити історичні етапи розвитку аналізу політики як окремії області науки, проаналізувати основні проблеми та перешкоди на шляху впровадження аналізу політики в Україні.

**Ключові слова:** генезис аналізу політики, інституціоналізація аналізу політики, професіоналізація аналізу політики, емпіричні дослідження, індустріальна цивілізація.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Генезис аналізу політики і його розвиток в середні віки і в період промислової революції.
2. Професіоналізація аналізу політики і становлення його як окремії області науки в ХХ ст.
3. Аналіз політики в Україні: перші кроки та проблеми становлення.

**1. Генезис аналізу політики і його розвиток в середні віки і в період промислової революції.**

Аналіз політики сягає своїм корінням в глибину століть, хоча точно визначити час, коли вперше з'явилися знання про політику, здається неможливим. Проте загальновизнано, що поява певних процедур для аналізу політики пов'язана із зародженням і становленням перших цивілізацій. Найвдалішою ілюстрацією свідомого тому є роботи Каутільї, Арістотеля і Платона, які були реально притягнуті до практичного процесу виготовлення державної політики. Каутілья був впливовим радником і міністром індійського правителя Чандрагупти І. Його трактат «Артхашастра» – це одна з перших систематичних установок з виготовлення політики, мистецтва управління державою і урядового

адміністрування. Платон також служив радником правителів Сицилії, а Арістотель був наставником молодого Олександра Македонського. І «Держава» Платона, і «Політика», і «Етика» Арістотеля містять ряд порад практичного характеру, який свідчить про прикладну спрямованість перших спроб аналізу політики.

Поступове розширення і видозміна урбаністичної цивілізації в середні віки привели до появи організованої професійної структури, яка, врешті-решт, повністю замінила собою індивідуальних і розрізнених виробників спеціалізованого знання. У Європі виникло професійне чиновництво – бюрократія, яка поступово «експропріювала» владу правителя в тих сферах політики, які вимагали спеціальних знань і не терпіли свавілля. Правителі і королі запрошували різних фахівців – чиновників, професійних військових, юристів – для надання рад і технічної допомоги в розробці ефективної політики у сфері фінансів, війни і законодавства.

З початком промислової революції, в кінці XVIII ст., виготовлення політичного знання стало відносно автономною діяльністю, яке керувалося власними спеціальними процедурами і була ізольованою від інтересів і упереджень повсякденної політики. Період індустріальної революції був також часом Просвітництва, коли віра в загальний людський прогрес через науку і технологію постійно домінувала серед виробників політики та їх радників. У сфері аналізу державної політики це означало затвердження панування канонів емпіризму і наукових методів. У цей період розвиток аналізу політики відбувався в умовах раціоналізації держави і діяльності з розробки політики. Виникнення методів природних наук забезпечило необхідне підґрунтя для тих наук про суспільство й управління, які з'явилися в XVIII і XIX ст.

Це був час, коли статистика («державна арифметика») і демографія почали розвиватися як самостійні наукові області. Манчестерська і Лондонські статистичні спілки, засновані в 1830-х роках, були інструментом, який формував нове ставлення до виробництва політичних знань. Ці товариства, створені банкірами, промисловцями й ученими, ставили перед собою мету замінити

традиційні засоби вирішення соціальних проблем на систематичний збір даних про вплив урбанізації і розвитку промисловості на життя робочих і їх родин.

Ці товариства в своїй діяльності використовували анкетування, яке стало моделлю сучасного опитування суспільної думки, вони також привертали «оплачуваних агентів», чия функціональна роль дорівнювала сучасним професійним інтерв'юерам. Такі ж процеси, хоча і в меншому масштабі, відбувалися у Франції, Німеччині, Голландії.

У XIX ст. внесок в емпіричні, кількісні і політичні дослідження зробила кожна частина Європи. Особливого розвитку придбала статистика. Один з перших конкретних виразів статистика отримала в роботі Джона Сінклера «Статистичний звіт про розвиток Шотландії» (1791—1799 рр.). Найбільший внесок в методологію статистики зробив Адольф Куотелет, бельгійський математик і астроном.

У Франції одним з головних емпіричних досліджень XIX ст. була праця Фредеріка Ле Пля «Європейські робочі», опублікована в 1855 р. і присвячена дослідженню доходів і витрат європейських робочих в декількох країнах. У Німеччині праці Ернста Енгела були спробою вивести з емпіричних даних, виражених в статистичній формі, закон «соціальної економіки». У Англії праці Генрі Мейх'ю «Робочий клас і біднота Лондона» і Чарлза Буту «Життя і робота жителів х Лондона», автори яких безпосередньо спостерігали життя і умови роботи міської бідноти, дали багато кількісних і емпіричних даних і стали значним внеском в емпіричне вивчення соціальних проблем. Праця Буту, наприклад, привела до перегляду урядової політики щодо пенсіонерів, а в США вона стала моделлю проведення ряду досліджень масштабу і рівня бідності в міських районах. Аналізуючи положення англійських робочих в праці «Положення робочого класу в Англії», один з основоположників комуністичної доктрини Ф. Енгельс також широко використовував статистичні дані урядових комісій і результати емпіричних досліджень британських науковців.

Індустріальна цивілізація породила новий клас промислового пролетаріату, а з ним і безмежний ланцюг суто практичних питань щодо прожиткового мінімуму, освіти і охорони здоров'я робочих, соціальних гарантій для них, розміру податків

тощо. У 1910 р. в своєму зверненні до Американської асоціації політичних наук голова факультету науки управління Гарвардського університету Лоуренс Ловел закликав своїх колег до ширшого застосування емпіричних і практичних підходів у вивченні політики. Звертаючись до політологів, він проголосив: «Головною лабораторією для справжньої роботи політичних інститутів є вже не бібліотека, а об'єктивна реальність суспільного життя. Саме там повинні бути осмислені ці феномени. Саме там вони повинні бути безпосередньо розглянуті. Саме від їх вивчення там ми повинні чекати найбільшого внеску в науку»

## **2. Професіоналізація аналізу політики і становлення його як окремої області науки в XX ст.**

Визначальною межею XX ст., порівняно з XIX ст., є професіоналізація політичної науки, державного управління, соціології, економіки й інших дисциплін, які належать до суспільних наук. Виробники знань в області державної політики перетворилися з різноманітної групи банкірів, промисловців, журналістів і учених, які керували першими статистичними союзами і іншими інститутами з дослідження політики, в прошарок високоосвічених і ерудованих університетських професіоналів, які все більше притягувалися урядом до надання практичних рад виробникам державної політики і державним установам.

У США фахівці з суспільних наук грали активну роль в адміністрації Вудро Вільсона, особливо під час першої світової війни; за часів адміністрації республіканця Герберта Гувера було проведено два значні соціальні дослідження – «Сучасні економічні тенденції» і «Сучасні соціальні тенденції». Проте найбільший вплив на урядову політику суспільствознавці мали в період реалізації нового курсу Ф. Рузвельта. В цей час були створені різноманітні установи, куди запрошували на роботу суспільствознавців, – наприклад, Національне управління з оздоровлення економіки, Управління суспільних робіт, Федеральне управління житлового будівництва.

Події другої світової війни і проблеми післявоєнної перебудови життя дали можливість суспільствознавцям продемонструвати свою важливість у вирішенні практичних проблем. Вперше аналіз політики використовувався для розробки економічної і оборонної політики. Політичні дослідження у військовий час були направлені на вирішення досить широкого кола важливих проблем: орієнтація і бойовий дух солдатів; розвиток методів психологічного захисту; контроль над зростанням числа хворих на венеричні захворювання; оцінювання вимог військового виробництва; регулювання цін тощо.

Серед робіт, які забезпечили розвиток політичних досліджень цього періоду, три заслуговують особливої уваги. «Американська дилема» (1944) Гунара Мідрала, «Авторитарна особа» Теодора Адорно, чотиритомне видання «Американський солдат», яке вийшло в 1949 і 1950 рр., було підготовлено багатьма відомими суспільствознавцями Америки під загальним керівництвом соціолога Семюела Стюфера.

Після другої світової війни однієї з перших спроб в розвитку спеціальної політичної орієнтації в соціальних дисциплінах була робота політологів Даніеля Лернера і Гаролда Ласвела «Політичні науки: сучасний розвиток цілей і методу» (1951) та Гаролда Стейна «Державне управління і розвиток політики: збірка ситуаційних прикладів» (1952 р.)

У післявоєнний час систематичне вивчення державного управління стало сферою політичної науки. Тоді в провідних університетах були прийняті програми з наголосом на державній політиці.

Для післявоєнного періоду також характерна зміна цілей аналізу державної політики. Частково це знайшло відображення в зростанні впливу неурядових дослідницьких організацій, які значно прискорили розповсюдження системного аналізу і пов'язаних з ним методів в уряді і академічному середовищі. У США розвиток так званої планово-програмно-бюджетної системи (PPB) відбувся переважно завдяки зусиллям дослідників з Rand Corporation. Вперше PPB була введена в 1965 р. в Міністерстві оборони США з метою з'ясування найбільш ефективних методів забезпечення національної безпеки країни.

Початок розвитку державної політики як окремої сфери наукової діяльності можна датувати кінцем 60-х років, коли були видані матеріали двох конференцій, проведених під егідою Американської ради з соціально-наукових досліджень. Сучасний термін «аналіз політики» в тих же 60-х роках почав широко використовувати Єгескель Дрор, а вперше його вжив Чарлз Ліндблом в 1958 р. Цей вид аналізу політики, яких Вілдавські назвав «повідомленням правди влади», викликав віру в соціальні науки як форму інженерії або медицини, оскільки знання про суспільство давало можливість знайти кошт зробити це суспільство кращим.

До середини 1970-х років заклик Ласвела про орієнтацію соціальних наук на дослідження державної політики придбав виразного інституційного оформлення. У 1980-х роках в процесі інституціоналізації було зроблено ще один крок. Ним стало створення в США професійних міждисциплінарних організацій, таких як Асоціація державної політики і менеджменту (економічна теорія і політична наука) і Соціально-економічне суспільство (соціологія й економічна теорія).

У 70-х роках в провідних університетах США, частково, чим фінансова підтримка програми Фонду Форда з державної політики і соціальної організації, були розроблені нові навчальні програми і з'явилися нові освітні і наукові ступені з аналізу політики. Основні дослідницькі університети створили центри або інститути політики, які зайняли своє місце поряд з декількома тисячами не університетських організацій з дослідження державної політики, більшість з яких (близько 70 %) була заснована після 1950 р. У федеральному уряді, в багатьох штатах і великих муніципалітетах були створені спеціальні дослідницькі підрозділи з аналізу державної політики. Подібні підрозділи створили також Національна асоціація губернаторів і Національна ліга міст. Спеціальність «політичний експерт» придбала офіційного визнання.

Ще одним важливим елементом формування умов для розвитку аналізу політики є наявність мережі незалежних аналітичних центрів, дослідницьких інститутів, консалтингових фірм, неприбуткових організацій тощо, які виконують дослідження в області державної політики.

**Мозкові центри** – недержавні суспільні інститути перспективних досліджень – можуть укріпити демократичні установи країни, підвищити якість процесу ухвалення рішень, надаючи рекомендації в області політики і розробляючи альтернативні рішення, а також привертати громадян до процесу ухвалення політичних рішень шляхом проведення відкритих обговорень урядової політики і розповсюдження інформації.

За видом діяльності мозкові центри в країнах Західної Європи і Америки можна розділити на три основні групи:

**1. Науково-дослідні центри.** Ці приватні інститути проводять високоякісні технічні дослідження. Головною рисою, яка відрізняє їх від звичайних університетів, є перспективна спрямованість досліджень. Вони аналізують первинні наслідки реалізації різних альтернатив політики, наприклад, результати змін податкового режиму без поточних пропозицій внесення змін в законодавство, їх продукція орієнтована на перспективу. У США мозкові центри, які належать до цієї групи, є найдавнішими і дуже впливовими. Наприклад, Інститут проблем міського розвитку і Національне бюро економічних досліджень. У Німеччині такою установою є Інститут економічних досліджень, у Великій Британії – Лондонський інститут міських досліджень.

**2. Контрактні дослідницькі організації.** Головним джерелом фінансування для інститутів цієї групи є урядові контракти, їх основний продукт – це технічна робота і звіти для урядових організацій, але дуже часто їх використовують і для журнальних статей. Контактна робота може бути збалансована і доповнена ресурсами з фондів, призначених для проведення досліджень на інші теми, розширення проектів, які фінансуються урядовими організаціями, а також для розповсюдження результатів цих досліджень на ширшу аудиторію.

**3. Центри, які займаються лобіюванням.** Ці інститути проводять свою політику, відрізняються схильністю до певних інтересів в об'єднанні з наполегливим просуванням своїх ідей. Такі центри рідко проводять складні дослідження. Заради підтримки власного положення, вони аналізують і підводять підсумки роботи, здійсненої іншими, їх основним завданням є надання інформації



в чіткому, загальнодоступному форматі. Брак своїх знань, досвіду і відсутність об'єктивності лобістські центри компенсують доступом до вищих державних чиновників як в законодавчих, так і в урядових організаціях.

Для 80—90-х років характерною особливістю сфери державної політики став перехід «мозкового центру» із США до інших країн. Оскільки на початку трансформаційних змін американські фонди активно діяли і в Центральній і Східній Європі і в країнах СНД, більшість мозкових центрів в регіоні залишилися прихильними саме до американської моделі. Але американські фонди поступово згортають свою діяльність, і все більше незалежних дослідницьких центрів переходить до європейської моделі.

### **3. Аналіз політики в Україні: перші кроки та проблеми становлення.**

Зараз складно пригадати, хто й коли уперше вжив термін «аналіз політики» в Україні. Починаючи з середини 90-х років викладачі та студенти вузів мали змогу знайомитися з аналізом політики в межах окремих проектів, які були здійснені в Україні американськими, англійськими та канадськими університетами. Вони керувалися бажанням ознайомити своїх українських колег із сучасними методами аналізу політики, щоб ті, у свою чергу, були здатні допомогти урядовцям поліпши державну політику.

Головним центром, де була зосереджена робота з розвитку нової навчальної дисципліни, стала Українська Академія державного управління при Президентові України та її регіональні філіали. Головним напрямом діяльності Академії було визначено підготовку нової генерації державних службовців за світовими стандартами. З цією метою була запроваджена магістерська програма з державного управління, яка сертифікована Університетом Північного Лондону (Велика Британія), що свідчить про її відповідність західним стандартам підготовки фахівців в галузі державного управління (Public Administration).

Важливим елементом підготовки державних службовців є також здійснення теоретичних та прикладних досліджень. Цей перспективний напрям у діяльності

Академії тісно пов'язаний із завданнями впровадження адміністративної реформи та її наукового супроводження. Зокрема, реформою передбачається створити в центральному апараті уряду, у міністерствах та інших відомствах підрозділи з розробки напрямів державної політики, що потребуватимуть державних службовців, які оволоділи необхідними теоретичними знаннями та практичними навичками.

Інститут державного управління та самоврядування (ІДУС), заснований у 1993 р., призначався для викладання українським державним службовцям загальних принципів і теорій державного управління. Другий пункт президентського указу про заснування інституту наголошував на вивченні та виробленні рекомендацій щодо напрямів політики з метою вдосконалення державного управління. Це було підтверджено і в Указі Президента 1995 р. про створення на базі ІДУС Української Академії державного управління (УАДУ) при Президентові України. За підтримки канадського уряду та урядів інших країн Академія вже здійснила перші кроки у запровадженні досліджень напрямів державної політики в Україні.

З цією метою, починаючи з 1997 р. для викладачів та співробітників Академії проводяться семінари за участю фахівців з Канади, Великої Британії, Угорщини. Проводяться регулярні семінари з аналізу політики, стажування в університетах Канади, США та Великої Британії.

У жовтні 1998 р. в Академії був заснований Центр досліджень адміністративної реформи, на базі якого започаткували проект «Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямів державної політики», який очолив один з фундаторів ІДУС доктор філософії Богдан Кравченко.

В межах українсько-канадського проекту з аналізу політики у видавництві «Основи» проводиться робота з перекладу українською мовою та видання найвідоміших наукових праць таких авторів, як Д. Веймер та Е. Вайнінг, Л. Пал, П. Браун, К. Вайс. Праць з аналізу політики видано в Україні більше, ніж у будь-якій країні СНД чи навіть Центрально-Східної Європи. Таким чином, закладено необхідні підвалини для розвитку національних досліджень у цій галузі. В 1999 р.

побачив світ перший збірник ситуативних прикладів, у наукових виданнях стали друкуватися статті, починається робота над кандидатськими та докторськими дисертаціями, присвяченими аналізу державної політики.

Серед вітчизняних дослідників аналізу державної політики найвідомішим є, безумовно, О. Кілієвич та В. Тертичка. Плідно працюють також Т. Брус, О. Валецький, О. Дем'янчук, О. Кучеренко, В. Ребало, В. Романов, О. Рудік. Активними у цій сфері є Міжнародний центр перспективних досліджень. Свій освітньо-дослідницький шлях торує Києво-Могилянська академія. Окрім того, в Україні опубліковано значну кількість перекладних праць (переважно видавництвом „Основи”). Поповнюються бібліотеки й зарубіжними виданнями.

Все це дало змогу зробити перші кроки на шляху опанування теорії та методології нової дисципліни, закласти основи її методичного забезпечення.

Процес становлення нової науки потребує чимало часу і супроводжується багатьма проблемами. У випадку з аналізом політики їх варто розділити, так би мовити, на проблеми загальнометодологічного та організаційно-практичного характеру.

Перш за все зауважимо, що саме поняття «аналіз політики» поки що не знайшло адекватного тлумачення і вживання у професійному середовищі науковців та управлінців. Абсолютна більшість сприймає аналіз політики як щось таке, де ведуться спостереження за розвитком політичного процесу, вивчають співвідношення сил його головних учасників, на підставі чого роблять різні прогнози. При цьому «політикою» за звичкою вважається загальнодержавний процес, що спрямовується і керується вищими органами державної влади, посадовими особами тощо. З великими труднощами відбувається децентралізація та демонополізація цього поняття. Лише останнім часом в українському термінологічному словнику з'являються поняття «регіональна політика», «політика місцевих влад», «політична посада».

Певним чином це є проявом «інституційної пам'яті» – адміністративної спадщини старих часів та підсвідомого бажання відновити її практику в нових умовах. Доказом цього може бути наявна нормативна база, яка тяжіє до

визначення пріоритетного становища органів державного управління замість розвитку правового поля для партнерських стосунків державного управління, місцевого самоврядування, громадських та політичних організацій, незалежних наукових центрів та інших гравців.

Ще однією проблемою є термінологічна. Понятійно-категоріальний апарат з аналізу державної політики сформувався в англomовних країнах. Тому виникла подвійна проблема – адекватного перекладу та введення нової термінології у вітчизняну науку. Наприклад, в англійській мові існує три досить різних значення терміна «політика»: як форма (polity), як зміст (policy) та як діяльність (politics). Отже, процес входження аналізу політики до наукового середовища та практики управління обіцяє бути непростим і тривалим. І ви мусите бути готовими до того, що кожного разу доведеться пояснювати, чим саме ви займаєтесь.

Проте цим перелік перешкод не вичерпується. Найскладнішу його частину утворюють проблеми теоретичного та методологічного наповнення нової дисципліни. Як вам уже відомо, аналіз політики має своїми витокami економічної науки, соціологію, філософію, історію, правознавство, політологію, які перехрещуються в межах науки з державного управління. Кожна з них спирається на певний рівень теоретико-методологічного усвідомлення проблеми та керується власними інструментальними можливостями в її дослідженні. Для того щоб реально оцінити стартові можливості та перспективи розвитку аналізу політики в Україні, нам необхідно провести ретроспективну оцінку ресурсних можливостей її складових частин.

Командно-адміністративна система, яка панувала в державному управлінні за радянських часів, залишила тяжку спадщину в економічних та політичних науках, їхній розвиток відбувався в умовах жорсткого ідеологічного тиску панівної політичної доктрини – здійснення диктатури пролетаріату заради побудови соціалістичного, а згодом і комуністичного суспільства. Класовий характер, партійність, ідеологічна спрямованість визначалися як основні засади наукових досліджень. Зрозуміло, що ці обмеження завдавали значних деформацій

процесові наукового пізнання. Особливих втрат радянське суспільствознавство зазнало за сталінських часів.

Однак й часткова лібералізація командно-адміністративної системи, яка відбувалася за часів «відлиги» М. Хрущова у 50-х – на початку 60-х років, не принесла принципових змін у стані суспільних наук. Якщо потреби військових змагань СРСР та США вимагали вироблення нових, усе досконаліших видів озброєння, то це стимулювало розвиток оборонних галузей науки і техніки, але ніяк не наукових досліджень у галузі суспільних наук. У країні запанував технократичний тип мислення, шаблонний процес вироблення рішень, директивний стиль управління. Суспільні науки опинилися на узбіччі державної політики, а їхні функції все більше обмежувалися завданнями ідеологічного, пропагандистського забезпечення партійного курсу.

Політична система перешкоджала розвитку суспільних наук, які були б здатні об'єктивно оцінити стан держави та суспільства. Так, соціологічні дослідження в СРСР починають застосовувати при вивченні тих чи інших соціальних проблем лише у другій половині 70-х років. Тільки наприкінці 80-х – на початку 90-х років набуває розвитку політологія.

В той же час проблеми, які стали з'являтися в соціальному житті країни, – погіршення екологічного стану, поширення алкоголізму, наркоманії, правопорушень, деформації в міжнаціональних стосунках та інші,— залишалися без належного наукового аналізу і, відповідно, політичного реагування.

Така державна мала негативні наслідки не тільки для розвитку суспільних наук, але й позбавила державні інститути можливості теоретичного передбачення, адекватної оцінки ситуації, гнучкого реагування на її зміни.

У перші роки незалежності України ситуацію в суспільних науках можна було визнати як некеровану. Відбувалися зміни навчальних планів і програм суспільних наук у пузах країни, що вимагало значних зусиль для перекваліфікації викладачів, методичного забезпечення нових предметів; проходив суперечливий та болісний процес руйнації старих ідеологем і поступового усвідомлення нових світоглядних засад державної політики; під тиском економічної кризи

скорочувалось бюджетне фінансування науки та освіти, що спричинило «вимивання» з науки до різних бізнесових структур, неурядових організацій, за кордон тощо значної частини кваліфікованих кадрів суспільствознавців, перш за все сучасно освіченої молоді. Однак головною причиною кризи було те, що тривалий час процес вироблення та здійснення державної політики відбувався за відсутності стратегічної концепції розвитку країни.

Останнім часом ситуація дещо стабілізувалася і має тенденцію до поліпшення. Активізувалось наукове життя: утворилася система нових періодичних наукових видань, розбудовується підготовка науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, складається практика підтримки наукових досліджень з допомогою недержавних організацій, грантів міжнародних фондів, стипендій. Особливе значення має те, що протягом останніх десяти років величезна кількість українських науковців отримала можливість стажуватись за кордоном або ж відвідувати різні міжнародні семінари, конференції, друкувати результати своїх досліджень в зарубіжних наукових виданнях. Все це дає підстави для обережного оптимізму щодо перспектив розвитку аналізу державної політики в Україні.

Важливим елементом впровадження аналізу політики є наявність розгалуженої мережі незалежних дослідницьких центрів. Для сучасної України проблема створення і розвитку мозкових центрів дуже актуальна. В Радянському Союзі існувала певна система мозкових центрів, які були державними установами закритого типу. До них належали: партійні – Академія суспільних наук при ЦК КПРС, експертні структури при ЦК, мережа інститутів історії КПРС при ЦК компартій союзних республік; оборонні – секретні дослідницькі інститути, що були пов'язані із спецслужбами; академічні – установи Академії наук; університетські; відомчі – в межах окремих міністерств; технологічні, виробничі – науково-дослідні інститути та конструкторські бюро на великих підприємствах. Оскільки радянські мозкові центри працювали над урядовими замовленнями і під суворим державним контролем, то вони мали слабкий вихід до широкої громадськості, їхніми основними публічними функціями були: регулятивна, ідеологічна та пропагандистська.

Після того як Радянський Союз припинив своє існування, система мозкових центрів в Україні зазнала істотної трансформації. По-перше, сталися зміни в ієрархії аналітичних центрів. Академічні, військові та оборонні мозкові центри змушені були поступитися групі тих, хто безпосередньо працював на президентські та урядові структури. Серед них – Інститут міжнародної економіки та міжнародних відносин, Національний інститут стратегічних досліджень при Раді національної безпеки України. По-друге, новим явищем стає виникнення аналітичних структур у сфері бізнесу, а також в неурядових організаціях. Обмежений фінансовий та кадровий ресурс, як правило, не дає їм змоги здійснювати постійні комплексні дослідження, забезпечувати постійну присутність у засобах масової інформації. Тому їхнє завдання полягає в тому, щоб здійснювати моніторинг<sup>1</sup> проблем, які перебувають у площині інтересів клієнта, готувати необхідну експертну та довідкову інформацію.

На даному етапі аналітичні центри перебувають у стадії становлення. Але головне те, що вони існують і діють, ставши одним із суб'єктів суспільно-політичного процесу в Україні. За роки свого існування неурядові аналітичні центри України набули статусу важливого інституту, який впливає на громадську думку, формування оцінок суспільством дій влади і політичних сил. Мірою входження України у європейський і світовий геополітичний простір, зростає вплив аналітичних центрів на внутрішні процеси, що в ній відбуваються, явищ і тенденцій європейського і світового рівня.

В Україні налічується близько 100 аналітичних центрів. До найбільш авторитетних з них можна віднести: Український центр економічних і політичних досліджень ім. О.Разумкова (УЦЕПД), Агентство гуманітарних технологій (АГТ), Асоціацію молодих українських політологів і політиків (АМУПП), Атлантичну Раду України (АРУ), Інститут політики (ІП), Національний інститут стратегічних досліджень Центр прикладних досліджень "Пента" та інші.

Як вважає український експерт В. Горбатенко з 90-х років ХХ століття на українському ринку політичного аналізу спостерігалася тенденція зростання попиту на курс навчання з політичного аналізу, а це свідчить про те, що зростав

попит і на сам політичний аналіз. У парламентську практику ввійшло активне залучення експертів аналітичних центрів до проведення днів уряду, до участі в парламентських слуханнях із різних проблем (європейської інтеграції, українсько-російського співробітництва, забезпечення свободи слова й інформаційної безпеки тощо).

Представники аналітичних центрів беруть участь у групах із розробки важливих державних рішень і документів (робочі групи з підготовки проекту Податкового кодексу України, з питань вступу України в СОТ, урядова комісія з розробки проекту Концепції національної інформаційної політики).

Неурядові аналітики входять у громадські експертні ради при органах влади (консультативна рада неурядових організацій при МЗС, громадська колегія при Державному комітеті з питань регуляторної політики й підприємництва, експертні ради при парламентських комітетах). Водночас, нинішні умови існування та діяльності неурядових аналітичних центрів характеризуються наявністю серйозних проблем, зумовлених особливостями національного контексту – як "хронічних", так і тих, що виникли протягом останніх років.

До числа таких проблем і ризиків належать:

- низький рівень зацікавленості владних структур у діяльності неурядових аналітичних центрів;
- недосконалість правового поля діяльності неурядових аналітичних центрів;
- їх значна залежність від зовнішнього фінансування; відчутне загострення політичного протистояння у країні протягом останніх років;
- спроби певних інститутів влади, політичних сил, потужних бізнес-структур зробити незалежні аналітичні центри засобом реалізації власних інтересів і цілей.

Оскільки помітну частку в структурі фінансування неурядових аналітичних центрів мають вітчизняні бізнес-структури, то існують певні загрози, пов'язані з їх впливом на діяльність дослідницьких структур (особливо в разі отримання статусу "ексклюзивних" донорів).



Але не зважаючи на поточні проблеми, аналітичні центри України на ринку політичної аналітики займають головне місце і їхній вплив надалі буде зростати. За даними Центру Разумкова українські аналітичні центри перебувають у стадії становлення, але їхнє значення важко переоцінити, особливо зважаючи на те, що ці центри слугують своєрідним «інтелектуальним мостом» над прірвою між владою та суспільством

Нажаль, мозковим центрам ще мало приділяється уваги зі сторони урядових структур, але вони, як показує практика, сприяють підготовці кадрів для державної служби, аналітиків та експертів, мозкові центри вже долучилося до впливу на внутрішню політику держави, менше – до впливу на зовнішню. Але найбільшими недоліками є відсутність відповідного законодавства стосовно аналітичних центрів та недостатньо розвинуті традиції політичної аналітики. Отже, в Україні поки що потужнішими та найактивнішими суб'єктами, які здатні здійснювати аналіз політики, залишаються центральні й місцеві органи законодавчої та виконавчої влади.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Які наукові області стали підставою появи і розвитку сучасного аналізу політики?
2. З яким історичним періодом пов'язане зростання емпіричних досліджень? Як це вплинуло на розвиток аналізу політики?
4. Коли вперше виник термін «аналіз політики»?
5. Відомо, що поява і розвиток прикладної соціальної науки стали відповіддю на зростання рівня невизначеності в процесі переходу від аграрного до індустріального суспільства. Про яку невизначеність ідеться?
6. Назвіть суміжні науки та професії, споріднені з аналізом політики. Охарактеризуйте стан кожної з них в Україні.
7. Якими суспільними цінностями має надихатися аналіз політики?

8. Що таке «мозкові центри»? Які мозкові центри в Україні вам відомі і що ви можете сказати про їхню діяльність?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Українські центри політичного аналізу.
2. Правове регулювання діяльності центрів з аналізу політики в Україні.
3. Підготовка обзора за темою: «Український ринок політичного аналізу»

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Яким чином проходила інституціоналізація аналізу державної політики в західних країнах? Чи можливо це в Україні? Що б ви порадили зробити урядові України на цьому шляху ?

2. Які з наведених у розділі перешкод на шляху впровадження аналізу політики ви вважаєте найнебезпечнішими? Обґрунтуйте свою думку.

3. Підготуйте приклади з практики вашої роботи, коли для підготовки та прийняття рішення залучалися сторонні експерти. Які питання тоді обговорювалися, які альтернативи розглядалися, як була побудована робота аналітиків та урядовців?

4. Проаналізуйте аргументи, що були наведені на користь впровадження аналізу політики до теорії та практики державного управління в Україні, і спробуйте обґрунтовано спростувати їх.

5. Наведіть приклади з вашої практики, коли варто було б застосувати методологію аналізу політики для прийняття управлінського рішення. Обґрунтуйте, чому?

### **Дискусія (за методом «Прес»)**

Кому, на вашу думку, варто віддати перевагу у праві здійснювати аналіз політики в Україні – державним органам влади та управління, громадським організаціям, незалежним дослідницьким центрам, запрошеним іноземним експертам, ЗМІ, іншим? Чому?

## Метод «Прес»

Вам потрібно вибрати та аргументувати чітко визначену позицію із зазначеної проблеми, що обговорюється. За допомогою цього методу Ви зможете навчитися формулювати та висловлювати свою думку з дискусійного питання аргументовано, чітко, лаконічно.

Метод «Прес» має таку структуру та етапи:

- |                                                                             |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. ПОЗИЦІЯ                                                                  | Я вважаю, що...  |
| (висловіть свою думку, проясніть,<br>в чому полягає ваша точка зору)        |                  |
| 2. ОБГРУНТУВАННЯ                                                            | ...тому, що...   |
| (визначте на чому ґрунтуються<br>докази на підтримку Вашої позиції)         |                  |
| 3. ПРИКЛАД                                                                  | ...наприклад...  |
| (наведіть факти, які демонструють<br>Ваші докази та посилять Вашу позицію)  |                  |
| 4. ВИСНОВКИ                                                                 | Тому я вважаю... |
| (узагальніть власну думку, зробіть<br>висновок про те, що необхідно робити) |                  |

## Література:

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
2. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.
3. Горовецька Ю. С. Роль аналітичних центрів на ринку політичного аналізу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dipcorpus-info.at.ua/news/rol\\_analitichnikh\\_centriv\\_na\\_rinku\\_politichnogo\\_analizu\\_v\\_ukrajini/2010-02-02-42](http://dipcorpus-info.at.ua/news/rol_analitichnikh_centriv_na_rinku_politichnogo_analizu_v_ukrajini/2010-02-02-42)

4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
6. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІА, 2012. – 100 с.
7. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
8. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
9. Національний інститут стратегічних досліджень, 23 червня 2006 р. Теорія та практика політичного аналізу та прогнозування // <http://www.niss.gov.ua/Table/230606/stenogrm.htm>
10. Центр економічних та політичних досліджень імені Разумкова. Неурядові аналітичні центри: пропонування на тлі відкладеного попиту // [http://www.razumkov.org.ua/article.php?news\\_id=321](http://www.razumkov.org.ua/article.php?news_id=321)
11. Неурядові аналітичні центри: пропонування на тлі відкладеного попиту // [http://www.razumkov.org.ua/article.php?news\\_id=321](http://www.razumkov.org.ua/article.php?news_id=321).
12. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
13. Романов В.Є. Вступ до аналізу політики. Навч. посібник. – К., 2001.
14. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
15. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 58-70.](#)
16. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний аосібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
17. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003

18. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
19. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.
20. Lindblom C., Woodhouse E. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs. 1993.

### Тема 3. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК ПРЕДМЕТ ПОЛІТИЧНОГО АНАЛІЗУ

**Мета:** проаналізувати основні підходи, сутність, функції та напрямки державної політики, визначити основні інструменти державної політики, зміст основних етапів процесу розробки та впровадження державної політики.

**Ключові слова:** державна політика, функції державної політики, інструменти державної політики, впровадження політики, оцінювання політики

## ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

### Основні питання теми

1. Державна політика: сутність, функції, напрямки
2. Інструменти державної політики
3. Основні етапи процесу державної політики

#### 1. Державна політика: сутність, функції, напрями.

Сучасний уряд як державна інституція пройшов еволюцію від такого собі «нічного сторожа», виконавця низки базових для суспільства функцій, до «командного пункту» велетенської кількості інститутів та установ, що впливають на повсякденне життя громадян. Розміри, складність та число функцій сучасного уряду роблять необхідним вивчення громадянами його політики, того, як вона виробляється, на кого впливає, як оцінити її ефективність та дієвість.

Традиційно дослідницький інтерес науковців-політологів був сконцентрований на таких питаннях, як політичні інститути, політичні процеси, елементи політичної системи, хоча не можна категорично стверджувати, що вони абсолютно індиферентні до державної політики. Скажімо, зовнішня політика та політика у сфері прав людини завжди були в полі зору політологів. Однак політичні дослідження переважно описували інститути, які формували державну політику. Зв'язок між інституційними структурами та змістом державної

політики майже не досліджувався. «Поведінкова» революція в політичній науці (50-ті роки XX ст.) сприяла зосередженню уваги дослідників на соціологічних і психологічних основах індивідуальної та групової поведінки, ні політичних партій та груп інтересів, опису процесів та поведінки у гілках влади.

Проте в останні десятиріччя політологи стали спрямовувати більше зусиль на вивчення саме державної політики, тобто на розгляд і пояснення причин та наслідків урядової діяльності.

Сьогодні у полі зору дослідників державної політики входять:

- опис змісту державної політики;
- аналіз впливу соціально-економічних і політичних чинників на зміст державної політики;
- дослідження ефекту діяльності різних інституційних структур і політичних процесів на державну політику;
- оцінка очікуваних і неочікуваних следствий державної політики для суспільства.

У науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення державної політики. Проте це не дуже перешкоджає її вивченню, бо в основному предметом дослідження у політиці є її галузі: економічна чи бюджетна, соціальна, аграрна, оборонна, імміграційна, природоохоронна та ін. Ці реальні галузі політики інституційно оформляються у вигляді міністерств, державних комітетів, відомств та інших адміністративних органів.

У широкому значенні слова державну політику можна визначити як взаємовідносини урядової установи з її оточенням. Проте така дефініція аж надто широка, оскільки містить в собі велику частку невизначеності щодо свого змісту. До того ж існує проблема тлумачення таких понять, як «державна політика» та «політика місцевих властей». За усталеною у вітчизняній науковій літературі традицією, ми використовуємо термін «державна політика», маючи на увазі не тільки політику центрального уряду, але й політику державних органів та місцевих властей, хоча в англійських виданнях ці поняття відрізняються.

Наукова література подає цілу низку визначень державної політики, але в більшості з них наголошується на її цілях, намірах, завданнях та засобах. Канадський учений Леслі Пал, наприклад, визначає державну політику як напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем.

Американський політолог Томас Дай лаконічно визначає державну політику як те, що уряд вирішив робити або не робити.

Британський дослідник Річард Роуз вважає, що державна політика може бути визначена як довга низка більш-менш взаємопов'язаних дій, які не є лише абстрактним рішенням робити що-небудь, а мають певні наслідки для тих, кого вони стосуються.

Політолог Карл Фрідріх розглядає державну політику як обраний державними органами напрям дій, який спрямований на певне оточення і допомагає подолати перешкоди з метою досягти певних цілей або реалізувати завдання чи наміри.

Девід Істон під державною політикою розуміє авторитарний розподіл цінностей для всього суспільства. Гаролд Ласвел та Абрахам Каплови визначають державну політику як заплановану програму цілей, цінностей та дій (Докладніше дивися: Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – С. 80 – 82).

Зрозуміло, що всі ці визначення не претендують на універсальність, а для вивчення та систематичного аналізу державної політики потрібне точніше визначення або концепт. Український дослідник В. Тертичка дає, на нашу думку, найбільш вдале визначення державної політики: державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства. Розглянемо декілька важливих рис державної політики, що впливають з такої дефініції:



1. Державна політика є цілеспрямованою дією, а не випадковою, хаотичною поведінкою. Сучасна державна політика розробляється з метою досягнення встановлених цілей або певного результату, хоча й не завжди реалізується;

2. Державна політика охоплює напрямки або моделі дій урядовців, а не окремі, абстрактні рішення. Політика містить в собі не тільки рішення з прийняття закону чи постанови, але й подальші рішення щодо їх втілення;

3. Не вся урядова політика може втілюватися в життя органами державного управління та державними службовцями. Сьогодні до виконання урядових програм та надання послуг населенню все частіше на конкурсній основі залучаються приватні організації та індивіди;

4. Державна політика з'являється у відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності чи бездіяльності щодо певних питань, які надходять від акторів – громадян, представників груп інтересів, законодавців – до урядовців та урядових агентств. Ряд вимог закликають до дії, а інші ще й уточнюють, яка саме дія є бажаною:

5. Політика – це те, що уряд дійсно робить, а не має намір чи тільки планує робити. Саме в такому контексті державна політика аналізується й оцінюється;

6. Державна політика може бути або негативною (уряд може вирішити не вживати ніяких заходів щодо деяких проблем), або позитивною (дії уряду з розв'язання певної проблеми);

7. Державна політика ґрунтується на законі і є легітимною. Члени сучасного демократичного суспільства сприймають фіскальні, регулятивні та контрольні дії уряду як легітимні, хоча легітимність – це необхідна, але недостатня умова ефективної державної політики. Інколи державна політика може масово порушуватись як, наприклад, у США за часів дії сухого закону, в Україні щодо митних та податкових правил або як це відбувається повсюдно при перевищенні швидкості на автострадах;

8. Державна політика, на відміну від політики приватних організацій, ґрунтується на монополії держави на законний примус чи навіть насильство. Уряд має право ув'язнювати порушників, а приватні організації – ні.

9. Існує різниця між просто рішеннями та політикою. Уряд щодня ухвалює безліч рішень, продиктованих як політикою, так і простими обставинами. Водночас багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але самі вони не є політикою. Наприклад, рішення уряду підвищити митні тарифи не є свідченням політики протекціонізму. Скоріше його можна вважати реакцією на економічні умови, спрямованої на поповнення державного бюджету.

Таким чином, державна політика має складний та інтерорганізаційний характер. Небагато рішень щодо тієї чи іншої державної політики приймаються і здійснюються однією організацією або навіть на одному урядовому рівні. Державна політика (в значенні її впливу на повсякденне життя суспільства) є підсумком великої кількості програм, законодавчих намірів та організаційних взаємодій.

Державну політику розрізняють:

- **за функціями** – внутрішніми і зовнішніми;
- **за часом** – довгострокова, короткострокова, поточна;
- **за напрямками** – економічна, соціальна, міжнародна, молодіжна, національна, екологічна, демографічна та ін.

При вивченні державної політики основна увага приділяється:

- процесу розробки і здійснення державної політики;
- цілям і змісту державної політики;
- методам здійснення;
- порівняльному аналізу політики в різних країнах та ін.

## **2. Інструменти державної політики.**

Окрім безпосереднього примусу, уряд має у своєму розпорядженні низку інструментів, тобто засобів для впливу на економіку, суспільство та громадян задля досягнення конкретних цілей політики. Вибір конкретного інструмента залежить від його можливої ефективності, політичної прийнятності та традицій,

що історично склалися в суспільстві. Деякі з інструментів політики ефективні в одних сферах; але неефективні в інших. До традиційного набору інструментів політики відносять:

**Законодавчі та нормативні акти.** Це унікальний ресурс уряду, оскільки до нього не мають доступу приватні актори. Використання закону як інструмента політики дає можливість:

а) закріплювати в конституції та законодавстві найважливіший продукт діяльності уряду – права громадян;

б) регулювати економічні та соціальні умови в державі;

в) надавати вигоди та накладати тягар. Будь-яка акція уряду вимагає правового підґрунтя, оскільки один і той самий нормативний документ породжує як права, так і обов'язки.

**Послуги.** Сучасний уряд надає громадянам багато послуг, починаючи від оборони країни і закінчуючи сферою розваг та відпочинку. В умовах безпосереднього надання державних послуг неминуче виникають питання контролю за урядовими видатками, їх ефективністю та результативністю. Тому сучасна тенденція полягає в делегуванні на конкурсній основі права приватним організаціям та фірмам надавати громадянам низку урядових послуг.

**Гроші.** Уряд забезпечує виконання головного фінансового документа країни – державного бюджету. Хоча гроші не завжди дають змогу досягти встановлених цілей, до того ж часто їх просто не вистачає, державні трансферти громадянам та органам місцевого самоврядування мають тенденцію до щорічного зростання. Зростає й кількість урядових програм та проектів, які мають на меті вирішення різних проблем.

**Податки та інші економічні важелі.** Уряд отримує податки, він же їх і витрачає. Податки можуть прямо використовуватися для втілення в життя урядових рішень. Податки також є дієвим важелем для заохочення або незаохочення певної, перш за все економічної, діяльності. В ролі дієвих важелів уряд може використовувати кредити, страхування тощо.

**Умовляння.** Уряд може вдаватися до морального впливу або тиску на суспільство в цілому чи на окремих суб'єктів політики та економічної діяльності. Маючи право говорити і діяти в ім'я національних інтересів, уряд може звинувачувати опозиціонерів або порушників у не-патріотизмі та егоїзмі.

Таким чином, за допомогою вказаних інструментів уряд розподіляє права, товари та послуги, вигоди й витрати.

### **3. Основні етапи процесу державної політики.**

Державна політика не виникає сама по собі. Вона є результатом складного процесу вироблення та прийняття державних рішень, спрямованих на розв'язання проблем у різних сферах суспільного життя. Вироблення державної політики відбувається на трьох рівнях:

- макрополітичному (загальнонаціональний рівень);
- субсистемному (рівень окремих функціональних сфер діяльності);
- мікрополітичному (рівень окремих індивідів, громад, підприємств тощо).

Учасниками цього процесу є президент, законодавці, представники виконавчої влади, судді, управлінці (офіційні учасники) та політичні партії, громадські організації, групи інтересів, дослідницькі організації, мас-медіа та окремі громадяни (неофіційні учасники). Якщо в зрілих демократіях процес вироблення державної політики є відносно прозорим та визначеним, то в перехідних суспільствах він ускладнюється самою природою демократичного транзиту: плинністю інституціональних структур, невизначеністю результатів, постійною появою нових учасників (політичних партій, груп інтересів тощо).

Процес вироблення державної політики можна розглядати як ряд взаємопов'язаних, протягнутих у часі етапів, кожен з яких можна дослідити окремо. Як правило, вирізняють такі етапи процесу вироблення державної політики:

- **ідентифікація проблем** – тобто потреба урядових дій з тих чи інших суспільних проблем;

- **встановлення порядку денного** – з'ясування того, на яких специфічних суспільних проблемах слід зосередити увагу уряду та хто повинен займатися їх розв'язанням;
- **формулювання пропозицій політики** – висунення альтернативних пропозицій щодо розв'язання наявних проблем;
- **ухвалення політики** – відбір однієї із запропонованих пропозицій, створення політичної підтримки для неї та впровадження її через закон;
- **впровадження політики** – організація адміністративних служб, забезпечення платежів та послуг, збирання податків;
- **оцінювання політики** – систематична оцінка якості діяльності і (або) результатів виконання програми або політики з метою вивчення її впливу, внесення пропозицій щодо змін та виправлень.

Змалювання процесу вироблення державної політики у такому вигляді корисне перш за все з навчальною та аналітичною метою, але в реальному житті він рідко відбувається у такій суворій послідовності. Це нелінійний процес, етапи якого часто проходять паралельно, скорочуючи один одного. Різні політичні актори та інститути можуть бути залученими одночасно в різні процеси, що відбуваються в одній галузі політики.

Перший етап процесу вироблення державної політики починається з **визначення проблеми**, або її ідентифікації. Визначення проблеми тісно пов'язане з цілями політики: чого ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямування. Цілі – це кінцевий стан або результати, котрих прагнуть досягти державні органи; політика охоплює стратегію і засоби такого досягнення. Існує багато способів оцінювання політики, та найголовнішим є її успіх у досягненні встановлених цілей. Запроектований кінцевий стан, що його має створити політика, стає опорною позначкою, від якої відмірюються успіх або невдача. (Наприклад, державне регулювання ринку праці – скорочення рівня безробіття до певного відсотка, інвестиції в житлову сферу – підвищення рівня забезпеченості житлом і таке ін.).

**Встановлення порядку денного**, тобто визначення тих суспільних проблем, які уряд збирається розглядати й вирішувати, є найважливішим етапом процесу вироблення державної політики. Серед тисяч вимог до уряду лише невелика їх частина буде серйозно розглянута виробниками політики. Іншими словами: для того щоб досягти статусу порядку денного, суспільна проблема мусить перетворитися у предмет, що потребує урядової уваги. Через обмеженість часу й ресурсів, наявних у законодавців та виконавчої влади, кожна проблема повинна виборювати їхню увагу, тож коли якась ситуація, що склалася в суспільстві, не визнана як проблема і для неї не запропоновано жодної альтернативи, вона навряд чи потрапить до порядку денного уряду. Отже, повноваження вирішувати, що буде проблемою політики, є центральними у процесі вироблення державної політики. Вимоги, які обрали виробники політики, становлять порядок денний політики, котрий таким чином відрізняється від вимог взагалі. Урядовий порядок денний не змінюється кожного дня. Змінюються його пріоритети, тобто класифіковані за критерієм нагальності питання порядку денного.

**Формулювання державної політики** – це процес розробки пропозицій або альтернатив політики, що стосуються проблем порядку денного. Формулювання політики відбувається в законодавчих та виконавчих структурах, групах інтересів, спеціальних комісіях, «мозкових центрах». Вибір однієї з кількох альтернатив або пропозицій є важливим етапом як у ході процесу вироблення політики, так і в ході аналізу політики. Він містить в собі декілька підетапів:

- 1) визначення найочевидніших альтернатив та виявлення існування прихованих, які необхідно визначити;
- 2) чітке формулювання альтернатив;
- 3) порівняння їх з використанням широкого спектра критеріїв (як політичних, так і технічних) та аналітичних технологій;
- 4) виявлення оптимальної альтернативи чи кількох можливих альтернатив для процесу прийняття рішень.

Після створення варіантів на підставі набору оцінних критеріїв обирається найкращий із них. Використання цього, заснованого на оцінних критеріях,

процесу не тільки дозволить вам обрати найбільш відповідний варіант, але і буде основою для правочинного доказу законності вашого вибору варіанта політики. Хоча і сама дана проблема, і її специфіка визначають особливості оцінних критеріїв. Існують загальноприйняті критерії, такі як:

- **Результативність:** якою мірою цей варіант політики приведе до бажаного результату, тобто вирішить існуючу проблему?
- **Ефективність:** на підставі аналізу вигод-витрат як в сенсі фінансового, так і суспільної дії, який ефект цей варіант політики надасть на цільову групу?
- **Справедливість:** чи є розподіл витрат і вигод справедливим?
- **Реальність/здійсненність:** чи існують відповідні політичні, адміністративні і правові умови для результативної і ефективної реалізації цього варіанту політики?
- **Гнучкість/покращуваність:** чи характеризується цей варіант гнучкістю з тим, щоб змінюватися відповідно до нових обставин і мати можливість поліпшуватися?

Американський дослідник Є.Бардач надає деякі корисні поради для цього етапу і пропонує спробувати виразити чисельно (у сенсі монетарних і суспільних витрат) якомога більше характеристик вашого варіанту і прогнозів, використовуючи підхід причинно-наслідкового моделювання, і намагатися бути швидше реалістом, чим оптимістом відносно можливих наслідків реалізації варіантів політики. Після оцінювання всіх ваших варіантів, порівняння результатів і зважування відмінностей, вам необхідно вирішити, який результат буде найкращим.

**Здійснення політики** – це її продовження іншими засобами. Процес вироблення державної політики не завершується після прийняття законів парламентом та підписання їх президентом. Цей процес лише переходить до виконавчої влади: міністерств, державних комітетів, відомств, які мають перекласти ці закони на мову постанов, наказів і розпоряджень. Для цього їм треба укомплектувати штати, підписати контракти, витратити гроші та виконати покладені на них завдання. На всіх етапах передбачається прийняття рішень

бюрократами, роль яких у процесі вироблення державної політики зростає прямо пропорційно складності суспільного життя. Вдале здійснення політики означає втілення політики в дію, її конкретизацію і неминучий відхід від початкової концепції й задуму.

**Оцінювання політики** – це заключний етап процесу вироблення державної політики, її виробники намагаються з'ясувати, чи досягла певна політика або програма встановлених перед нею цілей, якою ціною, хто виграв або програв у результаті її здійснення, які вона має очікувані та неочікувані наслідки для суспільства. Традиційно державна політика оцінюється зусиллями депутатів парламенту, груп інтересів, державних і приватних дослідницьких інститутів, мас-медіа, а іноді й окремими громадянами. Дієвість процесу оцінювання полягає у його систематичності, тобто в чіткому, об'єктивному, науково обґрунтованому дослідженні поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів, а також в оцінці співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигід, що були ідентифіковані. Отже, оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку, ідентифікуючи нові проблеми, що, власне, є початком нового кола процесу вироблення державної політики (див. рис. 3.1).



Рис. 3.1. Цикл політики

Дана модель за останніх чверть століття докладно розроблена в працях американських політологів Дж. Андерсона, У. Данна, Е.Бардача. На ній засновано



дослідження фаз політико-управлінського процесу ухвалення рішень російського вченого А. Дегтярьова.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Охарактеризуйте сутність, функції та напрямки державної політики ?
2. Виберіть з наведених у тексті визначень державної політики те, що найбільше відповідає українській реальності. Обґрунтуйте своє рішення.
3. Які інструменти політики ви вважаєте найвпливовішими і чому ?
4. Назвіть етапи процесу вироблення політики.
5. Як на вашу думку, чи відповідає процес вироблення державної політики в Україні вказаним етапам? Якщо ні, то які з них залишаються без уваги?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Застосування системного методу в процесі ідентифікації суспільних проблем.
2. Вплив інститутів громадянського суспільства на державну політику.
3. Проблема морального вибору у державній політиці.
4. . Роль консультантів-аналітиків в процесі розробки державної політики

### **Логічні та творчі завдання:**

1. З застосуванням методики «дерево цілей» ідентифікуйте суспільну проблему та визначте цілі державної політики щодо її вирішення.
2. На прикладі окремої суспільної проблеми визначте альтернативи її вирішення та виділіть найкращу альтернативу.
3. Наведіть приклади специфіки та особливості оцінних критеріїв альтернатив рішення окремих суспільних проблем.
4. Чи залежить цикл політики від місця розташування, режиму в країні ?

**Дебати.** Група ділиться на три підгрупи: дві з яких (5-6 чоловік) наводять докази однієї з протилежних точок зору на проблему зовнішньої, або внутрішньої політики, третя підгрупа – «глядачі» – задає питання та визначає переможців. Дебати проводить спікер, в ролі якого може виступити викладач або слухач. Участь у дебатах передбачає попередню домашню підготовку, роботу з додатковою літературою і складання виступів.

### **Література:**

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
2. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
3. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.
4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
6. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
7. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
8. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид-дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
9. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
10. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70](#)

11. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний посібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
12. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с.
13. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
14. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
15. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.

## **Тема 4. АНАЛІЗ ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОСТІ СУСПІЛЬНИХ УМОВ І ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Мета:** проаналізувати конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства, визначити вплив якнайважливіших суспільних сфер на державну політику, розглянути роль державного управління у процесі розробки та впровадженні державної політики, результати та наслідки державної політики.

**Ключові слова:** державна політика, політична система, середовище аналізу державної політики, державне управління, результати політики, наслідки політики, оцінювання політики.

### **ЗМІСТОВНИЙ БЛОК**

#### **Основні питання теми**

1. Конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства.
2. Результати та наслідки державної політики.

#### **1. Конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства.**

Взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступового демократичного розвитку. Конструктивність взаємозв'язку аналізу державної політики та соціально-економічних умов розвитку суспільства полягає у наступному:

1. Суспільство має свої закони розвитку, які, в свою чергу, спираються на суспільні цінності й виражаються через державну політику, адже жити в суспільстві й бути вільним від його цінностей практично неможливо. Враховуючи,

що аналіз політики є «кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем» (Л. Пал), цінності суттєво впливають на процес вироблення й впровадження державної політики.

2. Аналіз державної політики є пізнавальною діяльністю, вивченням і осмисленням, оскільки суспільні проблеми визначаються, вирішуються й переглядаються. Процес політики охоплює суперечності та співробітництво виборців і обраних представників, творців політики, зацікавлені групи та законодавців, державних службовців і ЗМІ. Саме тому пізнавальний елемент тут перебуває в центрі уваги, але не є вирішальним, оскільки він являє собою всенародне обговорення думок про пріоритети, проблеми та їхнє вирішення. У цьому процесі беруть участь усі, хто потребує виправдання та обґрунтування своїх поглядів щодо проблеми.

3. Діяльність держави в умовах сучасного суспільства повинна враховувати рівень загальнонародних, групових, індивідуальних інтересів в організації життєдіяльності суспільства, що є основним показником її ефективності й навіть необхідності. Управлінські аспекти дії політики зумовлені не тільки соціально-економічними детермінантами, а й напрямом державної політики в суспільстві загалом. Як зауважує американський дослідник Т. Лові, практика управління визначає політику.

4. Зв'язок державної політики й соціально-економічних суспільних детермінант в аспекті управління виявляється в тому, що основними суб'єктами управління суспільством є державні інститути, а тому поліпшення управління – найважливіший чинник діяльності держави. Державне управління трактується як спільні зусилля певної групи в контексті держави; охоплення всіх трьох гілок влади – виконавчої, законодавчої і судової; важливий чинник у формуванні державної політики, а отже, як один зі складників процесу політики.

5. Тому зрозуміло, що теорію державного управління як частину процесу політики слід розглядати з урахуванням деяких теоретичних концепцій зі сфери політичної науки. Таким чином, виокремлення державного управління від державної політики є досить умовним, між ними існує тісний зв'язок, як між

суспільним розвитком і державною політикою. Це зв'язок взаємодії і взаємодоповнення. Глибше зрозуміти цю дилему допомагає діаграма, яку пропонує професор Р. Денгардт, де місце теорії державного управління показано в суспільному середовищі: від політичної до організаційної сфери, а також від об'єктивного до суб'єктивного аналізу (див. рис. 4.1).

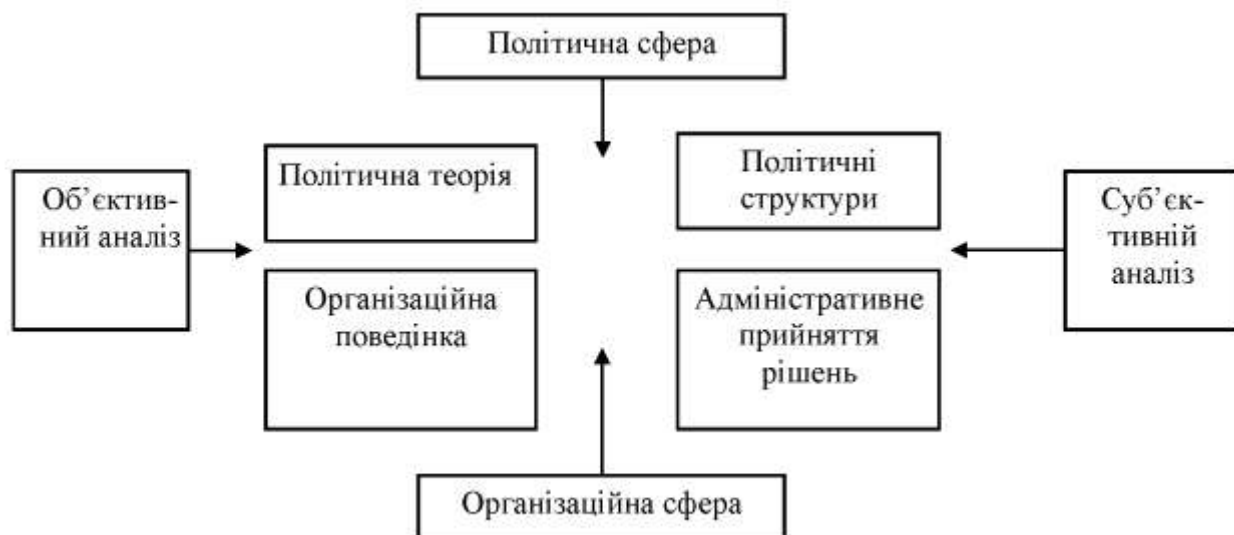


Рис. 4.1. Взаємодія політичної та організаційної сфер в аналізі державної політики

Друкується за: Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – С.93.

Ця **схема** дає змогу наочно описати теорію державного управління, простеживши перехід від політичної до організаційної сфери теоретичного спектра. Політична сфера допомагає зрозуміти, якими суспільними цінностями, оцінками, ідеями та філософськими концепціями керується державне управління або ж на основі яких оцінок, ідей та концепцій формується його теорія. Таким чином, політична сфера становить нормативну базу теорії державного управління, оскільки дає можливість визначити основні вартості та норми державного управління в контексті політичної теорії та суспільного розвитку загалом. До них належать:

- дієвість та ефективність – наскільки результативно працюють державні інституції;
- права окремих осіб як громадян і те, як державне управління підтримує зв'язок із суспільством;
- контроль за урядом з боку громадян та відстоювання їхніх представницьких інтересів через посадових осіб, які, в свою чергу, є відповідальними перед громадянами.

Щодо організаційної сфери, то предметом її вивчення є організаційне середовище. Організації розглядаються як основна сфера для прийняття рішень, а цінності політичної теорії можна виявити лише в контексті того, як організаційне середовище визначає та впроваджує такі оцінювальні рішення [6, с. 37].

6. Дослідники державної політики у контексті взаємозв'язку з суспільним розвитком, як правило, розглядають її в трьох аспектах:

- як частину процесу політики;
- як аналіз організаційного середовища;
- як професійну сферу, із застосуванням теоретичних положень для досягнення практичних результатів.

Найсуттєвішим пунктом для аналізу взаємозв'язку є перший аспект. На думку Д. Істона, політична система є «чорною скринькою», де відбувається вироблення політики, і її роль в процесі політики полягає в тому, що воно є системою, яка бере певні внески, перетворює і на їхній основі видає певну продукцію або продукт. Ця система охоплює інститути (державні інститути й процеси політики) та діяльність з метою авторитетного поширення цінностей (рішень), які сприяють досягненню суспільної стабільності, і на цей процес має безпосередній вплив зовнішнє середовище. (див. рис. 4.2).

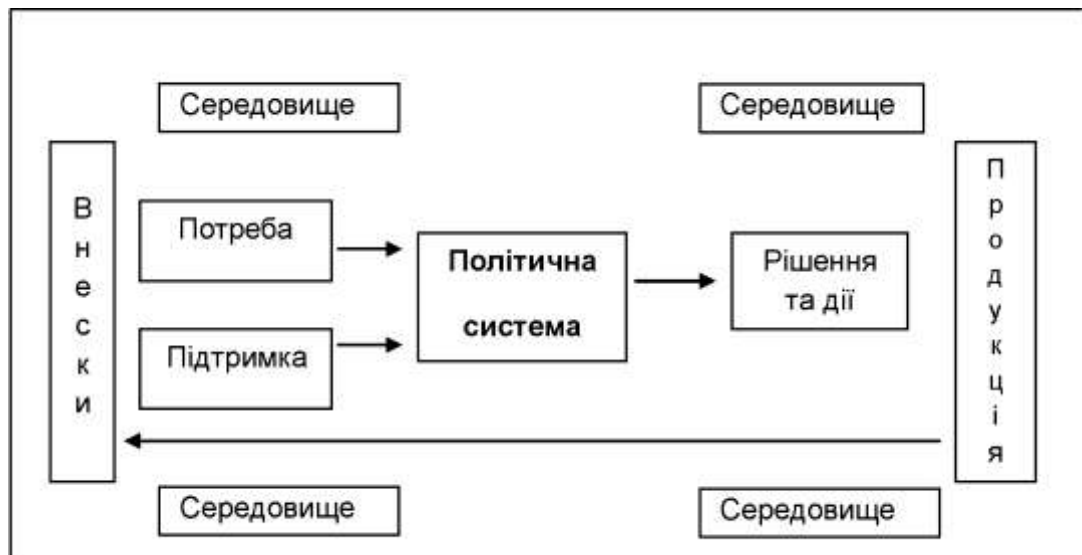


Рис. 4.2. Механізм функціонування політичної системи за Д. Істоном

Друкується за: Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – С.95.

7. Навколишнє середовище (оточення) містить всі елементи суспільної системи – соціальну, економічну, біологічне довкілля – все, що створює її зовнішні межі. Суспільне середовище впливає на формування політики через групову політику, безпосередньо самих політиків та іншими шляхами на всіх етапах вироблення і впровадження державної політики. Процес політики потребує певних ресурсних затрат і має кінцевий результат (див. рис. 4.3).

8. Соціально-економічні умови водночас є суб'єктом і об'єктом впливу політики, адже навколишнє середовище може лімітуватися й регулюватися ефективною політикою. До поняття середовища можемо віднести:

- географічні характеристики: клімат, ресурси, топографію тощо;
- демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення;
- політичну культуру;
- соціальну структуру суспільства;
- економічну систему.



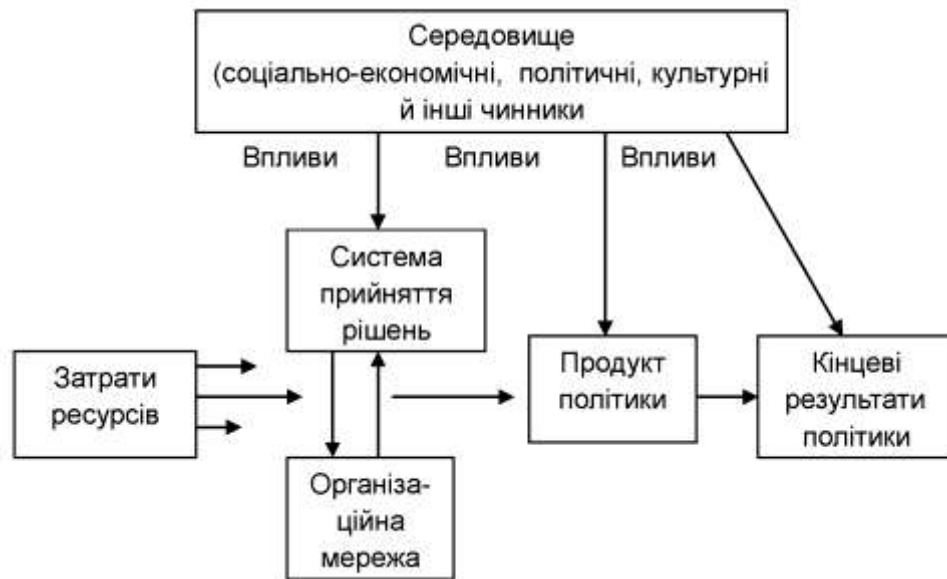


Рис. 4.3. Процес політики

Друкується за: Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008.– Вип.12. – С. 58 – 70.

Надзвичайно важливим агентом впливу є система національної безпеки країни. Змінні середовища, до яких відносять соціально-економічні, політичні, фізичні, змінюються з часом і системно впливають на результати і наслідки державної політики.

Внески в політичну систему з навколишнього середовища складаються з вимог і підтримки, потреб і ресурсів, необхідних для вирішення проблеми. Йдеться про заклики до дій, які б задовольнили інтереси й потреби населення, а також підтримку результатів виборів, сплату податків, виконання законів, зокрема згоду з рішеннями й діями політичного керівництва, спрямованими на реалізацію вимог і потреб.

Схематичне зображення практики включення до порядку денного вирішення суспільних проблем є таким:

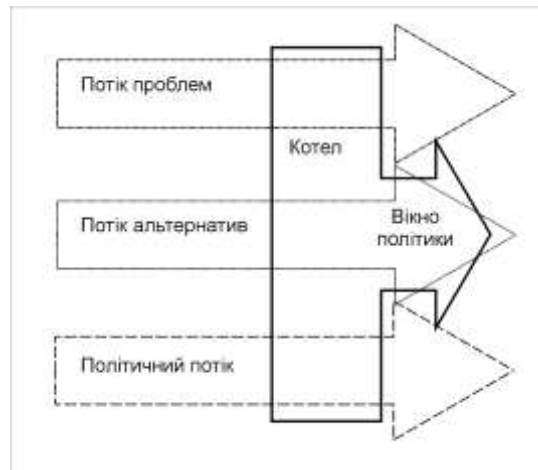


Рис. 4.4.

Друкується за: Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008.– Вип.12. – С. 58 – 70.

Коли ці три напрями (потоки) зустрічаються в котлі, вони спільно відчиняють вікно політики, яке використовується для встановлення порядку денного. Якщо ж цього не вдається зробити, значить, дії були неправильними, і потоки прямуватимуть далі, а вікно не відчиниться. Невнесення до порядку денного можливе за умови: існуванню зустрічного напрямку (потіку), дискредитації одного з потоків, застосування сили (особливо на місцевому рівні), конфліктів з цінностями, переконаннями, культури спільноти, спрямування напрямів (потоків) на управління конфліктами.

## 2. Результати та наслідки політики.

Щодо результатів, то вони містять законодавчі акти, укази, постанови, юридичні рішення і т. ін., що має своїм наслідком конституювання державної політики. Сюди також належать відповідні програми й послуги з боку державних органів, спрямовані на вирішення суспільних проблем. Непередбачуваність впливу середовища та його змінних може суттєво змінювати наслідки політики. Перефразовуючи відомі слова, зазначимо: хотіли *outputs*, а отримали *outcomes*.

Оцінювання результатів політики забезпечує механізм зворотного зв'язку з політичним керівництвом, завдяки якому з'ясовуються питання про правильність

політики чи державно-політичного рішення, ефективність і доцільність впровадження програм і послуг, що дає можливість при необхідності внести певні корективи в управлінський процес.

Загалом вплив політики виявляється у двох аспектах:

- результати політики – реальні результати, досягнуті через діяльність державних інституцій у процесі реалізації напрямку державної політики;
- наслідки політики – очікувані/неочікувані кінцеві результати діяльності/бездіяльності державних інституцій.

Результати політики можна підрахувати, підсумувати й статистичне проаналізувати. Однак у житті, як правило, підраховують лише досягнення, адже під тиском зацікавлених груп та осіб державні установи переважно зосереджують свою увагу на оцінці результатів політики («ілюзія прогресу») і тим самим нівелюють справжні наслідки і вплив політики.

Для обрахування дійсного впливу політики слід поєднати її результати і наслідки. Формальне й неформальне оцінювання політики характеризується низкою ознак:

- Політика має вплив на суспільні проблеми, групи чи індивідів, на яких вона спрямована. Обов'язково слід виділити суб'єкт і об'єкт впливу, а також визначити запланований ефект, оскільки політика завжди досягає лише частини своїх цілей.

- Політика має передбачувані й непередбачувані наслідки (або в поєднанні).

- Політика може мати вплив на проблеми, групи, індивідів, на яких вона не була спрямована, тобто мати побічний чи надлишковий ефект. Значна частина наслідків державної політики є побічною, що вносить корективи у витрати та користь для третьої сторони.

- Політика має наслідки для поточного і майбутнього суспільного розвитку, адже деяка користь чи певні витрати можуть виявлятися в майбутньому. Окрім того, подальші ефекти політики можуть бути розпливчастими чи невизначеними.

- Окрім користі, політика завжди обов'язково має витрати, які можуть існувати у таких формах:

- прямі витрати на здійснення політики, які легко підрахувати;
- непрямі витрати (скорочення випуску продукції, підвищення цін, моральні чи фізичні негаразди);
- альтернативні витрати – не все можна робити одразу, й ресурси, призначені для здійснення однієї цілі, не можна використати для іншої: тобто головна увага приділяється тому, що має бути досягнуто за умови використання ресурсів для одних цілей і що має вигляд домінування прийняття рішень над розрахунком.

• Впливи політики можуть бути матеріальними або символічними. Наслідки певних символів водночас є важливими й складними для вимірювання. При цьому треба враховувати, що наслідки символічної політики одразу не демонструють реальних змін соціальних умов життя громадян. Як уже зазначалося, символічна політика може дати матеріальну користь у майбутньому. Отже, увага до символічних аспектів має велике значення для аналізу державної політики. Взаємозалежність суспільних умов і державної політики зумовлена тим, що, відповідно до конкретно-історичних умов, державна політика може здійснюватися у двох режимах:

- нормальному;
- надзвичайному.

Перший ґрунтується на об'єктивних законах і максимально враховує дії механізмів соціальної саморегуляції, тобто здійснення політичної та управлінської діяльності за допомогою мінімально необхідного владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства.

Другий, надзвичайний, режим виходить із визнання особливого, вкрай гострого соціально-політичного чи економічного стану й забезпечується певним (інколи значним) обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції.

Отже, враховуючи те, що об'єктом державної політики є насамперед соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою й соціальними процесами, можна стверджувати про об'єктивно обумовлену

необхідність взаємозалежності суспільних умов і напрямів розвитку державної політики. Форми, методи, принципи, характер, перешкоди тощо для прогресивного розвитку ефективної державної політики зумовлюються потребами суспільного розвитку, які виявляються через інтереси соціальних верств і груп.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. У чому полягає конструктивність взаємозв'язку державної політики та соціально економічних умов розвитку суспільства?
2. Яким чином цінності суспільства впливають на державну політику?
3. Охарактеризуйте взаємозв'язок державної політики й державного управління?
4. Дайте характеристику організаційної сфері державної політики?
5. Як функціонує політична система?
6. Поясніть, чим відрізняються результати і наслідки політики?
7. Наведить приклад непередбачуваних наслідків політики?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Адміністративний аспект державного управління.
2. Корелятивні відносини держави й суспільної сфери.
3. Аналіз стратегії державної політики.
4. Державна політика як дієздатна влада.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Розкрийте зміст принципів прозорості та відкритості діяльності органів державної влади, його правові та організаційні аспекти.
2. Назвіть сфери в яких необхідно максимальне втручання держави.
3. В яких сферах необхідно мінімізація втручання держави? Чому ?
4. Обґрунтуйте необхідність і межі втручання держави в економічну сферу.

5. Охарактеризуйте «оптимум за Парето».

**Круглий стіл. Тема: Адміністративна етика як засіб протидії корупції.**

Ключові питання для обговорення:

1. Управління адміністративної етикою.
2. Етична інфраструктура.
3. Стандарти поведінки в законодавстві.
4. Закони про етику.
5. Кодекси поведінки державних службовців.
6. Модельний кодекс поведінки державних службовців

**Література:**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996. – 55 с.
2. Аналіз державної політики та прийняття рішень парламентом України у здійсненні конституційних функцій: Посібник / В. А. Гошовська, П. В. Мироненко, М. М. Газізов, О.З. Босак. – К. : НАДУ, 2010. – 88 с.
3. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
4. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
5. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
6. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
7. Газізов М.М. Організаційно-правове регулювання лобістської діяльності в органах представницької влади // [Електронний ресурс] . – Режим доступу [www.politika.cn.ua](http://www.politika.cn.ua), Експертна думка, 2010.

8. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.
9. Гошовська В., Пашко Л. Реформування Української держави як виклик сьогодення // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 14-22.
10. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
11. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88 с.
12. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 Т. / Авт.-упоряд. В.П.Андрущенко (кер.) та ін. – К.: Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 217 – 233.
13. Лобанов В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: С.-Петербург, 2004. – 448 с.
14. Маринко Г. И. Управленческий консалтинг: Учебное пособие. – М.: ИНФРА – М., 2009. – 381 с.
15. Новакова О. В. Політичний процес: сутність та сучасні тенденції розвитку: Навчальний посібник. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 244 с.
16. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид-дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
17. Пашко Л.А. Соціальна ефективність як виклик сьогодення державного управління // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 19-24.
18. Сурай І.Г. Сутність професіоналізму еліт в державному управлінні / Інна Сурай // Зб. наук.праць НАДУ / за заг. ред. Ю. В.Ковбасюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – Вип. 1. – С. 40-49.
19. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії / С. О. Телешун // Трибуна. – 2010. – № 7–8. – С. 8–11.
20. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.

21. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70](#)
22. [Тертичка В. Інструменти суспільної політики та практика застосування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Спецвипуск: Політичні технології. – С.33-41](#)
23. Управління. Менеджмент. Адміністрування: теоретичні основи. – Навч. посіб. / Д.В. Карамішев, Ю.Г. Кальниш, І.О. Кононов. – Х.: Вид-во “Точка”, 2010. – 296 с.
24. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.
25. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
26. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs. 1993.
27. Manheim G., Rich R. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. New York. 1991.



## Тема 5. ПРОЦЕС І ТЕХНОЛОГІЇ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

**Мета:** проаналізувати сутність та концептуальні засади аналізу державної політики, форми аналізу державної політики, розглянути зміст основних етапів аналізу державної політики.

**Ключові слова:** державна політика, аналіз державної політики, форми аналізу державної політики, процес аналізу державної політики.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Концептуальні засади аналізу державної політики
2. Форми аналізу державної політики
3. Основні етапи аналізу державної політики

#### 1. Концептуальні засади аналізу державної політики.

Аналіз державної політики, як показано у попередніх розділах, був предметом уваги численних досліджень минулі сторіччя, хоча її докладне вивчення розпочалося тільки в середині ХХ віку. Сучасний термін «аналіз політики» вперше, 1958 року, увів Ч. Ліндблом. Пізніше ним охоче користувався Е. Дрор. Аналіз політики, який А. Вілдавскі назвав повідомленням правди владі, привернув увагу до суспільних наук як засобу поліпшення людського суспільства. Причиною цього, окрім дослідницького інтересу, була і є потреба в глибокому аналізі й усвідомленні безпосередньої дії/бездії влади.

У широкому розумінні «аналіз політики» – це форма прикладного дослідження, яке поводить для повнішого розуміння соціотехнічних питань та для прийняття найкращого рішення. Застосовуючи досягнення сучасної науки й технології, аналіз політики підказує можливий напрямок дій, збирання інформації та обґрунтування доказів вигід та інших наслідків, які супроводжують прийняття

рішень і їхнє втілення, щоб допомогти виробникам політики вибрати найоптимальнішу дію. Аналіз політики також враховує політичні й організаційні труднощі, з якими пов'язане прийняття рішень та їх впровадження.

В аналізі політики слово «аналіз» вжито в загальнішому сенсі: мається на увазі використання інтуїції, суджень та висновків при розкладенні політики на її складові, а також при проектуванні та синтезуванні нових альтернатив. Діяльність може змінюватися від дослідження та висвітлення проблеми до оцінки закінченої програми. Деякі види аналізу політики є неформальними, індивідуальними зусиллями, які не використовують нічого, крім логічних роздумів, тоді як інші потребують людських та фінансових ресурсів, збирання даних, розрахунків за допомогою математичних методів.

Як це й характерно для соціальних наук, у галузевій літературі існує дуже багато визначень аналізу політики. Аарон Вілдавскі, наприклад, визначив аналіз політики як діяльність, для якої не може бути фіксованої програми; синонімічною до аналізу політики є творчість, котра може стимулюватися теорією та загострюватися практикою; її можна вивчати, але навчити цьому не можна.

Д. Веймер і Е. Вайнінг визначають аналіз політики як пораду щодо державних рішень, орієнтовану на клієнта й базовану на суспільних цінностях.

В. Віліамс розглядає його як спосіб синтезу інформації разом з результатами досліджень з метою створення підґрунтя для політичних рішень (з'ясування можливих альтернатив) і визначення майбутніх потреб в інформації, що стосується політики.

В. Дан вважає аналіз політики діяльністю з накопичення знань про процес розробки політики і для нього. Беручи до уваги ці та інші дефініції, для цілей нашого навчального посібника можна застосувати більш загальне та універсальне визначення українського дослідника В. Романова: аналіз державної політики – це цілеспрямована інтелектуальна та практична діяльність з метою створення, критичного оцінювання та поширення знань стосовно процесу вироблення і здійснення державної політики.

Важливо розрізняти аналіз політики та обстоювання політики. Перший вид діяльності вимагає від науковців і спостерігачів критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних досліджень. Другий вимагає організаційних навичок, ораторського мистецтва, переконливості й наполегливості. Іншими словами, аналіз політики – це пояснення причин та наслідків урядової політики, тоді як обстоювання політики – це здійснення заходів з метою закріплення і збереження певної політики, яка вважається правильною. Тому розробка наукового знання про сили, які впливають на державну політику, та про її наслідки є необхідною умовою активного обстоювання політики.

### **Класифікація підходів до аналізу політики**

Опрацювання світової наукової літератури з аналізу політики показує, що термін «аналіз політики» використовується різними авторами по-різному, часто з метою нав'язування якогось особливого значення. На нашу думку, буде корисним навести тут класифікацію підходів до аналізу державної політики, яка ще у 80-х роках була запропонована Б. Хогвудом та Л. Ганом:

1) **Вивчення змісту політики.** Наголос робиться на витоках політики, її намірах та дії в таких специфічних сферах як: житлове будівництво, освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги. Такі дослідження можуть допомогти інформувати як виробників політики, так і науковців, але їхня мета первісне є описовою, хоча в деяких випадках аналіз може бути на високому абстрактному рівні.

2) **Дослідження процесу політики.** Цікавляться тим, як насправді розробляється політика, залежно від дій різних акторів на різних стадіях процесу. Це можуть бути дослідження індивідуальних випадків або спроби узагальнення й описових пропозицій щодо природи процесу вироблення державної політики.

3) **Дослідження результатів політики.** Як правило, націлені на встановлення детермінант моделей розподілу видатків або інших показників результатів політики. Такі дослідження часто містять комплексний статистичний аналіз із низкою змінних, що стосуються економічних, соціальних та політичних характеристик міси, органів влади.

4) **Оцінювальні дослідження.** Намагаються оцінити специфічні варіанти політики залежно від ступеня повідності їх результатів завданням політики. Оцінювання сприяє кращому розумінню факторів, які формують політику, а також забезпечує інформацією, корисною для вироблення політики у майбутньому.

5) **Інформація для процесу вироблення політики.** Стосується збирання й аналізу даних з метою допомогти у виробленні політичних рішень та консультуванні з вибору альтернативи політики. Така робота може проводити ся університетами, незалежними політичними установами, комісіями та комітетами з розслідувань або самими урядовими організаціями. Цей аналіз відрізняється від вивчення змісту політики тим, що націлений на сприяння виробленню політики.

6) **Обстоювання процесу.** Увага аналітиків зосереджена не тільки на розумінні процесу вироблення політики, але й на можливості його зміни, звичайно, з метою його поліпшення. Таке дослідження передбачає залучення великої кількості підходів, процесів та технологій.

7) **Обстоювання політики.** Означає вироблення аргументів на користь окремих напрямів політики. В цьому контексті слід відрізняти аналітика як політичного актора і політичного актора як аналітика. Обидві ролі є досить суперечливими. Якщо аналітик залучається до політичного процесу, він робить аналіз із позицій дослідницьких стандартів об'єктивності та неупередженості. Коли ж політичні актори, такі, як міністри або високопоставлені державні службовці, виступають у ролі аналітиків (і одночасно споживачів аналізу), то якість такого аналізу дуже часто є спірною через їхню безпосередню зацікавленість у його результатах.

Б. Хогвуд та Л. Ган відзначають тенденцію до зростання критичних оцінок щодо припущень, методології та придатності аналізу політики. Дискусійною темою залишається також межа розділення у процесі аналізу фактів та цінностей. Існує також проблема розрізнення дескриптивного (описового) та проскриптивного (нормативного) аналізу політики. Хоч провести чітку лінію неможливо, все ж можна вищенаведені підходи класифікувати як переважно описові (1—4) та переважно нормативні (5—7). Звичайно на практиці, у процесі

конкретного дослідження, як правило, використовується декілька підходів, хоча аналітик може про це й не здогадуватись.

Існує також різниця між дефініціями аналіз політики та аналіз для політики. Визначаючи аналіз політики мистецтвом, наукою, професією та ремеслом одночасно, зазначимо, що він перебуває на одному полюсі шкали-дихотомії, а на протилежному – аналіз для політики (див. табл. 5.1.)

Таблиця 5.1

### Зміст дефініцій аналіз політики та аналіз для політики

| Аналіз політики                    |                           |                                         | Аналіз для політики     |                            |
|------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Аналіз<br>детермінації<br>політики | Аналіз змісту<br>політики | Моніторинг та<br>оцінювання<br>політики | Обстоювання<br>політики | Інформація<br>для політики |

Метою аналізу політики є інформування творців політики про обмеження можливостей, адже кращою вважається політика, найбільш пристосована до обмежень впровадження і складників середовища політики.

### Характеристики аналізу політики

Аналіз державної політики має характерні риси, які можуть бути сформульовані таким чином:

- аналіз політики має переважно прикладний, проблемно-орієнтований характер;
- аналіз політики може бути як міждисциплінарним, так і мультидисциплінарним. Якщо йдеться про дійсно багатогранну проблему, аналіз повинен залучати інтегровані або міждисциплінарні підходи, що об'єднують елементи багатьох дисциплін;
- аналіз політики має характер планування, чутливого до конкретного політичного контексту. Підготовленим аналітикам необхідно не лише мати політичні навички, але й володіти технологіями та підходами політичного планування та розуміти складність природи політичного процесу;

- кожний аналіз орієнтований на клієнта. Щодо цього твердження існує два погляди: перший — аналітик політики має адресувати свою діяльність широкому колу виборців та діяти як агент соціальних змін з метою поліпшення суспільства; другий – аналітик політики не повинен відчувати ніяких зобов'язань перед урядовими та іншими установами, його діяльність має бути неупередженою.

Існують передумови забезпечення об'єктивності аналізу державної політики:

1. Врахування об'єктивних закономірностей політичного, соціально економічного, духовного життя суспільства.
2. Розуміння політичної ситуації, її найважливіших компонентів і сили впливу на державну політику.
3. Дотримання відкритості (прозорості) в прийнятті державно-політичних рішень.
4. Використання наукових методів теоретичного і прикладного дослідження.
5. Наявність різноджерельної, якісної інформації.
6. Розробка альтернатив-стратегій державно-політичних рішень та визначення інструментів і механізмів їх впровадження.
7. Визначення можливості корекції державно-політичних рішень та інструментів і механізмів їх впровадження.
8. Запобігання спрощеному розумінню ситуації або її абсолютизації.

Таким чином, аналіз політики розглядається як комплекс аналітичних процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – суспільна політика загалом або окремі її складники, і цей процес містить також питання оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання рішень задля покращення показників суспільного розвитку. Рекомендації щодо «найкращого» вибору мають базуватися на суспільних цінностях, на суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві. Перефразовуючи слова провідного канадського дослідника Л.Пала, аналіз політики можна визначити як висококваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем.

## **2. Форми аналізу державної політики.**

Аналіз політики може здійснюватися на одному, кількох, або всіх етапах процесу розробки державної політики. Це залежить від проблеми, з якою зіткнувся клієнт. Аналіз політики націлений на створення, критичне оцінювання та поєднання між собою дотичної до політики інформації про один або кілька етапів процесу розробки політики.

Існують три основні форми аналізу державної політики – перспективний, ретроспективний та інтегративний, які розрізняються між собою залежно від часу здійснення аналізу.

**Перспективний аналіз** здійснюється перед будь-якими урядовими діями. Він є засобом синтезування інформації для вибору альтернативи політики та створює основу для прийняття політичного рішення. Однак перспективний аналіз часто призводить до великих прогалин між рішенням проблем, яким віддається перевага, та намаганнями уряду вирішити їх.

**Ретроспективний аналіз** здійснюється після дій уряду стосовно розв'язання тієї чи іншої проблеми. Він найбільш важливий у випадках визначення інтелектуальних пріоритетів та для розуміння політики, однак не є настільки ефективним у пропонуванні розв'язань специфічних проблем.

**Інтегративний аналіз** політики – це всеохоплююча форма аналізу, яка поєднує в собі виробництво та опрацювання інформації і до, і після політичних дій. Така форма аналізу вимагає від аналітика політики не лише вироблення зв'язку між ретроспективним та перспективним етапами дослідження, але й постійного виробництва та опрацювання інформації в ході процесу розробки політики. Це означає, що аналітик політики неодноразово залучається до цього процесу, доки не буде знайдене задовільне вирішення проблеми.

Інтегративний аналіз політики має всі методологічні переваги перспективного та ретроспективного аналізів і не має жодного з їхніх недоліків. Він забезпечує тривалий моніторинг та оцінку політики протягом усього процесу її розробки.

### **3. Основні етапи процесу аналізу державної політики.**

Аналіз політики є раціональним процесом, оскільки він складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. Цей систематичний характер аналізу політики можна зобразити у вигляді шести етапів:

- 1) формулювання проблеми;
- 2) визначення критеріїв оцінки;
- 3) вибір альтернативних варіантів;
- 4) оцінка альтернативних варіантів;
- 5) вироблення рекомендацій;
- 6) презентація рекомендацій.

Це основні етапи процесу аналізу політики, але кожен з них також складається з окремих підетапів та інших компонентів. Політичні аналітики можуть обирати різні шляхи здійснення процесу аналізу державної політики, оскільки різними є їхня підготовка, наявний для аналізу час, складність аналізованої проблеми, фінансові та людські ресурси. Карл Патон і Девід Савіцкі вважають, що більшість аналітиків здійснюють перший підхід до проблеми, використовуючи методи та погляди своїх дисциплін. В економістів, наприклад, перше знайомство з проблемою часто відбувається крізь призму економічних вигід і витрат, увагу соціологів одразу ж привертають наслідки впливу на групи населення, аналітиків з правовою підготовкою – юридичні аспекти проблеми. Чим менше часу є в розпорядженні аналітика, тим більша вірогідність того, що деякі етапи процесу аналізу будуть випущені [8, р. 53].

Складні проблеми, як правило, вимагають делегування завдань та залучення спеціалістів, та якщо ресурси обмежені, аналіз може бути здійснено власними силами. Оскільки політичні аналітики великих організацій мають у своєму розпорядженні різного роду консультантів, експертів та спеціалізоване обладнання, вони часто займаються лише найважливішими питаннями проблеми.



Вірогідність отримання такої допомоги для аналітиків, які працюють у невеликих організаціях, є незначною, тому вони вимушені здійснювати аналіз самостійно.

### **Демократична політика та аналіз політики**

Аналіз політики як набір методів і критеріїв оцінки варіантів державної політики набув поширення з 1960-х років як засіб для раціоналізації процесу вироблення та втілення державної політики. З одного боку, прихильники аналізу розглядають його як інструмент досягнення більшої ефективності та рівності в розміщенні суспільних ресурсів. Вважається, що демократична політика може бути значно поліпшена шляхом точнішого відображення переваг та уподобань громадян у державній політиці. З іншого боку, поширення аналізу державної політики розглядається його противниками як деструктивний процес для норм, інститутів і практики демократичної політики, оскільки вони вважають, що наліз призведе до фактичного переходу влади до нової, непередставницької та вузької технократичної еліти. Критики посилення впливу непередставницької еліти посилювалися на ліберально-демократичну концепцію дисперсії політичної влади в політичних системах, тому оптимальні з технічного погляду рішення вони цінили набагато менше, ніж легітимну політику демократичних або представницьких інститутів.

Справді, теоретично існує небезпека того, що важливіші політичні завдання з вирішення суспільних проблем та оцінки результатів державної політики перейдуть до рук представників технократичної еліти – аналітиків, експертів тощо, тоді як роль обраних публічних політиків буде зведена до функції «гумової печатки» для формального затвердження оптимального вибору технарів. Але в зрілих демократіях вироблення та здійснення політики проходить через декілька етапів, на яких надмірний вплив експертів та аналітиків буде достатньою мірою скориговано і пом'якшено завдяки впливу на цей процес різнонаправлених, конкуруючих між собою сил. До того ж процес вироблення державної політики в демократичних країнах – це досить прозорий для громадськості процес, що майже унеможливорює його узурпацію вузьким колом еліти. Щодо непередставницького характеру процесу аналізу політики, то досвід демократичних суспільств свідчить,

що аналітики не прагнуть застосовувати аналіз без погодження з їхніми політичними клієнтами.

Дифузія аналізу державної політики в політичний процес не призведе до фундаментальних, критичних або навіть небезпечних для демократичного суспільства змін. Погано це чи добре, але, незважаючи на сподівання прихильників та критику противників, результати аналізу державної політики настільки послаблюються і трансформуються у процесі її здійснення, що призводять лише до помірних, інкрементальних змін в існуючих моделях політики.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Охарактеризуйте поняття «аналіз політики».
2. Як ви зрозумієте підходи до аналізу політики ?
3. Які існують форми аналізу політики? Якому з них ви б віддали перевагу у своїй аналітичній діяльності і чому?
4. З якими труднощами на кожному етапі проведення аналізу політики ви б зіткнулися? Чи здатні ви передбачити можливі шляхи їх подолання?
5. Як ви вважаєте, чи існує реальна небезпека послаблення ролі представницьких органів влади внаслідок широкого застосування аналізу державної політики?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Основні нормативні правові акти, забезпечиваючи правову основу державної політики.
2. Основні етапи законодавчого процесу.
3. Соціально-психологічні й етичні аспекти аналізу державної політики.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. На яких суспільних цінностях ґрунтується аналіз державної політики ?
2. Які характерні риси аналітичної чутливості аналітика політики ?
3. Як ви розумієте підхід, що технологічні аспекти аналізу державної політики не мають визначального значення для його якості ?

**Ділова гра: «Ідентифікація проблеми для аналізу державної політики»**

**Завдання:** сформулюйте проблему, придатну для аналізу політики, визначте замовника, мету й альтернативні варіанти вирішення проблеми.

Заняття поділяється на дві умовних частини

1. Самостійна робота слухачів у «міні аналітичних» групах.
2. Презентація і вибір проблеми з рекомендованою альтернативою її вирішення для внесення до порядку денного

Для активної участі слухачів формують «міні-аналітичні» групи до 3 осіб кожна.

Завдання доцільно виконувати за шаблоном:

| Проблема | Замовник | Мета | Альтернативи | Ухвалення рішення              |
|----------|----------|------|--------------|--------------------------------|
|          |          |      |              | 1.Status-quo<br>2.<br>3.<br>4. |

**Література:**

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
2. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
3. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.

4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
6. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
7. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
8. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
9. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
10. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70](#)
11. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний аосібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
12. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с.
13. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
14. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
15. Lasswell H. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, 1956.

## Тема 6. ТИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПРОБЛЕМНЕ ПОЛЕ АНАЛІЗУ

**Мета:** визначити сутність та критерії типології державної політики, проаналізувати типології державної політики, які адаптовані до українських суспільних реалій.

**Ключові слова:** типи державної політики, субстантивна політика, процедурна політика, розподільча політика, регуляторна політика, саморегулятивна політика, перерозподільча політика, матеріальна політика, символічна політика, політика, яка містить колективні і приватні блага.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Сутність та критерії типології державної політики.
2. Характеристика типів державної політики, придатних до аналізу.

#### 1. Сутність та критерії типології державної політики.

Існує декілька традиційних, поширених серед науковців (хоча дехто не погоджується) поглядів, що типи державної політики безпосередньо впливають на варіанти можливих державно-політичних рішень. Історичний досвід і аналіз сучасних державно-політичних рішень щодо вирішення суспільних проблем свідчить, що типи політики віддзеркалюють якісний рівень урядування. Серед політологів поширена типологія державної політики за такими критеріями:

- сфери застосування: трудові відносини, суспільний добробут, громадянські права, зовнішня політика тощо;
- інститутів: політика законодавчих і судових органів, міністерська політика тощо;
- часу: довоєнна або післявоєнна політика, політика часів незалежності тощо.

Ці типи є досить зручними для користування й обговорення, але мало придатні для аналізу, оскільки не відображають основних характеристик та змісту конкретної політики. Більш досконалою і довершеною є типологія за критерієм масштабу та цілей державної політики:

- субстантивна;
- процедурна;
- розподільча;
- регулятивна:
  - політика конкурентного регулювання;
  - політика протекціоністського регулювання;
- саморегулятивна;
- перерозподільча;
- матеріальна;
- символічна;
- із вмістом колективних чи приватних благ.

Усі типології адаптовані до українських реалій, проходять становлення в українській науковій школі, що свідчить про рівень трансформаційних процесів у нашому суспільстві. За останні роки в Україні використовувався увесь перелік типів і це є досить вагомим аргументом правильності застосування саме такої типології державної політики.

## **2. Характеристика типів державної політики, придатних до аналізу.**

**До субстантивної політики** належить усе, що уряд збирається робити: будувати лікарні, дороги, мости, виплачувати компенсації та встановлювати пільги, забороняти тіньове виробництво тощо. Така політика прямо розподіляє серед людей вигоди й витрати. Прикладом субстантивної політики є Державні цільові або інші програми, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного

бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

**Процедурна політика** стосується питань, які мають вирішуватися, і суб'єктів вирішення. Вона містить закони щодо створення адміністративних агентств, визначення їхньої юрисдикції, уточнення процесів та методів, які вони можуть застосовувати для реалізації своїх програм, забезпечення відповідного контролю за діяльністю агентств. Так, Закон України 1993 р. «Про антимонопольний комітет України» визначає його завдання, принципи діяльності, компетенція, повноваження, гарантії відповідності його діяльності антимонопольного законодавчого захисту інтересів підприємців і споживачів. Федеральний Закон США про адміністративну процедуру передбачає процедури, яких повинні дотримуватися адміністративні органи в процесі виробництва нормативних документів. Проте процедурна політика може мати важливі субстантивні наслідки. Часто для затримання або запобігання ухвалення субстантивних рішень використовують саме процедурні питання. Наприклад, Федеральній торговій комісії США знадобилося 15 років, щоб завершити справу вилучення слова «печінка» за проханням виробника з назви продукту «маленькі пігулки Картера для печінки». Цей продукт не мав ніякого впливу на печінку. Можливість маніпулювання процедурними правилами приводить до затримання розробки і особливо впровадження державної політики.

**Розподільчий тип політики**, передбачає розподіл послуг або вигод між певними суспільними сегментами: індивідами, групами, корпораціями, общинами тощо. Зазвичай така політика повертає державні кошти для допомоги одному або декільком учасникам суспільного процесу (наприклад, експортні субсидії для сприяння експорту будь-яких товарів, допомога фірмі, яка має серйозні фінансові проблеми) або досить широкому колу зацікавлених осіб. Наприклад, безкоштовне медичне обслуговування, пільги ветеранам, житлові субсидії, пільгові кредити молодим сім'ям на придбання житла тощо. Політика розподілу використовується для сприяння діяльності приватного сектора або для надання прямих переваг певним групам суспільства на індивідуальній адресній основі. Традиційною її

формою є прямі виплати або субсидії для підтримки певного рівня прибутків. Ухвалення рішень в процесі здійснення політики розподілу пов'язане з бюджетним процесом і направлене на забезпечення кожного принаймні мінімальним об'ємом послуг.

**Специфікою розподільчої політики** є те, що ті, хто претендує на отримання вигід, зазвичай не конкурують безпосередньо, а переможець виявляється після відбіркової процедури. Відповідно, конфлікти зведені до мінімуму, оскільки кожному надається можливість бути «переможцем» у цьому процесі. Отже, така політика створює тільки переможців і прямо не визначає коло тих, хто програв, хоча зрозуміло, що за все потрібно платити.

**Регуляторна політика** накладає обмеження на поведінку індивідів та груп (що є відмінністю від розподільчої). За допомогою цього підходу підтримується певний рівень конкуренції за таких умов ринку, коли необмежена конкуренція завдавала б шкоди суспільству. Вона зменшує свободу дії тих, на кого спрямований її регулятивний вплив: власників фірм, бізнесменів, банкірів, власників розважальних закладів тощо. Найпоширенішим типом регуляторної політики є політика регулювання кримінальної поведінки проти особистості та власності (соціальна політика стосується питань забезпечення рівного доступу громадян до певних суспільних благ, контролю за продажем вогнепальної зброї тощо). Специфікою регуляторної політики є конфлікт між двома групами: одна з них намагається встановити контроль над іншою (остання чинить опір, демонструючи, що система контролю непридатна або він зовсім не потрібний). Регуляторне рішення чітко вирізняє переможців та тих, хто програв (переможці вважають себе обділеними, оскільки отримали менше, ніж розраховували). Окрім того, зважаючи на складність визначення всіх цілей та наслідків регуляторної політики, зазначимо, що коли переможцем стає група інтересів, що відстоює суспільні інтереси, то вона може й не отримувати безпосередньої матеріальної вигоди. Розрізняють варіанти регуляторної політики: **конкурентного регулювання і протекціоністського регулювання.**

**Конкурентне регулювання:**



- встановлення загальних правил поведінки (бажані й небажані дії). Регуляторні дії місцевого самоврядування означають контроль над розгортанням бізнесових структур, фінансовою практикою, тарифами тощо;
- захист прав споживачів через встановлення стандартів якості товарів та послуг;
- надання вигід одним за рахунок інших (відмова іншим). Регулювання шляхом контролю на ринку появи нових структур або шляхом постачання/непостачання ресурсів, а також рішення щодо надання пільг чи відмова в них. Отже, уряд має можливість регулювати рівень конкуренції у цій сфері.

**Тип політики протекціоністського регулювання**, за допомогою якої прагнуть обмежити конкуренцію, вимагаючи при цьому від зайнятих дотримуватись певних правил у своїй діяльності. Діяльність у межах таких правил дає змогу захистити населення від шкідливих або шахрайських дій приватних фірм. До прикладів цієї політики можна віднести регулювання банківської діяльності, відповідні вимоги до фінансових ринків, санкціонування державними інстанціями випуску ліків та інших медичних препаратів, перш ніж вони надходять у продаж, а також регулювання певних видів бізнесу та практичної діяльності профспілок. Політика протекціоністського регулювання спрямована на захист населення, але допускає настільки високий рівень конкуренції в умовах ринку, наскільки це можливо.

**Саморегулятивна політика** за технологією подібна до регулятивної, оскільки також передбачає стримування або контроль певних питань чи груп. Її специфікою є те, що вона підтримується самими групами, які «саморегулюються» для захисту або просування інтересів своїх членів. Ліцензування діяльності професійних груп (від аукціоністів до адвокатів) є прикладом саморегулятивної політики. Проблема й питання є в тому, наскільки ліцензування поліпшує якість послуг, що надаються населенню.

**Перерозподільча політика** репрезентує зусилля державних інституцій щодо розміщення багатства, доходу, власності чи прав серед широких верств

населення. Така політика перерозподілу є джерелом незгоди й конфлікту (наприклад, між правлячою та опозиційною партією). Цей підхід спрямований на перерозподіл рівня добробуту або прибутків у суспільстві та зміну певних політичних і громадянських прав, які ґрунтуються на практиці минулих часів і не відповідають теперішнім соціальним та політичним цінностям. Прикладом методу перерозподілу є системи прогресивного оподаткування прибутків, за яких ті, хто отримує більші прибутки, сплачують більші податки, ніж ті, хто отримує менші доходи. Прикладами політики перерозподілу в політичній та соціальній сферах є забезпечення певних груп населення можливостями здобути освіту та знайти роботу, яких вони за інших обставин могли б і не мати, а також збільшення політичного представництва певних груп населення на державних посадах за допомогою виборчого процесу.

Загалом ця політика перерозподіляє ресурси від багатих до бідних (хоча можливий і зворотний напрям). Прийняття рішень у межах політики перерозподілу досить ускладнене, оскільки передбачає переміщення грошей, прав чи влади (небажання віддавати). Характерна риса політики перерозподілу – поява «переможців» і тих, хто зазнав поразки у процесі прийняття державно-політичних рішень. Те, що втрачає певна особа чи група осіб, здобуває інша особа чи група. Отже, політика перерозподілу – занадто політизований процес прийняття рішень і спричиняє найбільше конфліктів у процесі політики.

**Матеріальна політика** реально наділяє учасників політичного процесу матеріальними ресурсами чи накладає додаткові витрати на них. (Наприклад, законодавство щодо мінімальної заробітної плати примушує працедавців платити працівникам зарплату не нижче мінімальної, є матеріальною політикою за сенсом і за ефектом.) Тобто матеріальна політика значно впливає як на суспільство в цілому, так і на кожного громадянина.

**Символічна політика**, на відміну від матеріальної, має незначний вплив на людей. Вона не розподіляє матеріальних ресурсів (вигід і витрат), а спрямована на підтримання таких суспільних цінностей, як мир, благополуччя, патріотизм (наприклад, Закон США про захист національного прапора – 1989 р.)

справедливість, охорона довкілля тощо. Досить часто символічна політика суттєво впливає на все суспільство (і матеріально також). Наприклад, охорона довкілля спочатку має вигляд добрих намірів, але поступово потребує значних матеріальних витрат. Ця політика на стадії вироблення може визначатися як матеріальна, а через відсутність фактичних рішень перетворитися на символічну. Можливий і зворотний шлях.

Слід зазначити, що чітко розмежувати матеріальну й символічну політику досить складно, оскільки лише практичне втілення в життя тієї чи іншої політики може дещо кристалізувати її як матеріальну чи символічну. Ця типологія є доцільною при аналізі впливу політики, оскільки виходить за межі формальних політичних заяв та акцентує увагу на ролі символів у політичній поведінці.

**Державна політика також містить колективні** (неподільні: не можуть бути забезпечені окремому індивідові: чисте повітря, оборона країни, безпека тощо) **і приватні** (подільні: можуть бути поділені та придбані чи наділені окремим індивідам з одночасним обмеженням інших) **блага**. Характерні особливості приватних благ такі, що вони досить часто є різноманітними соціальними благами: охорона здоров'я, державне житло, національні парки, комунальні послуги тощо. Окрім того, інколи за їх використання стягується плата.

Погляд на державну політику як таку, що має використовувати виключно колективні блага, нівелюється суспільним сьогоденням. Ми є свідками поступового перетворення шляхом владних дій приватних благ у суспільні, за які мусить платити суспільство в цілому (забруднення довкілля, безробіття, захворювання розглядаються не як приватні та змушують все більше платити за утримання системи здоров'я, освіти, культури тощо). Тенденції до розширення колективних благ за рахунок приватних опонує концепція приватизації – підтримання й заохочення зосередження урядових програм у приватному секторі, тому що він є ефективнішим у наданні послуг.

Для України характерні трансформаційні процеси, що зумовлюють постійну видозміну типів державної політики. Швидке розширення приватних благ за рахунок колективних і, навпаки, зосередження на символічному типі політики на

початку державотворення та усвідомлення значущості матеріального типу в середині 1990-х років демонструє використання майже всього переліку типів державної політики. Моделювання суспільного розвитку широко застосовується у світі, оскільки сприяє визначенню типу й утвердженню відповідної моделі державної політики. В Україні проходить процес становлення моделювання суспільно-політичних процесів і концентрація зусиль на одному, домінуючому типі державної політики.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Яки ви знаєте типи державної політики ?
2. В чому полягає значення процедурної політики? Наведіть приклади.
3. В чому принципова різниця між розподільчою та регулятивною політикою?
5. За яких умов символічна політика може перетворитися на матеріальну? В чому значення символічної політики?
6. Що являють собою колективні блага? В чому їхня відмінність від приватних?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Символічна політика в Україні.
2. Регуляторна політика місцевого самоврядування.
3. Державні послуги.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Як ви гадаєте, наскільки може бути ефективною перерозподільча політика в сучасному суспільстві?
2. Чому перерозподільна політика характеризується високим рівнем конфліктності між її учасниками?

### 3. Чому самі такі типи державної політики придатні для аналізу ?

#### **Література:**

1. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
2. Валецький О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валецький. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
3. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
4. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
5. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
6. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого
7. самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІА, 2012. – 100 с.
8. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні.: Підручник / 2-е изд., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
9. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. З англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
10. Пашко Л.А. Діалог влади та громадськості. Демократичні стандарти побудови громадянського суспільства: Навч.-метод. посіб. / Пашко Л.А. – К.: НДІЕ Міністерства економіки України, 2010. – 48 с.
11. Романов В.Є. Вступ до аналізу політики. Навч. посібник. – К., 2001.
12. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
13. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70](#)

14. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний посібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
15. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.
16. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
17. Dye T. Understanding Public Policy.— New Jersey: Prentice Hall, 1995.— 342 p.83.
18. Mitchel J., Mitchel W. Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science.— Chicago: Rand McNally and Company, 1969.— 685 p.
19. . Peters B. Guy. The Politics of Bureaucracy.— New York: Longman, 1989. – 303 p

## ТЕМА 7. МОДЕЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

**Мета:** визначити сутність модельного аналізу політики, проаналізувати моделі державної політики, з'ясувати призначення та функції моделей державної політики в суспільному житті.

**Ключові слова:** моделі політики, модельний аналіз державної політики, інституціональна модель, процесуальна модель, групова модель, елітна модель, раціональна модель, інкрементальна модель, системна модель, модель суспільного вибору.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Сутність модельного аналізу політики.
2. Моделі досягнення державної політики.

#### 1. Сутність модельного аналізу політики.

Для аналізу державної політики та його складової частини – процесу прийняття рішень – політологи розробили багато моделей, теорій, підходів, концепцій та схем. Ці теорії та концепції необхідні для спрямування вивчення державної політики, полегшення спілкування, а також для пропонування можливих пояснень дій стосовно політики. Для систематичного аналізу державної політики необхідні певні керівні принципи та критерії, які б допомогли запобігти сліпому блуканню серед величезного обсягу даних.

На думку українського дослідника В. Романова, при розгляді теоретичних підходів до аналізу державної політики обов'язково слід розрізняти процес вироблення державної політики і процес прийняття рішень. Останній містить в собі дискретний вибір серед двох чи більше альтернатив. Теорії прийняття рішень оперують критеріями та процесами, які використовуються саме для такого вибору. Вироблення державної політики складається з потоків та моделей діяльності, які

охоплюють багато як звичайних, або стандартних, так і не зовсім звичайних, а часом і нестандартних рішень. Дуже рідко за якоюсь державною політикою стоїть одне-єдине рішення.

Досліджувати та аналізувати державну політику можна за допомогою теоретичних моделей, які запропонував Т. Дай у своїй праці «Осягнення державної політики»: 1) інституціональної; 2) процесуальної; 3) групової; 4) еліти; 5) раціональної; 6) інкрементальної; 7) ігрової; 8) системної; 9) суспільного вибору. Ці концептуальні моделі допоможуть ідентифікувати найважливіші аспекти проблем політики; полегшать визначення суттєвих рис політичного життя; спрямують наші зусилля на краще розуміння державної політики, з'ясувавши, що в ній важливе, а що не варте уваги; запропонують пояснення державної політики та спрогнозують її наслідки.

Жодна із названих концептуальних моделей не застосовується лише при дослідженні державної політики, але кожна пропонує окремий шлях до розуміння політики. Моделі не конкурують між собою, оскільки забезпечують окремий погляд на політичне життя. У більшості випадків конкретна державна політика є комбінацією різних моделей.

Загалом принцип моделювання, що є основою як теоретичного (різноманітні знакові й абстрактні моделі), так і експериментального пізнання (предметні моделі), досліджує державно-політичні явища, процеси чи системи шляхом побудови і вивчення їхніх моделей, а також через їх використання для визначення чи уточнення характеристик дослідного об'єкта.

Оскільки моделювання державно-політичних процесів здійснюється за допомогою обмеженої кількості чинників і досягається завдяки абстрагуванню та відмежуванню від тих, які не варто враховувати. В. Тертичка, в контексті державної політики, пропонує наступне розуміння моделі. Модель – це концептуальний підхід словесного опису державно-політичного процесу. Загалом у повсякденному вжитку модель є відбитком того, що існує в реальному житті, але в іншому масштабі чи вимірі, й має такі характеристики:

- спрощує та робить зрозумілою саму ідею державної політики;



- визначає найважливіші аспекти суспільних проблем;
- допомагає у спілкуванні, коли описуються суттєві риси державно-політичної діяльності;
- зосереджує зусилля на важливих (нехтуючи несуттєвими) аспектах державної політики;
- пояснює державно-політичні рішення та їхні можливі наслідки.

Стисла характеристика окремих моделей сприятиме найповнішому усвідомленню процесу аналізу державної політики.

## **2. Моделі досягнення державної політики.**

### **Інституціональна модель.**

У рамках цієї моделі державною політикою вважається результат діяльності певних політичних інститутів. Урядові інститути давно перебувають у центрі уваги аналітиків, оскільки політичні процеси переважно обертаються навколо конкретних урядових інститутів (парламент, президент, суди, бюрократія, органи місцевої влади та місцевого самоврядування), які авторитарне детермінують, втілюють та нав'язують певну державну політику.

Тісні взаємовідносини між державною політикою та урядовими інститутами очевидні – політика не стане державною без її прийняття та впровадження певними інститутами. Урядові інститути надають державній політиці таких суттєвих ознак:

- легітимність – тільки урядова політика передбачає правові зобов'язання;
- універсальності – тільки урядова політика поширюється на все суспільство;
- монополії па насильство – тільки уряд може на законних підставах покарати порушників своєї політики.

Інституціональні дослідження зазвичай описують специфічні урядові інститути – їхні структури, організацію, обов'язки та функції – без систематичного дослідження впливу інституціональних ознак на результати політики. Детально

описуються конституційні і правові порядки, а також безліч урядових агентств різних рівнів. Проте інституціональний підхід дуже важливий, оскільки урядові структури є структурованими моделями індивідуальної та групової поведінки, яка так чи інакше впливає на зміст державної політики.

Важливо пам'ятати, що сама зміна структур не веде автоматично до змін у державній політиці. Тут потрібне глибоке дослідження істинних зв'язків між структурою і політикою. Оцінюючи вплив структури на політику, слід пам'ятати, що вони значною мірою детерміновані соціально-економічними силами.

### **Процесуальна модель**

Ця модель розглядає державну політику як політичну діяльність. Політичні процеси і поведінка вивчалися політологією протягом кількох десятиліть. Сучасна політична наука вивчає діяльність виборців, груп інтересів, законодавців, президентів, бюрократів, суддів та інших політичних акторів. Одна з основних цілей такого підходу – виробити моделі діяльності, або «процеси». Аналітики намагаються згрупувати різноманітні види політичної діяльності відповідно до їхніх відносин з державною політикою. Внаслідок процес вироблення державної політики постає як набір або ланцюг політичних дій: ідентифікація проблеми, встановлення порядку денного, формулювання пропозицій політики, легітимація, втілення, оцінювання політики.

Деякі політологи вважають, що дослідження державної політики треба обмежувати вивченням процесів, уникаючи аналізу змісту політики. Американський політолог Чарлз Джонс, наприклад, гадає, що своєрідними «ліками» для оздоровлення соціальних систем є модифікація всіляких політичних процесів: полегшення доступу різних інтересів до процесу вироблення державної політики, забезпечення критики та опозиції, оприлюднення рішень і процесу їх прийняття. Процесуальний підхід дозволяє аналітикам вивчати те, як приймаються рішення або як вони повинні прийматися, але не дає їм можливості коментувати зміст державної політики. Проте такий підхід корисний для кращого розуміння діяльності, пов'язаної з процесом вироблення державної політики, оскільки шляхи та способи прийняття політики впливають на її зміст, і навпаки.

Аналітикам важливо пам'ятати, що зміни в процесі вироблення державної політики не завжди призводі до змін змісту політики, оскільки цей процес наражається на соціальні, економічні, технологічні обмеження, які роблять його відкритим або закритим, конкурі ним або неконкурентним, плюралістичним або елітарним. Те, що ми віддаємо перевагу відкритій, демократичній, плюралістичній політичній системі, не означає, що вона обов'язково продукуватиме досконалу політ в галузях національної оборони, освіти, добробуту то Зв'язок між процесом і змістом ще має бути з'ясовані

### **Модель груп**

В основі цієї моделі лежить теорія груп, яка вважає взаємодію між групами центральним фактом політики. В рамках моделі груп державна політика постає як результат рівноваги груп .

В сучасному плюралістичному суспільстві індивіди які мають спільні інтереси, формально або неформально об'єднуються і виставляють свої вимоги урядові. Індивіди мають вагу в політиці лише в тому випадку, коли вони діють як частина групових інтересів або від їх імені стають своєрідними містками між індивідами та урядом. Політика – це боротьба між групами за вплив на державну політику.

Завдання політичної системи – управління груповими конфліктами за допомогою: 1) встановлення правил гри у боротьбі груп; 2) пошук компромісів і балансування інтересів; 3) узаконення компромісів у формі державної політики; 4) нав'язування цих компромісів. Прихильники теорії груп доводять, що політика – це завжди рівновага, встановлена у боротьбі груп. Вплив груп детермінується їх кількістю, багатством, організаційною силою, лідерством, доступом до тих, хто приймає рішення, внутрішнім примусом.

Теорія груп описує всю важливу політичну активність у термінах групової боротьби. Виробники політики розглядаються як такі, хто постійно відповідає на тиск конкуруючих між собою груп шляхом договорів, компромісів, угод. Політики намагаються сформувати з груп коаліційну більшість. Виконавчі агентства також

розглядаються в термінах їхньої групової належності. Політичні партії розглядаються як коаліції груп.

Головний інтерес системи груп – політична система як така, що зберігає рівновагу як єдине ціле завдяки дії кількох факторів:

по-перше, наявності латентних груп (лобі, груп тиску, груп інтересів), діяльність яких на політичній арені не завжди помітна, але є важливою для підтримання рівноваги системи;

по-друге, сумісницького принципу членства в групах, що пом'якшує вимоги окремих груп і не дає їм суттєво віддалятися від домінуючих цінностей;

по-третє, наявності системи стримувань і противаг як наслідку конкуренції груп, що також сприяє підтриманню рівноваги системи.

Модель груп пов'язана з моделями групової репрезентації: плюралізму (Р. Даль), елітизму (Т.Дай ), та „антиелітизму” (Ч. Мілс), корпоративізму (Ф. Шмідтер) і неомарксизму (Р.Мілібенд).

### **Модель еліт**

У межах моделі еліт державна політика розглядається як смак і цінності правлячих еліт (В. Мілс „Могутність еліт”, 1956). У межах моделі еліт державна політика розглядається як уподобання та цінності правлячих еліт. Згідно з цією моделлю, лише «еліти» реально формують думку мас щодо політичних питань, «маси» ж – апатичні й слабо інформовані про державну політику. Політика йде зверху, від еліт до мас, а не навпаки. Основні положення теорії еліт:

- Суспільство поділене на небагатьох, хто має владу, і багатьох, котрі її не мають. Лише невелика група людей розміщує суспільні цінності; маси не приймають рішень щодо державної політики.

- Меншість, яка править, відрізняється від мас, якими правлять. Еліти непропорційно рекрутуються із вищих соціально-економічних суспільних страт.

- Рух до еліти має бути повільним і поступовим, для того щоб зберегти стабільність і запобігти революції. Лише ті не-еліти, які поділяють основні цінності еліт, можуть бути допущені до правлячих кіл.

- Еліти приходять до консенсусу в ім'я збереження фундаментальних цінностей соціальної системи.

- Державна політика відображає домінуючі цінності еліти, а не вимоги мас. Зміни в державній політиці мають інкрементальний, а не революційний характер.

- Діяльні й активні еліти зазнають відносно невеликого прямого впливу з боку апатичних мас. Еліти більше впливають на маси, ніж маси на еліти.

В Романов виділяє наступні критерії теорії еліт. Зараз чітко вирізняються три генерації української політичної еліти:

- 1) представники колишньої партійно-державної но-менклатури;
- 2) шістдесятники та лідери дисидентського руху;
- 3) політики нової генерації., які підходять до розуміння та аналізу державної політики:

1) Зміни та інновації в державній політиці є наслідком переоцінки елітами власних цінностей. Через традиційну консервативність еліт ці зміни не революційні. Елітизм зовсім не означає, що державна політика спрямована проти добробуту мас, навпаки – відповідальність за добробут мас лежить на елітах.

2) Маса нічого не вирішують. Демократичні інститути – вибори, політичні партії – важливі лише як символічні цінності. Вони зв'язують маси з політичною системою шляхом надання їм можливості опосередковано впливати на процес прийняття політичних рішень.

3) Стабільність політичної системи та її виживання залежать від консенсусу еліт в ім'я фундаментальних цінностей системи. Елітизм не означає, що члени еліт не конкурують між собою або доходять згоди в усіх питаннях. Це нереальна ситуація. Але конкуренція зосереджена навколо досить вузького кола питань, щодо яких еліти частіше погоджуються, ніж не погоджуються. У зрілих демократіях, наприклад, існує консенсус еліт щодо: конституційного правління, свободи слова, свободи опозиційних партій, рівності можливостей у всіх сегментах суспільного життя, священності приватної власності, важливості індивідуальної ініціативи та винагороди, легітимності приватного підприємництва, капіталістичної економічної системи.

Як вважає В. Тертичка, зараз чітко вирізняються три генерації української політичної еліти:

1. Представники колишньої партійно-державної номенклатури;
2. Шістдесятники та лідери дисидентського руху;
3. Політики нової генерації.

Трансформаційні процеси українського суспільства змінили монолітність функціонування радянської еліти. Нині в Україні можемо назвати такі основні шляхи просування до елітних структур:

- екс-номенклатурний – належність до колишньої радянської номенклатури (особливо партійно-комсомольський апарат) та, відповідно,— наявність потрібних зв'язків (патронатні функції);
- нагорода за вислугу – службове просування (досить часто завдяки потрібним зв'язкам чи випадку);
- професійно-випадковий – значення професійних якостей та компетентності, а також вдалого збігу обставин, особистої привабливості чи соціального статусу батьків;
- зумовлений – значення статусу батьків, особистої привабливості та наявності престижної професії;
- клієнтельно-корпоративний – значення належності до команди, фінансові можливості, особиста відданість «керівникові», корисно-потрібні зв'язки.

### **Раціональна модель**

Один з авторів цей моделі є американський учений Герберт Саймон. В своїх роботах «Ухвалення рішень і адміністративна організація» (1943), «Нова наука управлінського рішення» (1960), «Адміністративна поведінка» (1957) він використовував когнітивний метод, пов'язаний з вивченням способів отримання знань і переробки інформації для раціонального обґрунтування рішень. Раціональна модель Г.Саймона за багато років зазнала певну еволюцію і у результаті отримала назву концепції „обмеженої раціональності”.

Державна політика тут означає процес досягнення максимальної соціальної вигоди. Тобто урядові слід дотримуватися такої політики, яка б давала найкращий

результат для суспільства, і уникати політики, яка не дає такого результату. Ця дефініція максимальної соціальної мети містить в собі два важливих моменти: 1) не може бути прийнята політика, витрати від якої перевищували б вигоди; 2) серед наявних альтернатив особи, які приймають рішення, повинні вибирати таку, що дає максимальне перевищення вигід над витратами.

Іншими словами, політика найраціональніша там, де різниця між досягнутими і втраченими цінностями є позитивною і найбільшою серед інших альтернатив. Ідеться не про вузькі грошові рамки, в яких фундаментальними соціальними цінностями жертвують в ім'я заощадження певної кількості грошових одиниць, а про врахування усіх соціальних, політичних та економічних цінностей, які втратили або яких досягли. Для того щоб вибрати раціональну політику, виробникові рішення обов'язково слід:

- знати всі ціннісні переваги суспільства та їх відносну вагу;
- знати всі наявні альтернативи політики;
- знати всі наслідки коленої з альтернатив;
- точно підрахувати співвідношення витрат і вигід для коленої альтернативи;
- вибрати найефективнішу альтернативу;
- мати систему прийняття рішень, яка б сприяла раціоналізмові у формуванні політики.

Модель максимальної соціальної вигоди може бути використана для оптимізації розміру урядових програм: бюджет фінансується тільки до порога досягнення максимальної мети або певних цілей. Вперше її застосував у 1930-х роках Корпус інженерів США у програмі розвитку дамб і басейнів річок. Сьогодні ця модель застосовується до всіх урядових політик і програм. Це принципові аналітичні рамки для оцінки рішень стосовно державних витрат.

Проте існує так багато бар'єрів на шляху раціонального прийняття рішень, що модель в цілому рідко застосовується в урядовій практиці. Ось деякі із серйозних перешкод:

- як правило, приходять до згоди не щодо суспільних вигід, а вигід окремих груп чи індивідів, багато з яких конфліктують;

- часто вигоди й витрати неможливо порівняти між собою через їхню суперечливість;
- виробники політики не мають мотивів приймати рішення на користь соціальних цілей, навпаки, вони намагаються максимізувати власні вигоди: владу, статус, переобрання, гроші тощо;
- виробники політики не прагнуть до максимізації соціальної мети, а вдовольняються альтернативою, оптимальною за даних умов;
- значні інвестиції в існуючі програми перешкоджають розглядові альтернатив, які не враховують попередні рішення;
- існує чимало проблем з отриманням потрібної інформації щодо всіх можливих альтернатив та їхніх наслідків, зокрема вартість збирання інформації, її наявність, потрібний на це час;
- сучасна наука неспроможна надати виробникам політики повну картину вигід і витрат кожної альтернативи політики;
- виробники політики, навіть озброєні передовою аналітичною технологією, не здатні до точного підрахунку витрат і вигід у контексті численних політичних, соціальних, економічних та культурних цінностей;
- невизначеність щодо наслідків альтернатив політики змушує її виробників максимально дотримуватись попередньої політики;
- сегментна природа вироблення політики у великих бюрократичних системах ускладнює координацію процесу прийняття рішень.

Проте раціональна модель є важливою для аналітичних цілей, оскільки допомагає аналітикам ідентифікувати бар'єри раціональності.

### **Інкрементальна (нарощувальна) модель**

Інкрементальна модель подає державну політику як продовження попередньої урядової діяльності, але з певними додатковими модифікаціями.

Першим продемонстрував цю модель американський політолог, професор Єльського університету Чарлз Ліндблом, котрий піддав критиці традиційну модель прийняття рішень. (стаття «Наука просування до кінця», 1959 р., книга в співавторстві з Е.Вудхаузом «Процес ухвалення політичних рішень», 1993 р.). В



рамках інкрементальної моделі була виявлена непрактична природа раціонального виробництва політики і запропонований консервативний процес ухвалення рішень.

Консервативність інкременталізму полягає в тому, що він розглядає існуючі програми, політики та витрати як базові, зосереджуючи увагу на нових програмах чи політиках, які лише доповнюють або модифікують поточні. Виробники політики в цілому визнають легітимність діючих програм і погоджуються продовжувати попередню політику з причин:

- браку часу, інформації та грошей для дослідження всіх існуючих альтернатив поточної політики;
- визнання легітимності попередньої політики (безвідносно до її ефективності) через невизначеність наслідків цілком нової політики;
- Існування серйозних незворотних витрат у рамках діючої програми, що перешкоджає будь-яким радикальним змінам;
- політичної доцільності, оскільки до згоди приходять швидше в разі, коли йдеться лише про модифікацію існуючих програм, а не про суттєві зміни політики;
- прагматичного підходу, оскільки людина рідко прагне досягти максимального результату і вдовольняється виконанням окремих вимог;
- дій уряду в умовах плюралістичного суспільства, де набагато легше продовжувати існуючі програми, ніж втягуватись у тотальне узгодження політики під тиском специфічних суспільних інтересів.

### **Ігрова модель**

Ця модель дає змогу розглядати державну політику як результат раціонального вибору в конкурентних ситуаціях. В основі моделі – теорія ігор, яка передбачає вивчення раціональних рішень у ситуаціях, коли два чи більше учасників мусять зробити вибір, результат якого залежатиме від вибору кожного з них. Ця теорія застосовується у сферах процесу вироблення політики, де немає «незалежного» найкращого вибору, а найкращий результат залежить від того, що роблять інші.

Ідея гри: люди, які приймають рішення, залучені до взаємозалежного процесу вибору. «Гравці» мають пристосувати свою поведінку не тільки до власних бажань і здібностей, а ще й до очікувань того, як будуть діяти інші. Теорія ігор застосовується до вирішення досить важливих політичних питань та конфліктних ситуацій (війна, мир, міжнародна дипломатія тощо). «Гравцями» можуть бути окремі індивіди, групи, національні уряди – всі, хто має чітко окреслені цілі та здатен мислити раціонально.

Правила гри описують альтернативи, наявні для всіх учасників. Можливі варіанти альтернатив, як правило, відображаються у вигляді матричної діаграми, яка показує альтернативи кожного гравця і можливі результати гри. Ключовий концепт теорії ігор – стратегія, що передбачає раціональне прийняття рішень з метою досягнення оптимального результату шляхом здійснення певного набору ходів після розгляду всіх можливих кроків опонентів. Теоретики ігор використовують термін «міні-макс», який означає мінімізацію максимальних витрат або максимізацію мінімальних цілей.

Як приклад розглянемо гру «Боягуз» (див. табл. 7.1). Дві машини їдуть назустріч одна одній на великій швидкості. Якщо жоден з водіїв не зверне, то аварія неминуча. Але той, хто зверне, буде «боягузом». Водії прагнуть уникнути смертельного зіткнення, але вони також не жають «безчестя», тобто стати «боягузом». Якщо водії не змінять напрямку руху, то результат буде оцінено як «-10», оскільки гравці неминуче розіб'ють свої машини. Та якщо водій А змінить курсу, а водій Б зверне, то перший отримає «+5» («хорообрість»), а другий – «-5» («безчестя»). Якщо ж водій А зверне, а водій Б – ні, то результат буде зворотним. В разі якщо звернуть обоє, вони отримають по «-1», що набагато менше порівняно з ситуацією продовження руху будь-ким з них. Отже, результат залежатиме від дій водіїв, і кожен з них мусить спрогнозувати можливу поведінку іншого. Така форма «балансування на грані війни» є досить поширеною у міжнародних відносинах

Значення теорії ігор для аналізу державної політики полягає в забезпеченні аналітиків підходами та засобами вироблення політики в умовах конфліктних ситуацій.

Таблиця 7.1.

Матрична таблиця для гри «Боягуз»

| <i>Водій А</i> |         |       |         |
|----------------|---------|-------|---------|
| <i>Водій В</i> |         | Рух   | Поворот |
|                | Рух     | А:-10 | А:-5    |
|                |         | Б:-10 | Бн:+5   |
|                | Поворот | А:+5  | А:-1    |
|                |         | Б:-5  | Б:-1    |

### Системна модель

У рамках цієї моделі державну політику розглядають як відповідь політичної системи на сили, що впливають на неї зовні, тобто як вихід системи.

Сили, що породжуються оточенням, розглядаються як вхід системи. Оточуючим середовищем є будь-які умови або обставини, що визначаються як зовнішні відносно кордонів системи. Політична система – це сукупність взаємопов'язаних структур та процесів, які авторитарне розміщують цінності в суспільстві. Виходом політичної системи є авторитарний розподіл цінностей та забезпечення прийняття їх населенням, що конститує власне державну політику. Зворотний зв'язок – це процес, за якого інформація про оточуюче середовище і стан політичної системи коригує або змінює її поведінку, наближаючи тим самим до наміченої мети та до встановленої ефективності. Передбачається також, що елементи системи взаємопов'язані, що система може відповісти силам оточуючого середовища і що вона буде це робити задля власного самозбереження.

Системна теорія зображує державну політику як вихід політичної системи. Концепція системи (схема була запропонована в 1957 р. американським політологом Девідом Істоном у статті «Підхід до аналізу політичних систем») передбачає набір інститутів і процесів у суспільстві, чиї дії трансформують вимоги в авторитарні рішення, що потребують підтримки всього суспільства. На вхід політичної системи надходять вимоги та підтримка. Вимоги з'являються у відповідь на реальні або очікувані умови оточуючого середовища, за яких індивіди чи групи намагаються вплинути на державну політику. Підтримка

надається в разі, коли індивіди чи групи сприймають результати виборів, підкоряються законам, сплачують податки і взагалі ставляться лояльно до рішень щодо державної політики. Будь-яка система вбирає в себе різноманітні вимоги, які конфліктують між собою. Для того щоб трансформувати ці вимоги у вихід (державну політику), система мусить укласти певні угоди та нав'язати їх зацікавленим сторонам. Загальновизнано, що вихід системи може мати модифікаційний ефект на власне оточуюче середовище та вимоги, які ним породжуються, і що державна політика також може впливати на характер політичної системи. Система зберігає себе шляхом:

- 1) вироблення виваженої та задовільної державної політики;
- 2) сподівання на глибоко вкорінені прив'язаності до системи як такої;
- 3) застосування або погрози застосування сили.

Цінність системної моделі для аналізу політики полягає у можливості постановки низки питань щодо:

факторів навколишнього середовища, які генерують вимоги до політичної системи;

важливих характеристик політичної системи, що дають їй можливість трансформувати вимоги у державну політику і самозберігатися;

впливу навколишнього середовища на характер політичної системи;

характеристик політичної системи, які впливають на зміст державної політики;

зворотного впливу державної політики на навколишнє середовище та характер політичної системи тощо.

### **Модель суспільного вибору**

Ця модель пояснює державну політику як результат колективного прийняття рішень зацікавленими індивідами.

В основі цієї моделі лежить теорія суспільного вибору, яка виходить з того, що всі дійові особи політичного процесу – виборці, платники податків, кандидати на виборні посади, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії, представники урядових структур – прагнуть здобути максимальну особисту

вигоду як у політичній, так і в економічній сферах. Провідний вчений у теорії суспільного вибору, лауреат Нобелівської премії з економіки Джеймс Бьюкенен вважає, що, хоча люди й прагнуть мати власний інтерес у політиці та економіці, вони здатні прийти до взаємної вигоди шляхом колективного прийняття рішень.

Модель суспільного вибору є основою для розуміння політичної діяльності, так само як економічна раціональність є основою економічної діяльності. Ця модель допомагає зрозуміти, чому політики або партії, що йдуть на вибори, переважно не зацікавлені у пропонуванні чітких альтернатив політики. Справа в тому, що ті, хто бере участь у виборах, формулюють свої політичні позиції для того, аби їх виграти, а не навпаки – прагнуть виграти вибори для формулювання політики. Оскільки групи громадян віддають голоси за свої інтереси так само, як споживач віддає гроші, аби задовольнити свої потреби, то кожен зацікавлений кандидат чи політична партія намагаються зібрати максимальний відсоток голосів на свою користь. Отже, для того щоб зібрати максимум голосів виборців, політики й партії змушені рухатися в напрямку до уявного політичного «центру». Звичайно, з цієї схеми випадають радикальні або заідеологізовані політичні сили, які об'єктивно ігнорують центристську стратегію.

Теорію суспільного вибору справедливо критикують за її суперечливість: визнаючи відмінність між інтересами політиків і бюрократів та інтересами виборців, вона не враховує того, що правила прийняття урядових рішень далеко не завжди забезпечують збіг цих інтересів в уявному «центрі». До того ж урядовці не мають постійної та надійної інформації щодо уподобань виборців. Навіть після виборів виборні посадові особи дуже приблизно уявляють, чого хочуть їхні виборці, а чого ні. В умовах відсутності достовірної інформації «природна тенденція» політиків та бюрократів до розширення своєї влади в суспільстві стає неконтрольованою.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. В чому полягає сутність модельного аналізу політики ?
2. Дайте характеристику моделям державної політики.
3. Порівняйте раціональну та інкрементальну моделі державної політики. В чому полягає консерватизм останньої?
4. Дайте характеристику системної моделі політики.
5. Сутність концепції «обмеженої раціональності».
6. Охарактеризуйте модель суспільного вибору.

#### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Сильні і слабкі сторони теоретичних моделей політики.
2. Теорія ігор в аналізі політики.
3. Механізми впливу політичних, фінансових та регіональних еліт на формування державної політики.

#### **Логічні та творчі завдання:**

1. Як ви вважаєте, наскільки боротьба груп впливає на процес вироблення державної політики в Україні?
2. Чи погоджуєтесь ви з твердженням, що лише еліти реально впливають на процес вироблення державної політики?
3. Чи може модель суспільного вибору стати основою для розуміння політичного процесу в Україні ?
4. Докажіть, що конкретна державна політика є комбінацією різних моделей політики.

#### **Ділова гра «Суспільний вибір»**

Для обговорення в аудиторії представляються 10 проблем державної економіки. Нижче наводиться їх опис.

Таблиця 7.1

#### **НАЗВА**

|            |                                                                                                                                                                                                   |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Проблема 1 | <b>Обробка відходів.</b> Кілька районів міста відчувають серйозні проблеми з обладнанням з переробки сміття. Будівництво нової переробної потужності буде коштувати платникам податків 6 млн дол. |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Проблема 2  | <b>Міліція.</b> Місту потрібно 70 додаткових офіцерів міліції у зв'язку із зростанням злочинності. Річні витрати складуть 1 млн дол.                                                                                                                                                   |
| Проблема 3  | <b>Екологічне очищення.</b> Токсичні викиди в прибережні води загрожують рибальству й оцінюються в 10 млн дол. збитків, якщо не буде вжито термінових заходів. Очисні заходи можуть оцінюватися максимум в 4 млн дол.                                                                  |
| Проблема 4  | <b>Транспорт.</b> Рухомий склад автобусів міста зношений і вимагає заміни. Городяни висловлюють величезне невдоволення кількістю запізнь автобусів внаслідок їх приватних поломок. Мінімальна вартість ремонту – 2 млн дол.                                                            |
| Проблема 5  | <b>Освіта.</b> Внаслідок несподіваного сплеску дострокових виходів на пенсію місцеве управління за освітою запросило для міста 50 нових ставок викладачів. Це становить 1 млн дол.                                                                                                     |
| Проблема 6  | <b>Сільське господарство.</b> Лобісти бджолярів загрожують повністю прекратити виробництво меду, якщо їм не буде представлено зниження податкових ставок, що виразиться в сумі близько 1 млн дол втрат.                                                                                |
| Проблема 7  | <b>Охорона здоров'я.</b> Спалах рідкісного вірусу охопила прилеглі до міста сільські райони. Необхідні гроші для проведення дослідження і помо – щі близько 10000 заразитися людям. Очікувані витрати – 2 млн дол                                                                      |
| Проблема 8  | <b>Олімпійські ігри.</b> Міжнародний олімпійський комітет (МОК) пропонує обрати ваше місто для проведення наступних зимових олімпійських ігор. Очікувані доходи від зростання туризму прогнозуються в 10 млн дол. Витрати на прикрасу міста оцінюються в 5 млн дол.                    |
| Проблема 9  | <b>Армія.</b> Аналітики прорахували, що потрібно одноразове вкладення в 10 млн дол. для переоснащення солдатів сучасними системами озброєння. Це необхідна умова вступу в члени НАТО.                                                                                                  |
| Проблема 10 | <b>Тарифи.</b> Ділова активність, страждаюча від іноземного імпорту, взи-кість до екстрених заходів. Тарифи на всі товари немісцевого виробництва дозволяють генерувати близько 12 млн дол щорічно для федерального бюджету, але їх введення жадає 6 млн дол. адміністративних витрат. |

На першому етапі цієї гри кожен слухач вибирає тільки одну проблему, з котрій би він розпочав свою діяльність мера цього міста, обґрунтовує своє рішення.

На другому етапі гри слухачі об'єднуються за інтересами в 4 групи, де основна проблема в кожній наступна:

1. міста високої злочинності;
2. міста з проблемою переробки відходів;
3. міста з проблемою екологічного очищення;
4. міста зі спалахом рідкісного вірусу.

**На третьому етапі** слухачам, які представляють мерію даного міста, видається умовно 10 млн дол. Вони повинні скласти свій бюджет, враховуючи всі проблеми державної економіки, що стоять перед ними. На четвертому етапі відбувається обговорення бюджетних проектів.

**Методичні рекомендації.** Підготовку до семінару слід розпочати з вивчення рекомендованої літератури. Проаналізуйте характеристики і функції держави, а також види державного управління. Акцнтуйте увагу на питаннях взаємодії держави і суспільства.

### **Література:**

1. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
2. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
3. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
6. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.
7. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 Т. / Авт.-упоряд. В.П.Андрущенко (кер.) та ін. – К.: Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 217 – 233.
8. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.



9. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
10. Романов В.Є. Вступ до аналізу політики. Навч. посібник. – К., 2001.
11. Ребкало В.А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні: Навч.-метод. посіб. / Ребкало В.А., Кальниш Ю.Г., – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 56 с.
12. Саймон Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г.Саймон: пер.з англ. – К.: Вид. АртЕк, 2001. – 308с.
13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
14. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
15. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
16. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
17. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
18. . Dye T. Understanding Public Hall, 1995.— 342 p.
19. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
20. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.
21. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.
22. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.
23. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs. 1993.
24. Manheim G., Rich R. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. New York. 1991.

25. . MitchelJ., Mitchel W. Policy Introduction to Political Science.-Company, 1969.— 685 p.
26. Sabatier P. Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder. 2001.
27. Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds // Public Administration. – 2000. – vol. 78. – №4.

## **Тема 8. ТЕХНОЛОГІЇ НАПИСАННЯ АНАЛІТИЧНОГО ДОКУМЕНТА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Мета:** визначити роль аналітичного документа в процесі розробки державної політики, проаналізувати види аналітичних документів та їх структурні і текстуальні особливості.

**Ключові слова:** державна політика, дослідження політики, аналіз політики, аналітичний документ, методики написання аналітичного документа.

### **ЗМІСТОВНИЙ БЛОК**

#### **Основні питання теми**

1. Роль аналітичного документа в процесі розробки політики.
2. Види аналітичних документів: дослідження політики і аналіз політики.
- 3 Структурні і текстуальні особливості аналітичного документа.

#### **1. Роль аналітичного документа в процесі розробки політики.**

Аналітичний документ може чинити вплив на будь-який або на всі етапи циклу політики. Він є дуже могутнім інструментом і може служити численним цілям в процесі розробки та аналізу політики.

В області аналізу політики видано багато аналітичних документів, які призначені для інформування і роботи впливу на інших експертів політики або аналітичні центри. У цих документах можуть міститися загальні дані і результати дослідження, які можуть бути використані на будь-якому етапі процесу розробки політики. Наприклад, спрямованість конкретних документів може варіюватися від опису варіантів політики і рекомендацій конкретного її варіанту до рекламування певного плану реалізації політики і до оцінювання обраного варіанту. Загалом, із-за незалежного характеру роботи дослідників політики мотивом і основою більшості їх аналітичних документів є проблема політики.

Проте, такі дослідження політики зазвичай досить відрізняються від аналітичних документів, складених аналітиками політики, які призначені розробникам політики і проектують конкретні напрями політики для їх реалізації в даному співтоваристві. Такі відмінності виникають головним чином із-за незалежної природи їх складання: в умовах відносин "клієнт-радник", які зазвичай існують між органом влади і аналітиком, клієнт робить сильний вплив на характер і зміст документа. Проте, існує прямий зв'язок між дослідженнями політики і документами в області аналізу політики в тому, що перші широко використовуються як основа для складання других. Також необхідно відзначити, що на сьогоднішньому етапі розвитку науки про політику ці види аналітичних документів багато в чому схожі.

Таким чином, дослідження політики направлене на проблему, тоді як аналіз політики направлений на клієнта.

Основний тип аналітичного документа, про який йде мова, а саме дослідження політики, вводиться і розглядається через призму постійного зіставлення документів дослідження політики і аналізу політики.

В огляді аналітичного документа необхідно розглянути два загальні моменти:

### **1. Аналітичний документ як інструмент для розробки і ухвалення рішень.**

Документ, складений як в області дослідження політики, так і в середовищі аналізу політики, є інструментом комунікації, заснованим на цінностях і націленим на проблему. По суті, **метою аналітичного документа**, призначеного для інших фахівців або розробників політики є:

- надання повної і переконливої аргументації, яка підтверджує викладені в документі рекомендації і, отже, використання як інструменту вироблення і ухвалення рішення і закликом цільової аудиторії до дії.

Коротко, для досягнення цієї мети зазвичай використовують наступний підхід:

- визначення і деталізація невідкладної проблеми політики, яку необхідно вирішити в рамках поточної політики;
- окреслення можливих способів (варіантів політики), за допомогою яких цю проблему можна вирішити;
- оцінювання вірогідних наслідків реалізації цих варіантів, засноване на окреслених рамках аналізу і даних сьогоденних рамок політики;
- вибір пріоритетного варіанту (рекомендації щодо політики) і надання переконливих доказів для обґрунтування вашого вибору як найкращого з можливих варіантів політики.

## **2. Аналітичний документ: робота прикладна, а не теоретична.**

З описаних вище підходів і цілей очевидно, що в цьому сенсі аналітичний документ значно відрізняється від традиційного теоретичного дослідження, а особливо в тому, що результати прикладного дослідження повинні бути застосовані до даного питання і використані як обґрунтування конкретного набору рекомендацій, направлених на вирішення проблеми.

По суті, взаємозв'язок "проблема-рішення" є основою для аналітичного документа і складає рушійну силу складання такого аналітичного документа, який чітко націлений і зосереджений на підтримці конкретних рекомендацій політики.

Слідуючи такому цільовому підходу, авторів аналітичного документа необхідно знайти рівновагу між двома конкуруючими чинниками, а саме:

- необхідністю представити повний опис проблеми і обговорення доступних варіантів політики в рамках поточної політики, яке також може включати результати первинного дослідження автора з тим, щоб запропонована точка зору справляла враження заслуговуючою довіри і допускала обґрунтоване оцінювання;
- необхідністю представити все це способом, який включає тільки істотні знання і дані, необхідні як докази для підтримки аргументації.

Найбільш поширеною помилкою, яку допускають автори аналітичних документів, є спроба включити в нього всі дані і знання, отримані в ході процесу дослідження.

До того ж, сприйняття аналітичного документа швидше як рухаючого цінностями аргументації, ніж зразка холодної об'єктивності, підтверджує ще одну велику відмінність між аналітичним документом і традиційним теоретичним дослідженням. У вашому аналітичному документі необхідно порекомендувати широкий і дуже політизований аудиторії практичні вирішення реальних проблем. Хоча аналітичний документ ґрунтується на ретельному аналізі, для вас, як фахівця політики, існує очевидна необхідність дотримуватися позиції, при якій, на вашу думку, може бути прийняте найкраще можливе рішення для обговорюваної проблеми. Тому нормативний аспект процесів ухвалення рішення і оцінювання також є основним елементом аналітичного документа.

## **2. Види аналітичних документів: дослідження політики і аналіз політики.**

Аналітичний документ є головним інструментом комунікації, який використовують фахівці політики для повідомлення співтовариства учасників політики результатів своїх досліджень в області політики. Для всіх тих, хто бере безпосередню участь в дослідженні політики, прямою цільовою аудиторією їх аналітичних документів є фахівці політики, дослідники або аналітики. Прямий зв'язок між цими двома областями в тому, що аналітики велику частину своєї роботи із складання аналітичних документів засновують на працях дослідників.

Проте, документи, складені аналітиками, значно відрізняються від робіт дослідників, оскільки прямо призначені для розробників і знаходяться під міцним впливом тісного зв'язку зі своїми клієнтами. Табл. 8.1. ілюструє ці та інші відмінності:

Таблиця 8.1

### **Відмінності між документами в областях дослідження політики і аналізу політики**

| Сфера відмінностей        | Вид аналітичного документа                                                  |                                                                                         |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | Дослідження політики                                                        | Аналіз політики                                                                         |
| <i>Аудиторія</i>          | Призначений для інших фахівців політики                                     | Призначений для розробників рішень                                                      |
| <i>Спрямованість</i>      | Рухомий проблемою: загальні рекомендації і інформація про проблему політики | Рухомий клієнтом: проектування конкретної політики для реалізації в конкретній ситуації |
| <i>Методологія</i>        | Може включати великий об'єм первинних досліджень                            | Рідко включає первинні дослідження                                                      |
| <i>Стиль викладу/мови</i> | Може бути спеціально-термінологічним і суто науковим                        | Повинен бути дуже ясним і простим                                                       |
| <i>Об'єм</i>              | До 20000 слів                                                               | Звичайні не більше 5000 слів                                                            |

Для розвитку переконливої аргументації аналітичний документ повинен мати відповідний об'єм.

Разом з відмінностями, що стосуються аудиторії, спрямованості і методології, питання об'єму, формату і використовуваного мовного стилю є основними для формування загального враження про аналітичний документ. Поза сумнівом, для формування повної і переконливої аргументації аналітичний документ повинен мати відповідний об'єм. Зазвичай аналітичний документ в області дослідження політики значно більший, ніж такий же документ в області аналізу політики. Зважаючи на спрямованість дослідження політики і необхідність в представленні обширній допоміжної документації, не є незвичайним аналітичний документ об'ємом в 20000 слів. Проте, існують значні коливання об'єму: використовувані в цій книзі п'ять зразків варіюють в об'ємі від 9000 до 25000 слів, при середній кількості слів близько 15000. До того ж, більшість видавців пред'являють вимоги до об'єму, які вам доведеться взяти до уваги.

### **Зазвичай аналітичний документ має формат доповіді.**

В інших, зважаючи на аналітичні документи як просторові публікації, які можуть читати різні люди з метою загального ознайомлення або отримання конкретних подробиць, не дивно, що багато аналітичних документів мають формат доповіді, тобто включають зміст, анотацію, текст розбитий на багато підрозділів із заголовками, підрозділи пронумеровані, дані представлені у формі таблиць і/або

графіків або стислої маркірованої інформації. Очевидно, завдяки таким особливостям можна підійти до читання аналітичного документа найкращим для досягнення своїх цілей чином. Відносно форматування аналітичного документа, видавці зазвичай пред'являють свої чіткі вимоги, яких вам доведеться дотримуватися.

### **Використовуйте просту мову, уникаючи наукового жаргону.**

Кінець-кінцем, оскільки саме інші фахівці політики є первинною аудиторією аналітичних документів, складених в області дослідження політики, характер цих документів буде більш науковим на відміну від документів, складених в області аналізу політики. Проте, зважаючи на ширший круг читачів вашого документа, і, що важливіше, той факт, що ця дисципліна в Україні знаходиться на ранньому етапі розвитку, доцільно використовувати просту мову, уникаючи наукового жаргону.

### **Контрольний список для планування**

При підготовці до написання вашого аналітичного документа розглянете наступні питання:

#### ***Мета і аудиторія:***

- Який є мета вашого документа?
- Чого ви/ваша організація хочуть досягти через написання і видання цього документа?
- Хто є первинною аудиторією вашого документа?
- Якими є вторинні аудиторії для вашого документа/ідей про політику?

#### **Написання і публікація вашого аналітичного документа**

- Чи ви єдиний автор аналітичного документа? Якщо немає інших, чи вирішили ви яким чином підійдете до написання документа з вашими партнером (партнерами)?
- Чи є розуміння публікації під назвою "аналітичний документ" однаковим у вас і вашого партнера (партнерів)?
- Хто буде видавцем вашого аналітичного документа?



- Чи знаєте ви, яким чекає побачити документ видавець?

### **Підсумуйте вашу ідею**

Кінець-кінцем, уявіть, що ви розмовляєте з водієм таксі, який тільки що запитав вас про ваш дослідницький проект. **Підсумуйте вашу ідею чітко і стисло в трьох пропозиціях.** Багато авторів стверджують, якщо ви не можете чітко і коротко підсумовувати вашу ідею таким чином, вам слід далі працювати над її уточненням.

### **3. Структурні і текстуальні особливості аналітичного документа**

Проте, в цьому питанні основна увага буде приділена виключно аналітичним документам, складених в області дослідження політики, і всі представлені в цьому розділі зразки взяті з області дослідження політики.

#### **3.1. Загальні елементи аналітичного документа:**

- *Назва*
- *Зміст*
- *Анотація/резюме*
- *Вступ*
- *Опис проблеми*
- *Варіанти політики*
- *Висновки і рекомендації*
- *Додатки*
- *Бібліографія*
- *Посилання*

Такий опис цих частин відображає загальний підхід, який наслідують багато авторів в області дослідження політики при складанні аналітичних документів. Саме такий підхід багато видавців і читачі із співтовариства учасників державної політики чекають і від вас. Проте, слід розглядати цей опис як орієнтир, а не як розпорядження, і вам необов'язково включати всі названі в такому порядку елементи у ваш аналітичний документ. Дуже важливо зрозуміти, що оскільки цей опис може допомогти вам зрозуміти загальні вимоги до аналітичного документа, все ж таки вам доведеться вирішувати, який підхід найкращим чином послужить

урівноваженню ваших цілей як автора документа, характеру теми і вашої основної ідеї, очікувань вашого видавця і аудиторії.

Щоб знайти таку рівновагу, корисно почати з складання нарису вашого документа.

### **3.2. Як скласти нарис документа**

Перед тим, як писати документ, доцільно почати з складання його нарису. Процес складання нарису допоможе вам спланувати загальну спрямованість і логіку вашого документа. Іншими словами, цей процес допоможе вам визначити основну ідею документа і найбільш результативний спосіб такої побудови документа, який ви можете наслідувати для переконливого вислову цієї ідеї.

Як приклад, можна навести підхід, при якому процес починається складанням робочого формулювання намірів/цілей вашого документа. Далі, ви можете подумати, як підготуватися до розділу про опис проблеми, записавши основну фонову інформацію і зовнішні умови, які вам необхідно обговорити для повного розкриття проблеми. Потім, в рамках кожного з цих питань ви можете коротко записати аргументації, які ви плануєте привести, а також докази, які ви використовуєте для підкріплення цих аргументацій. Після описання проблеми використовуйте такий же спосіб для варіантів політики і завершальних розділів.

Існують багато способів форматування нарису – від дуже неформального до дуже формального – використовуючи систему номерів і відступів, як можна побачити в підручниках за стилем листа.

Складання першого варіанту нарису аналітичного документа може бути особливо корисним в області дослідження політики, де дослідження і написання аналітичного документа зазвичай здійснюються в командах. У такому контексті нарис може бути використаний для "мозкової атаки" на ідеї документа, а перегляд і переписування нарису може служити підставою для досягнення угоди про загальне бачення документа. У такій якості нарис є досконалим інструментом для просування від кроку дослідження до наступного кроку – написання документа.

Процес складання нарису не тільки допоможе вам організувати логічну побудову вашого документа, особливо на початкових етапах, але і вкаже вам на ті

місця в документі, де вам необхідно навести більше доказів. Окрім цього, такий процес особливо корисний для погляду на аналітичний документ як на аргументацію з метою надання вам допомоги у виборі даних, які будуть використані на підтримку ваших висновків, також як і даних, які вам не потрібно включати.

### **3.3. Назва.**

**Назва повинна привернути читацький інтерес.** Важливість складання дієвої назви для аналітичного документа часто недооцінюється, але суттєво, що назва є значно більшою, ніж просто перша частина документа, яку бачать читачі. З неї починається процес передачі інформації, що міститься в документі. Ефектна назва повинна надати читачам побіжний огляд предмету, спрямованості документа і даної проблеми. Також читач може використовувати свою думку про дієвість цього першого елемента документа як критерій для вирішення – читати цей документ чи ні. Тому виділення достатнього часу і уваги на складання помітної назви вашого аналітичного документа є вирішальним чинником для залучення і утримання читацького інтересу.

Ефектна назва повинна поєднувати наступні риси і бути:

- описовою, тобто пояснювати що розглядаються в документі предмет і проблема;
- настільки чітким, наскільки це можливо;
- найбільш коротким і лаконічним;
- цікаво для ваших читачів.

Характеристика, формат і підходи до написання назви:

- Більшість назв складається з неповних пропозицій. Це допомагає привернути увагу читачів і також забезпечує порівняно стислість назв.

- У назві ключові слова стоять першими. Перші слова назви часто дуже чітко вказують на основні проблеми, які розглядаються в документі з метою негайного залучення читацького інтересу.

- Деякі автори розділяють назву на дві частини, використовуючи двокрапку. Такий підхід до складання назв, який дозволяє авторові розділити його

на дві частини, потенційно надавши читачеві більше інформації, чим назва, що складається з однієї пропозиції.

- Деякі автори в назві вказують на основні результати документа. Такий підхід до складання назв є засобом залучення інтересу читача і його бажання дізнатися яким чином автор отримав даний результат.

### **Контрольний список для написання**

В ході складання і перегляду назви ви можете керуватися наступними питаннями:

- який з підходів до написання назви найліпшим чином відповідає вашій меті?
- чи є ваша назва ефектною (вона описова, чітка, коротка, цікава)?
- наскільки назва відповідає аналітичному документу і представляє його?
- чи вимагає ваш видавець окрему сторінку для назви?

### **3.4. Зміст**

Зміст є каркасом або оглядом структури аналітичного документа і складає систему заголовків і підзаголовків, які показують не тільки загальну організацію документа, але й ілюструє основні розділи і підрозділи. Загальноприйнятою є система нумерації спільно із заголовками як додатковий засіб ілюстрації поділу й взаємозв'язку розділів в тексті. Останньою важливою межею змісту є позначення номерів сторінок, які відповідають місцю конкретних сторінок в тексті.

Включення змісту в аналітичний документ допомагає читачеві в наступному:

- **Зміст грає роль провідника, який веде читача через весь аналітичний документ.** Якщо читачам доводиться тяжко напружуватися для розуміння структури аналітичного документа, вони можуть відмовитися від читання всього тексту. Тому зміст допомагає читачам зрозуміти авторську логіку організації і структури документа. Цей момент особливо важливий в тексті такого об'єму і складності, як аналітичний документ.

- **Зміст допомагає задовольнити різні потреби читачів.** Через позначення головних і другорядних розділів в документі і включення номерів

сторінок для знаходження розділів в тексті, зміст направляє читачів до конкретних розділів, що містять інформацію, яка може їх особливо цікавити. Зміст надає читачам швидкий огляд спрямованості документа і висвітлення в ньому проблем і таким чином дозволяє швидко ознайомитися зі змістом.

Структура, формат і схема змісту можуть значно відрізнятись залежно від вимог видавця вашого документа.

Зазвичай після змісту слідує посилання на представлені в аналітичному документі дані, тобто список таблиць і/або малюнків. Цей список працює як швидка довідка і направляє читачів до видів і джерел інформації, представлених в цьому дослідженні.

### **3.5. Анотація або резюме**

Наступний елемент аналітичного документа складається з анотації або резюме (який зазвичай називають "переказом"). Ці назви зазвичай уживаються видавцями змінно, але між анотацією і резюме існують відмінності з погляду об'єму і вигляду що міститься в кожному з них інформації, і ці відмінності відображають різні функції, що виконуються кожним з них в аналітичному документі. Два основні підходи ілюструють схожість і відмінності між анотацією і резюме з погляду мети і характерних рис:

- **В анотації міститься стислий огляд документа, тоді як резюме представляє конспект всього документа.**

Анотація направлена на залучення інтересу читачів через надання стислого огляду головної теми і висвітлити в доповіді проблеми. Резюме також націлене на те, щоб зацікавити читачів прочитати весь документ. Проте, основною функцією резюме є задоволення запитів тих читачів, які не читатимуть весь документ, а також читачів, які головним чином цікавляться результатами дослідження і запропонованими рекомендаціями, особливо розробників політики. Для досягнення цієї мети резюме представляє весь документ за допомогою конспекту всіх основних частин і результатів, як це видно зі зразка.

- **Включені схожі елементи, але їх ступінь деталізації і спрямованість різний.**

Чотири елементи зазвичай зустрічаються як в анотації, так і в резюме, і вони відповідають структурі основного тексту документа:

Анотація або резюме:

- Мета документа
- Визначення і опис проблеми
- Оцінювання варіантів політики
- Висновки та рекомендації

Різні цілі кожного з них визначають різний ступінь деталізації і об'єму, різний ступінь деталізації: резюме, що складається з семи абзаців і близько 1070 слів, анотації, що складається з одного абзацу об'ємом близько 200 слів. Анотація повинна бути короткою, оскільки вірогідний читач всього документа хоче швидко його зрозуміти перед тим, як перейти до основного тексту.

Першим кроком в написанні цього аналітичного документа є визначення вимог видавця: чи буде він вимагати анотацію або ж резюме вашого документа. Як уже згадувалося, терміни анотація або резюме зазвичай уживаються як синоніми; проте ви можете дізнатися що конкретно потрібно з видавничої інструкції, в якій міститься опис цієї частини аналітичного документа і її об'єму

### **3.6. Вступ**

У введенні до аналітичного документа встановлюється і визначається основний зміст головного тексту документа. Таким чином, введення відкриває документ і служить посиленню читацького інтересу тим, що воно представляє контекст і природу проблеми політики і розкриває основні передумови проведеного дослідження.

Для ефективного досягнення цих цілей вступ володіє рядом структурних особливостей. Обширний аналіз зразків вступів розкриває наступні загальні структурні елементи:

- Контекст проблеми політики
- Визначення проблеми політики
- Заява про наміри
- Методологія і обмеження дослідження

- «Дорожня карта» документа

### **Контекст проблеми політики**

Звичайний вступ відкриває "визначенням місця дії" документа, тобто приміщенням висвітленої в документі проблеми в більш широкий контекст. Таким чином, читачі вводяться в документ і отримують загальну фонову інформацію для того, щоб зрозуміти подальший його зміст. Проте, важливо, щоб ця частина була чітко спрямованою і стислою, оскільки читачі можуть втратити інтерес, якщо документ відкривається дуже загальним або ж докладним описом змісту. Тому багато авторів швидко звужують фонову інформацію і розкривають стрижневі для даного дослідження питання.

При написанні цієї частини вступу важливо пам'ятати, що центр уваги повинен бути не на контексті взагалі (наприклад, на країні або регіоні), а зосереджений на контексті проблеми.

Так само, як і у всьому документі, саме контекст проблеми визначає зміст. Також важливо підкреслити, що зосередження уваги і мети на вирішенні проблеми значною мірою відрізняє введення від традиційних академічних доповідей. Тому авторів не обов'язково наводити огляд літератури з даного предмета або ж пов'язувати дослідження з такою літературою, але натомість він повинен швидко перейти до проблеми політики як основного предмету документа.

### **Визначення проблеми політики**

Ця частина введення є переміщенням від контекстуальної інформації до конкретного питання, яке знаходиться в центрі уваги аналітичного документа. Ця частина є вирішальною для переконання читача розділити вашу думку про те, що невідкладна проблема існує і що ваш документ варто прочитати тому, що він запропонує можливі шляхи вирішення проблеми.

Хоча і немає єдиних правильних підходів до написання цієї частини, саме основний для аналітичного документа зв'язок "проблема-вирішення" підкреслює її важливість для переконання читача в існуванні невідкладної проблеми політики. Тому, чим чіткіше автор визначає і доносить природу і основні сторони

аналізованої проблеми, тим більши у нього шансів переконати читачів. Отже, в цій частині заявляється про основну причину проведеного дослідження.

Наступні питання можуть бути корисними при складанні цієї частини:

- У чому проблема?
- Як ця проблема впливає на суспільство?
- Які зацікавлені сторони прямо або побічно залучені в проблему?
- Які складники проблеми?
- Які прикметники ви б використовували для опису проблеми?
- Які основні питання або суперечки пов'язані з цією проблемою?
- Заява про наміри

Ця частина, яку зазвичай називають заявою про цілі, як правило, складається з однієї або двох пропозицій, що формулюють мету аналітичного документа. Заява про наміри грає дуже важливу роль у відкритті процесу побудови аргументації як основи аналітичного документа. Тому вона часто показує відношення автора до проблеми політики і тісно пов'язана з попередньою частиною визначення проблеми.

### **Методологія і обмеження дослідження**

У вступі автори зазвичай представляють короткий огляд використаної в дослідженні методології, тобто видів і методів аналізу і оцінюваних змінних. На додаток до підготовки читача до цієї частини документа, така частина важлива для зміцнення довіри до автора як дослідника і допомагає продемонструвати, що аналіз і аргументи викладені в документі, проведені кращим чином.

Деякі автори надають перевагу в цій частині вступом позначити масштаб і обмеження дослідження. Довіра до вас як дослідника зростає, якщо ви визнаєте, що в одному єдиному дослідженні неможливо розглянути кожен аспект проблеми політики, що вивчається, і що можуть бути обмеження, наприклад, що відносяться до виду і кількості доступних для аналізу в цьому дослідженні даних. За допомогою включення цього обмеження читача інформують про складність проблеми і необхідності врахування цих обмежень в рекомендаціях політики, які пропонуються в результаті даного дослідження.



### **«Дорожня карта» документа**

Завершальною частиною вступу часто є «дорожня карта», яка дає загальне уявлення про організацію документа. Вона важлива для допомоги читачеві в прочитанні великого і потенційно складного аналітичного документа.

### **Контрольний список для написання**

- чи всі елементи ви включили в побудову логічно послідовного вступу (контекст і визначення проблеми політики, заява про намір, методологія і обмеження рамок дослідження, «дорожня карта»)?
- чи є контекст коротким і чи зосереджений він на проблемі?
- чи достатньо чітко ви донесли характер і невідкладність проблеми політики?
- чи достатньо чітко визначена мета документа?
- чи представили ви методологію і обмеження в рамки дослідження?
- чи достатньо чітко представлена організація вашого документа?

### **3.7. Опис проблеми**

Наступні чотири пункти розкривають опис проблеми:

- **Опис проблеми встановлює, визначає і уточнює характер даної проблеми**

Через глибоке проникнення в суть і тонкощі характеру проблеми опис проблеми зазвичай охоплює розгляд множинних проявів проблеми: учасників, умов, причин, обмежень, конфліктів, інтересів і цінностей, ролей і обов'язків, результатів і впливів.

- **Опис проблеми повинен переконати читача, що дана проблема вимагає втручання органів державної влади**

В політизованому світі державної політики більшість не погодиться з тим, що описана проблема насправді існує. Тому, хоча опис проблеми може включати багато описової або фактичної інформації, цей елемент повинен представити повні і переконливі докази проблеми, яка вимагає дій і рішень органів влади.

- **Опис проблеми повинен бути направленим на окреслення проблеми в її контексті, але не на власне середовище політики взагалі.**

У цій частині аналітичного документа необхідно негайно зосередитися на цільовому описі проблеми в її минулому і сьогоdnішньому оточенні або контексті, а не починати з обговорення навколишнього середовища і в подальшому переходити до проблеми. Наприклад, автор, який починає цю частину пропозицією: "Перше всеосяжне законодавство з проблеми расової дискримінації було прийняте в Молдові в ...", а не "Республіка Молдова була заснована в..." буде ближче до такого цільового підходу. Навпаки, другому підходу зазвичай не вистачає націленості на власне проблему і він веде до перенасичення багатьма непотрібними подробицями.

**• Опис проблеми покликаний створити рамки, в яких будуть всесторонньо обговорені подальші варіанти політики**

Опис проблеми є елементом документа, який забезпечує докладне проникнення в суть характеру проблеми; тому воно повинне бути достатньо повним для встановлення міцної підстави, на якій будуть ретельно обговорені подальші варіанти політики.

### **3.7.1. Як сконструювати опис проблеми: структура і аргументація**

Опис проблеми включає наступні елементи:

- передумови проблеми
- проблема в контексті сьогоdnішньої політики

Ці два елементи опису проблеми можуть бути описані таким чином:

#### ***Передумови проблеми***

У цій частині зазвичай розкривається історія проблеми:

- причини, що викликали її;
- група (групи) людей, на яких ця проблема позначається;
- правова, політична, економічна і соціальна передісторія проблеми;
- політика, яка була реалізована у минулому для вирішення проблеми і її наслідків.

#### ***Проблема в контексті сьогоdnішньої політики***

У цій частині зазвичай розкривається сьогоdnішній статус проблеми:

- сьогоденні правові, соціальні, економічні, політичні умови і наслідки проблеми

- група (групи), на яких вони позначаються, сьогодення політика, що реалізовується з метою вирішення проблеми

- успіхи і невдачі сьогоденніх підходів.

Коло питань, використовуваних для створення опису проблеми, залежить від характеру проблеми і мети аналітичного документа. Автори вдаються до дуже різних підходів, намагаючись переконливо представити свої описи проблеми. В деяких випадках можна застосувати розділення передумов проблеми від опису проблеми в її сьогоденніх політичних умовах, помістивши їх в різні підрозділи опису проблеми.

### **Контрольний список для написання**

Розгляд наступних питань допоможе вам спланувати і скласти ваш опис проблеми:

#### **Як побудувати ваш опис проблеми?**

Передумови проблеми:

- Коли і яким чином виникла проблема?
- Які її причини?
- Який історичний, правовий, політичний, соціальний і економічний контекст проблеми?

- Яким чином проблема привернула суспільну увагу?
- Кого проблема торкнулася?
- Які заходи політики були реалізовані у минулому при спробі вирішити цю проблему?

- Якими були результати цієї політики?

#### **Проблема в контексті сьогоденньої політики**

- Який сьогоденній правовий, соціальний, економічний контекст і які впливи проблеми?

- Які сьогоденні масштаби проблеми?

- Яка політика реалізується сьогодні в спробі вирішити цю проблему?
- Які особливі думки щодо проблеми і сьогоднішні підходи до її рішення?

### **3.7.2. Як скласти опис проблеми: текст і аргументація**

Створення дієвого опису проблеми не тільки вимагає знань про те, що включати в його зміст, і умінь його логічно організувати, але при цьому також вимагає глибокого розуміння правил використання тексту для побудови переконливої аргументації. Наступні основні правила: зв'язність, побудова переконливої аргументації, введення абзаців, а також використання первинних і вторинних джерел.

#### **Як побудувати зв'язну аргументацію – переконливу і легку в розумінні**

Однією з основних рис хорошої аргументації є її зв'язність, яка означає прозоре скріплення кожної з її частин з тим, щоб виникла чітка картина всього доказу.

#### **Як забезпечити зв'язний і цілеспрямований розвиток кожного елемента аргументації в підрозділах**

Для розгляду розвитку кожного елемента аргументації корисно використовувати наступну модель аргументації: кожна аргументація складається з трьох основних частин: твердження, підтвердження і пояснення. Ці частини можна охарактеризувати таким чином:

- Твердженням є заява про вашу точку зору/аргумент.
- Підкріпленням є свідоцтво, яке ви приводите для підтримки вашого твердження
- Доказ зв'язує твердження і підтвердження. Доказ може окремо і не бути виділений, оскільки автор може вважати, що він очевидний для читача.

#### **Як дієво використовувати абзаци для допомоги вам в розвитку аргументації, для допомоги читачеві в розумінні цієї аргументації**

Метою введення абзаців є позначення як логічних, так і фізичних інтервалів в тексті. По суті, вони не тільки допомагають вам організувати вашу аргументацію, але також допомагають читачеві легко зрозуміти кожен його частину. Вдалий поділ на абзаци допомагає читачам, які нашвидкуруч

проглядають документ з метою отримання загального про нього уявлення, що є звичайною практикою при таких великих і складних публікаціях.

У кожному абзаці зазвичай розвивається один доказ, позначений в тематичній пропозиції. Тематичною пропозицією є виклад точки зору, яка доводиться в абзаці, тобто твердженням.

Наступним основним питанням дієвого введення абзаців є зв'язність. На рівні абзацу це має на увазі встановлення чітких зв'язків між пропозиціями в абзаці. Загальними прийомами для встановлення такої зв'язності є:

- повторення ключових слів;
- використання паралельних структур, тобто схожих конструкцій фраз і пропозицій;
- використання перехідних фраз, як от: потім, далі, наприклад, до того ж, також, проте.

### **Якнайкращим чином використовувати джерела для побудови правдоподібної і переконливої аргументації**

Основним елементом створення переконливого опису проблеми є опора вашої аргументації на широке коло різноманітних джерел. Включаючи джерела у ваш текст, ви досягаєте правдивості вашої аргументації, окреслюєте рамки вашого внеску в обговорення конкретної проблеми політики у вашому документі й інформуєте ваших читачів про основу, на якій ви побудували вашу аргументацію з раціональними посиланнями. Наступний аналіз висвітлює відповідні підходи до раціонального використання джерел.

### **Як вдало вибрати вид джерела для використання його в якості підтвердження**

Для переконання читача в достовірності вашої аргументації необхідно представити підтвердження з багатьох первинних і вторинних джерел. Первинні дані або інформація є результатом вашого власного дослідження, наприклад, проведеного за допомогою анкетування, інтерв'ю або моделювання даних. Вторинні дані або інформація виходить з досліджень або праць інших авторів у вашій області. Таким чином ви продемонструєте глибину вашого розуміння теми і

характеру проведеного вами дослідження. Оскільки державна політика охоплює багато зацікавлених сторін на всіх рівнях, не дивно, що в аналітичний документ включається інформація з дуже різноманітних джерел, наприклад, нормативних актів і звітів органів влади, доповідей неурядових і міжурядових організацій, інших досліджень політики, академічних журналів, доповідей конференцій і газет. Окрім цього, ваше дослідження може включати дані або результати вашого власного первинного дослідження.

### **Як раціонально використовувати джерела у вашій аргументації**

Наступним важливим моментом використання джерел є розгляд ролі, яку вони грають в побудові аргументації. Автори припускаються поширеної помилки, коли дозволяють джерелам домінувати, і таким чином їх власне відношення до основної ідеї стає менш рельєфним. Про це необхідно пам'ятати, оскільки такий підхід призводить до втрати чіткої спрямованості аргументації. Це може особливо нашкодити вашому документу в середовищі осіб, особливо зацікавлених в цільовій думці автора.

### **Як вирішити, коли необхідно цитувати або робити посилання на вторинні джерела, використовувані у вашій аргументації**

Зазвичай використовуючи у вашому аналітичному документі дані або інформацію з вторинних джерел, вам необхідно включати посилання або цитування. Не завжди ясно, що вважати загальновідомим, а що – ні. Якщо ви використовуєте без цитування щось з джерела, яке не вважається загальновідомим, вас можуть звинуватити в плагіаті. Пам'ятайте, що це не тільки означає включення слів іншого автора, але і включення його ідей і підходів. Вам необхідно обговорити з вашими колегами й іншими особами – учасниками державної політики, як використовувати те, про що вони дізнаються через ваше читання. У будь-якому випадку коли ви сумніваєтеся, включайте цитування.

### **Як дотримуватися правила дисципліни і вашого видавця про посилання і цитування**

Взагалі, в різних дисциплінах прийняті правила цитування, які відповідають їх власним цілям, і таким чином всім, хто працює в цій дисципліні, зручно цим

правилам слідувати. В області дослідження політики зазвичай використовується стиль "автор-дата", наприклад (Бардач, 1994). Першим вашим читачем є ваш видавець і ви повинні знати і слідувати його перевагам в цій області.

### **Як раціонально використовувати вторинні джерела у вашому описі проблеми**

Автори вибирають один з чотирьох способів включення вторинних джерел у своїх творах: власне цитування, переказ, резюмування й узагальнення. Цитування зазвичай обирається, коли автор хоче відповідати оригіналу, для передачі яскравої і цікавої мови або дистанціювання себе від цитати або автора. Автори обирають резюмування або переказ, тобто передачу своїми словами того, що сказав конкретний автор, якщо вони хочуть плавно включити ідеї іншого автора в свою власну аргументацію. Узагальнення має на увазі такий же підхід, але включає виклад ідей більш ніж одного автора. Вважається, що вибір стратегії цитування визначається правилами даної дисципліни.

### **Як робити посилання на наведені таблиці/малюнки і коментувати їх значення**

Малюнки, таблиці або графіки, використовувані в основному тексті або додатках, є загальноприйнятим методом включення в опис проблеми великої кількості даних.

Ці таблиці модно використовувати для представлення як первинних, так і вторинних даних. включені таблиці і малюнки можуть також використовуватися для представлення ширшої і загальної інформації, яка можливо прямо і не підтримує конкретний доказ, але може розширити розуміння даного питання читачами. На такий вид інформації в тексті часто робиться посилання такими реченнями, як: "для додаткової інформації диві додаток Е". Проте, слід уникати нагромадження такого виду інформації, оскільки аналітичний документ може показатися трохи не сфокусованим на основну аргументацію.

### **Контрольний список для написання**

#### **Зв'язність**

- Чи забезпечили ви результативний зв'язок всіх елементів вашого опису проблеми?

- Чи достатньо чіткі ці зв'язки в кожному підрозділі вашого опису проблеми?

### **Аргументація**

- Чи кожен елемент вашої аргументації містить твердження, підтвердження і висновок ?

### ***Введення абзаців***

- Чи достатньо пропорційно у вашому описі проблеми введені абзаци і чи достатньо для читача в тексті фізичних інтервалів?

- Чи поміщена кожна логічна ланка вашої аргументації в окремому абзаці?

- Ваші абзаци побудовані зв'язно?

### ***Використання джерел***

- Чи засновуєте ви опис проблеми на широкій різноманітності джерел?

- Чи достатньо надійні джерела ви включили для підтримки вашої аргументації?

- Чи використовували ви джерела як свідоцтво для підтримки вашої власної аргументації?

- Чи зробили ви посилання або цитування джерел даних, які на вашу думку не є загальновідомими?

- Чи дотримуетесь ви правил цитування, які встановив ваш видавець/дисципліна?

### **3.8. Варіанти політики**

Детально розглянувши передумови проблеми і проблему в сьогодиньньому контексті політики, ви беретесь за наступну частину вашого аналітичного документа, а саме "варіанти політики", де обговорюєте можливі шляхи вирішення цієї проблеми. При розгляді зв'язку цієї частини аналітичного документа і етапу формулювання політики в циклі політики, необхідно приділити увагу наступним п'яти моментам, які представляють огляд частини "варіанти політики":

#### **Частина "варіанти політики":**



- **обкреслює, оцінює і порівнює можливі варіанти політики**

Всі можливі варіанти, чи розроблені автором або іншими, повинні бути представлені для побудови всебічної і переконливої аргументації. При окресленні кожного з цих варіантів, в цій частині документа звичайна увага зосереджується на оцінці можливості кожного варіанту вирішити конкретну проблему і варіанти в цьому відношенні порівнюються.

- **надає переконливий доказ на користь пріоритетного варіанту політики**

При представленні варіантів політики метою автора повинно бути використання результатів оцінювання і порівняння для чіткого доказу того, що вибраний варіант політики найбільш дієвим способом вирішить проблему, і таким чином пояснює рішення автора. Звичайно, такий підхід означає, що автор також повинен вдатися до доказів, які чітко покажуть, чому інші варіанти політики були відхилені.

- **зосереджується увага на повідомленні про ухвалене рішення**

Ця частина документа не повинна виглядати як поетапний звіт про вашу роботу на етапі формулювання політики; швидше в ній необхідно доповісти про рішення, які ви прийняли з приводу кожного варіанту і про причини кожного з цих рішень.

- **створює чітку і міцну сполучну ланку з частиною аналітичного документа, що містить висновки і рекомендації**

Обґрунтування обраного вами варіанту політики повинно служити підставою і виправданням ваших остаточних рекомендацій. Тому, він повинен бути чітко пов'язаним з розділом про рекомендації в ув'язненні вашого документа.

Далі слідує докладне обговорення структурних і текстуальних особливостей частини документа про варіанти політики. Хоча загальновизнано, що вони, разом узяті, складають дієвий підхід до написання цієї частини аналітичного документа, тут вони розділені з метою кращої ілюстрації і пояснення.

### **3.8.1. Як сконструювати варіанти політики: структура і аргументація**

Зосередження уваги на структурних особливостях цієї частини ґрунтується на припущенні, що авторіві для складання результативного аналітичного документа і побудови переконливої аргументації необхідне глибоке розуміння загальних структурних і організаційних особливостей цієї частини.

Частина документа про варіанти політики складається з двох основних структурних частин:

- Рамки аналізу
- Оцінювання варіантів політики

Як уже згадувалося, аналітичний документ є аргументацією точки зору, з якою слід підходити до вирішення проблеми, описаної в документі, і яка ґрунтується на строгому аналізі всіх доступних даних. Основою аналізу є рамки направляючих принципів, якими автор керується в процесі оцінювання. Іншими словами, ці рамки виражають ідеали і цінності, які визначають точку зору автора відносно обговорюваної проблеми. Рамки аналізу безпосередньо визначають свідоме оцінювання представлених варіантів політики. Включення цих рамок є ключовим чинником можливості свідомого оцінювання аргументації.

Після того, як ви окреслили рамки аналізу, треба працювати з наступним компонентом цього елемента – обговоренням та оцінюванням варіантів політики. Один зі способів розглянути цей компонент – зробити аналіз опублікованого аналітичного документа, який ілюструє оцінювання альтернатив політики в контексті та порушує багато важливих питань.

### **Контрольний список для написання**

Розгляньте такі запитання, які допоможуть вам у плануванні й написанні компонента “оцінювання варіантів політики”:

- Які варіанти політики ви збираєтесь обговорити у своєму
- дослідженні?
- Котрому з цих варіантів ви віддаєте перевагу?
- Який підхід ви застосовуватимете для обґрунтування обраного
- вами варіанта?
- Які є обмеження обраного вами варіанта політики?

Для кожного варіанта політики

- Яка ваша загальна оцінка даного варіанта?
- Чому ви віддали перевагу цьому варіанту? / Чому ви не віддали перевагу цьому варіанту?
- Які критерії з визначених рамок аналізу лягли в основу вашого рішення?
- Які позитивні та негативні сторони цього варіанта?
- Як цей варіант співвідноситься з іншими описаними варіантами?

### **3.8.2. Як розробити варіанти політики: текст і аргументація**

В елементі “варіанти політики” голос автора має домінувати. Зосередження уваги на тексті й аргументації в цьому підрозділі зумовлено тим, що авторові для написання дієвого аналітичного документа потрібно не тільки знати структурні й організаційні особливості цього елемента, але й правила текстуального оформлення аргументації в аналітичному документі. Це питання розглядалося в такому ж підрозділі опису проблеми. Багато обговорених в тому підрозділі аспектів можна прямо застосовувати й до написання цього елемента, наприклад: послідовність, побудова компонентів аргументації і поділ тексту на абзаци. При написанні цієї частини документа необхідно дотримуватися наступних правил:

- більший акцент на авторську позицію в аргументації;
- менш помітне використання первинних або вторинних джерел в аргументації.

В розділі аналітичного документа «Варіанти політики» аналітик з державної політики має показати свої знання та досвід, а також взяти ініціативу в аргументації в свої руки для того, щоб рішуче обстоювати обраний ним (нею) варіант політики. Пам'ятаючи про те, що наука про державну політику має бути спрямованою й орієнтованою на розв'язання проблем, це дає вам можливість довести, що саме ваш варіант є практичним розв'язанням окресленої проблеми, а отже, цінним внеском у дискусію щодо політики та коло політики в цілому.

Висновки акцентують роль аналітичного документа як інструмента для вироблення рішень

### **3.8.3. Висновки та рекомендації**

Висновки акцентують роль аналітичного документа як інструмента для вироблення рішень.

Цей останній важливий елемент аналітичного документа синтезує основні результати дослідження, окреслює запропонований автором курс дій внапрямку розв'язання аналізованої в роботі проблеми політики і в такий спосіб завершує аналітичний документ. Таким чином, у цьому елементі досягається кінцева мета аналітичного документа як інструмента для вироблення рішень і заклику до дій. Той факт, що елемент «висновки та рекомендації» є останньою важливою частиною документа, також означає, що від нього залежить стійке враження читача про весь документ. Тим самим елемент «висновки та рекомендації» відіграє надзвичайно важливу роль, допомагаючи таким читачам одержати чітке загальне уявлення про аналітичний документ в цілому. Деякі читачі особливо цікавляться запропонованими в дослідженні рекомендаціями щодо політики і можуть почати саме з них, а потім читати решту аналітичного документа.

**Три структурні компоненти, з яких звичайно складається елемент «висновки та рекомендації»:**

- **Синтез основних результатів дослідження** Синтез висвітлює головні моменти таких елементів, як опис проблеми та варіанти політики.

- **Низка рекомендацій щодо політики.** Окресліть практичні кроки, які ви пропонуєте для розв'язання проблеми політики. Представте рекомендоване розв'язання проблеми, розбивши його на низку окремих пропозицій. Рекомендації можна:

- представити в окремому підрозділі під заголовком, який сигналізує про їхню важливість;

- позначити в тексті нумерацією та відступами;

- відокремити, представивши у вигляді маркованого списку;

– виділити курсивом для підкреслення ключової частини або головної ідеї.

**Підсумкові зауваження.** Підсумкові зауваження завершують аналітичний документ і остаточно ставлять в ньому крапку.

Автори іноді вирішують вмістити деякі стислі підсумкові зауваження, щоб логічно завершити аргументацію, яку вони розвивали в аналітичному документі. Цей компонент також призначений для того, щоб спонукати читача до певних підсумкових роздумів стосовно предмета дослідження. Загальноприйнятий підхід авторів до написання цього компонента – завершення повного кола обговорення предмета дослідження, тобто повернення знов уваги до ширшого контексту проблеми, з чого, як правило, починається вступ аналітичного документа. Це може додати остаточний штрих завершеності й цілісності документу та поставити крапку в аргументації, показавши читачеві, що впровадження пропонованих розв'язків проблеми матиме ширший вплив на суспільство.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Яка роль аналітичного документа в процесі розробки політики?
2. У чому полягає відмінність дослідження політики і аналізу політики?
3. Охарактеризуйте види політичного документа?
4. Які ви знаєте методики написання аналітичного документа?
5. Назвіть основні структурні елементи аналітичного документа?

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Техніка визначення проблеми політики в аналітичному документі.
2. Методика аналізу варіантів політики в аналітичному документі.
3. Етика політичного аналітика.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Зробить аналіз опублікованих аналітичних документів.

2. Напишіть аналітичний документ з дослідження, або аналізу проблеми політики.

### **Література:**

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
2. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.
3. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
4. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
5. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
6. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
7. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид-дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
8. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
9. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
10. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70](#)
11. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний аосібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
12. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній

і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с.

13. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003

14. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.

15. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.

**16.** Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.

## **Тема 9. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ.**

**Мета:** визначити історичні етапи та з'ясувати сутність процесу прийняття державно-політичних рішень. Проаналізувати типологію та функції державно-політичних рішень, актуалізувати основні наукові підходи до визначення процесу їх прийняття.

**Ключові слова:** політичне рішення, державне рішення, процес прийняття рішень, моделі прийняття рішень, функції рішень.

### **ЗМІСТОВНИЙ БЛОК**

#### **Основні питання теми**

1. Історія дослідження процесу прийняття та реалізації рішень
2. Державно-політичні рішення: сутність та функції
3. Основні наукові підходи до визначення процесу прийняття рішень

#### **1. Історія дослідження процесу прийняття та реалізації рішень.**

Створення перших держав у Стародавньому Світі відразу привернуло увагу до проблеми ефективності прийняття рішень, оскільки саме ці процеси визначають функції та зміст діяльності державної влади. Сформувалося декілька підходів визначення основних критеріїв успішності державного управління. В конфуціанстві основна увага приділяється формуванню морально-етичних засад та чіткому виконанню традиційних ритуалів поведінки, ототожненню держави з великою сім'єю. У давньоіндійських Ведах та «Законах Ману» навпаки пропагується виключна роль покарання як основи мистецтва управління. Покарання (данда) у своєму земному вигляді означає буквально палку, а зміст управління (дандаїті) – «керівництво (володіння) палкою». «Закони Ману» стверджують: «Покарання – цар... Якби цар не накладав безустанно покарання на



тих, хто заслуговує його, більш сильні засмажили б слабких, як рибу на вертелі, ніхто не мав би власності і відбулося б перемішання вищих і нижчих. Увесь світ підкоряється (тільки) за допомогою Покарання...». Шин Ян та Каутілья в «Артхашастрі» – формулюють правила ефективного прийняття державних рішень. Тут на перший план вже виходять правові, а не релігійно-етичні правила та норми. Головним для прийняття ефективних державних рішень вважається раціональний аналіз актуальної соціально-політичної ситуації в коаїні та використання жорстких санкцій при впровадженні рішень на практиці.

Специфіка ставлення до процесу прийняття політичних рішень в античний період розвитку людства полягає у розгляді рішень в контексті різноманітних форм політичної влади. Аристотель в працях «Політика» та «Нікомахова етика» сформулював засади сучасної теорії прийняття рішень. Зокрема він визначив сферу компетенції законодавчих органів влади – питання війни та миру, прийняття законів та покарання, створення союзів, обрання посадових осіб. Також він визначив основні засоби прийняття рішень у відповідності з формою держави.

Найважливішим внеском Аристотеля було формулювання предмету та основних категорій теорії прийняття рішень. Як основні було запропоновано розглядати дві категорії – розсудливість та свідомий вибір. Під розсудливістю розумівся прикладний аспект діяльності людей, орієнтований на практичну користь та досягнення суспільного або особистого блага. Від розсудливості залежало наскільки вірно суб'єкт може поставити цілі, що мають бути досягнуті.

Свідомий вибір у трактуванні Аристотеля – це діяльність людей, спрямована на пошук шляхів досягнення вже визначених цілей. Предмет рішення за Аристотелем, полягає, передусім, не в постановці кінцевої мети, а в засобах її досягнення. Таким чином, прийняття державних рішень – це розумово-практична діяльність, спрямована, по-перше, на задоволення прагнення людей до отримання блага, а по-друге, пошук оптимальних можливих дій для його досягнення.

У Середньовіччі необхідно звернути увагу на праці видатного теолога Ф.Аквінського. Він визначив наступні ознаки успішних рішень:

- 1) розумність веління;

- 2) відповідність загальному благу;
- 3) компетентність органу, який його встановлює;
- 4) опублікування.

Н.Макіавеллі – видатний представник Відродження наголошував на двох основних критеріях успішності прийняття рішень: ролі радників державця у прийнятті рішень та використанні досвіду «старих законів».

Проблеми раціонального та ефективного прийняття політичних рішень інтенсивно досліджувались мислителями доби Просвітництва (Т.Гоббс, Б.Спіноза, Ж.Ж.Руссо). До їх уваги потрапляли наступні проблеми: види державних актів (Гоббс), роль радників при правителях (Гоббс, Макіавеллі), особливості голосування в представницьких органах (Спіноза, Руссо), врахування ресурсів і факторів соціального середовища при прийнятті рішень (Боден). В працях згаданих вище авторів є чимало ідей, які не втратили своєї актуальності і є предметом дослідження для багатьох науковців.

Одним з джерел сучасного розвитку теорії прийняття рішень в сфері політики стала розробка питань адміністративно-державного управління. Професор Вудро Вільсон – майбутній президент США визначив, що наука адміністрування націлена на способи поліпшення діяльності уряду, підвищення упорядкованості та ефективності його роюти. Вільсон вважав, що зміна політичного керівництва не має впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Отже, завданням державної адміністрації проголошувалося оперативне і компетентне упровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – «обранців нації».

В. Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні раціональні та дієві методи організації управління в бізнесі. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю. Тим самим бюрократія мала перетворитися на інструмент професійного управління з його принципами ієрархії та поділу функцій.

Ідеї В. Вільсона багато в чому розділяв американський політолог Френк Дж. Гуднау. Наприкінці XIX – початку XX ст. Ф. Гуднау і В. Вільсон провели значні дослідження американської системи адміністративно-державного управління. Вони прагнули розробити модель бюрократії, яка б «працювала» у рамках демократичного суспільства. Створена ними теоретична концепція дозволила на початку століття прийняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної державної служби.

В. Вільсон вважав, що відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, що створює закони, складають саму сутність урядової системи. Політики й адміністратори у всякій добре налагодженій системі повинні йти поруч. Реалізація політичних рішень, застосування законів, проведених адміністрацією, виявляють мудрість і ефективність цих рішень і законодавчих актів. У свою чергу, законодавство і політичне керівництво повинні надавати основний напрям діяльності адміністрації.

Разом з тим Ф. Гуднау і В. Вільсон провели чітке розмежування між політиками й адміністраторами. На їхню думку, для того щоб забезпечити розвиток демократії, політикам потрібно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» у політику: вони просто слідуватимуть зазначеним напрямам, заданим для них політичними лідерами.

Проблемами ефективного імплементації політичних рішень займався також Макс Вебер. Говорячи про різницю між поняттями „керівництва” та „управління”, М. Вебер стверджував, що політики керують суспільством, організовують його для виконання політичних рішень, а виконують їх, реалізують професіонали управління: спеціальний апарат, суспільна група, що отримала назву бюрократія. Для ефективного реалізації політичних рішень бюрократія стає суспільною організацією, що володіє такими рисами:

- ієрархічною організацією чиновників, в якій обов’язково присутній принцип компетентності, певний загальноосвітній та соціальний ценз;

- певним типом поведінки та діяльності, що його визначають організаційні владні структури;
- раціональною діяльністю певних суспільних груп і організацій на основі визначених правил та функцій, за якими здійснюється розподіл компетенцій і відповідальності;
- присутністю дисципліни, відповідальності і обов'язковості.

Першим ученим, хто дав систематизований аналіз державної бюрократії, був німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920). У своїх дослідженнях він створив засади для сучасного вивчення адміністративно-державного управління та прийняття рішень як його головної функції. Аналіз Вебера був заснований на бюрократичній моделі Німеччини, але розроблені ним принципи досить універсальні і можуть широко використовуватися:

- адміністративні установи організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою власну сферу компетенції;
- цивільних службовців призначають, а не вибирають на основі професійної кваліфікації, як зазначено в дипломах чи за результатами іспитів;
- цивільні службовці одержують заробітну плату відповідно до рангу;
- для цивільного службовця ця робота є професією чи принаймні основним заняттям;
- службовець не володіє установою, в якій працює;
- службовець підкоряється дисципліні і знаходиться під контролем;
- зняття з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій.

М. Вебер наголошував, що у правовій державі, побудованій за принципом поділу функцій влади, виконавча влада покликана здійснювати основні політичні рішення, прийняті законодавчою владою. При цьому уряд виконує функцію прийняття політичних рішень (у межах Конституції і на основі законів) і управління державою, а адміністрація реалізує їх у політичній практиці.

Станова згуртованість бюрократії, на думку Вебера, впливає з її фактично владного положення стосовно підлеглої більшості населення і має такі характеристики:

- підвищена соціальна оцінка службовця, захищеного адміністративними та карними нормами;
- побудова рангової ієрархії на принципах «призначання» (на противагу принципу «вибірності»);
- довічний статус службовця;
- регулярна грошова винагорода відповідно до рангу;
- кар'єрний принцип переміщення в ранговій ієрархії.

Владне положення бюрократії ґрунтується також на володінні технікою управління, зміст якої має два основні аспекти. Насамперед, це спеціальні знання, отримані професійними державними службовцями в результаті підготовки у відповідних галузях адміністративно-державного управління. Потім важливе значення має знання правил бюрократичного процесу в самих відомствах. Бюрократія прагне монополізувати техніку управління, використовуючи для цього такі прийоми, як засекречування інформації, захист «службової таємниці» і т. д. М. Вебер попереджав, що в міру зростання самостійності бюрократія виявляє тенденцію керуватися у своїй діяльності не тільки функціональними потребами, але й «інстинктом влади». Інакше кажучи, бюрократія виявляє прагнення поширювати свій вплив далеко за межами власної юрисдикції.

М. Вебер вважав також, що справжньою професією дійсного чиновника не має бути політика. Він повинен «управляти» насамперед неупереджено – ця вимога застосовувалася навіть до так званих «політичних» управлінських чиновників, – щонайменше офіційно, якщо під питання не поставлено «державні інтереси», тобто життєві інтереси пануючого порядку. *Sine ira et studio* – без гніву і пристрасті повинен він вершити справи.

М. Вебер наголошував, що чиновник не повинен робити те, що завжди повинен робити політик – боротися. Тому що прийняття рішень, боротьба і

пристрасть – сфера політика. Діяльність політика завжди підпорядкована принципу відповідальності, прямо протилежному відповідальності чиновника.

Якщо вища установа наполягає на наказі, який здається чиновнику помилковим, справа честі чиновника виконати наказ під відповідальність того, хто віддає наказ, виконати сумлінно і точно. М. Вебер думав, що без такої дисципліни розвалився б весь управлінський апарат. Навпаки, честю політичного вождя є виняткова особиста відповідальність за те, що він робить, відповідальність, відхилити чи скинути яку із себе він не може і не має права.

У 30-40-х роках продовжився розвиток наукового дослідження проблематики політичних рішень. Гарольд Лассуелл в праці «Влада та особа» сформулював основи науки прийняття політичних рішень, сутність якої він підсумував у вигляді відповіді на питання «Хто отримує, що, коли і як». Основну увагу Г.Лассуелл приділяв ролі суб'єктів прийняття політичних рішень – політичній еліті. Він стверджував, що «дослідження політичної діяльності – це дослідження впливу і впливових людей», а наука про публічну політику може і повинна відіграти важливу роль у зміцненні демократії, пропагуючи широкий розподіл і плюралізм влади. До структури та предмету теорії прийняття рішень Г.Лассуелл включав:

методи дослідження політикоуправлінського процесу

- наукові результати досліджень
- розробку відповідних аналітичних технологій.

Формування наукових підходів та концепцій прийняття політичних рішень продовжилося у 50-х роках XX століття. В цей період політико управлінська наука виділяється у особливий напрямок соціального знання. Формуються базові моделі прийняття рішень. Накопичення достатнього обсягу теоретичного та емпіричного знання дозволяє створювати навчальні курси та видавати підручники з визначеної проблематики.

На початку 50-х років XX сторіччя поглиблене вивчення політичної влади поступово привело до розгляду її як участі у прийнятті політичних рішень. Це пояснювалося насамперед тим, що від неї дедалі більше вимагалось дати

відповідь на запитання: як зробити ефективнішою реалізацією влади, як наблизитися до оптимальності владних відносин. Даний підхід спирався на тезу, яку висунув американський політолог ГЛассуелл: „влада є участю у прийнятті рішень: А має владу над Б стосовно цінностей К, якщо А бере участь у прийнятті рішень, які впливають на політику Б пов’язану з цінностями К”. Продовжуючи розглядати владу в рамках даного підходу, як участі в рішеннях, американці Р. Снайдер, Б Сапін, Г.Брак, розробили понятійний апарат політичних рішень. Ними було запропоновано чотири основних поняття аналізу рішень:

- прийняття рішень, як процес вибору способів діяльності;
- процес рішення, як кінцевий результат усього ходу прийняття рішень;
- осередок рішень, що його розглядали, як групу тих, хто приймає рішення;
- організаційна система, тобто група ролей і відносин, а також дій, що з них

впливають. За цього підходу випадають категорії, що пов’язані з мотивацією процесу рішень, та його реалізації. Польський вчений А.Боднар по іншому підійшов до цієї проблеми і запропонував п’ять основних та сім додаткових понять. Французький дослідник П. де Леспінасс зосередив увагу на понятті „результат” у прийнятті рішень. Відзначимо також внесок в теорію політичних рішень польського вченого Я.П’єтрася, який спочатку проаналізував чотири основні поняття: осередок рішень, процес рішень, політичне рішення, реалізація рішень, а пізніше додав ще одне поняття – ситуація прийняття рішень.

У 60-70 роках ХХ сторіччя продовжується інституціоналізація напрямку в університетську та навчальну дисципліну, що дало можливість у подальшому диференціювати та спеціалізувати напрямки та галузі наукового дослідження. Так, виділяються окремі політико-управлінських дисципліни: «Політичний аналіз», «Прийняття політичних рішень», «Державна політика».

Підсумовуючи, можна сказати, що **теорія прийняття політичних рішень** – політико-управлінська наука, що вивчає механізми та закономірності прийняття і здійснення державно-політичних рішень, які складають політичний курс з метою забезпечення ефективності державного управління.

## 2. Державно-політичні рішення: сутність та функції.

Говорячи про сутність поняття „рішення”, зазначимо, що воно, як відомо, означає вибір однієї з ряду альтернатив в процесі досягнення поставлених цілей. Альтернатива ж в свою чергу, є одним з варіантів дій, яка виключає можливість реалізації іншого варіанта. Політичні рішення є адекватними до стану політичних процесів, які відбуваються у суспільстві. Політичний процес в суспільстві – це рух, динаміка, еволюція політичної системи, зміна її стану в часі і просторі. Він являє собою сукупність дій, інституціалізованих і не інституціалізованих суб’єктів щодо здійснення своїх специфічних функцій у сфері влади, що ведуть до зміни і розвитку (занепаду) політичної системи суспільства. Всі форми політичної поведінки суб’єктів політики в остаточному підсумку поєднані однією і тією ж внутрішньою потребою – впливати на політичні рішення, які приймаються державною владою. Таким чином, основна проблема політичного процесу полягає у прийнятті і реалізації політичних рішень.

Політичне рішення – це свідомий вибір одного з двох можливих варіантів політичних дій, воно передуює політичним діям, дає їм той чи інший імпульс. Прийняття політичних рішень – це центральний елемент перетворення вимог різних груп в засоби і методи регулювання соціальних відносин. Тобто, прийняття політичних рішень – це технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами.

Рішення може вплинути на майбутній стан як об’єкта керування, так і тих, хто приймає це рішення. Тому прийняття рішень, які торкаються особливо життя суспільства, повинно носити обміркований, строго науковий характер.

По природі і специфіці способів впливу на об’єкт керування можна виділити рішення технічні, економічні і політичні. Всі вони взаємопов’язані і взаємозалежні. Політичні рішення адекватні стану політичних процесів, що відбуваються в суспільстві. Всі форми політичної поведінки суб’єктів політики в кінцевому результаті об’єднані однією і тією ж внутрішньою потребою: вплинути на прийняті державною владою політичні рішення. Таким чином, головна і



центральна проблема політичного процесу перебуває в прийнятті і реалізації політичних рішень.

З проблемою прийняття політичних рішень учасники політичних дій зіштовхуються тоді, коли з'являється необхідність вибору оптимального варіанту поведінки, тобто найкращого способу дії серед багатьох можливих у даних умовах.

Політичне рішення – це свідомий вибір одного з не менш як двох можливих варіантів політичних дій. Політичні рішення передують політичним діям, дають їм той або інший імпульс. Але внутрішня природа цих двох елементів політичного процесу різна. Якщо політична дія є тип практичної діяльності, спрямований на закріплення або перетворення суспільних відносин, то політичні рішення самі по собі належать до типу непрактичних дій. Ухвалення рішення – не сама політична дія, а лише підготування до нього.

З іншого боку, прийняття політичних рішень – центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп і громадян у прийнятні для всього суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин. У такий спосіб прийняття політичних рішень – це технологічне перетворення політичної влади в керування соціальними процесами.

Прийняття політичних рішень – це центральний елемент перетворення вимог різних груп в засоби і методи регулювання соціальних відносин. Тобто, прийняття політичних рішень – це технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами.

Існує багато класифікацій типів політичних рішень, зокрема за суб'єктами прийняття виділяють:

1. закони і постанови вищих органів влади;
2. рішення місцевих органів влад;
3. рішення, прийняті безпосередньо громадянами;
4. рішення вищих органів політичних партій і громадських організацій.

Як видно, перший і другий типи рішень приймаються представницькими і виконавчими органами влади, третій – безпосередньо населенням, четвертий –

недержавними організаційними структурами політичної системи. Рішення, що приймають безпосередньо громадяни, носять як правило місцевий характер і приймаються органами місцевого самоврядування, зборами громадян.

Прийняття політичних рішень – центральний елемент перетворення політичних вимог різноманітних груп громадян в прийнятні для всього суспільства засоби та методи регулювання соціальних відносин. Прийняття рішень можна визначити як технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами.

Особливості держави як суб'єкту прийняття державно-політичних рішень полягають в наступному:

1. Наявність легітимного примусу.
2. Адресат рішення – усе суспільство.
3. Співробітництво професіоналів держслужбовців та громадянських структур.
4. Наявність впливу зацікавлених груп.

Основними рівнями прийняття державних рішень є:

1. Політичний.
2. Виконавчий.
3. Адміністративний.

Державно-політичні рішення стосуються значної частини суспільства або найважливіших сфер його життєдіяльності та спрямовані на врегулювання суспільних процесів. Публічна політика і державні рішення можуть бути чотирьох рівнів, залежно від характеру вирішуваних проблем і, в першу чергу, від їх новизни і нестандартності ситуації:

- вирішення рутинних адміністративних справ і питань;
- вирішення проблем середнього рівня важливості, таких як ухвалення бюджету, адміністративні реорганізації, податкові інновації та ін.;
- вирішення нових питань, пов'язаних з особливою ситуацією, таких як ініціативи в іноземній політиці, конституційні реформи, енергетичні проблеми та ін.;

– нові стратегічні ініціативи в державній політиці, що вимагають інноваційного підходу на загальнонаціональному рівні.

Всі існуючі види рішень можна умовно розділити на політичні й адміністративні. Політичні рішення характерні для політиків і політичних інститутів і пов'язані з необхідністю розробляти і реалізовувати політичну стратегію. Адміністративні рішення властиві, перш за все, бюрократичним організаціям, які націлені на вирішення практичних проблем державної політики і виконання волі політиків. До таких організацій можна віднести міністерства і відомства, адміністрації регіональних і міських органів влади тощо.

В.Матвієнко визначає державне рішення як акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення регульованих суспільних відносин.

Особливості державно-політичних рішень на думку Л.Пала полягають в наступному:

- масштабність об'єкту впливу;
- спрямованість на вирішення державних проблем;
- прийняття певними державними інституціями;
- забезпечення виконання державними ресурсами;
- залежність від загальної суспільно-політичної та економічної ситуації в суспільстві.

Системний аналіз прийняття державних рішень характеризується такими принципами:

- 1 Врахування зовнішнього середовища як важливого чинника процесу прийняття та реалізації рішення;
- 2 Розгортання мети від моменту висунення до кінцевого результату, до якого призводить її реалізація.
- 3 Ієрархічний (багаторівневий) спосіб висунення мети, аналіз взаємозв'язків між цілями на всіх рівнях управління.
- 4 Чітке структурування управлінської ситуації за ступенем наявності в ній невизначеності.

5 Прийняття рішення як результат вибору, у зв'язку з чим виявляється якомога більша кількість варіантів управлінських гіпотез.

6 Кількісна оцінка витрат ресурсів та ефективності результатів кожної альтернативи.

7 Багатокритеріальний підхід до оцінки того варіанта, який може бути визнаний найкращім, тобто оптимальним.

### **3. Основні наукові підходи до визначення процесу прийняття політичних рішень.**

У даний час у політичній науці склалося два основних підходи до розуміння процесу прийняття рішень. Так нормативна теорія трактує його як процес раціонального вибору політичних цілей у складних ситуаціях. У якості найважливіших засобів оптимізації такого вибору пропонуються різні математичні моделі, дослідження операцій і інші інструментальні прийоми. Поведінкова теорія, що розглядає даний процес як специфічну взаємодію людей, зорієнтована на опис різноманітних чинників, що впливають на прийняття рішень у конкретній ситуації.

Такого роду підходи відображають дуалістичний характер управлінського процесу. З одного боку, вони підкреслюють величезну роль і прерогативи інститутів і органів керування, регламенту і процедур прийняття рішень, роль технічного персоналу і матеріального забезпечення діяльності всіх осіб, зайнятих у цьому процесі або, одним словом – значення тих зовнішніх і внутрішніх фактів, що виражають раціональність цієї форми політичної діяльності людей. З іншого боку, не дивлячись на велику роль, що відіграють у цій справі регламенти й інститути, як правило, у процесі прийняття рішень панують неформалізовані процедури, що залежать від особистого досвіду осіб, що визначають цілі і засоби їх досягнення, від інтуїції і персональних знань керуючих, їхніх міжособистих зв'язків. Більш того, оскільки в товаристві, як правило, не існує якоїсь однієї групи, здатної цілком контролювати прийняття рішень, то цей процес завжди

являє собою компроміс або примирення цінностей, що суперничають, що тільки підсилює роль суб'єктивізму в цій справі.

Таким чином, варто визнати, що політична влада реалізується через особистий вплив керуючих і, не дивлячись на регламентуючу роль правил і процедур прийняття рішень, цей процес містить непередбачуваність. У кінцевому рахунку процес прийняття рішень являє собою симбіоз раціональності й ірраціональності, раціонально організованої взаємодії структур і інститутів влади і значного суб'єктивізму керуючих.

В теорії раціонального вибору можна виділити наступні базові аксіоми, які виходять з методологічного індивідуалізму та ідеї первинності індивіда як головного актора політичного процесу:

- актори прагнуть максимізувати власні вигоди та мінімізувати витрати;
- актори мають усвідомлені інтереси та визначені цілі, яких вони прагнуть досягти за допомогою оптимальних засобів;
- актори мають необхідну для прийняття рішення інформацію про альтернативи та можливі наслідки їх реалізації;
- актори здійснюють розумний вибір між альтернативами на базі стабільних преференцій та раціональних правил.

Ці аксіоми використовуються політологами при моделюванні електоральної поведінки громадян, а також при поясненні процесу прийняття адміністративних рішень.

Більш поміркований підхід до теорії прийняття рішень демонструють прибічники теорії суспільного вибору. Як зазначає М.Фармер, сутність цієї концепції полягає в тому, що „політичні рішення та процеси є результатом індивідуальних рішень та виборів, але таких індивідуальних виборів, які пов'язані з сукупними результатами”.

Основні положення теорії суспільного вибору були закладені в книзі Дж.Б'юкенена і Г.Таллока “Розрахунок згоди”. Тут аналізуються механізми переводу багатоманітності індивідуальних рішень в колективні політичні акти в умовах так званої ринкової демократичної рівноваги та вільної гри акторів.

Головна теза названих авторів полягає в тому, що прийняття рішень, які покращують стан однієї соціальної групи за рахунок іншої, не можуть прийматися одноголосно. При прийнятті політичних рішень слід уникати непримиренних альтернатив, що виключає пошук формули узгодження. В більш пізніх роботах Б'юкенена виникає теза про необхідність інституціональних „стримувань” суспільного вибору. Було сформульоване поняття „конституційних обмежень” як сукупності правил гри та інституціональних форм, що ставлять егоїстичну поведінку індивідів у певні межі.

Поведінкова теорія, яка розглядає цей процес, як специфічну взаємодію людей, зорієнтована на визначення різних факторів, які впливають на прийняття рішень в конкретній ситуації. Такого роду підходи відображають складний характер управлінського процесу. З одного боку, вони підкреслюють велику роль інститутів і органів управління, регламенту і процедур прийняття рішень, роль технічного персоналу і матеріального забезпечення діяльності всіх, хто задіяний в цьому процесі, тобто значення тих внутрішніх і зовнішніх факторів, які виражають раціональність, технократизм цієї форми діяльності людей. З іншого боку, не дивлячись на велику роль, яку відіграють в цій справі регламенти та інститути, як правило, в процесі прийняття рішень панують неформалізовані процедури, які залежать від особистого досвіду осіб, що визначають цілі і засоби їх досягнення, від інтуїції і персональних знань тих, хто керує. Більше того, оскільки в суспільстві, як правило, не існує якоїсь однієї групи, здатної цілком і повністю контролювати прийняття рішень, то цей процес завжди є компромісом, чи примиренням цінностей, що змагаються між собою, що підсилює вагу суб'єктивізму в цій справі.

З точки зору класичного біхевіористського підходу, прийняття політичного рішення є форма поведінки людей, що регулюється такими психологічними механізмами, як стимули та мотиви, установки та реакції. Г.Лассуеллом була розроблена концепція еліти як провідного суб'єкта прийняття політичних рішень. В цілому ця модель ґрунтувалася на сполученні аналізу суспільних інститутів, інтересів та цінностей з дослідженням психології суб'єктів прийняття рішень.

З розвитком та вдосконаленням цих основних підходів була запропонована модель обмеженої раціональності випускника факультету політичної науки, Нобелівського лауреата Г.Саймона. Він започаткував когнітивний підхід до прийняття рішень, який міститься у виявленні та структуруванні проблеми, зібранні та обробці інформації, визначенні та обранні шляхів „зняття” проблеми.

Основним агентом прийняття рішення Саймон вважав державну організацію як ієрархічний інститут, що включає в себе індивідів та їх групи, об'єднані спільними цілями. “Більша частина організаційних рішень, – наголошував він, – це групові, або колективні рішення, а не рішення окремої людини».

Хоча Саймон і приділяв велику увагу проблемі раціональності політичних рішень, він критикував теорію „всезагальної, повної раціональності”. Раціональність трактувалася ним як „селекція переважних альтернатив поведінки, що походять з певної системи цінностей, за допомогою якої можна оцінити наслідки вчинків”. Таким чином, політичне рішення тут не просто добір та обробка інформації, а сукупність операцій по формуванню, набору варіантів рішень з наступною селекцією у відповідності до попередньо визначених цілей та критеріїв ефективності.

Професор Йельського університету Ч.Ліндблом розробив інкременталістську теорію прийняття рішень. Відповідно до цієї моделі:

- в умовах розподілу функцій влади процес прийняття рішення – це процес пристосування та конкуренції гравців;
- особливе значення при обранні рішення відіграють не раціональні обґрунтування спільних цілей, а відмінності інтересів індивідів та груп, що приймають участь в прийнятті того, чи іншого державного акту;
- теоретичний аналіз відіграє в процесі прийняття рішень незначну роль, бо існує дефіцит знань, інформації, ресурсів, часу, існує обмеженість інтелекту людини та перманентна невизначеність соціального середовища, що пагано піддіється контролю;
- необхідно орієнтуватися не на „оптимальні”, а на „маргінальні” рішення, що забезпечують не радикальні зміни, а деякі наближення до „зняття” проблеми;

- необхідно рухатися поступово, розбиваючи великі проблеми на більш мілкі;
- при порівнянні альтернатив рішення необхідно виходити з єдності мети та засобів її досягнення.

Таким чином, слід визнати, що політична влада реалізується через особистий вплив тих, хто керує і, не дивлячись на регламентуючу роль правил і процедур прийняття рішень, цей процес не можливо передбачити чи спрогнозувати. Отже, процес прийняття рішень є симбіозом раціональності та ірраціональності, раціонально організованої взаємодії структур та інститутів влади, та суб'єктивізму тих, хто керує. Ця особливість прийняття рішень вимагає окрім дослідження управлінських структур та інститутів, аналізу суб'єктів, що беруть безпосередню участь у виробленні, прийнятті та реалізації політичних рішень.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. В чому полягають античні тенденції визначення сутності та механізму політичних рішень?
2. Які теорії виступили джерелами сучасного розвитку теорії прийняття рішень в сфері політики.
3. Основні етапи формування сучасної політико-управлінської науки.
4. В чому сутність сучасної теорії прийняття рішень.
5. Що таке політичне рішення?
6. В чому полягає специфіка політичних рішень?
7. Особливості державно-політичних рішень.
8. Типологія політичних рішень.
9. Нормативні та поведінкові підходи до визначення процесу прийняття політичних рішень.



### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Аристотель як засновник сучасної теорії прийняття політичних рішень.
2. Механізми прийняття державних рішень в працях Н.Макіавеллі.
3. Визначення предмету політико-управлінської науки в працях Г.Лассуелла.
4. М.Вебер про бюрократію як суб'єкта прийняття державних рішень.
5. Характеристика сучасних державно політичних рішень.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Проаналізуйте еволюцію раціональної моделі прийняття політичних рішень.
2. Визначте суб'єктивні та об'єктивні складові процесу прийняття рішень.
3. Здійсніть порівняльну характеристику інкременталістської моделі прийняття рішень Ч.Ліндблома та моделі обмеженої раціональності Г.Саймона.

### **Література:**

1. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
2. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг / Пер. з англ. В.Шульги. – К.: ВСЕУВІТО, 2003. – 350 с.
4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
6. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
7. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. З англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.

8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
9. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70.](#)
10. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний аосібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
11. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.
12. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
13. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
14. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
15. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
16. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
17. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.
18. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.
19. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.
- 20.** Lindblom C., Woodhouse E. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs. 1993.

## ТЕМА 10. МОДЕЛІ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ЦИКЛУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

**Мета:** проаналізувати класичну структуру та джерела формування циклічної парадигми процесу прийняття політичних рішень. Визначити специфіку альтернативних моделей політико-управлінського циклу, з'ясувати зміст технологій прийняття та реалізації рішення.

**Ключові слова:** політико-управлінський цикл, модель «політико-управлінських потоків», модель «раундів», технологія прийняття рішення, методи та стилі прийняття рішень.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Класичні моделі процесу прийняття рішень.
2. Альтернативні моделі "політико-управлінських потоків" Д.Кінгдона і "раундів" Г. Тейсмана.
3. Технологія підготування, прийняття, і реалізації політичного рішення

#### 1. Класичні моделі процесу прийняття рішень.

Класичний процес прийняття державно-політичних рішень містить в собі – виявлення ситуації, її аналіз, формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування або виявлення та оцінка альтернатив та остаточний вибір варіантів рішення.

Основними підходами до проблеми прийняття державно-політичних рішень виступають:

- Описовий (дескриптивний) – зосереджує свою увагу на принципі емпіричного дослідження й аналізу політичної поведінки осіб, що приймають рішення, взаємодії суб'єктів політики у конкретній ситуації. Наприклад, можливий опис діяльності конкретного політичного лідера, пов'язаний з мотивами та причинами прийняття того чи іншого індивідуального рішення

(психологічні, етичні чинники, тощо).

- Нормативний (прескриптивний) – концентрована увага до розробки оптимальних правил та процедур, алгоритмів і формалізованих моделей, відповідно з якими повинен будуватися цілісний процес прийняття рішення.

Сучасне розуміння процесу прийняття рішень потребує його системного розгляду в динаміці та взаємозв'язку з внутрішніми та зовнішніми впливами. В цьому аспекті перспективними виглядають моделі політико-управлінського циклу, що виділяють в межах процесу прийняття рішень функціонально визначені та упорядковані стадії або фази. В «Енциклопедії управління та політики» під «політико-управлінським циклом розуміється аналітичний прийом, за допомогою якого визначаються ключові моменти розробки найважливіших публічних рішень, надається універсальний опис конкретних процесів політичного управління».

А.Дегтярьов виділяє два основних джерела формування концепції політико-управлінського циклу. Першим з них виступав системно-функціональний підхід до політичного процесу, що знайшов своє відображення в загальній теорії політичної системи, сформульованої Д.Истон і Г.Алмондом в 1950 – 1960-ті роки. Саме теорія політичної системи і підготувала необхідне підґрунтя для розробки циклічних моделей прийняття рішень, дозволила пов'язати стадії управлінського процесу з ключовими фазами процесу політичного. Другим джерелом даних моделей стали когнітивно-евристичні ідеї, висунуті Дж.Дьюї і Г. Саймоном, а також біхевіористська концепція Г. Лассуелла.

Моделі політико-управлінського циклу спираються на евристичний принцип раціонального упорядкування процесів людської діяльності за допомогою логічно пов'язаних процедур і операцій. У рамках таких моделей **процес прийняття рішень розглядається як цілісний процес, що складається з окремих узгоджених між собою стадій і динамічно розвивається в соціально-політичному просторі і в часі.** Даний процес носить циклічний характер – останні фази кожного його циклу забезпечують "зворотний вплив" і створюють умови для циклу наступного.

На сьогоднішній день розроблено досить багато різновидів моделей політико-управлінського циклу, що відрізняються один від одного кількістю фаз, їх змістом, способам сполучення і способом зв'язків між ними.

Одна з перших моделей такого типу запропонована в роботі англійського політолога У.Дженкінса "Політичний аналіз: політична та організаційна перспективи" (1978), де виділяються сім фаз політико-управлінського циклу:

- ініціювання рішення,
- аналіз інформації,
- висновок,
- рішення,
- його здійснення,
- оцінка результатів,
- завершення циклу.

Англійськими дослідниками Б.Хогвуд і Л.Ганн в книзі "Політичний аналіз для реального світу" (1984), запропонована більш докладна модель, що складається з дев'ять етапів процесу прийняття рішень:

- рішення про те, що треба приймати рішення;
- рішення про те, як приймати рішення;
- визначення питання;
- прогнозування;
- формулювання цілей і пріоритетів;
- аналіз альтернатив;
- здійснення політики, її моніторинг та контроль;
- оцінка та огляд;
- затвердження результатів і завершення.

Надзвичайно відомою та популярною серед фахівців є варіант циклічної моделі, розроблений американськими політологами Дж.Андерсоном и У.Данном ще в 1970-1980-х роках. Згідно даної розробки, управлінський процес складається з п'яти фаз:

1. Побудова політичного порядку денного і виділення пріоритетних проблем.

2. Розробка альтернативних варіантів рішення, що відображають проекти можливих дій.

3. Вибір та офіційне затвердження (легітимація) оптимального варіанту рішення.

4. Реалізація рішення в політичній практиці.

5. Оцінка урядом отриманих результатів. Після цього цикл виходить на черговий рівень і все повторюється знову.

Популярність моделей політико-управлінського циклу припала на 1970 – 1980-і роки ХХ сторіччя, проте вже тоді ця концепція піддавалася серйозній критиці. Так американський політолог Р.Накамура, вказував на надуманий схематизм даної концепції та її відрив від реального управлінського процесу. У цілому зауваження зводилися до наступного:

- Циклічна модель має штучний раціонально-евристичний характер і не піддається чіткій емпіричній верифікації;

- Вона не розкриває каузальних зв'язків, причин та шляхів просування рішення від однієї стадії до іншої;

- Стадіальний підхід акцентує увагу на послідовному поступальному русі рішення "зверху донизу", не враховуючи "низовий" рівень включення в процес бюрократії та інших акторів;

- Поняття політико-управлінського циклу (у тому його значенні, в якому воно використовується сьогодні) ігнорує багаторівневість державного механізму, кожен з органів якого може бути представлений у вигляді циклу, що взаємодіє з циклами інших держорганів;

- Зазначена модель не в змозі забезпечити адекватне й інтегральне опис управлінської та аналітичної роботи, оскільки політичний аналіз функціонально зводиться в ній до останньої фази управлінського циклу – оцінці результатів рішень.

## **2. Альтернативні моделі "політико-управлінських потоків" Д.Кінгдона і "раундів" Г.Тейсмана.**

Такі зауваження підвели ряд науковців до висунення альтернативних трактувань процесу прийняття політичних рішень. Серед подібних альтернатив найбільш цікавими представляються моделі "політико-управлінських потоків" Д.Кінгдона і "раундів" Г.Тейсмана.

"Потокова" модель була сформульована Кінгдоном у монографії "Порядок денний, альтернативи і політичні курси держави". Відштовхуючись від ідеї про наявність розриву між виникненням проблем і створенням організаційних можливостей їх подолання, вчений припустив, що в рамках політико-управлінського процесу "паралельно" (а не "послідовно") діють три окремих потоки: "потік проблем", "потік рішень" і "політичний потік". Щоб обґрунтувати свою гіпотезу, Кінгдон провів дослідження процесів розробки і прийняття державних рішень у сферах транспорту та охорони здоров'я у 1976 – 1979 рр. Спираючись на інформацію, отриману в ході інтерв'ю з 247 галузевими адміністраторами, політиками та активістами, і вивчивши 23 конкретні випадки державних рішень, він дійшов висновку, що "потоки проблем" в окремих областях політики складаються з сукупності питань, відібраних політиками і адміністраторами з безлічі існуючих.

За висновком Д.Кінгдона, попадання проблем в зону уваги суб'єктів прийняття рішень забезпечують три основних механізми: "індикатори", які служать для визначення рангу і характеру проблем (тут особливо важливими є офіційні доповіді та оцінки); "події", що змушують акторів сфокусуватися на тих чи інших питаннях (наприклад, стихійні лиха або транспортні катастрофи), і, нарешті, "зворотні зв'язки", за допомогою яких доставляється інформація про поточні обставини, фіксуються ускладнення при досягненні цілей або ж непередбачені наслідки прийнятих рішень.

Інший потік «рішень» Кінгдон представляє у вигляді "протобульона", в якому "варяться ідеї-інгредієнти" тих чи інших державних рішень, причому одні

варіанти рішень спливають на поверхню, тоді як інші опускаються на дно. В політичному середовищі, де готується цей "бульйон", діють "політичні підприємці", які "намагаються інвестувати ресурси різних типів в надії на їх повернення у майбутньому у формі бажаних для себе рішень". Але щоб бути прийнятим суспільством, варіант рішення, запропонований "політичним підприємцем", повинен відповідати наступним критеріям: він повинен бути технічно обґрунтованим, відповідати домінуючим цінностям і передбачати ті обмеження, в межах яких він зможе працювати. В ході "кипіння бульйону", тобто боротьби між різними "антрепренерами від політики", створюється перелік пропозицій, з числа яких і формується пакет альтернатив в урядовому порядку денному.

Останній потік, виділений Кінгдоном, "політичний", розпадається на такі елементи, як національна свідомість (громадський думка і національний характер); організовані політичні сили (легіслатури, політичні партії і групи тиску); управління (зміни в персоналі державних органів та законодавстві) і способи досягнення консенсусу (торгування, відступні та ін.).

У критичні моменти, коли в соціальному просторі відкривається "вікно можливостей" для з'єднання проблем, рішень і політик, три зазначених потоки зливаються воєдино. У підсумку виникає висока ймовірність попадання сформульованого питання до політичного порядку денного і прийняття у відповідній сфері управління адекватного публічного рішення.

Інша концепція політико-управлінського процесу – "модель раундів" – була розроблена голландським вченим Тейсманом. Не відмовляючись повністю від ідеї поділу політико-управлінського процесу на певні етапи, автор стверджує, що кожен "раунд прийняття рішення" представляє собою перш за все результат взаємодії окремих рішень, обстоюваних різними гравцями. Склад же акторів, співвідношення сил, а іноді самі правила гри змінюються від раунду до раунду. У центрі уваги Тейсмана знаходяться "ряди рішень", прийнятих основними учасниками раундів. Їх взаємодія (торгування, боротьба і компроміси) регулюють той чи інший раунд, і в підсумку складається проміжна конфігурація публічного



рішення, яка в ході наступного раунду знову може бути піддана корекції. З цієї точки зору немає і бути не може єдиного і незмінного політичного рішення, ухваленого в якийсь момент раз і назавжди. Практика виконання законодавчих і адміністративних актів показує, що рішення багато разів коригуються, а то й просто переглядаються. У цьому сенсі взагалі не існує чіткого моменту прийняття рішення, оскільки при реалізації останнього його характеристики та ресурси, а також проблеми та завдання неодноразово можуть помінятися і уточнитися. Згідно розглянутої концепції публічне рішення в процесі свого затвердження та здійснення проходить через безліч "віртуальних" станів, результуючих ту чи іншу комбінацію субрешиень, які проштовхуються зацікавленими гравцями, що беруть участь в тому чи іншому раунді цієї довгої і непростой гри.

А.Дегтярьов стверджує, що не дивлячись на наявність великого обсягу теоретичних і практичних версій політико-управлінського циклу, однією з найбільш розроблених та використовуваних залишається п'ятифазова модель американських політологів Андерсена і Данна. Перевагою названої моделі є те, що для кожної фази сформульоване самостійне функціональне призначення та певний вид політико-управлінської діяльності, починаючи з ініціювання публічного рішення та побудови порядку денного до завершення циклу та оцінки його результатів та наслідків. Ця теза проілюстрована в табл. 10.1.

Таблиця 10.1

### Основні фази політико-управлінського циклу прийняття рішень

| №  | ФАЗА                                     | ЗМІСТ                                                                                                                                        |
|----|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Побудова політичного порядку денного     | Визначення пріоритетних суспільних проблем та включення їх до офіційного порядку денного публічної політики державних органів.               |
| 2. | Формулювання проектів державного рішення | Суб'єкти процесу прийняття рішення формують ряд альтернативних варіантів подолання суспільної проблеми, які проходять відбір та обговорення. |
| 3. | Утвердження публічного рішення           | Утвердження та легітимація державного рішення на основі офіційних процедур розгляду, обговорення, узгодження, голосування та промультгації.  |
| 4. | Реалізація державного рішення            | Реалізація рішення адміністративними органами державного управління та паралельний контроль за його виконанням.                              |

|    |                                   |                           |                                                                                                                                   |
|----|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. | Оцінка<br>впровадження<br>рішення | результатів<br>публічного | Оцінювання результатів та наслідків виконання<br>рішення відповідно до досягнення цілей, рівня<br>витрат та адекватності засобів. |
|----|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Друкується за: Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы.**

### **3. Технологія підготування, прийняття, і реалізації політичного рішення**

Підготовка і прийняття політичного рішення представляють собою складний процес, що включає ряд елементів, стадій або етапів. У цілому в цьому процесі можна виділити п'ять основних стадій:

- 1) постановка або виявлення соціальної проблеми, що потребує вирішення;
- 2) формулювання можливих альтернатив рішення проблеми;
- 3) обговорення, або порівняльний аналіз, наявних альтернативних рішення;
- 4) ухвалення рішення, тобто вибір оптимальної альтернативи в якості плану дій;
- 5) впровадження рішення та аналіз результатів його реалізації.

Суб'єктами політичних рішень виступають безпосередньо індивіди, громадяни, члени громадських організацій або їх представники у виборчих органах державної влади, політичних, професійних або інших громадських організаціях, у компетенцію яких відповідно до конституції або статуту входять вироблення і прийняття рішень. Важливою є також методика аналізу та вибору альтернатив рішення, яка повинна формуватися відповідно до конкретної соціально-політичної ситуації та ресурсної бази рішення.

Як відомо, Ч.Линдблом визначав два основних методи прийняття рішень:

- раціонально-універсальний;
- метод послідовних об'єктів.

Перший із них припускає раціональне вичленення проблеми і вибір шляхів її вирішення, найбільше відповідних поставленим цілям. Це – ідеальний план

вирішення питання, результат «вірного мислення», що робить його найбільш поширеним серед представників опозиційних сил.

У той же час зрозуміло, що на практиці політики виходять не стільки з оптимального, скільки з можливого способу дій. Спроможність людини оперувати інформацією набагато менше, ніж потрібно. Цілком можливо, що кожен учасник управлінського процесу раціональний у своїй діяльності, однак при співпраці різних учасників процесу раціональність їхньої колективної діяльності може зменшитись.

Виходячи з цього, на практиці більш застосовується метод "гілок", що виходить із необхідності внесення до звичайної управлінської діяльності так званих «інкрементальних поправок», необхідних для реалізації часткових цілей. Допускаючи навіть суперечливі і часом взаємовиключаючі дії в рамках загальної стратегії керування, правлячі еліти здатні, проте, домагатися таким шляхом поступового збільшення загального успіху.

З огляду на плюси і мінуси методів прийняття рішень, вчені, і зокрема А.Етционі, наполягають на більшій продуктивності так званого «змішано-скануючого» методу, що забезпечує, з їхньої точки зору, масштабний процес прийняття рішень, поєднуючи при цьому переваги обох вищезгаданих методів. Цей метод припускає широкий раціональний погляд на політичні проблеми суспільства і виділення їх найбільш загальних, типових властивостей, що дозволяє побачити глибинні, загально-соціальні основи наявних протиріч і конфліктів. У той же час, знання загальних типологічних властивостей політичних конфліктів повинно бути застосоване для розробки і вирішення якоїсь однієї проблеми, що склалася в конкретній ситуації. За рахунок такого послідовного застосування загальнотеоретичних, раціональних знань для врегулювання конкретних питань і можна досягти ефективного політичного керування.

Діяльність керівника будь-якого характеру та рангу постійно пов'язана з прийняттям рішень та організацією їх виконання. Дослідження показують, що прийняття рішення за складністю та характером подібний до процесу мислення людини у цілому. Цей процес складається з трьох етапів:

1. Інформативний – синтезування проблемної ситуації з допустимим рівнем відповідності. Тобто потрібно з'ясувати, чого суб'єкт рішення прагне досягти, що необхідно змінити, а що бажано покращити.

2. Інструктивний – вибір із певної кількості оптимальної альтернативи досягнення мети, сформульованої на першому етапі, з урахуванням невизначеності, ризиків та ресурсних обмежень.

3. Мотиваційний – формулювання умов та механізмів впровадження альтернативи, прогнозування її стійкості та ефективності.

Аналіз наукової літератури дозволяє виділити п'ять основних стилів прийняття рішення:

**Стиль А1** (перший варіант авторитарного методу прийняття рішень). Керівник вирішує проблему чи приймає рішення сам, використовуючи лише ту інформацію, яка в нього є на даний момент.

**Стиль А2** (другий варіант авторитарного методу прийняття рішень).

Керівник збирає необхідну інформацію у підлеглих, а потім сам приймає рішення. У цьому випадку він може або розкривати підлеглим сутність проблеми, або ні. Таким чином участь підлеглих у вирішенні проблеми обмежується лише наданням певної інформації.

**Стиль К1** (перший варіант консультативного стилю прийняття рішень). Керівник повідомляє про суть проблеми підлеглих, проводить бесіди з кожним окремо. Потім, проаналізувавши отримані ідеї та пропозиції щодо вирішення проблеми, керівник сам приймає рішення, в якому можуть враховуватися або не враховуватися думки підлеглих.

**Стиль К2** (другий варіант консультативного стилю прийняття рішень). Керівник збирає підлеглих, яких він вважає компетентними у вирішенні проблеми, і на зборах висуває проблему на колективне обговорення. Вислухавши колективні ідеї та пропозиції, висловлені під час обговорення, він ухвалює остаточне рішення, яке знову ж таки може враховувати або ігнорувати думку підлеглих.

**Стиль Г** (груповий стиль прийняття рішень або стиль консенсусу). Керівник збирає підлеглих, яких вважає за потрібне, і після обговорення ухвалює разом з ними остаточне рішення шляхом консенсусу.

Вибір та ефективність того чи іншого стилю прийняття рішення залежить від конкретної ситуації та характеру проблеми. Тому, найбільш продуктивним вважається ситуативний підхід до вибору стилю прийняття рішення, основним принципом якого є визнання важливості та корисності усіх стилів рішення. Для вирішення кожної конкретної проблеми необхідно використовувати найбільш придатний та доцільний. Можна визначити, який стиль застосовувати у кожному конкретному випадку шляхом аналізу факторів «якість», «інформація», «згода» та «здатність».

Фактор «якість» полягає в необхідності усвідомлення, чи існує потреба в тому, щоб було прийняте найкраще рішення. Чи настільки важлива проблема, щоб використовувати максимум заходів та ресурсів для її вирішення.

Фактор «інформація» має два аспекти. Передусім треба визначити, чи є в керівника вся необхідна інформація для прийняття високоякісного рішення проблеми. Якщо є, він може самостійно, без консультацій та обговорень подолати проблему. Якщо достатньої інформації немає, то треба застосувати ступінь структурованості проблеми, чи знає керівник, яка інформація йому потрібна та де її взяти.

Фактор «згода» полягає у важливості з'ясувати, якою мірою ефективність виконання ухваленого рішення залежить від згоди з ним підлеглих та яка його суспільна вага. У випадку суспільно важливого рішення, реалізація якого залежить від консенсусу, необхідно використовувати консультативні та групові стилі прийняття.

Фактор «здатність» наголошує на тому, що ефективне використання консенсусного стилю прийняття рішень залежить від здатності колективу приймати якісні рішення та можливий конфліктний потенціал проблеми.

Таким чином, вдале обрання методу та стилю прийняття рішення залежить від конкретних характеристик керівника, колективу та загальної соціально-політичної ситуації в країні.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Що таке політико-управлінський цикл?
2. Основні витoki формування теорії політико-управлінського циклу.
3. В чому полягає сутність політичного порядку денного?
4. Фази політико-управлінського циклу в моделі У.Дженкінса.
5. Якою є специфіка класичних моделей політико-управлінського циклу.
6. Сутність моделі "політико-управлінських потоків" Д.Кінгдона.
7. Особливість моделі "раундів" Г.Тейсмана.
8. Основні фази політико-управлінського циклу прийняття рішень
9. Методи прийняття політичних рішень Ч.Лідблома та А.Етціоні.
10. Стилi прийняття політичних рішень.

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Джерела формування циклічних моделей прийняття рішень.
2. Основні ідеї та висновки праці У.Дженкінса "Політичний аналіз: політична та організаційна перспективи".
3. Аналіз книги англійських дослідників Б.Хогвуда і Л.Ганна "Політичний аналіз для реального світу".
4. Сутність та зміст основних методів прийняття політичних рішень
5. Демократичні та авторитарні стилі прийняття політичних рішень.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Написати есе на тему: «Раціональні та ірраціональні чинники прийняття політичних рішень»

2. Проаналізувати обмеження раціональної моделі прийняття політичних рішень.
3. Здійснити порівняльну характеристику «потоквої» моделі Д.Кінгдона та моделі «раундів» Г.Тейсмана.
4. Проаналізуйте чинники обрання стиля прийняття політичного рішення.

### **Література:**

1. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
2. Велевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Велевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
3. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
6. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
7. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.
8. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 Т. / Авт.-упоряд. В.П.Андрущенко (кер.) та ін. – К.: Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 217 – 233.
9. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
10. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.

11. Ребкало В.А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні: Навч.-метод. посіб. / Ребкало В.А., Кальниш Ю.Г., – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 56 с.
12. Саймон Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г.Саймон: пер.з англ. – К.: Вид. АртЕк, 2001. – 308с.
13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
14. Хейвуд Эндрю. Политология: ученик для студентов вузов / Э.Хейвуд: пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Белбского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 289с.
15. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
16. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
17. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
18. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
19. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
20. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.
21. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.
22. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.
23. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs. 1993.
24. Manheim G., Rich R. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. New York. 1991.
25. Sabatier P. Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder. 2001.



26. Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds // Public Administration. – 2000. – vol. 78. – №4.

## Тема 11. ПОБУДОВА ПОЛІТИЧНОГО ПОРЯДКУ ДЕННОГО

**Мета:** визначити сутність та етапи побудови політичного порядку денного. Проаналізувати процес визначення, структурування та аналізу суспільно-політичних проблем, що потребують вирішення.

**Ключові слова:** політичний порядок денний, інституціональний та дискусійний порядок, суспільно-політична проблема, методи аналізу проблем.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Сутність політичного порядку денного.
2. Етапи формування політичного порядку денного.
3. Визначення проблем.

#### 1. Сутність політичного порядку денного.

Розуміння природи політичних рішень та процесу їх прийняття потребує докладного вивчення сутності та механізмів побудови політичного порядку денного. Слід відразу зазначити, що чимало авторів замість однієї великої фази побудови публічної порядку виділяють два-три ще більш дрібних етапи. Наприклад, Р. Келлі і Д. Паламбо розмежовують етапи формування порядку та визначення проблем, а Дж. Мангейм і Р. Річ виділяють етапи генерації вимог (фактори й умови, що впливають на уряд), артикуляції та агрегування (проекти рішення проблем, що об'єднують людей), і, нарешті, власне розробки порядку (розгляд проблем на офіційному рівні).

Б. Хогвуд і Б. Ганн, розбивають формування порядку денного на три спеціальні, відносно самостійні фази: 1) «виявлення (або пошуку) проблеми»; 2) «селекції» (або препарування) проблеми; 3) «визначення» проблеми.

Дещо інша термінологія пропонується англійським науковцем У.Дженкінсом, який закріплює формування політичного курсу за трьома етапами – його ініціювання; переробка необхідної інформації, і етапу розгляду шляхів вирішення проблеми.

Є і ще одне додаткове значення «порядку денного» як сукупності актуальних і своєчасних питань і справ. «Політичний порядок денний, – зазначає Андерсон, – утворюється з вимог, які політики вибирають самі, відчуваючи необхідність реагувати на них в певний час, або хоча б демонструвати їх розгляд, при тому, що це особливі політичні вимоги, відмінні від рядових запитів». Дійсно, політики і адміністратори, контролюючи офіційний порядок денний, завжди обмежені деякими цілями і пріоритетами, ресурсами і часом, а також тиском різних груп інтересів і впливом громадської думки в цілому.

Отже, політичний порядок денний представляє собою сукупність актуальних соціальних проблем, що відображають потреби суспільства в цілому чи вимоги окремих груп інтересів, і на які політики і адміністратори готові і здатні реагувати, приймати рішення і здійснювати дії.

## **2. Етапи формування політичного порядку денного.**

На початку 1970-х років XX сторіччя відомий американський політолог Ентоні Даунс провів дослідження так званого «циклу підтримки уваги до питання» в американській екологічній політиці, в результаті якого їм було виділено п'ять основних стадій у межах подібного процесу.

По-перше, це предпроблемная стадія, коли проблема вже існує, але не приваблює поки громадську думку. Нею займаються лише окремі експерти та групи інтересів.

По-друге, настає етап «тривожного відкриття та ейфорічного ентузіазму». Певні події викликають в суспільстві загальний інтерес до існуючої проблеми і потребують знайти швидко її рішення, однак, не за рахунок занадто серйозних змін всередині суспільства.

По-третє, приходить стадія усвідомлення «ціни прогресу», тобто швидкого кардинального вирішення висунутої проблеми. Населення розуміє, що вирішення проблеми вимагає занадто високих витрат. Наприклад, швидке вирішення проблеми навколишнього середовища в мегаполісі вимагає жорстких параметрів якості пального від виробників нафтопродуктів, скорочення автомобілепотoku в центрі міста, та й власне посилення контролю за індивідуальними автомобілями з точки зору справності двигунів. Не можна забувати також і про великі концерни, що виробляють автомобілі, їх інтереси та потреби.. Таким чином, ціна екологічної проблеми виявляється багатовимірною і для багатьох непомірною.

Четвертий етап, на якому громадський інтерес до проблеми слабшає. В той же час, необхідно пам'ятати про можливість переформулювання проблеми з урахуванням порушених інтересів конкретних соціальних груп.

П'ятий етап, що завершує цикл постпроблемною стадією, коли проблема потрапляє в «сутінкову зону» під натиском інших нових проблем. Подальша її доля буде залежати від наявності перших результатів її вирішення та активності зацікавлених груп.

Ще одну, більш докладну модель функціонування циклу формування політичного порядку денного запропонували американські політологи Роджер Кобб і Чарльз Елдер. Перш за все, вони підкреслюють, що побудова порядку денного являє собою яскравий випадок суб'єктивованого та ідеологізованого процесу, де поступово відбувається перетворення соціальної проблеми в партійно-політичний проект. Розглянемо, наприклад, проблему виплати допомоги по безробіттю. Ця добре всім відома проблема може бути інтерпретована різним, навіть зовсім протилежним чином в результаті застосування різних ідейних принципів і ціннісних критеріїв соціал-демократами, які будуть наполягати на збільшення соціальних допоміг, і консерваторами, які, навпаки, зажадають їх скорочення.

У результаті виділяються чотири основних етапи побудови політичного (або публічного) порядку денного.

На першому етапі виникає так зване приватне питання, яке має значення лише для групи людей, інтереси яких безпосередньо порушені.

На другому етапі групи людей, що постраждали, наприклад, від будівництва поблизу їх будинків ліній електропередач (ЛЕП) подають позови до судів і організують кампанію в ЗМІ, спрямовану проти електричної корпорації та міських органів влади, що закривають очі на проблему. Тут приватне питання, яке стосувалося кожного громадянина окремо, починає трансформуватися в суспільну проблему, оскільки навколо останньої утворюється спільнота людей, які виступають її «носієм».

Але для того, щоб проблема перейшла на третій щабель просування, де вона отримує статус кандидата на «питання до порядку денного», ініціативна група повинна привернути увагу суспільства, тобто розширити її соціальний діапазон.

І нарешті, в четвертій фазі проблема нарешті-таки потрапляє до публічного порядку денного, який, в свою чергу, розпадається на два типи – «дискусійний» («формується знизу») і «інституційний» («формується згори»).

### **3. Визначення проблем.**

Дискусійний порядок виглядає більш аморфним оскільки в нього потрапляє безліч проблем, обговорюваних у ЗМІ та громадською думкою від загальнонаціонального до локального рівня. А ось інституційний (або офіційний) порядок денний є більш конкретним та дієвим, функціонально розподіляючи розгляд проблем по представницьким, виконавчим і судовим органам державної влади. Таким чином, потік проблем спочатку потрапляє до порядку денного «знизу», а потім фільтрується в рамках державних інститутів, які формують порядок денний «зверху». Звичайно ж, ця схема є лише «ідеальний тип» формування демократичного порядку денного, оскільки в багатьох країнах світу суб'єкти прийняття рішень відразу будують порядок денний «зверху», не враховуючи при цьому вимог, що потрапляють «знизу».

Нескладно помітити, що центральне місце в ході побудови публічного порядку денного займає визначення суспільних проблем, що вимагають подолання в процесі прийняття державних рішень. Що ж таке є суспільна (або суспільно-політична) проблема? Американський політолог Девід Дері в спеціальній монографії «Визначення проблеми в політичному аналізі» (1984) характеризує суспільно-політичні проблеми як нереалізовані потреби, цінності або можливості для позитивних змін, які можуть бути досягнуті шляхом політичних дій.

Сам же термін «проблема» етимологічно походить від давньогрецького слова «problema», що означало деяку задачу або завдання, тобто теоретичне або практичне питання, що вимагає дослідження або дозволу. У широкому сенсі цього слова можна сказати, що проблема висловлює невідповідність фактичної ситуації і бажаному її стану. Виходячи саме з цієї ідеї, ряд вчених дещо ускладнює конструкцію визначення проблем, зауважуючи, що будь-яка суспільна проблема знаходиться в контексті проблемно-політичної ситуації. Перший аспект феномену проблеми являє собою сукупність ментальних і концептуальних конструктів, а другий – його контекстуальне середовище, сукупність зовнішніх умов, які в результаті зіткнення з ними викликають незадоволеність, ускладнення або відчуття безладу.

Суспільно-політична проблема залежить від умов і акторів, місця часу виникнення, і тому не може бути визначена раз і назавжди, на всі випадки життя. Вона може бути скорегована і переформульована основними гравцями навіть у ході побудови порядку денного, оскільки і у самих акторів змінюється час від часу політична стратегія і тактика. З приводу характеру розуміння політичного порядку денного канадський політолог Леслі Пал зауважує, що обидва аспекти цього процесу – визначення проблем та побудова порядку денного – мають суб'єктивну навантаженість. Він зазначає, що не існує поки такої формули, згідно з якою можна було б чітко визначити, коли та чи інша ситуація раптово усіма починає сприйматися як проблема, і чому вона стає публічною, а потім виводиться на рівень офіційної політики.

Дійсно, практично пов'язати воедино всі індивідуальні та групові відношення до публічної проблеми вкрай важко а часто просто неможливо. Але суспільні проблеми вимагають чіткого визначення, оскільки від цього залежать багато в чому способи і успіх їх вирішення. У чому ж полягають ті характеристики процесу визначення проблем, які слід враховувати для його оптимізації? По-перше, визначення проблеми має спиратися на об'єктивні характеристики. Проблема повинна отримати суспільне визнання «знизу» і офіційну підтримку «зверху», що вимагає, як правило, визначеного узгодження позицій і балансу сил.

Для виконання цих вимог, необхідно створити декілька передумов:

- проблема повинна бути артикульована досить впливовою групою інтересів і підтримана громадською думкою;
- проблема повинна бути озвучена і поширена в засобах масової комунікації для того, щоб зробити інформацію про неї доступною для населення;
- проблема повинна бути прийнята з боку державних органів влади та переформульована в офіційній площині;
- проблема повинна мати реальний потенціал для розв'язання за допомогою ресурсів і часу, які є у державних органів влади, а також існуючих норм і процедур. Лише тоді проблема є проблемою, коли стосовно неї щось можна зробити.

По-друге, існує ряд «суб'єктивованих» характеристик, які пов'язані з ціннісними орієнтаціями та ідеологічними поглядами, психологічними установками і соціальними знаннями акторів, що беруть участь у визначенні суспільно-політичної проблеми. До «суб'єктивованих» чинників, що впливають на формулювання проблеми, можна віднести наступні:

- плюралізм суб'єктивних бачень і оцінок характеру проблеми, що пов'язане з багатоманітністю інтересів та цінностей задіяних соціальних груп;
- домінуюча роль в офіційному формулюванні проблеми політичної еліта, бізнесу і ЗМІ, які намагаються переформулювати проблему у вигідну для них форму;

- емоційно-психологічне забарвлення проблеми, яке може викликати симпатію чи антипатію, участь або відчуження, занепокоєння або байдужість.

Важливим завданням виступає усвідомлення проблеми, для чого створюється піраміда суспільних проблем, яка дозволяє класифікувати їх на:

- маловідомі, погано зрозумілі;
- нечіткі, відомі вузькому колу;
- широковідомі, що потребують реалізації.

Початкова стадія аналізу та усвідомлення проблеми потребує визначення відмінності між тим, що є нормою та що є проблемою. Для цього здійснюється пошук відповіді на наступні питання:

1. Хто основні діюві особи – зацікавлені групи та, хто найбільш зазнає впливу проблеми.

2. Як виникла проблема, її тривалість.

3. Де межі проблеми, на яку частину країни вона впливає.

Після усвідомлення необхідно здійснити структурування проблеми за такими показниками:

1. Проблемний пошук – визначення кількості респондентів, що формують або аргументують проблему.

2. Формулювання проблеми – конкретне визначення сутності через найзагальніші ознаки.

3. Технічні особливості проблеми – подання проблеми в математичних символах, якщо це можливо.

4. Осмислення проблеми – аналіз інформації про ймовірні наслідки вирішення проблеми.

Український вчений В.Бакуменко виділяє наступні типи суспільних проблем за критерієм структурованості:

1. Добре структуровані проблеми – мають один чи декілька центрів прийняття рішень, невеликий набір альтернатив, консенсус щодо цінностей та повну обізнаність щодо впровадження кожної з альтернатив.



2. Помірно структуровані проблеми – охоплюють одного чи декількох виробників рішень, мають незначну кількість альтернатив, консенсус щодо цінностей та невизначеність щодо наслідків кожної з альтернатив.

3. Слабко структуровані проблеми мають велику кількість виробників рішень та конфлікт стосовно цінностей, альтернатив політики, їх наслідки практично невідомі.

Критеріями відбору проблем для аналізу та вирішення виступають наступні:

- своєчасність – чим ближче настання події, тим важливіше значення розгляду цієї проблеми;
- ймовірність – чим вища ймовірність проблеми, тим важливіший її відбір для аналізу;
- значущість – чи є подія важливим показником суспільних змін;
- величина впливу – чим більшим є вплив проблеми, тим важливіша вона для аналізу.

Дж. Кінгдон пропонував визначати проблеми за допомогою трьох складників:

- зміна загальноприйнятих умов;
- велика увага громадськості до події;
- дієвий зворотний зв'язок під час здійснення програм.

Не дивлячись на визначені передумови, остаточно невирішеним залишається питання, від кого конкретно залежить потрапляння або не потрапляння суспільної проблеми до політичного порядку денного. Це питання було розглянуте американськими науковцями Пітером Бахрахом і Мортонем Баратц. Вони розробили спеціальну концепцію «невирішення», за допомогою якої ними була зроблена спроба дати інтерпретацію процесу утримання порядку денного під контролем елітних угруповань. Контроль за політичним порядком денним входить, на їхню думку, в загальний механізм державного управління, представляючи собою так зване «друге обличчя влади». Американські вчені наголошують, що правляча еліта для контролю порядку денного застосовує засоби, за допомогою яких вимоги змінити традиційний розподіл благ і привілеїв

в даному співтоваристві можуть бути придушені, ще до того, як їх спробують озвучити, можуть бути знищені на вході в систему прийняття рішень, ну, а якщо все це не вдалося виконати, то ці ж вимоги можна викривити або розвалити під час реалізації рішення на завершальних стадіях політико-управлінського процесу. Таким чином, деякі важливі суспільні проблеми можуть бути просто кажучи викинуті з публічного порядку денного, як це було, наприклад, на півдні США в 1950-ті роки XX сторіччя, коли вимоги чорних американців у рівності прав з білими громадянами країни ігнорувалися і не включалися до офіційного порядку денного.

Таким чином, суспільні проблеми, їх формулювання і просування в порядок денний тісно пов'язані з інтересами і цілями основних політичних акторів, які дають їм свою інтерпретацію і планують свої засоби вирішення в тій чи іншій соціальній ситуації. «Ситуація є якийсь фрагмент, виділений в життєвому світі стосовно тієї чи іншої теми, – пише з цього приводу видатний німецький соціолог і філософ Юрген Хабермас. – Тема виникає у зв'язку з інтересами і цілями учасників дії; окреслює релевантну область тематизованих предметів. Індивідуальні плани дій акцентують тему і визначають актуальну потребу у взаєморозумінні, яка повинна бути задоволена в ході інтерпретованої діяльності».

Боротьба за формулювання питання до порядку денного багато в чому пов'язана з політичними конфліктами між зацікавленими гравцями, які повинні в підсумку створити «формулу узгодження інтересів», що обґрунтовує спільну інтерпретацію суспільної проблеми. Без подібних компромісів або консенсусів публічний порядок денний побудувати вкрай важко, оскільки без цього зміст рішення, в ході його підготовки, прийняття і здійснення може бути викривлено або знищено.

Інституційні порядки денні формулюються в різних органах влади, законодавчих і адміністративних, центральних та локально-регіональних з урахуванням політичних стратегій державних і недержавних акторів. Порядки денні діляться за сферами і предметами, повноваженнями і функціями на «горизонтальні» (за сферами влади) і «вертикальні» (за рівнями управління), в

рамках яких відбувається розподіл різних проблем. Тут також дуже важливе місце займає система суспільних пріоритетів, де задається «матриця рангів проблем», що будується на основі сформульованих політичними лідерами стратегічних і тактичних цілей.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні запитання:**

1. В чому полягає сутність та функціональне значення політичного порядку денного?
2. Фази побудови політичного порядку денного за Б.Хогвудом та Л.Ганном.
3. Зміст «циклу підтримки уваги до питання» Е.Даунса.
4. Модель функціонування циклу формування політичного порядку денного американських політологів Р.Кобба і Ч.Елдера.
5. Інституційний та дискусійний порядки денні.
6. Сутність соціально-політичних проблем.
7. Аналіз та усвідомлення проблем.
8. Класифікація проблем за ступенем структурованості.
9. Критерії обрання проблем для аналізу.

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Формальні та неформальні чинники формування політичного порядку денного.
2. Специфіка побудови законодавчого та урядового порядків денних в Україні.
3. Вплив політичної еліти на формування політичного порядку денного.
4. Механізми формування політичного порядку денного.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Підготуйте аналітичну записку «Артикуляція та агрегація соціально-політичних проблем в програмах політичних партій України».
2. Здійсніть ієрархію суб'єктів формування політичного порядку денного.
3. Охарактеризуйте механізм просування конкретної соціально-політичної проблеми до політичного порядку денного.

### **Література:**

1. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К.Г. Вайс / Пер. з англ. Р.Ткачука; Наук.ред. О.Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг / Пер. з англ. В.Шульги. – К.: ВСЕУВІТО, 2003. – 350 с.
3. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
4. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
5. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
6. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
7. Демиденко В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. ( у схемах ): Посібник. – К.: КНТ, 2007. – 440 с.
8. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.
9. Кальниш Ю.Г. Концепти і парадокси політичного аналізу в державному управлінні / Ю.Г. Кальниш // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 147. Т. 159. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 11-18.
10. Маринко Г. И. Управленческий консалтинг: Учебное пособие. – М.: ИНФРА – М., 2009. – 381 с.

11. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
12. Телешун С.О., Ситник С.В. Правові механізми реалізації публічної політики / С. О. Телешун, С. В. Ситник // Державне управління : теорія та практика. – НАДУ, 2010. – Вип.2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/index.htm>
13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
14. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
15. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
16. Birkland T.. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. N.Y; L., 2001
17. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
18. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
19. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
20. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.
21. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.
22. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs. 1993.
23. Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds // *Public Administration*. – 2000. – vol. 78. – №4.

## **Тема 12. ВИРОБЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ АЛЬТЕРНАТИВ РІШЕННЯ**

**Мета:** визначити специфіку та сутнісні характеристики процесу формулювання та вибору альтернатив. З'ясувати змістовні та технологічні складові методів аналізу альтернатив рішення.

**Ключові слова:** альтернатива рішення, методичні підходи до аналізу та вироблення альтернатив рішення, обмеження вибору альтернатив, методи аналізу альтернатив.

### **ЗМІСТОВНИЙ БЛОК**

#### **Основні питання теми**

1. Організаційні складові процесу вироблення альтернатив.
2. Вибір альтернатив.
3. Метод «мозкового штурму».
4. Метод «Дельфі».

#### **1. Організаційні складові процесу вироблення альтернатив.**

Вироблення альтернатив представляє собою складний процес, в межах якого за допомогою обраної методики здійснюється аналіз накопиченої інформації щодо проблеми та пошук ефективних шляхів її вирішення.

У більшості випадків ініціатор аналізу політики має вже вироблені альтернативи. Крім того, окремі особи або групи, які не беруть участь безпосередньо в дослідженнях, можуть запропонувати свої альтернативи. Ініціатор може також вимагати, щоб певні альтернативи не включалися в дослідження.

В конкретних дослідженнях і кількість і зміст альтернатив може бути визначено заздалегідь. У цьому випадку необхідно знати передумови цих рішень (наприклад, тимчасове обмеження: рішення необхідно прийняти в короткий термін). Також може виявитися, що ініціатор проекту бажає запобігти ситуації,

коли використання нових альтернатив поставить під загрозу його власну альтернативу. Подальший аналіз альтернатив ініціатора може виявити приховані граничні умови аналізу політики (наприклад, фінансові обмеження).

В інших випадках аналітик вільний у визначенні кількості та змісту альтернатив в даних межах. Важливим є визначення характеру проблеми чи є вона типовою, чи має унікальний характер:

- типові проблеми стосуються аналогічних (практично ідентичних) політичних проблем. Тут може стати в пригоді досвід аналогічних випадків, коли розроблялися варіанти для схожих проблем. В цьому випадку не потрібно терміново розробляти додаткові нові варіанти, до тих пір, поки працюють традиційні;

- для унікальних проблем іноді можуть бути розглянуті аналогічні ситуації: варіанти які були розроблені для проблеми в зовсім іншій області досліджень.

Необхідно мати на увазі, що вже сформульовані раніше альтернативи можуть з'явитися основою для нових варіантів рішення. Наприклад, вироблені альтернативи можуть бути модифіковані шляхом зміни тих аспектів, які є причиною поганої реалізації альтернативи (особливо це стосується негативних побічних ефектів). У цьому випадку, варіанти можуть бути поліпшені (зменшення витрат, зміна структур фінансування, різні фази реалізації).

Застосовують наступні методичні підходи до аналізу та вироблення альтернатив рішення:

- **Описовий підхід.** Системно-аналітичний опис використовується для нульовий ситуації (або для бажаної ситуації), розкриває можливості і засоби впливу на систему. На основі такого описового матеріалу можна розробляти варіанти рішення

- **Сценарний підхід.** Сценарії використовуються для виявлення невизначених зовнішніх подій, які впливають на проект, але які ними не визначаються. Сценарії управління подіями значною мірою засновані на очікуваних впливах зовнішнього середовища.

- **Динамічний підхід.** Передумовлює аналіз розвитку ситуації в часі. Коли

майже певні варіанти не дають адекватного вирішення політичної проблеми, можна вдатися до формулювання та прогнозування інноваційних шляхів виходу з проблемної ситуації.

## **2. Вибір альтернатив.**

Після формулювання альтернатив здійснюється їх попередній вибір. Ймовірно, що на початковому етапі досліджень виникне надмірна кількість альтернатив. Детальне вивчення всіх можливих альтернатив, для включення їх в остаточний процес прийняття рішення, практично неможливо і потребує великих фінансових витрат. Іншими причинами обмеження кількості альтернатив може бути застосовуваний метод оцінки, тому що деякі методи можуть прийняти до розгляду лише обмежене число альтернатив.

У таких випадках необхідно проводити попередній вибір. Велика кількість альтернатив приводиться до обмеженого числа перспективних рішень. Перше скорочення кількості може здійснюватися шляхом розбиття на групи: схожі альтернативи групуються і розглядаються, як одна альтернатива. На наступних стадіях ці групи можуть бути розділені на варіанти, а в подальшому може проводитися аналіз можливостей цих варіантів, щодо їх здійснення.

Практика показує, що вироблення різних варіантів в значній мірі залежить від даних граничних умов. Можна визначити різні категорії обмежень, які можуть впливати з:

- **раніше встановлених цілей.** Можливі альтернативи можуть не узгоджуватися з вже реалізованими проектами або політикою, або з встановленими тимчасовими рамками. Альтернативи, які ведуть за собою радикальні зміни в політиці можуть призвести до зниження результатів попередньої політики або до надмірних витрат; політики органів влади більш високих рівнів. Особливо це стосується обмеження свободи політики органів влади нижчого рівня центральним управлінням; організаціями того ж рівня. політичної та соціо-економічної навколишнього середовища.



- **очікуваної політичної дійсності**, яка може встановлювати важливі обмеження. Наприклад, політики хочуть бути переобраними, тому вони прагнуть приймати такі рішення, що сподобаються електорату;

- **доступності засобів**. Це найбільш поширена група граничних умов. Це стосується не тільки фінансів, але також можливості набирати спеціалістів, співробітників, наявності природних ресурсів, доступності інформації та необхідних технологій.

Необхідно пам'ятати, що граничні умови та обмеження можуть змінюватися під впливом зовнішнього тиску або ініціатора досліджень. Тому не потрібно надмірно абсолютизувати граничні умови, вдала комунікація з ініціатором дослідження та зацікавленими групами може допомогти зменшити тиск обмежень.

### **3. Метод мозкового штурму.**

Метод мозкового штурму з'явився у Сполучених Штатах Америки у кінці 30-х років XX сторіччя, а остаточно сформувався і став відомий широкому колу спеціалістів з виходом у 1953 році книги А. Осборна "Керована уява", в якій були розкриті принципи і процедури творчого мислення. Саме метод, запропонований А. Осборном отримав назву "Brain-storming" ("мозковий штурм").

У 50-х роках в США був період активного застосування мозкового штурму. Простота методу, відсутність орієнтації на конкретну галузь діяльності призвели до широкого розповсюдження. Звичайною практикою стала організація мозкових штурмів при виникненні нових проблем. Спеціалізовані групи, які працювали на підприємствах і застосовували метод, стали називатися "мозковими центрами". З'явилися фірми, що отримали назву "фабрик думок". Ці фірми займалися вирішенням проблем, поставлених замовником, і мозковий штурм був одним з найбільш широко застосовуваних ними інструментів. Без сумніву мозковий штурм справив значний вплив на розвиток систем управління інтелектуальною діяльністю. Дж. Гелбрейт писав: "Справжнє досягнення сучасної науки полягає в

тому, що знання самих звичайних людей, що мають вузьку і глибоку підготовку, в рамках і за допомогою відповідної організації об'єднуються зі знаннями інших спеціально підготовлених, але також звичайних людей. Тим самим знімається необхідність в особливо обдарованих людях ... "

Структурно метод досить простий. Він являє собою двоетапну процедуру вирішення завдання: на першому етапі висувуються ідеї, а на другому вони конкретизуються, розвиваються.

Наведемо рекомендовану послідовність дій при вирішенні завдань.

1. Продумайте всі аспекти проблеми. Найбільш важливі з них часто бувають такі складні, що для їх виявлення потрібна робота уяви.

2. Відберіть під проблеми для "атаки". Зверніться до списку різних аспектів проблеми, ретельно проаналізуйте їх, виділіть декілька цілей.

3. Обміркуйте, які дані можуть знадобитися. Ми сформулювали проблему, тепер потрібна цілком певна інформація. Але спочатку віддамо себе у владу творчості, щоб придумати всілякі види даних, які можуть допомогти краще за все.

4. Відберіть провідні джерела інформації. Відповівши на питання про види необхідної інформації, перейдемо до прийняття рішення про те, які з джерел слід вивчити в першу чергу.

5. Придумайте всілякі ідеї – "ключі" до проблеми. Ця частина процесу мислення, безумовно, вимагає свободи уяви, не обмеженої критичним мисленням.

6. Відберіть ідеї, які найімовірніше ведуть до вирішення. Цей процес пов'язаний в основному з логічним мисленням. Акцент тут робиться на порівняльному аналізі.

7. Придумайте всілякі шляхи для перевірки. Тут ми знову потребуємо творчого мислення. Часто вдається виявити зовсім нові способи перевірки.

8. Відберіть найбільш ґрунтовні способи перевірки. Приймаючи рішення про те, як краще перевіряти, будемо послідовні. Відберемо ті способи, які здаються найбільш переконливими.

9. Уявіть собі всі можливі області застосування. Навіть якщо наше остаточне рішення підтверджено експериментально, ми повинні мати уявлення про те, що

може статися в результаті його використання в різних областях. Наприклад, кожна військова стратегія остаточно формується на підставі подання про те, що може зробити ворог.

10. Дайте остаточну відповідь.

В технологічному аспекті метод включає в себе два основних етапи:

I. Етап висування (генерації) ідей.

II. Етап аналізу висунутих ідей.

Робота в межах цих етапів потребує виконання декількох основних правил.

На етапі генерації їх три:

1. Заборона критики.

2. Заборона обґрунтування висунутих ідей.

3. Заохочення всіх висунутих ідей, включаючи нереальні і фантастичні.

Для участі в етапі генерації доцільно залучати людей, які відрізняються творчими здібностями, значною швидкістю мислення, легкістю включення в нові ситуації, гнучкістю, здатністю перемикає увагу з одного аспекту діяльності на інші, розширеним полем орієнтування. Для генераторів важливо вміння працювати з уже відомим матеріалом, постійно змінюючи систему критеріїв його оцінки, відмовляючись від традиційних підходів. Уміння на час відійти від звичних установок, обмежень, дозволяє розширити область можливостей, відкритих для розгляду. Зняття тиску досвіду підвищує здатність до пошуку нових ідей. Генератор повинен бути оптимістом, налаштованим на те, що найкраща ідея чекає його попереду.

Під час здійснення етапу генерації ідей учасники розташовуються за великим загальним столом, кожен учасник баче всіх і ніхто не займає домінуючого становища. Окремо виділений тільки ведучий – навпроти його крісла на столі встановлено годинник-таймер. Генератори вільно розташувалися в кріслах. Ідеї висуваються у випадковій послідовності, лише в окремих випадках ведучий організовує порядок їх висунення. Обстановка нагадує дружню бесіду, однак темп висловлювань має бути досить високий. У середньому в хвилину висувається 4-5 ідей-пропозицій. Звичайно, всі висловлювання досить лаконічні, часто це

незакінчені фрази, іноді просто одне кинуте слово. Працює група, яка фіксує усі висловлені ідеї.

У загальному вигляді процес генерації складається з двох важливих складових:

- Висунення ідей, що показують нові напрямки вирішення проблеми;
- Висунення ідей, розвиваючих вже наявні напрямки.

Ідеї, висунуті на етапі генерації, оформляються в протоколі, в якому відбувається їх первинна розшифровка. Вона полягає в розширеному викладенні висловлювань учасників, надання їм чіткої, завершеної форми. На цьому етапі генерації завершується.

На етапі аналізу ідей основне правило: виявити раціональну основу в кожній запропонованій ідеї. Етап аналізу протікає протягом тривалого часу, займає іноді декілька днів. Протягом усього цього часу відбувається певна кількість операцій, пов'язаних з аналізом ідей, висунутих на етапі генерації. Ця послідовність операцій представлена на рис. 12.1:



Рис. 12.1. **НАЗВА**

Узагальнення ідей здійснюється для виключення зовнішніх, відволікаючих, іноді емоційно яскравих моментів, заміною їх на нейтральні конструкції.

Тренування подібного вміння дуже важливе не тільки для аналітиків, оскільки дозволяє спокійно і конструктивно підходити до будь-яких пропозицій, висловлювань. Виявлення раціональної основи забезпечує порівняння між собою не "оболонок", не зовні вираженої форми, а внутрішньої суті пропозицій, дозволяє проводити їх класифікацію. У процесі класифікації часто відбувається доповнення системи принципів, висунутих генераторами.

Важливим аспектом ефективності методу «мозкового штурму» є професіоналізм ведучого, який повинен виконувати наступні дії:

- приймати рішення про доцільність застосування мозкового штурму для вирішення конкретного завдання;
- проводити відбір учасників;
- навчати учасників необхідним прийомам роботи;
- формулювати проблему з урахуванням кваліфікації та особистісних якостей учасників етапу генерації ідей;
- забезпечувати діяльність учасників під час етапів генерації та аналізу ідей;
- проводити класифікацію та оцінку ідей;
- проводити аналіз підсумків штурму, використовувати їх для саморозвитку.

#### **4. Метод "Дельфі".**

Метод був розроблений співробітниками американської фірми "Ренд корпорейшен" О. Холмером, Т. Гордоном та ін.. Мета методу – отримання узгодженої інформації високого ступеня достовірності від групи експертів, тобто підвищення ступеня достовірності колективних експертних оцінок. У методі "Дельфі" здійснюється процедура, яка забезпечує обмін інформацією про аргументи та відповіді, без безпосередньої взаємодії експертів один з одним. Прямі дискусії експертів замінюються індивідуальними опитуваннями, що проходять за певною програмою в кілька етапів. Метод "Дельфі" дозволяє зменшити вплив притаманного експертам конформізму, надмірного впливу авторитетів, усунути можливі конфліктні ситуації, атмосферу емоційного

дискомфорту. Вважається, що метод "Дельфі" найбільш вдалий, якщо до роботи залучаються експерти, компетентні не по всій проблемі, а по її різним складовим. Послідовність проведення експертизи за методом "Дельфі" включає наступні елементи:

- формування постійної робочої групи, яка забезпечує збір та узагальнення думок експертів;
- вибір необхідних для дослідження кількості та складу експертів;
- складання анкети, в якій вказуються основні і допоміжні питання;
- створення умов проведення експертизи;
- проведення опитувань експертів згідно з визначеною методикою;
- узагальнення експертних висновків та видача рекомендацій з досліджуваної проблеми.

Питання формулюються таким чином, що відповіді на них обов'язково повинні даватися в кількісній формі. Зібрані відповіді піддаються статистичній обробці. Отримані узагальнені відповіді розсилаються кожному експерту з проханням переглянути і уточнити свій висновок, якщо він вважатиме за необхідне. Ця процедура повинна повторюватися кілька разів. Розглянемо основні етапи опитування експертів:

1. Уточнення об'єкта опитування (модель об'єкта, список параметрів моделі, формулювання запитань, склад групи експертів) та отримання нових думок, рекомендацій, нових підходів до розв'язуваної проблеми. На даному етапі використовуються питання відкритого типу (якісні). Мета даного етапу – зібрати всю об'єктивну інформацію про досліджуваний об'єкт, процес або ситуацію і виділити найбільш істотні характеристики та обмеження.

2. Імовірнісна оцінка робочої моделі, її характеристика, фактори, що впливають на неї. На цьому етапі, як правило, отримують від експерта всю інформацію, необхідну для вироблення рішення, але ця інформація в ряді випадків не може бути використана через неузгодженість експертних оцінок.

3. Узгодження оцінок експертів. На відміну від попередніх цей етап може повторюватися кілька разів, поки не буде досягнута достатня узгодженість думок групи експертів.

Після кожного етапу проводиться збір, статистична обробка та аналіз результатів опитування. Відповіді групуються за ознаками, проводиться упорядкування отриманих оцінок. Потім знаходяться медіана і розмах – величина, що вимірює на числовій шкалі відстань, у межах якої беруться оцінки. Цей інтервал містить 50% всіх оцінок; він не включає в себе 25% найвищих та 25% найнижчих оцінок (такий тип ділення шкали називається поділом за допомогою кватилей).

Перед кожним наступним етапом експертів інформують про результати попереднього і у разі виходу їх оцінок за величину прийнятого розмаху пропонують обґрунтувати свою думку (анонімно). З отриманими даними знайомлять всіх експертів і пропонують їм переглянути, а при необхідності і виправити попередні відповіді. Результати опитування обробляються і знову доводять до відомості всієї групи експертів з подальшим переглядом оцінок. На практиці досить, як правило, трьох етапів для отримання добре узгоджених оцінок експертів.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Сутність та специфіка вибору альтернатив рішення.
2. Основні методичні підходи до аналізу та вироблення альтернатив рішення.
3. В чому полягає зміст описового підходу до вироблення та аналізу альтернатив рішення?
4. Сутність сценарного підходу вироблення та аналізу альтернатив.
5. Динамічний аналіз розвитку проблемної ситуації в часі.
6. Чинники та обмеження процесу вибору альтернатив.

7. Застосування методу «мозкового штурму» для аналізу і обрання альтернатив рішення.

8. Операційна схема застосування методу «мозкового штурму».

9. Метод колективних експертних оцінок в контексті процедури аналізу та вибору альтернатив рішення.

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Виникнення та формування методу «мозкового штурму».

2. Основні етапи аналізу та вибору альтернатив за допомогою методу «мозкового штурму».

3. Характеристика методу «Дельфі».

4. Основні етапи аналізу проблеми за методом «Дельфі».

### **Дискусія на тему: «Розробка та аналіз альтернатив рішення».**

На початку заняття група за допомогою ведучого обирає проблему державної політики, щодо якої будуть розроблятися альтернативи вирішення.

Далі відбувається групова дискусія під керівництвом ведучого щодо такого питання: «Запропонуєте можливі варіанти вирішення зазначеної проблеми».

Ведучий записує всі відповіді на дошці. Обирається до 4 найбільш реалістичних альтернатив.

### **Ділова гра: «Застосування методу «мозкового штурму» до аналізу та обрання альтернативи виборчого закону в Україні».**

Сценарій проведення:

#### **Перший етап.**

Крок 1:

— Вступ. Презентація проблем, визначення завдань.

— Формулювання проблем, завдань, задач (через проміжок часу в 5—10 хв).

Крок 2:

— Висловлення думок, ідей.



— Реєстрація ідей.

### **Другий етап.**

Крок 3:

— Обґрунтування власної ідеї тими, хто висловив пропозиції щодо розв'язання проблеми.

— Загальна дискусія над запропонованими ідеями (правильність, реальність, оригінальність)

— Остаточний вибір найкращої ідеї.

Крок 4:

— Обґрунтування остаточного вибору.

— Підсумовування проведення заняття, підкреслення моментів, що мають важливе навчально-методичне значення.

### **Література:**

1. Аналіз державної політики та прийняття рішень парламентом України у здійсненні конституційних функцій: Посібник / В. А. Гошовська, П. В. Мироненко, М. М. Газізов, О.З. Босак. – К. : НАДУ, 2010. – 88 с.

2. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.

3. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.

4. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.

5. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.

6. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.

7. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.

8. Коваленко А.О. Політичний аналіз і прогнозування / А.О. Коваленко. – К.: Наук. світ, 2002. – 201 с.
9. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
10. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
11. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
12. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
13. Birkland T. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. N.Y; L., 2001
14. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
15. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
16. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
17. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.

## Тема 13. РАЦІОНАЛЬНІСТЬ ВИБОРУ АЛЬТЕРНАТИВ РІШЕННЯ

**Мета:** проаналізувати типи та чинники раціональності альтернатив рішення, визначити критерії та алгоритм ефективності прийняття рішень.

**Ключові слова:** раціональність альтернатив, тип раціональності альтернатив, ідентифікація та ранжування проблем, аргументований вибір, критерії раціональності

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Типи та чинники раціональності альтернатив рішення.
2. Алгоритми ефективності прийняття рішень.

#### 1. Типи та чинники раціональності альтернатив рішення.

Переважає більшість варіантів вибору альтернатив рішення є складними та стосується багатьох чинників впливу. Можна назвати такі типи раціональності:

**1. Технічний.** Аргументований вибір на основі порівняння альтернатив-стратегій відповідно до їх здатності запропонувати технічно ефективне вирішення суспільних проблем.

**2. Економічний.** Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив відповідно до їх здатності запропонувати економічно ефективне вирішення суспільних проблем.

**3. Юридичний.** Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив відповідно до їхньої правової відповідності встановленим суспільним правилам і нормам.

**4. Соціальний.** Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив відповідно до їх здатності підтримувати чи поліпшувати соціально вагомі для суспільства інститути.

**5. Субстантивний.** Аргументований вибір на підставі порівняння альтернатив відповідно до їхніх різноманітних форм раціональності для створення найсприятливішого вибору.

В. Тертичка визначає, що характерною особливістю всіх цих форм раціональності є аргументований вибір, що ґрунтується на чітких правилах і таких принципах теорії вичерпної раціональності, за якою індивідуальний чи колективний виробник рішень повинен:

1. Ідентифікувати суспільну проблему як важливу для решти учасників процесу.
2. Ранжувати всі цілі, досягнення яких може подаватися як вирішення проблеми.
3. Визначити усі альтернативи, здатні зробити внесок в досягнення кожної цілі.
4. Передбачити всі обставини, які виникатимуть внаслідок обрання кожної альтернативи.
5. Порівняти кожну альтернативу з точки зору її значення для досягнення кожної цілі.
6. Обрати альтернативу, яка максимізує досягнення цілей.

Теорію вичерпної раціональності критикували прибічники теорії обмеженої раціональності (Г.Саймон). Раціональність вибору завжди обмежується практичними обставинами, в яких він здійснюється. Прибічники цього підходу пропонують концепцію задовольняючої поведінки. Задовольняюча поведінка розглядається як персоніфікований вибір, що максимізує цінність результату й водночас визначає обмеження, що визначаються цінністю інформації.

Раціональність прийняття політичного рішення обмежується конфліктністю багатьох соціальних цілей, а також багато аспектний та ієрархічний характер соціальних інтересів. Структурні передумови раціональності полягають в наступному:

1. Рівень соціальної конфліктності в суспільстві.
2. Ступінь демократичності держави.

3. Тип організаційної структури політичних партій, яка представляє собою зв'язуючу ланку між органами державної влади та громадянами.

4. Рівень та інституціональні умови політичної активності громадян.

При розробці рішення аналітикам та структурам, що приймають рішення необхідно уникати практичних пасток – конфліктних ситуацій, глухих кутів, тощо. Практика прийняття політичних рішень виробила декілька правил, які сприяють уникненню протистояння і конфронтації, досягнення компромісу під час узгодження альтернатив:

1. Не варто шукати найдосконаліший варіант рішення. Малоімовірно, що один якийсь варіант буде ідеально підходити для всіх цілей.

2. Недоцільно створювати штучне протистояння варіанта, який ви захищаєте вигаданим, сфабрикованим непривабливим варіантам. Це може підірвати довіру до розробника рішення. Загальним правилом для цього варіанта є: неоднозначна реальність є кращою, ніж штучна визначеність, тобто краще мати багато творчого хаосу, ніж упорядкованої імітації діяльності.

3. Не варто вибирати пріоритетний варіант рішення до того, поки не зроблена оцінка всіх можливих варіантів. Слід бути об'єктивним при аналізі кожної альтернативи досягнення поставленої мети.

4. Необхідно уникати альтернатив під загальною назвою робіть усе. Або кухонних альтернатив. При виборі альтернативи рішення слід йти від абстрактного до конкретного.

5. До переліку альтернатив необхідно віднести альтернативу статус-кво, тобто таку, що не передбачає ніяких змін.

6. Альтернативи-стратегії повинні відповідати наявним ресурсам, мати юридичні повноваження й контрольні змінні.

Важливим аспектом є визначення ресурсних центрів, які допомагають формулювати альтернативи:

1. Структури державних інституцій та адміністративних установ.

2. Персонал адміністративної установи, діяльність якої пов'язана з прийняттям рішення.

3. Індивіди та групи поза державними інституціями, громадські та недержавні організації, групи інтересів ЗМІ.

4. Аналогічні підходи інших установ до подібної проблеми.

5. Брейн-стормінг, як поширений та ефективний метод для альтернатив-стратегій.

6. Пілотні програми-проекти нових підходів.

7. Ґрунтовне обміркування – осмислення-усвідомлення проблеми.

Вчені виділяють наступні передумови прийняття ефективного рішення:

1. Оптимізація підготовки та прийняття рішення, яка визначає – виконання прийнятих правил і порядку; обов'язковість урахування наукових рекомендацій; активне використання творчого потенціалу членів політичної команди.

2. Визначення критеріїв прийняття рішення: ясність та практичність критеріїв відбору для всього колективу; практична значимість критеріїв.

3. Оптимізація інформаційної основи прийняття рішення: достатність в інформації даних про причинно-наслідкові зв'язки, функціональні ознаки; достовірність та оперативність інформації.

Ключовою властивістю ефективного рішення слід вважати обов'язкову наявність альтернатив, які забезпечують доцільність та усвідомленість їх вільного вибору.

## **2. Алгоритми ефективності прийняття рішення.**

Формальною підставою прийняття ефективних рішень є використання алгоритму, узагальнюючого досвід у прийнятті управлінських рішень значною кількістю успішних установ.

В основі взятого для розгляду алгоритму лежить процедура, розроблена американськими дослідниками Л. Планкеттом і Г. Хейл, що включає в себе виконання наступних пунктів.

### **1. Визначення цілі і напрямку у вирішенні проблемної ситуації.**

Визначення цілі, напрями у вирішенні проблемної ситуації має проводитися в тому ж порядку, що і реалізація стратегічної мети. При реалізації дрібних проектів мета у вирішенні проблемної ситуації і стратегічна мета, як правило, збігаються.

**2. Формулювання критеріїв рішення.** При встановленні критеріїв рішення мають бути вироблені такі контрольні показники, які максимально повно охоплювали б найкращі умови реалізації поставленої мети. Наприклад, при виборі місця для розміщення громадської приймальні повинні бути враховані такі умови, які приймають значення критеріїв: мінімальна площа приміщення, максимальні витрати (розміри орендної плати), місцезнаходження (включаючи під'їзні шляхи, автостоянку і т.д.).

### **3. Поділ критеріїв щодо обмежень та бажаних характеристик.**

Виділяються бажані характеристики та обмеження, критерії прийняття рішення з точки зору ставлення до них суб'єкта управління. Встановлення цифрових значень мінімальної площі, максимальних витрат, характеру місцевості якраз і виступають обмеженнями, що визначають практичний діапазон вибору в ухваленні рішення, пов'язаного з проблемою вибору місця для оренди приміщення. Бальні значення бажаних характеристик, що приймаються з метою ефективного прийняття рішення, можуть бути розподілені між різними критеріями: близькістю до постачальників продукції, легкістю під'їзду клієнтів, розташуванням у великій промисловій зоні з інтенсивним рухом, мінімальними витратами на будівництво і завезення обладнання і пр.

**4. Вироблення альтернатив.** Альтернативи є ключовим компонентом ефективного вирішення. Ефективність рішення багато в чому визначається тим, з якої кількості альтернативних варіантів вибрано даний варіант рішення. Відсутність альтернативних варіантів свідчить або про недостатню поінформованість особи, яка приймає рішення, або про дефіцит часу, відведеного на ретельну перевірку емпіричної бази для цього рішення. А це підвищує ступінь

ймовірності хибності в ухваленні рішення, ускладнює вибір оптимального варіанту.

При виробленні альтернатив необхідне дотримання наступних вимог:

- альтернативи повинні взаємно виключати одна одну;
- альтернативи повинні припускати максимальні відмінності по виділених критеріях;
- альтернативи повинні бути однаково ймовірні.

**5. Порівняння альтернатив.** Для того щоб здійснити успішний вибір альтернативи необхідно, щоб усі можливі варіанти рішень були розділені по одній підставі і були сумісні один з одним. Альтернативні варіанти управлінських рішень повинні приводитися в порівнянний вид з кількох факторів: часу, якості об'єкта, масштабу (обсягу) виробництва об'єкта, очікування матеріальної вигоди, відповідності профілю діяльності організації, залучення додаткової інформації, а також фактору ризику та невизначеності.

При цьому порівнянність альтернативних варіантів управлінського рішення повинна відповідати ряду правил:

- кількість альтернативних варіантів має бути не менше трьох;
- в якості базового варіанту рішення має прийматися останній за часом варіант. Решта варіантів включаються до базового за допомогою коригувальних коефіцієнтів;
- формування альтернативних варіантів має відображати весь можливий спектр можливостей.

Після цього виробляються і порівнюються альтернативи в прийнятті рішення. За основу порівняння береться питання про те, яка альтернатива найкраще відповідає даним критерієм. З урахуванням цієї обставини кожній альтернативі присуджується свій бал, в значення якого входить характер можливих наслідків прийнятого рішення. Оцінка кожної альтернативи може бути здійснена щодо кожного з критеріїв за порядковою (рангової шкалою). Ефективність вибору становлять не тільки оцінка альтернативи за основними критеріями, а й допустима ступінь ризику.



**6. Оцінка ризику.** Ризик – це ситуативна характеристика діяльності соціальних суб'єктів, яка полягає в невизначеності її результату і настанні несприятливих наслідків. Розгляд сутності ризику можливо як в статичному, так і в динамічному сенсі.

В статичному сенсі сутність ризику полягає в способі його вираження, диференціюється залежно від сфери його заломлення. Відповідно до цього розуміння ризику підрозділяється на різні види: економічний, соціальний, політичний, екологічний, фінансовий і пр.

**7. Вибір альтернативи.** Головним питанням в проведенні процедури вибору альтернативи є критерій такого вибору, відповідно до якого задаються пріоритети в прийнятті управлінських рішень. До характерних для оптимального вибору альтернативного рішення критеріїв можна віднести надійність, технологічність, оперативність, екологічність, економічність, продуктивність, якість, корисність і пр. При виборі кращої альтернативи слід дотримуватися наступних правил:

- в плані реалізації обирається та альтернатива, яка має в своєму розпорядженні максимальну кількість експертних балів за виділеним критерієм;
- обирається та альтернатива, яка має оптимальний баланс між ефективністю і ризиком;
- в плані реалізації рішення обирається та альтернатива, яка передбачає максимально повну згоду експертів з виділеним критерієм.

**8. Аналіз плану реалізації рішення.** Головне призначення аналізу плану полягає в тому, щоб уявляти собі критичні етапи в реалізації прийнятого рішення. Якщо оптимальне рішення буде прийнято, але не передбачений механізм його реалізації та не враховані можливі фактори, що перешкоджають цій реалізації, то результати прийняття такого рішення будуть негативні. У зміст аналізу плану слід включити такі розділи:

- короткий виклад плану;
- перерахування і розгляд етапів плану з виявленням критичних моментів;

- виявлення потенційних проблем та можливостей;
- визначення найбільш ймовірних причин основних потенційних проблем та можливостей;
- вироблення попереджувальних або сприяючих заходів;
- вироблення додаткових заходів;
- розробка умов для введення в дію заходів.

Таким чином, завершується процедура прийняття рішення, змодельована на основі узагальнення досвіду у прийнятті ефективного рішення. При визначенні критеріїв прийняття ефективних рішень необхідно враховувати не тільки алгоритм, який узагальнює відповідний досвід, а й способи практичного втілення прийнятих рішень у життя. Успішність рішення може бути оцінена з трьох боків, які відповідають стадіям процесу прийняття рішення: розробки, прийняття і реалізації. В процесі розробки рішення головна увага приділяється оцінці проблемної ситуації, стосовно якої проводиться вибір оптимального рішення. Ключовим критерієм ефективності вирішення на цій стадії є повнота викладення проблемної ситуації, адекватність засобів її вираження, що випереджають вибір найкращого варіанту впливу на проблему.

Наступна стадія безпосереднього ухвалення рішення передбачає організацію обліку всіх можливих варіантів в ухваленні рішення, прогнозування очікуваних вигод і ризиків у разі того чи іншого вибору. На стадії реалізації рішення ефективність досягається залученням організаційних і технологічних ресурсів, можливістю виконання рішень, кваліфікацією персоналу, відповідального за це виконання, а також наявністю умов, здатних вплинути на результат.

У ході розробки рішень самим важливим є формулювання критеріїв, оцінка їх значущості по відношенню один до одного, що дозволяє адекватно оцінити кожен з альтернатив вирішення проблемної ситуації. Основними вимогами, що пред'являються до оцінки ефективних рішень, є:

- **рішення має бути обґрунтованим.** Будучи обраним з переліку можливих альтернатив, воно повинно враховувати вплив усіх покладених в основу її вибору критеріїв;

- **рішення має бути реальним,** тобто здатним бути реалізованим. Реалізм рішень може забезпечуватися послідовним розкладанням складних рішень на прості;

- **рішення має бути своєчасним,** тобто прийматися в той момент, коли його виконання особливо доцільно;

- **рішення має бути гнучким.** Гнучкий характер рішень надається здатністю змінювати алгоритм його прийняття при зміні внутрішніх і зовнішніх умов;

- **рішення має приносити максимальну вигоду,** яка може складатися або з отриманого за його результатами прибутку, або скорочення часу на проведення робіт, або виконання прийнятих норм і стандартів.

Б. Литвак пропонує наступні складові оціночної системи альтернатив рішень:

- перелік критеріїв, що характеризують об'єкт прийняття управлінського рішення;
- оцінка порівняльної важливості критеріїв;
- шкали для оцінки проектів за критеріями;
- формування принципу вибору.

Для створення механізму оцінки ефективних програм доцільно використовувати оціночну систему, покликану закласти в процедуру оцінки об'єктивні і принципово порівнянні один з одним варіанти вирішення проблеми.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Сутність раціональності політичних рішень.
2. Які виділяються типи раціональності альтернатив рішень?

3. Чинники, що впливають на процес прийняття раціонального рішення.
4. Правила обрання раціональних альтернатив.
5. Критерії прийняття оптимального рішення.
6. Сутність алгоритму прийняття ефективних рішень за визначенням американських дослідників Л. Планкетта та Г. Хейла.
7. Основні вимоги, що пред'являються до оцінки ефективних рішень.

#### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Характеристика основних чинників прийняття ефективного рішення.
2. Теорії обмеженої раціональності та задовольняючої поведінки.
3. Технології оцінки ризиків в процесі прийняття раціонального рішення.
4. Критерії прийняття ефективних рішень.

#### **Логічні та творчі завдання:**

1. Підготуйте есе на тему: «Порівняльна характеристика теорій раціональності політичного рішення».
2. Проаналізуйте вплив на суспільство рішення про проведення виборів до Верховної Ради України за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.
3. Для конкретної соціально-політичної проблеми оберіть 2-3 альтернативи та порівняйте їх за універсальними критеріями раціональності.

#### **Ділова гра: «Аналіз можливих наслідків альтернатив рішення».**

Учасники розбиваються на групи по 4-5 осіб. Групи працюють із варіантами рішення (від двох до чотирьох варіантів), визначеними під час проведення попередньої дискусії. Варіанти рішення записуються на видному місці.

Групи виконують такі завдання:

1. Визначити цілі державної політики щодо вирішення проблеми, яка розглядається.
2. Визначити критерії оцінки ступеня досягнення запланованих цілей.

3. Оцінити вплив кожного варіанта на досягнення цілей за визначеними критеріями.

4. Презентація оптимальної альтернативи рішення у вигляді відповідей на такі запитання:

1. Який очікуваний вплив альтернативи рішення у термінах економічних, соціальних і екологічних наслідків?

2. Вкажіть позитивні й негативні впливи, прямі й непрямі, включаючи впливи поза сферою регулювання (поза регіоном, країною). Якісний опис відповідного впливу і, якщо можливо, його кількісна оцінка.

3. На які соціальні групи, сектори економіки чи регіони впливатиме запропонований до розгляду варіант?

4. Чи існує потенційний конфлікт між економічним, екологічним і соціальним впливом?

5. Вкажіть на невизначеність і як можна вплинути на очікуваний результат через зміни в параметрах (запропонованих механізмах, інструментах).

6. Визначите, які впливи (ефекти) імовірно зміняться з часом і яким чином.

7. Які результати, ризики й обмеження використання запропонованого варіанта?

### **Література:**

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.

2. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.

3. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.

4. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.

5. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
6. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
7. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії / С. О. Телешун // Трибуна. – 2010. – № 7–8. – С. 8–11.
8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
9. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70.](#)
10. [Тертичка В. Інструменти суспільної політики та практика застосування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Спецвипуск: Політичні технології. – С.33-41.](#)
11. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
12. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
13. Birkland T.. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. N.Y; L., 2001
14. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
15. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
16. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
17. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.

## Тема 14. ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

**Мета:** визначити специфіку та функції етапу впровадження політики, проаналізувати інструменти та методи впровадження рішень. З'ясувати зміст, сутнісні характеристик та умови реалізації різних моделей впровадження державно-політичного рішення.

**Ключові слова:** впровадження політики, суб'єкти впровадження, моделі впровадження, обмеження ефективного впровадження рішень.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Сутність та структура впровадження політики.
2. Інструменти та методи реалізації політичних рішень
3. Моделі впровадження політики.

#### 1. Сутність та структура впровадження політики.

Етап впровадження рішення представляє собою дуже важливий та відповідальний компонент процесу реалізації політики. **Сутність впровадження** можна висловити через наступні визначення:

- система дій окремих осіб, що обмежена певним середовищем та інституціональним контекстом, в якому вони виконують свої заходи;
- процес переговорів між тими, хто відповідає за введення рішення і тими, хто контролює ресурси;
- процес взаємодії між сукупністю цілей і заходами, спрямованими на їх досягнення.

В цілому цей етап характеризується зростанням конфліктності, оскільки рішення, які відповідають інтересам не всіх суб'єктів політики повинні виконуватися. Тут можуть виникати різноманітніші реакції та ускладнення – від

прямого протистояння – до «викривлення» рішення в необхідному напрямку. Особливість процесу впровадження рішення полягає також в розширенні числа учасників управлінського циклу за рахунок залучення об'єкту управління та безпосередніх виконавців. Необхідно пам'ятати про те, що реалізація рішень різко підвищує роль виконавчих органів, що може приводити до виходу за межі їх повноважень.

В межах етапу впровадження виділяють два субетапи:

1. Підготовка реалізації цілей, аналіз плану дій, пошук та знаходження ресурсів для реалізації завдань.
2. Оперативне управління реалізацією цілей, уточнення рішень у зв'язку з розвитком ситуації, контроль та використанням ресурсів та ін..

Важливою умовою виступає те, що усі рішення, що необхідно реалізувати повинні мати директивну та легітимну форму. Вони повинні включати в себе відповідальність конкретних осіб за реалізацію, а також мати адресний характер, спрямованість на інтереси певних соціальних груп.

Впровадження потребує вертикалі «згори-донизу», системного контролю та зв'язку, ресурсів для цієї роботи, а також урахування таких провідних чинників:

1. Кількість установ, задіяних у впровадженні.
2. Наявність груп інтересів, на яких безпосередньо чи опосередковано вплине впровадження рішення.
3. Міра загрози рішення інтересам груп, владі, пільгам чи привілеям.
4. Міра впливу рішення на існуючу кількість чи якість робочих місць.
5. Професіоналізм та практичний досвід персоналу, що реалізує рішення.
6. Чіткість визначення фінансових та інших ресурсних джерел рішення.
7. Рівень уваги громадської думки до рішення.

## **П. Сабат'єр сформулював так званий «ефект впровадження»:**

- чіткі і послідовні цілі, які можуть забезпечити стандарти оцінювання ресурсів;
- легітимність структур впровадження: підтримка тих, хто реалізує рішення та адресних груп;



- професіоналізм тих, хто впроваджує;
- підтримка груп інтересів у законодавчій та виконавчій владі.

Впровадження як система розглядається як проблема контролю та координації. В цьому аспекті ефективне впровадження залежить від наступних елементів:

- визначення цілей та формулювання плану;
- моніторинг виконання плану;
- порівняльний аналіз того, що відбулося та того, що заплановано;
- коректування впровадження з метою компенсації невдач.

Після того, як державне рішення утверджене і підписане, оприлюднене і опубліковане, даний правовий акт набуває чинності. Тепер рішення стає державним документом, який повинен бути прийнятий до практичного застосування і обов'язкового виконання. З цієї миті і починається фаза здійснення державного рішення, пов'язана з механізмом забезпечення реалізації його положень і контролю за ходом виконання прийнятого правового акту.

## **2. Інструменти та методи реалізації політичних рішень**

Для організації реалізації рішення необхідні три групи методів:

1. **Організаційно-розпорядчі**, що засновуються на нормативних вимогах, наказах, розпорядженнях

2. **Методи опосередкованого впливу**. Створення оптимальних умов для виконання рішення.

3. **Соціально-психологічні**. Створення сприятливого клімату в організації.

Серед методів впливу на процес впровадження рішення виділяють наступні:

1. Силевий вплив.
2. Наказ.
3. Непряма вказівка.
4. Процедурне маневрування.
5. Ресурсне стимулювання.

6. Інформаційно-психологічне маніпулювання.

7. Раціональна аргументація.

Л.Пай пропонує такі методи впровадження політики:

1. **Ефектор** – намагання уряду змусити громадян змінити свою поведінку через розповсюдження певної інформації, переконуючи, радячи.

2. **Детектор** – соціологічне обстеження з метою з'ясувати думку громадян та залучити їх до участі в виконанні рішень.

3. **Регулювання** – використання механізмів дозволу та обмеження.

4. **Адміністративний вплив** – державний примус.

5. **Обслуговування** – надання соціальних послуг.

6. **Маніпулювання** – інформаційний вплив.

Відомі американські політологи Дж. Прессман і А. Вілдавські дають наступне визначення поняття «реалізація рішень», маючи на увазі під останнім «процес взаємодії сукупності цілей з набором акцій, які запроваджуються в життя адекватно досягненню цих цілей». Досить близько підходить до даної дефініції В. В. Лобанов, визначаючи реалізацію державних рішень як постійний, динамічний і планомірний процес використання ресурсів для досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади, і перш за все виконавча влада, а також інститути цивільного суспільства.

На думку Р. Ріплі и Г. Франкліна, механізм реалізації (або адміністрування) рішень включає гравців, організації, процедури і техніку, що дозволяє досягти необхідних результатів в поставлених цілях.

Отже, спочатку постає питання про соціальну мережу механізму реалізації публічних рішень, який пов'язаний із з'ясуванням того, хто і як виконує раніше прийняті керівниками державні акти. Перше, що приходить в голову, так це те, що роботу з реалізації рішень здійснюють відповідальні за неї чиновники-виконавці. Дж. Андерсон з даного питання зауважує, що в сучасних політичних інститутах «державна політика здійснюється в основному в рамках комплексної системи адміністративних агентств, які тепер часто називаються бюрократією». Звичайно, саме бюрократам, як працівникам органів виконавчої влади, належить ключова

роль в процесі реалізації державних рішень. Але важливою складовою цього процесу є також адресні групи державного рішення, їх політико-правова культура та лояльність до висунутих у рішенні вимог.

На початку 1970-х років ХХ сторіччя цілий ряд американських учених (М.Дертік, Дж. Прессман, А. Вілдавські, Ю. Бардачта ін.) виявили так звану «випадаючу ланку» в ланцюжку політико-управлінського процесу, пов'язану з відсутністю будь-яких спеціальних досліджень фази реалізації, або «імплементатії», публічних рішень. Ця фаза повинна, сполучати в єдиний цикл, з одного боку, процеси підготовки і затвердження рішень, а з іншого – процеси підбиття підсумків здійснення прийнятих раніше проектів. Крім усього іншого тут було виявлено немало парадоксів політико-управлінського процесу, коли, наприклад, спочатку приймався один дизайн рішення, а в ході його реалізації мети і завдання прийнятого дизайну замінювалися іншими або ж значно коректувалися.

Після аналізу всієї складності реалізації рішень, виникає запитання: що ж потрібно для ефективної імплементатії політичних рішень. На це запитання спробували відповісти американські дослідники П. Сабатер та Д.Мазменіан. Вони намагалися проаналізувати певні умови, за яких політичне рішення, закони чи інші державні акти, що мають на меті важливі зміни в політиці зможуть дійсно досягнути своєї мети. Таких умов вони виділяють п'ять:

- проект має базуватися на глибокій теорії відносних змін у цільовій групі, яка своїми діями повинна досягнути кінцевої мети рішення;
- статутні чи інші базові політичні рішення мають містити в собі недвозначні політичні директиви. Структура імплементатійного процесу повинна задовольнити цільову групу, а сам процес сприйматися, як бажаний;
- лідер імплементатійного процесу повинен бути професійним керівником, відрізнятися певною політичною майстерністю для здійснення встановлених законом цілей;
- протягом імплементатійного процесу активними прихильниками програми мають бути групи виборців і хоча б декілька представників законодавчої

влади (або голови виконавчої влади), при умові, що судова влада буде нейтральною або підтримуватиме цей проект;

- важливо, щоб відносні пріоритети статутних цінностей не руйнувалися появою конфліктної громадської політики чи змінами в соціально-економічній політиці, що в свою чергу може призвести до руйнування теорії статуту та політичної підтримки.

В ході вирішення цих складних проблем, наукових досліджень, які проводилися в США і Західній Європі, поступово склалися дві основні моделі для інтерпретації процесу реалізації державних рішень: «зверху-донизу» і «знизу-догори».

### **3. Моделі впровадження рішення.**

Першою за часом була розроблена модель «зверху-донизу». У 1973 році професори Каліфорнійського університету (Берклі) Дж. Прессман і А.Вілдавські опублікували результати свого дослідження в області реалізації федеральної програми підтримки місцевої економіки і зайнятості населення в муніципалітеті Окленда в монографії «Реалізація». В кінці 1960-х років Уряд США спробував втілити в життя масштабну і амбітну програму «Велике суспільство», складовою частиною якої були галузеві і регіональні програми соціально-економічного розвитку, і зокрема програма зайнятості населення, створення нових робочих місць для американських «етнонаціональних меншин». Прессман і Вілдавські вибрали як об'єкт для проведення «кейс-стади» реалізації цієї програми общину Окленду, що знаходилася недалеко від університетського кампусу.

В результаті дослідження був зроблений висновок про те, що офіційно продекларовані у федеральній програмі завдання були або не виконані, або сильно змінені, не дивлячись на достатньо сприятливі початкові умови і великий обсяг виділених ресурсів. У результаті будівництво в Окленді не було завершено, виділення кредитів уряду місцевому будівельному бізнесу було припинено, а кількість робочих місць, що з'явилися, виявилось, на подив, скромним.

Пошук причин такого становища привів до формулювання наступних тверджень. По-перше, всяке державне рішення в процесі його здійснення повинне містити чітку характеристику початкових умов і поставлених цілей, дій з їх реалізації і прогнозованих наслідків. Звідси витікає дуже важливий висновок про те, що в ході ухвалення і реалізації рішень повинні бути точно визначені і строго дотримані основні цілі проекту. Вони не можуть кардинальним чином мінятися при переході від фази прийняття публічного рішення до етапу його реалізації. Крім того, визначивши політичні цілі «вгорі», важливо проконтролювати їх послідовне проведення в життя виконавцями «внизу».

По-друге, Дж. Прессман і А. Вілдавські визначили, що ефективне проведення публічної політики повинне спиратися на ланцюжок причинно-наслідкових зв'язків між її початковими умовами і майбутніми наслідками. Стратегія стає реалістичною програмою тільки тоді, коли «зверху» спеціальним рішенням створюються необхідні для її здійснення умови, правова база і матеріальні ресурси. «Програма переводить теорію в практику (робить теорію дієвою) за допомогою створення першої ланки в ланцюжку причинно-наслідкових зв'язків, що сполучають дії з цілями, – пишуть Прессман і Вілдавські, роблячи у результаті наступний висновок: – Тоді процес реалізації розглядається як уміння створити послідовні ланки в ланцюжку причинно-наслідкових відносин так, щоб досягти бажаних результатів».

По-третє, американськими політологами актуалізується проблема досягнення соціально-політичної згоди між основними учасниками процесу реалізації публічного рішення. Взагалі, Прессман і Вілдавські постійно підкреслюють, що успіх процесу реалізації публічних проектів значною мірою обумовлений способами і результатами взаємодії між основними учасниками державної політики: політичними керівниками і вищими адміністраторами, що ухвалюють рішення «вгорі», і «низовими» виконавцями і «групами-мішенями», тобто особами, що реалізують рішення і споживаючими їх результати. Від досягнення політичної згоди між позиціями і векторами поведінки основних

акторів, яка спирається на узгодження їх інтересів, залежить багато в чому сам хід реалізації рішення.

Прессман і Вілдавські вводять спеціальні поняття «критичної точки рішення» і «точки усунення перешкод» для характеристики станів соціально-політичної згоди в ході реалізації державних програм. «Кожну нову реєстрацію угоди, необхідну для продовження процесу реалізації програми, ми називатимемо критичною точкою рішення, – відзначають учені. – Будь-який випадок, в якому кожен окремий учасник повинен давати свою згоду, ми називатимемо «точкою усунення перешкод». З цього слідує, що процес реалізації рішень носить еволюційний характер, де є не тільки команди і контроль «верхівки», але також пошук угод і компромісів з «низами».

Для того, щоб якось узагальнити досвід використання моделі «зверху-донизу» в дослідженнях процесу реалізації державних рішень, американським ученим П. Сабатьєром було виділено «шість об'єднуючих характеристик», необхідних для забезпечення ефективності ходу здійснення проєктів:

1. Формулювання чітких і значущих цілей.
2. Розробка каузальної моделі для обґрунтування зв'язаності цілей і засобів.
3. Офіційна структуризація повноважень і відповідальності між чиновниками-виконавцями і «групами-мішенями».
4. Забезпечення професійного і відповідального характеру роботи офіційних виконавців.
5. Забезпечення соціально-політичної підтримки виконання рішень «зверху» (з боку політиків) і «знизу» (з боку груп інтересів).
6. Забезпечення достатнього рівня розвитку соціально-економічного середовища, який не повинен нейтралізувати функціонування перерахованих вище чинників.

При уважному розгляді цього переліку умов можна відмітити, що в даній моделі «зверху-донизу» пріоритет все ж таки віддається раціональному проєктуванню цілей і засобів того або іншого державного акту, а потім

«вертикальному» контролю за поведінкою виконавців з неухильним впровадженням в життя офіційного дизайну рішення.

Починаючи з 1970-80-х років описана вище раціональна модель контролю «зверху-донизу» була піддана критиці з боку прихильників альтернативної концепції, названої в протилежність першій моделі «знизу-догори». Захисники другого підходу сформулювали цілий ряд критичних заперечень проти зайвої раціоналізації процесу моделювання.

По-перше, ключовими гравцями процесу імплементації виявляються лише особи, що ухвалюють рішення, тоді як всі інші актори виступають тільки в ролі провідників волі всемогутнього начальства, що має місце, як правило, в умовах військової або тоталітарної організації.

По-друге, в реальній державній політиці досить рідко зустрічаються ситуації, коли один-єдиний державний орган бере на себе сміливість формувати всі суспільні цілі, стаючи таким чином головним директивним центром. Як правило, в будь-якій сфері публічної політики працює декілька центрів ухвалення рішень, нерідко з достатньо відмінними одне від одного цілями і завданнями.

По-третє, модель вертикального контролю майже ігнорує питання про стратегію і тактику інших акторів, чиновників-виконавців і груп тиску, які можуть переслідувати свої особливі інтереси і добиватися виконання власних цілей.

По-четверте, найбільш загальне і принципове заперечення проти попередньої моделі зводиться до того, що в практичній політиці вкрай складно розмежовувати формування та реалізацію державних рішень і програм, оскільки багато владних органів одночасно займаються і тим, і іншим, та до того ж саме в процесі здійснення рішень відбувається їх коректування та переформулювання. Таким чином, процес реалізації державної політики виглядає більш комплексним і багатовекторним, ніж просте виконання покірними «низам» мудрих директив «верхів».

Яким же тоді представляється процес реалізації публічних рішень для прихильників моделі «знизу-догори»? На відміну від вивчення «бажаних проектів» рішень дана школа концентрує свою увагу на аналізі «реальних

заходів», здійснюваних чиновниками-виконавцями в рамках політико-управлінської мережі в тій або іншій соціальній сфері. Через це центр тяжіння в дослідженні процесу реалізації переноситься на «низовий» рівень, який включає вивчення цілей і стратегій, дій і взаємодій «безпосередніх виконавців» тих або інших публічних рішень – оперативних управлінців і представників груп інтересів. Перш за все мова тут йде про так званих «бюрократів рівня вулиці», які виступають як безпосередні і оперативні виконавці.

Сам термін «бюрократ вулиці» був введений в обіг професором М.Ліпськи, який в 1970-і роки присвятив вивченню «низового» рівня реалізації політики цілу серію досліджень. На його думку, зовсім не начальницький «сигнал зверху» складає реальну основу процесу імплементації, а «низова», або вулична, робота по взаємодії чиновників-виконавців з населенням. Чиновники низової ланки володіють так званими «дискреційними повноваженнями», тобто можливостями ухвалювати адміністративні рішення «на виконання» рішень політичних і діяти у цілому ряді випадків не згідно якимсь абстрактним цілям, а відповідно до свого професійного і бюрократичного «розсуду». Торкаючись даного сюжету, М. Ліпськи помічає, «що в процесі своєї діяльності чиновники "вуличного" рівня ухвалюють рішення, які впливають на життя людей, – додаючи при цьому: – Вони визначають, хто може бути реципієнтом соціальної допомоги, хто – правопорушником або удачливою людиною, що впливає на відношення тих, що оточують до цієї людини і на його самооцінку». Подібні дискреційні рішення і дії безпосередньо пов'язані з життєво важливими проблемами окремих громадян, оскільки не «абстрактні документи», а «конкретні провідники» є реальними носіями в повсякденній практиці тієї або іншої державної політики.

Таким чином, авторами «низової» моделі розроблена дієва методологія аналізу політико-управлінських мереж, що складаються в ході реалізації державних рішень. Погляд «знизу» на процес реалізації дозволяє побачити не тільки стратегію керівників, які намагаються «зверху» просунути заданий ними дизайн публічного рішення в життя, а всю систему «стратегічних взаємодій» основних учасників його впровадження, починаючи з провідних адміністраторів і



впливових груп інтересів і закінчуючи дрібними клерками-виконавцями і пересічними громадянами, споживаючими державні послуги.

Відповідно, досить схематичний підхід «одне рішення – одна мета», замінюється підходом, за яким, крім загальних цілей, закладених в офіційний документ «зверху», в процесі реалізації державного акту на низовому рівні діє безліч акторів зі своїми інтересами і цілями, стратегіями і тактиками, що у результаті створює основу самих різних варіантів трактування прийнятого раніше проекту діяльності.

Необхідно виділити також і деякі недоліки «низової» моделі. П. Сабат'єр звертає увагу на наступні слабкості моделі «знизу догори»: недооцінку ролі офіційного дизайну рішення, який приходить з центрального відомства і за невиконання якого відповідно до формальних норм і процедур виконавець повинен нести певну відповідальність; відсутність стрункої концепції, яка інтегрувала б в собі всю систему чинників, що роблять вплив на хід виконання рішення, а не тільки хаотичні взаємодії, конфлікти і торги з його приводу.

Таким чином, реалізація рішень і досягнення певних його результатів завершують політико-управлінський цикл. Круг політичного управління нарешті замкнувся. Після того, як це відбулося, необхідно оцінити отримані проміжні і кінцеві результати. Потім можна або продовжити просування колишнього політичного курсу, або провести відповідні зміни в нім, переформулювавши проблему і внівши належні корективи до змісту раніше ухваленого публічного рішення.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Основні визначення процесу впровадження рішень.
2. Сутність «ефекту впровадження» за П.Сабат'єром.
3. Які Вам відомі інструменти впровадження рішення?
4. Методи впровадження політичного рішення за Л.Пасем.

5. Моделі впровадження рішення.
6. Обмеження та проблеми впровадження рішень.

#### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Політичні та правові обмеження впровадження рішення.
2. Форми та механізми впровадження прийнятих рішень.
3. Характеристика специфічних особливостей процесу впровадження рішень.
4. Суб'єкти впровадження політичного рішення.

#### **Логічні та творчі завдання:**

1. Проаналізуйте ефективність впровадження політики євроінтеграції в Україні.
2. Визначте роль виконавчої влади в процесі впровадження рішення.
3. Підготуйте есе на тему: «Механізми громадського контролю за впровадженням політичного рішення».

#### **Мозковий штурм: «Ефективна презентація результатів аналізу політики»**

1. Проаналізуйте всі вимоги до підготовки презентації аналізу і на основі аналізу складіть таблицю того, що необхідно зробити для проведення ефективної презентації, а чого робити ні в якому разі не слід.
2. Як бути, якщо звіт з проблеми, яку вам доручили дослідити, не вкладається в оптимальний для доповіді час?
3. Обміркуйте ваші дії, якщо ваш клієнт раптово, без попередження, змінив місце проведення презентації, яке ви вже технічно підготували і навіть провели там репетицію доповіді? А що слід було зробити, аби не потрапити в таке становище?

4. Якими технічними засобами, прийомами тощо варто користуватися під час презентації? Складіть їх перелік та опишіть вимоги до технічних характеристик, переваги й недоліки.

### **Література:**

1. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
2. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
3. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
4. Липски М. «Уличный» уровень бюрократии системы управления: Важнейшая роль чиновников данного уровня // Классики теории государственного управления: Американская школа / Под. ред. Д. Шафрица, А. Хайда, М. – 2003.
5. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
6. Маринко Г. И. Управленческий консалтинг: Учебное пособие. – М.: ИНФРА – М., 2009. – 381 с.
7. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
8. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
9. Прессман Дж., Вилдавські А. Реализация программы // Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Д. Шафрица, А. Хайда, М. – 2003.
10. Романов В.Є. Вступ до аналізу політики. Навч. посібник. – К., 2001.

11. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
12. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний посібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.
13. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.
14. Е. Янг, Л. Куїнн. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – С. 90-100.
15. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
16. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.
17. Birkland T.. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. N.Y; L., 2001
18. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
19. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
20. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
21. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.
22. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.

## **Тема 15. СПЕЦИФІКА ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ РІШЕНЬ**

**Мета:** проаналізувати особливості процесів прийняття та реалізації рішень політичного та адміністративного характеру, визначити основні моделі прийняття урядових рішень.

**Ключові слова:** законодавчі рішення, урядові рішення, адміністративні рішення, моделі урядових рішень.

### **ЗМІСТОВНИЙ БЛОК**

#### **Основні питання теми**

1. Особливості прийняття рішень в сфері державної політики.
2. Специфіка прийняття урядових рішень
3. Адміністративні рішення.

#### **7.1. Особливості прийняття рішень в сфері державної політики.**

Державна політика – цілеспрямоване вирішення завдань в соціальній, економічній та інших сферах суспільного життя, що висловлюють домінуючі пріоритети та цінності використання влади.

Для ухвалення рішення необхідна, в першу чергу, достовірна, об'єктивна і повна інформація про зміст вирішуваної проблеми. Всю інформацію і джерела її отримання ділять зазвичай на дві групи: первинна і вторинна інформація. Крім того, інформацію отримують з офіційних і неофіційних джерел.

Важливо враховувати, що існує різниця між фактичною і аналітичною інформацією. Фактична інформація – сукупність об'єктивних, науково підтверджених фактів, що включає статистику, окрему інформацію про організації, процеси, осіб тощо. Аналітична інформація – це сукупність фактів, які були відібрані, оброблені і проаналізовані.

Політичні рішення складають основний зміст будь-якого політичного процесу, тому важливо з'ясувати механізми їх прийняття, і ребальні мотиви осіб або організацій, які їх ініціюють.

А. Дегтярьов виділяє декілька основоположних принципів, які дозволяють поліпшити механізм і систему розробки і ухвалення рішень у сфері державної політики, зокрема при підготовці законодавчих актів, використовуючи систему збору і аналізу інформації, консультаційний процес, систематичну оцінку результатів політики тощо. Ці принципи такі:

1. Точне і правильне визначення проблеми, її суть, причини і чинники, які викликали її появу.

2. Аналіз необхідності державних рішень, тобто якою мірою вони необхідні і відповідають природі проблеми, можливі вигоди і витрати, існування альтернативних варіантів вирішення проблеми; розробка стратегії і методів планування.

3. Вибір оптимальних засобів, інструментів і пріоритетів дій державних органів влади, що припускає порівняння різних форм дій органів державної влади на основі аналізу вигод і витрат, механізму розподілу завдань і повноважень, адміністративних вимог і ефективності інструментів.

4. Розробка правової основи для державної політики і рішень, тобто розвиток законодавства, визначення статусу і відповідальності всіх учасників, розподіл їх повноважень і функцій.

5. Визначення рівня і чисельності органів державної влади, відповідальних за реалізацію державної політики, механізм узгодження їх дій.

6. Забезпечення прозорості розподілу державних ресурсів для суспільства, включаючи витрати і вигоди для різних соціальних груп населення, ясність і доступність інформації про цілі, завдання і дії державних органів влади за рішенням проблеми, можливість викласти свою позицію з даного питання для окремих громадян або громадських організацій.

7. Розвиток системи координації і консультування між державними структурами і органами, а також наявність механізмів досягнення згоди і єдності

по питаннях державної політики між різними політичними силами і соціальними групами, механізм вирішення конфліктів.

8. Вивчення співвідношення результатів і витрат і їх оцінка за кожним альтернативним проектом або рішенням, включаючи оцінку наслідків в таких сферах, як:

- бюджетні кошти;
- економічний ефект;
- соціальний і екологічний ефект;
- практична реалізованість і результативність.

Нагадаємо, що раціональний процес прийняття та реалізації рішення включає наступні елементи:

- аналіз проблемної ситуації;
- формулювання проблеми і визначення цілей;
- визначення критеріїв для ухвалення рішення;
- формулювання всіх альтернативних варіантів рішення;
- аналіз альтернатив;
- вибір оптимального варіанту і механізмів його реалізації.

Але ця схема не завжди послідовно спрацьовує, оскільки на процес ухвалення державно-політичних рішень впливає велика кількість чинників, що мають об'єктивний і суб'єктивний характер. З них найбільше значення мають:

- характер особи, що ухвалює рішення;
- існуючі правила ухвалення рішень;
- як вони приймаються та виконуються;
- ситуація, в якій рішення було ухвалене.

Важливими є також такі характеристики самого рішення, як

- пріоритетність питання
- рівень ухвалення рішення
- ідеологічні цінності
- рівень конфліктності
- орієнтацію на інтереси громадян і окремих груп тощо.

В цілому є декілька достатньо розроблених моделей ухвалення політичних рішень, які описують цей процес стосовно діяльності органів державної влади.

1. Модель ухвалення рішення на основі широкої політичної підтримки шляхом *гармонізації інтересів (переговорна модель)*, коли після аналізу прагнуть досягти згоди з основними, найбільш впливовими силами, забезпечивши їх згоду з характером і суттю ухвалюваного рішення. Зазвичай цьому передуює інтенсивний етап переговорів і пошук компромісу між основними учасниками. При цьому прагнуть не тільки вести переговори з різними силами, але і залучати їх безпосередньо до процесу знаходження рішення шляхом консультацій і розділення відповідальності за ухвалене рішення. Цей механізм активно використовують в країнах Північної Європи, де сильні позиції займають соціал-демократи.

2. Модель вирішення за *принципом згоди більшості* (відносної або абсолютної) учасників або населення. При цьому часто використовують виборні технології і системи. Це один з найпоширеніших варіантів, який, крім того, відрізняється своєю простотою, але неодмінною умовою є забезпечення прав меншості й урахування їх інтересів, щоб уникнути конфліктних ситуацій.

3. Модель ухвалення рішень на основі *консенсусу*, при якій враховуються інтереси і бажання всіх сторін, а також прагнуть до отримання максимальних вигод. Дана система допомагає уникати конфліктів, хоча ускладнює процес ухвалення рішень і подовжує її терміни. При цьому діє правило, що всі є переможцями і немає програвших.

## 2. Специфіка прийняття урядових рішень.

На рівні уряду можна виділити чотири стилі ухвалення рішень і відповідно побудувати декілька моделей поведінки вищих державних керівників, що найвиразніше виявляється в країнах Західної Європи, де є такі системи.

На урядовому рівні є наступні стилі ухвалення рішень із суспільних проблем: а) політика координації; б) політика згоди і схвалення; в) політика



керівництва; г) політика адаптації. Головними чинниками, що впливають на зміст і механізм узгодження рішень, виступають наступні.

Зовнішні чинники, включають:

- а) участь політичних партій;
- б) груп інтересів і лобістів.

Внутрішні чинники, включають:

- а) структуру уряду;
- б) час і період;
- в) область політики;
- г) процес ухвалення рішень.

Різна структура уряду в зарубіжних країнах припускає три моделі ухвалення рішення.

По-перше, коли невелика група (вища рада) в уряді ухвалює основні рішення.

По-друге, колективний уряд, коли всі беруть участь в ухваленні рішення, але їх роль і вага різні.

По-третє, колегіальний уряд, коли всі мають рівну вагу і володіють однаковим статусом, тобто відсутня певна ієрархія в ухваленні рішення.

Особливість ухвалення політичних рішень полягає в тому, що вони ґрунтуються на політичних інтересах різних соціальних сил, особливо коли необхідна підтримка існуючих політичних коаліцій, що може породжувати неефективні і ризиковані рішення. Держбюрократія, зі своїми сталими традиціями й інститутами, може стабілізувати політичні впливи, проводячи помірний курс і уникаючи популістських рішень.

Оцінювати політику уряду досить складно, тому, як правило, орієнтуються на три загальні сфери:

- а) як уряд налагодив процес координації роботи органів виконавчої влади;
- б) наскільки ефективно він управляє державними інститутами і відповідними ресурсами;

в) наскільки уряд зміг бути інноваційним, модернізуючи державну політику і систему державного управління.

Здатність приймати рішення – необхідна якість політичного та державного діяча, тому до цієї проблеми прикута увага багатьох науковців. Ця проблема вирішується в науці неоднозначно. Розглянемо один з загальновизнаних підходів Ч.Ліндблома. Він виділяє два основні методи прийняття рішень:

Рационально-універсальний (кореневий). При реалізації такого методу здійснюється побудова порядку усіх цінностей та пріоритетів, які мають значення для досягнення поставленої мети, формулюється декілька можливих альтернативних шляхів її вирішення та обирається оптимальний. Такий метод вважається раціональним, тому що кожна альтернатива порівнюється з цінностями та пріоритетами, а оптимальний варіант логічно обґрунтовується. Рациональний метод передбачає, що особи, які будуть приймати рішення мають об'єктивну інформацію, а також самі є об'єктивними та неупередженими.

Інкrementальний (метод гілок) або послідовних порівнянь міститься в здійсненні послідовних невеликих кроків для досягнення мети з подальшим порівнянням їх з реальними проблемами. Такий метод дає можливість постійно корегувати політичний курс, враховуючи об'єктивні та суб'єктивні умови прийняття рішення.

Значного поширення досяг також змішано-скануючий метод, покликаний поєднати процес прийняття рішень з подальшим їх розробленням. Такий метод робить можливим раціональний аналіз елементів проблеми.

Управління роботою урядової структури (адміністрації президента, уряду, міністерства, відомства тощо) передбачає побудову структури управління, налагодження інформаційних потоків, відпрацьовування моделі та процедур прийняття урядових (політичних, економічних та ін.) рішень. На думку соціопсихологів (А. Джордж), існують три основні моделі прийняття рішень: формальна, змагальна та колегіальна.

**Формальна модель** передбачає наявність чітко побудованої ієрархії системи комунікації та процедур проходження інформації, відхід від яких не допускається.

**Змагальна модель** сприяє висуванню альтернативних інформаційних потоків і відповідних проектів рішень. Така модель прийняття рішень відкрита для надходження альтернатив не лише загальноприйнятим шляхом знизу-вгору, а й обминаючи окремі ланки бюрократичної ієрархії.

**Колегіальна модель** потребує колективної праці в пошуках найоптимальнішого проекту рішень. Але на відміну від змагальної моделі діяльність центру ухвалення рішень полегшується роботою колегіальних команд, які формуються незалежно від соціального статусу працівників апарату та належності їх до певних організаційних структур. (У змагальній моделі все-таки зберігається певна ієрархія, хоча й санкціонується інколи надходження альтернатив із середньої ланки безпосередньо до центру ухвалення рішень без узгодження з чиновниками вищого рівня.

Кожна з наведених моделей ухвалення рішень має сильні й слабкі сторони.

Формальна модель завдяки чіткій структурі проходження інформації та проектів рішень забезпечує ретельний аналіз альтернатив і економить час центру ухвалення рішень. Але такий підхід не сприяє відкритому обговоренню проблеми, а в разі кризової ситуації унеможливорює оперативне реагування на зміну ситуації. Крім того, існує реальна загроза викривлення інформації під час проходження інстанціями.

Змагальна модель потребує набагато більше затрат часу та енергії центром ухвалення рішень у поєднанні з фрагментарністю інформації та суб'єктивністю її селекції. Інакше кажучи, під час використання цієї моделі виникає загроза реалізації суб'єктивних інтересів окремих людей і структур за рахунок загальних інтересів об'єкта управління (держави, адміністрації, уряду тощо).

Колегіальна модель вимагає від центру ухвалення рішень (лідера) надто багато часу для міжособистісного спілкування, усереднює рольові статуси членів

адміністрації, а їхня спільна діяльність сприяє так званому груповому мисленню, коли команда “зациклюється” лише на власних ідеях.

Використання тієї чи іншої моделі ухвалення рішень значною мірою залежить не лише від правової регламентації та традицій управління, а й від психологічних характеристик особистостей, які впливають на прийняття урядових або політичних рішень.

Наприклад, якщо людина більшу частину часу провела у чітко побудованих структурах (армії, державному апараті тощо), вона відповідно тяжіє до використання формальної моделі ухвалення рішень. Колегіальну модель використовуватиме передусім людина, яка працювала в організаціях чи установах з колективним керівництвом, а змагальну – людина, яка перебувала у складі, скажімо, партійного апарату. Хоча, звичайно, це доволі відносно й має розглядатися в кожному випадку з урахуванням психобіографічних і політико-біографічних характеристик лідерів, які уповноважені ухвалювати рішення.

Слід окремо розглянути організаційні аспекти ухвалення рішень в уряді, де розробляються стратегії політики з багатьох загальнодержавних питань. Як правило, розробка проектів і пропозицій проходить в трьох урядових структурах: Голова Уряду, апарат уряду і міністерства. Усередині Уряду є також три організаційні форми ухвалення рішень. Вони можуть прийматися на нараді всього кабінету міністрів, в спеціальних комітетах або самими міністрами автономно.

Особливу роль грає секретаріат Голови Уряду або апарат кабінету міністрів, якому відводяться:

1) адміністративна роль:

- підготовка порядку денного;
- контроль над розробкою і реалізацією рішень міністерствами;

2) політична роль:

- політичні поради Голові Уряду або прем'єр-міністрові;
- розробка політичних рішень.

Таким чином, формування публічної політики є складним процесом узгодження різних інтересів, коли на неї сильний вплив можуть здійснювати

зовнішні сили в особі груп інтересів, лобістів тощо. На рівні центральної влади вони можуть діяти, безпосередньо виходячи на розділ уряду або кабінет міністрів, а також через окремих міністрів, що входять в цю структуру.

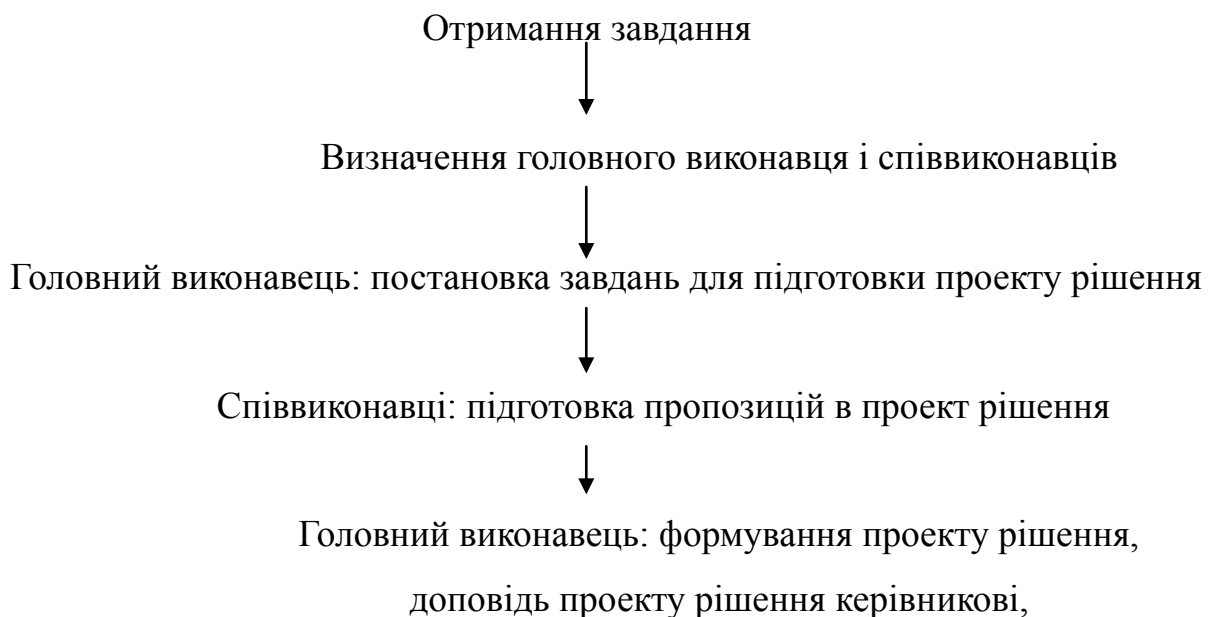
### 3. Адміністративні рішення

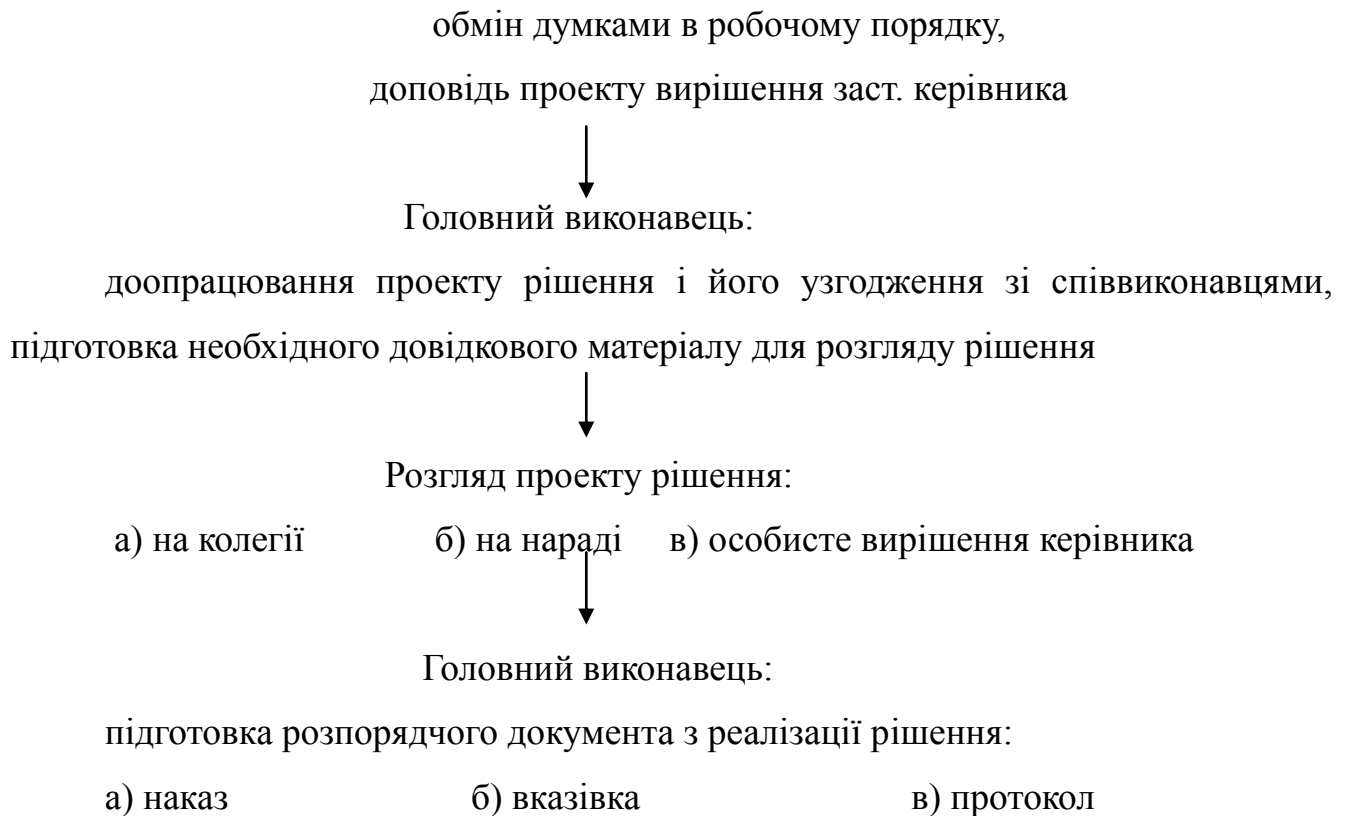
У будь-якій організації державного або приватного сектора постійно виникають проблеми й існує потреба з виконання **трьох завдань**:

- 1) формування стратегії на основі моделювання і прогнозування подій і ситуацій;
- 2) ефективне управління фінансовими, кадровими, інформаційними і матеріальними ресурсами;
- 3) підтримка ухвалення, розробка і контроль виконання управлінських рішень.

Таким чином, якщо перейти від загальнополітичних рішень, що приймаються керівниками держави на макрорівні, службовців основної стратегічної діяльності законодавчих і виконавчих органів влади, до рішень, що розробляються безпосередньо в міністерствах і відомствах, то, загалом, вони приймаються за наступною схемою.

#### Типова модель ухвалення адміністративних рішень





Проте в роботі органів державного управління часто бувають такі моменти, коли потрібне ухвалення рішення в умовах обмеженого часу при виникненні кризової ситуації, як, наприклад, в діяльності Міністерства оборони або Міністерства з надзвичайних ситуацій України. Тоді рішення розробляються і приймаються в спрощеному варіанті:

- отримання завдання;
- оцінка обстановки;
- обговорення проблеми з керівниками;
- аналіз проблеми експертами;
- ухвалення рішення;
- видання нормативного документ.

Правовими формами здійснення державних рішень і функцій є: наказ, директива, організаційно-методична вказівка, вказівка, розпорядження, протокол засідання, вирішення колегії в органах державної влади.

Відповідно до характеру процедури ухвалення виділяють наступні типи рішень:

1. Тип **«раціонального рішення»**, яке обґрунтовується за допомогою об'єктивного аналітичного процесу, при точному дотриманні всіх етапів, стандартів, нормативних документів, використанні кількісних (статистичних) методів, розробці альтернативних варіантів і виборі оптимального рішення.

2. Тип **«рішень, заснованих на судженні»**. У зв'язку з тим, що логіка таких рішень неочевидна, їх можна переплутати з інтуїтивними. Проте даний підхід до ухвалення рішень відрізняє те, що він є вибором, обумовленим знаннями або накопиченим досвідом. Він приймається усвідомлено на основі порівняння минулих ситуацій, що мали успіх, з поточними альтернативами, і якщо схожість виявлена, обирається таке рішення проблеми, яке було успішно випробуване раніше. Судження як основа організаційного рішення корисне, оскільки багато ситуацій мають тенденцію до частого повторення; також такі рішення відрізняє швидкість і дешевизна ухвалення. Проте воно може бути прийнятне тільки для досвідчених і високоосвічених державних службовців, більш того, найзначніший його недолік полягає в категоричній непридатності до дійсно нових або складних ситуацій, які іноді можуть показатися такими, що повторюються і простими. Часте використання такого підходу формує у керівника консервативний тип поведінки: врешті-решт він свідомо або несвідомо починає уникати використання нових можливостей, упускає нові альтернативи.

3. Тип **«інтуїтивного рішення»**, зробленого лише на основі відчуття того, що воно правильне. В даному випадку не відбувається свідомого зважування «за і проти» з кожної альтернативи, більш того, керівник навіть не потребує розуміння ситуації, а просто робить вибір. Це свого роду «шосте відчуття», природу чого ми до цих пір не розуміємо, проте найімовірніше, тут є зв'язок з досвідом керівника, хоча рішення і приймається повністю на підсвідомому рівні. Існує ряд впливових засновників і керівників фірм, які погоджуються з таким судженням: «Майже всі мої рішення інтуїтивні, а ті важливі рішення, про ухвалення яких мені довелося шкодувати, не були засновані на інтуїції». З погляду теорії вірогідності, спиратися на інтуїтивний підхід в ухваленні рішень надзвичайно небезпечно, оскільки

вірогідність ухвалення правильного рішення з кожним разом падатиме. Стикатися випадковістю в роботі – не найкраща альтернатива.

Крім того, можна виділити інші типи ухвалення адміністративного рішення:

- а) **символічні**, що носять формальний, імітаційний характер;
- б) **конфліктні**, що приводять до виникнення гострих суперечностей між учасниками;
- в) рішення, прийняті в умовах **кризової ситуації**.

На ухвалення рішення значний вплив може чинити підтримка з боку різних осіб і організацій, включаючи групи тиску або лобістів, а також певних соціальних шарів або класів. Оскільки ухвалення рішення в державних структурах найчастіше носить закритий характер, то це створює умови для широкої діяльності неформальних центрів влади, що можуть зробити вплив на його зміст. Крім того, необхідно також враховувати їх роль в ухваленні рішення: повноцінне сприяння, консультації, повідомлення тощо.

Якщо враховувати підхід керівників до ухвалення рішення, то їх всіх можна розділити на дві групи. Це бюрократ, який прагне точно дотримуватися всіх правил і діяти в чітко певних межах, не беручи на себе великого ризику, і менеджер, тобто керівник, здатний творчо підходити до вирішення проблем і йти на розумний ризик на користь справи. Зрештою ефективність процесу ухвалення рішень залежить від наступних чинників:

- якою інформацією користуються розробники рішення або особа, яка індивідуально приймає рішення;
- які політичні інтереси і соціальні цінності є для них найбільш важливими;
- яке їх відношення до змін і розуміння своєї відповідальності за ухвалення даного рішення.

У сучасній політиці від державних керівників потрібні нейтральність, експертні навички, уміння отримувати достовірну інформацію і узагальнювати її, застосовуючи наукові методи аналізу. Ще однією умовою ефективного рішення є наявність розвиненої забезпечуючої системи, заснованої на інформаційно-аналітичних мережах і роботі висококваліфікованих експертів.



## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Механізм і система розробки і ухвалення рішень у сфері державної політики.
2. Сутність моделі гармонізації інтересів.
3. Модель прийняття рішень принципом згоди більшості.
4. Модель ухвалення рішень на основі консенсусу.
5. Специфіка прийняття урядових рішень.
6. Сутність та специфіка формальної, змагальної та колегіальної моделі прийняття урядових рішень.
7. Характеристика адміністративних рішень.
8. Типи адміністративних рішень.
9. Типова модель ухвалення адміністративних рішень.

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Сучасні механізми прийняття рішень в державній політиці.
2. Політичні чинники прийняття державних рішень.
3. Механізм прийняття законодавчих рішень в Верховній раді України.
4. Специфіка застосування моделей прийняття урядових рішень в Україні.

### **Логічні та творчі завдання:**

1. Здійсніть порівняльну характеристику моделей прийняття урядових рішень.
2. Підготуйте есе на тему: «Засоби узгодження інтересів в процесі прийняття державного рішення».
3. Запропонуйте критерії оцінки результатів впровадження державного рішення.
4. Визначте технології блокування просування державних рішень.

### Література:

1. Аналіз державної політики та прийняття рішень парламентом України у здійсненні конституційних функцій: Посібник / В. А. Гошовська, П. В. Мироненко, М. М. Газізов, О.З. Босак. – К. : НАДУ, 2010. – 88 с.
2. Газізов М.М. Організаційно-правове регулювання лобістської діяльності в органах представницької влади // [Електронний ресурс] . – Режим доступу [www.politika.cn.ua](http://www.politika.cn.ua), Експертна думка, 2010.
3. Газізов М.М. Практичні аспекти застосування лобістської діяльності у вітчизняному парламентаризмі // Часопис “Парламент” : 2010. – №2, С. 61-64.
4. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.
5. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
6. Дегтярєв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
7. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
8. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.
9. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
10. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве сомоврядування в Україні.: Підручник / 2-е изд., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
11. Лобанов В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: С.-Петербург, 2004. – 448 с.

12. Мироненко П.В. Форма державного правління як концептуальна і практична проблема: досвід України / П.В.Мироненко // Політологічний вісник. Збірн. наук. праць. – К.: “ІНТАС”, 2011. – Вип. 52. – С. 219-228.
13. Новакова О. В. Політичний процес: сутність та сучасні тенденції розвитку: Навчальний посібник. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 244 с.
14. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В.А.Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – Т.1. – 464 с.; Т. 2 – 340 с.
15. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.
16. Ситник С. Інституалізація публічної політики / С.В. Ситник // Політологічний вісник : зб-к наук. праць. – К. : «ІНТАС», 2011. – Вип. 52. – С. 210–218.
17. Ситник С. В. Політична прохідність політико-управлінських рішень / С. В. Ситник // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] – 2011. – № 4. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>.
18. Телешун С. О., Журавльов А. В. Електронний інформаційний простір і публічна політика / С. О. Телешун, А. В. Журавльов // Політичний менеджмент. – 2010. – № 5. – С. 113–127.
19. [Тертичка В. Інструменти суспільної політики та практика застосування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Спецвипуск: Політичні технології. – С.33-41.](#)
20. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003
21. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
22. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.
23. Sabatier P. Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder. 2001.

**24.** Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds // Public Administration. – 2000. – vol. 78. – №4.

## Тема 16. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ

**Мета:** вивчення зовнішньополітичної сфери прийняття рішень, визначення методів та технологій, аналіз сучасних суб'єктів прийняття рішень у зовнішній політиці.

**Ключові слова:** зовнішня політика, суб'єкти зовнішньої політики, консенсус, експертно-аналітичні структури, міжнародні неурядові організації.

### ЗМІСТОВНИЙ БЛОК

#### Основні питання теми

1. Специфіка сфери прийняття зовнішньополітичних рішень.
2. Моделі та методики прийняття рішень у зовнішній політиці.
3. Роль міжнародних неурядових організацій та експертно-аналітичних структур у прийнятті зовнішньополітичних рішень.

#### 1. Специфіка сфери прийняття зовнішньополітичних рішень.

Сучасна зовнішня політика держав характеризується високою динамікою якісних змін. Великі переваги мають ті країни, що здатні швидко адаптуватися до нових викликів, використовуючи власні політичні, економічні та інформаційні ресурси. За таких умов, невважені, кон'юнктурні рішення, можуть бути не лише неефективними, але й такими, що несуть пряму шкоду національним інтересам держави.

Зовнішня політика представляє собою діяльність держави на міжнародній арені, яка регулює відносини з іншими суб'єктами зовнішньополітичної діяльності: державами, зарубіжними партіями та іншими громадськими організаціями, всесвітніми та регіональними міжнародними організаціями.

Зовнішня політика спирається на економічний, демографічний, військовий, науково-технічний, культурний потенціали держави. Сполучення останніх

визначає можливості зовнішньополітичної діяльності держави, ієрархію пріоритетів у постановці та реалізації зовнішньополітичних цілей.

Зовнішня політика відбиває та відображає у постановці своїх цілей, у виборі засобів та методів внутрішньополітичну ситуацію в державі. Вона спирається на ресурси, наявні у держави, на її кадровий потенціал.

Основним методом аналізу зовнішньої політики сьогодні є розгляд її з точки зору прийняття рішень. Формування зовнішньої політики є складним процесом. Ключовий його елемент полягає у виробленні та прийнятті зовнішньополітичних рішень, характер яких залежить від багатьох факторів. Це і географічне положення держави, і наявність військової, а також економічної могутності, культурних, історичних традицій, це і тип політичної системи, і соціальна структура суспільств, індивідуальні особливості політичних лідерів.

Провідні країни світу докладають значних зусиль для створення високоефективного механізму підготовки, прийняття та реалізації політичних рішень. Такі механізми, зазвичай, мають колегіальний характер, спираються на участь багатьох суб'єктів зовнішньої політики, аналітичні розробки та наукову експертизу.

На теперішній час у науці склалася низка напрямків та шкіл, які займаються проблемою прийняття зовнішньополітичного рішення та пошуком шляхів оптимізації цього процесу. Ці школи та напрямки значною мірою пересікаються. Можна виділити п'ять основних теоретичних напрямків: – раціонального вибору, – психологічний, – інституційний, – інтеракціоналістичний, – системний.

В рамках теорії раціонального вибору вивчається проблема прийняття рішення з точки зору найбільшої доцільності.

Психологічний напрямок виник як реакція на надмірний раціоналізм. Тому один із його основних постулатів полягає в тому, що рішення, особливо в умовах конфлікту та кризи, часто виявляється далеким від раціонального.

В рамках інституційного напрямку аналізуються проблеми, пов'язані з організацією процесу прийняття зовнішньополітичного рішення. Важливим для розуміння того, як буде будуватися зовнішня політика конкретної держави, є

виявлення стандартних операційних процедур. Це стосується перш за все правил проходження та прийняття зовнішньополітичних рішень.

При цьому у демократичній державі процес проходження рішення і стандартні операційні процедури більш прозорі. В авторитарних державах рішення більшою мірою залежить від випадкових факторів, а також взаємовідносин найближчого оточення з політичним лідером. Однак у демократичних державах процес проходження рішень з дотриманням усіх процедур займає звичайно більше часу, при цьому досить часто проводяться популістські рішення.

Інтеракціоналістичний напрямок акцентує на процесі взаємодії сторін. В центрі уваги тут виявляються такі питання, як вплив рішення одного учасника на поведінку іншого.

У дослідженнях системного напрямку підкреслюється, що рішення, які приймаються політичними лідерами, необхідно розглядати у загальному контексті міжнародних відносин та світової політики. При цьому аналізу має підлягати не лише саме рішення, але і його місце у більш широкій системі відносин усіх учасників світової політичної системи.

На думку українських експертів, проблеми, з якими зіткнулась Україна на міжнародній арені, пов'язані у першу чергу з браком досвіду прийняття зовнішньополітичних рішень, а також відсутністю чіткого зовнішньополітичного механізму, що сприяє прийняттю цих рішень. До теперішнього часу збереглися три суттєві особливості прийняття зовнішньополітичних рішень в нашій державі. Це:

- централізація (концентрація влади у сфері зовнішньої політики),
- диференціація (спеціальна роль різних політичних інститутів та конкретних посадових осіб),
- кулуарність (зовнішня політика — справа „обраних”, нехтування громадською думкою).

Крім того, вся політична та адміністративна система засновується на традиції, при якій організаційні зміни завжди пов'язані з боротьбою за владу і за

цих умов зовнішня політика використовується у боротьбі за владу. В той час, як основною метою зовнішньополітичної діяльності держави має бути забезпечення національних інтересів, самозбереження держави та підтримка її суверенітету. Зовнішня політика є засобом адаптації національної суспільно-політичної системи до міжнародної, а в цілому вона повинна бути спрямована на досягнення та підтримку динамічної рівноваги між ними.

## **2. Моделі та методики прийняття рішень у зовнішній політиці.**

Важливим моментом аналізу зовнішньополітичних рішень є вивчення основних методів та моделей їх прийняття. Одним з найпоширеніших методів прийняття рішень у зовнішній політиці виступає загальна згода або консенсус. Консенсус визначається як – згода, єдина думка, наявність поміж двома або більшою кількістю індивідів спільних пізнавальних та практичних орієнтацій, що дозволяє їм встановити взаєморозуміння та взаємодію в будь-якій справі. М.Вебер визначав консенсус як прийняття рішень на ґрунті загальної згоди учасників, він може мати місце, коли сподівання відносно поведінки інших людей реалістичні. В наукових працях з політики Великобританії післявоєнного часу під консенсусом розуміють політику між партійних угод по процедурним та конституційним питанням, а також широкому колу політичних завдань, таких як підтримка національної охорони здоров'я, застосування неокейнсианських методів управління для досягнення максимальної зайнятості.

Каванаг і Моріс визначають консенсус як “сукупність параметрів, що формують межі політичного рішення, які є на думку визначних політиків та відповідальних осіб, економічно доцільними та політично необхідними”. Така широка згода щодо цілей приводить до того, що процес прийняття політичних рішень зводиться до технічних суперечок щодо розширення можливостей груп інтересів впливати на проблеми, з яких вже досягнута загальна угода.

Білоруський дослідник В.Улахович виділяє наступні моделі зовнішньополітичних рішень: модель раціонального вибору; когнітивна модель;



модель групового мислення; модель оцінки політики уряду; модель оцінки зовнішньополітичних чинників. Найбільш відомою є варіантна методика, сутність якої полягає у підготовці для політичного керівництва декількох варіантів вирішення тієї чи іншої проблеми, оцінки пов'язаних з кожним з них переваг та витрат. Ця методика сприяє відходу від шаблонних підходів та рішень, відмові від стереотипів.

Недоліком варіантного підходу може виступати надмірна зацікавленість певного суб'єкта вироблення рішення у одному з варіантів. Подолати таку ситуацію допомагає системна методика. Сутність системної методики вироблення зовнішньополітичних рішень спрямована на попереднє розкриття, співставлення та оцінку найбільш суттєвих аспектів версій вирішення проблеми. Ця методика була розроблена в одному з найбільш відомих в світі науково-аналітичному центрів – Корпорації РЕНД. Вона включає в себе наступні елементи:

- пояснення проблеми, аналіз її основних складових та виявлення основних взаємозв'язків між ними;
- виділення цілей політики або варіантних наборів цілей за допомогою диференціації думок;
- оцінка вартості запланованих дій;
- урахування моменту невизначеності, для того, щоб обраний варіант дій не втратив своєї актуальності у випадку виникнення непередбачуваних ситуацій;
- порівняння варіантів.

Існує також процедурна методика, сутність якої полягає в оформленні зовнішньополітичних рішень у вигляді розгорнутих проектів з відповідною доказовою базою. За цією методикою здійснюється підготовка меморандумів, робочих матеріалів, доповідей, що охоплюють широке коло питань зовнішньополітичної стратегії. Серед інших методик необхідно згадати метод проблемного структурування. Цей метод дозволяє політичним експертам приймати участь у виробленні політики ще на етапі розробки порядку денного. Сутність технології полягає у просуванні від відносно неструктурованих методів на зразок «мозкових штурмів» до більш структурованої теорії статистичних

рішень. Така методика дозволяє знаходити причини, обирати цілі, поєднувати перспективи та знаходити нові політичні можливості.

Метод передбачень спрямований на забезпечення знання, відповідного до майбутніх умов, які повинні мати місце після прийняття однієї з політичних альтернатив. Поширеною також є методика рекомендацій, яка спирається на аналіз вигод та втрат від реалізації рішення, умов оптимізації політичної ситуації.

Активне застосування наукових розробок вказує на розвиток взаємозв'язку між практикою і науковим знанням. Однак залишається проблемою доведення думки експертів до осіб, що приймають рішення. Цю задачу ускладнюють переплетення компетенцій різних політичних інститутів, делегування владних повноважень на наднаціональний рівень. З іншого боку, не менш часто дослідники зі скепсисом ставляться до можливості конвертувати свій інтелектуальний капітал у вплив на осіб, які приймають рішення. Суть проблеми в тому, що значний обсяг традиційних академічних досліджень по суті зводиться до узагальнення накопичених знань. Завдання ж прикладної науки, яка в першу чергу цінується практиками, починаються там, де закінчується традиційна академічна діяльність: для неї необхідно зрозуміти і коротко викласти суть нової проблеми, якій не присвячена ще жодна публікація. Необхідно запропонувати і оцінити варіанти вирішення цієї проблеми і лаконічно аргументувати висловлювані автором рекомендації. Значна частина вчених володіє мистецтвом інтерпретації міжнародних подій і процесів з точки зору тієї чи іншої наукової школи, але більшість не володіє вмінням писати для політиків коротко, просто і привабливо.

Специфічні моделі прийняття рішень можна спостерігати у функціонуванні органів Євросоюзу. У процесі прийняття рішень на рівні ЄС беруть участь кілька інституцій. Жодна установа ЄС не може самостійно приймати законодавчі акти, інституції повинні співпрацювати один з одним. У процес прийняття рішень залучені Європейська комісія, Європейський парламент і Рада ЄС. У більшості випадків Європейська комісія пропонує нові правові акти, але приймаються вони Радою ЄС спільно з Європейським парламентом. Іншим установам і структурам також відведена певна роль у цьому процесі. Правила і процедури прийняття

рішень в ЄС обумовлені в Договорах ЄС. Кожен правовий акт спирається на конкретний пункт Договору, який називається правовою підставою акту.

Правові акти приймаються за допомогою однієї з трьох головних процедур: спільним рішенням, на підставі консультацій або процедури згоди. Головною відмінністю між ними є вид співпраці Європейського парламенту та Ради ЄС. У процесі консультацій Європейський парламент дає лише оцінку, а під час процедури прийняття спільного рішення Європейський парламент розділяє повноваження з Радою ЄС. Висуваючи новий правовий акт, Європейська комісія повинна визначити процедуру прийняття рішення. У більшості випадків вибір залежить від правової підстави пропозиції.

Одним з важливих змін, внесених Лісабонським договором, є те, що спільне прийняття рішень стає "звичайною законодавчою процедурою", тобто те, що було винятком у процесі прийняття рішень, стало нормою для більшості областей політики.

У процедурі прийняття спільного рішення Європейський парламент та Рада ЄС мають рівнозначні правові повноваження. Європейська комісія висилає пропозицію обом інстанціям. Кожна з них читає його та обговорює двічі. У разі, якщо інституції не можуть дійти згоди, пропозиція відсилається до Комітету примирення, який утворений рівним числом представників від Ради ЄС та Європейського парламенту. Представники Європейської комісії також беруть участь у засіданнях цього комітету і беруть участь в дискусіях. При досягненні угоди, прийнятий текст надсилається Європейському Парламенту та Раді ЄС на розгляд у третьому читанні, щоб ці установи змогли прийняти його як правовий акт.

У ході процедури консультації Європейська комісія подає пропозицію Раді ЄС та Європейському парламенту. Рада ЄС є установою, яка офіційно обговорює пропозицію з Європейським Парламентом та його оцінка є невід'ємною частиною процесу прийняття рішень. В обговоренні беруть участь також Економічний і соціальний комітет і Комітет регіонів. У деяких випадках консультації обов'язкові, так як цього вимагає правова підстава, і пропозиція не може стати правовим актом

без оцінки Європейського парламенту. В інших випадках консультація не обов'язкова і Європейська комісія тільки стежить за узгодженням спільних дій Ради ЄС та Європейського парламенту.

У всіх випадках Європейський парламент може затвердити пропозицію Європейської комісії, відхилити його або вимагати внести зміни. У разі якщо Європейський парламент просить внести зміни, Європейській комісії необхідно оцінити всі рекомендовані зміни. У разі прийняття яких-небудь рекомендацій, Європейська комісія висилає Раді ЄС змінене пропозицію. Рада ЄС розглядає змінене пропозицію – приймає його у первісному вигляді або вносить додаткові зміни. У цій процедурі, також як і у всіх інших процедурах, Рада ЄС може вносити зміни тільки шляхом ухвалення одностайного рішення.

Процедура згоди означає, що Раді ЄС необхідно отримати згоду Європейського парламенту перед прийняттям якогось конкретного рішення. Процедура згоди дає Європейському парламенту право вето. Процедура згоди подібна процедурі консультації, за винятком випадків, коли Європейський парламент не може вносити зміни до пропозиції: у разі прийняття або відхилення. При прийнятті (згоді) необхідно мати абсолютну більшість голосів.

### **3. Роль міжнародних недержавних організацій та експертно-аналітичних структур у прийнятті зовнішньополітичних рішень.**

Розвиток процесів політичної глобалізації все більше впливає на трансформацію світової системи і викликає суттєві зміни в структурі міжнародних відносин. Формуються нові типи міжнародних акторів, зокрема, міжнародні неурядові організації стають суб'єктами світової політики. Якщо в 1990 році у світі існувало близько сотні громадських організацій, що діяли в глобальному масштабі, то на сьогодні їх нараховується десятки тисяч, причому це число має тенденцію до швидкого зростання. Їх активна участь у міжнародному співробітництві зумовлює зміну характеру світового політичного процесу, що у

перспективі може призвести до принципово нових політичних відносин на світовій арені.

Актуальність тенденцій до розширення та модифікації кола суб'єктів міжнародних відносин потребує наукових досліджень специфіки впливу неурядових організацій на формування зовнішньої політики держав. Міжнародні аспекти діяльності неурядових організацій в теоретичному плані розглядаються в працях відомих західних вчених У. Бека, А. Гідденса, Д.Шміттєра та ін. Збільшення чисельності і авторитету міжнародних неурядових організацій в кінці XX – на початку XXI століття зумовлене і посиленням демократичних процесів у сфері внутрішніх і міжнародних відносин. Виявом цього процесу слугує прогресуюча політизація мас, яка вимагає доступу до інформації, участі у прийнятті рішень. Громадяни вимагають більшої прозорості та звітності з боку політичних лідерів, прагнуть збільшувати контроль над процесами прийняття рішень.

Міжнародні неурядові організації ініціюють включення в глобальний політичний порядок денний питань прав людини, соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, використовують новаторські і експериментальні підходи; застосовують нові знання та інформацію; беруть участь в дискусіях стосовно „нової глобальної архітектури”; висувають пропозиції щодо перебудови процесу прийняття рішень.

Діяльність неурядових суб'єктів міжнародних відносин сприяє залученню громадськості до процесів вироблення та прийняття державно-політичних рішень, здійсненню контролю за реалізацією цих рішень. За таких умов процес міжнародної політики стає прозорішим, виникає безліч механізмів для покращення легітимності державно-політичних та міждержавних рішень, здійсненню контролю за реалізацією цих рішень.

Як наголошує М.Чернявська, міжнародні неурядові організації виводять прийняття управлінських рішень за межі політичної еліти, організовуючи суспільний діалог з ключових питань сьогодення, розширюючи самоуправління, утверджуючи активну громадянську позицію і відповідальність людей за власну

долю, долю країни та світу в цілому, здійснюють громадський контроль за виконанням міжнародних угод, сприяють підвищенню відповідальності урядів перед світовою громадськістю; забезпечують аналіз і експертну оцінку політичних проблем. Міжнародні неурядові організації впевнено стають третьою силою сучасного світового політичного процесу, силою, яка стоїть між державою і ринком, між офіційною дипломатією і міжнародними корпораціями. Це зумовлено тим, що міжнародні неурядові організації мають певні переваги у світовій політиці порівняно з традиційними акторами – державами та міжурядовими організаціями, а саме:

- виступають альтернативою урядам у вирішенні складних проблем, оскільки вони більш рухливі, швидше, ніж офіційна політика, здатні реагувати на кон'юнктуру, їхня діяльність незалежна від тимчасових політичних коливань, „звільнена від гніту повсякденної політики”;
- ближчі за інші інститути до реальних індивідуальних інтересів, де ступінь спільності, особиста значимість і внутрішня мотивація цих інтересів регулярно перевіряється, підтримується і розвивається через безпосереднє особисте спілкування;
- вирізняються своїм почерком: завжди діють впевнено, наполегливо, рішуче; їхні цілі виражені просто, доступно і ясно; вони відкриті, гнучкі; вміють легко домовлятися та ефективно співпрацювати; діють гласно, прозоро;
- конструктивно налаштовані на реалізацію конкретних завдань у сфері своєї компетенції;
- на міжурядовій арені сміливо висловлюють свої погляди, оскільки є відносно незалежними у своїх рішеннях порівняно з дипломатами, зайнятими у сфері двосторонніх відносин;
- володіють додатковою професійно значимою інформацією, якої часто не мають урядові структури, об'єднують висококваліфікованих спеціалістів у своїй сфері;

- беручись за принципові питання, зосереджуються на цілях, які держави часто підпорядковують іншим зовнішньополітичним інтересам або повністю ігнорують;

- використовують активність місцевих членів на рівні держави з метою включення внутрішньої громадської думки.

Важливим напрямком роботи міжнародних неурядових організацій в Україні є сприяння євроінтеграційним процесам. Так, Міжнародний фонд «Відродження» реалізує та координує наступні програми в цьому аспекті:

- Проект громадського моніторингу виконання Плану дій Україна-ЄС, що здійснюється Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О.Разумкова у співпраці з іншими провідними українськими незалежними аналітичними центрами. Результатом проекту є незалежна комплексна оцінка дій влади щодо проведення в Україні політичних, правових, економічних і соціальних реформ.

- Проекти громадської оцінки виконання Державних програм інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (Центр Разумкова) та Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції у 2004-2007рр. (Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ).

- Програма підтримки збільшення прозорості переговорного процесу та посилення переговорних позицій України у її домовленостях з ЄС щодо укладання нової посиленої угоди шляхом консультування .

- З юридичних питань експертами Української асоціації європейських студій членів переговорної делегації України; проведення тематичних круглих столів з експертами та представниками груп інтересів у таких сферах, як розвиток громадянського суспільства, верховенство права і права та свободи людини, енергетика, візи та міграція, інтелектуальна власність, інформаційне суспільство.

- Проведення першої [Школи європейської інтеграції](#) (проект Української асоціації європейських студій). Мета Школи – підвищення спроможності громадянського суспільства впливати на процеси європейської та євроатлантичної

інтеграції України через поглиблення теоретичних знань та розвиток практичних навичок.

- Створення та діяльність 24 Центрів європейської інформації на базі обласних наукових універсальних бібліотек, а також ЦЄІ на базі бібліотеки вищого навчального закладу – Севастопольського національного технічного університету. Кожен ЦЄІ має спеціалізовану літературу, комп'ютери з доступом до Інтернет, консультантів, які допомагають відвідувачам у пошуку інформації. Крім того, на базі ЦЄІ регулярно проводяться різноманітні інформаційно-просвітницькі заходи, спрямовані на популяризацію знань про європейську та євроатлантичну інтеграцію України.

- створення Інтернет порталу проєвропейського громадянського суспільства України ["Європейський простір"](#), який є найпопулярнішим ресурсом з питань європейської інтеграції в Україні з середнім щоденним рівнем відвідувань не менше 400 осіб. Портал є інтерактивним віртуальним майданчиком для спілкування представників української проєвропейської громадськості і ресурсним центром для широкого поширення інформації з усіх аспектів європейської інтеграції України.

- Створення та офіційна реєстрація Української асоціації європейських студій (УАЕС), яка є академічним об'єднанням дослідників Європейського Союзу та викладачів європейських студій у вищих навчальних закладах України.

- Створення Мережі проєвропейських організацій України, засновниками якої стали 40 організацій з 18 регіонів України, які затвердили Статут, План дій Мережі та обрали керівні органи на Установчому форумі Мережі.

- Започаткування діалогу експертів і представників Національних фондів Інституту відкритого суспільства Азербайджану, Вірменії, Грузії, Молдови й України для обміну досвідом щодо участі громадських організацій у реалізації та моніторингу Європейської політики сусідства, зокрема Планів дій, у рамках яких вищезазначені країни співпрацюють з ЄС.

Такі форми діяльності сприяють посиленню впливу громадянського суспільства на відносини між Україною і ЄС, інтеграції громадянського



суспільства України до загальноєвропейського, усуненню бар'єрів для контактів між людьми, між Україною і ЄС, підвищенню суспільного запиту на європейську інтеграцію України, сприянню розвитку європейських студій у вищій школі України.

Окреме місце в структурі неурядових організацій в Україні, зокрема таких, що діють в якості транснаціональних акторів, посідають неурядові аналітичні центри. Ці організації орієнтовані на наукові дослідження тієї чи іншої проблеми, надання консультацій і поширення інформації серед осіб, що приймають рішення, а також широкої громадськості неурядові аналітичні центри в Україні перебувають на стадії становлення, але вже сам факт їх існування є важливим чинником плюралізації процесів формування та прийняття політичних та зовнішньополітичних рішень в державі.

Функціонування у суспільстві неурядових аналітичних центрів порушує державну монополію на політичну творчість і політичну інформацію, активізує змагання і конкуренцію на ринку ідей. Завдяки таким центрам суспільство стає більш відкритим, а діяльність урядових структур – більш прозорою. Неурядові аналітичні центри сприяють формуванню громадської позиції стосовно ключових сфер функціонування української держави, часто випереджаючи сформовані тенденції суспільної думки.

В сучасному світі підвищується роль експертно-аналітичних структур у прийнятті зовнішньополітичних рішень. Мова йде про так звані «мозкові центри», або «фабрики думок» (вживаються різні аналоги словосполучення «think tanks» – експертні співтовариства, «мозкові трести», дослідницькі центри та ін.) Вперше вони з'явилися в США близько 100 років тому, в епоху президентів Т. Рузвельта і В. Вільсона. Think tanks крім загальновизнаної функції виробника оригінальних нових ідей сприяють професійному зростанню та залученню до прийняття рішень майбутніх і колишніх політиків, державних чиновників і експертів, пропонують інтелектуальні майданчики для дискусій та обговорень на різному рівні, підвищують інформованість громадян у галузі міжнародної політики.

Основна ніша, де діють think tanks, – простір між академічним світом, з одного боку, і структурами влади – з іншого. В академіях і університетах науково-дослідна робота традиційно визначається теоретичними та методичними дискурсами, часом доволі абстрактними і віддаленими від актуальних політичних проблем. В органах же держуправління чиновники зазвичай перевантажені поточними справами і не мають часу та достатніх методологічних знань для наукового аналізу міжнародних проблем. Заповнюючи цей розрив між теоретичною та прикладною сферами діяльності, і працюють «фабрики думок».

Функції дослідних структур досить різноманітні і можуть бути акцентовані в залежності від конкретного випадку. Вони можуть бути зведені до наступного:

1. Вироблення власне інтелектуального продукту – нових ідей, оцінок, підходів, поглядів, пріоритетів, всього того, що в підсумку може призвести не тільки до оптимальних рішень і дій, але і до нового світогляду.

2. Функція «професійного тренінгу». Її особливість полягає в тому, що робота дослідницьких структур дозволяє «не випадати» з професії політикам, що тимчасово відійшли від управління країною, а також формуватися майбутнім державним службовцям, політикам, фахівцям.

3. «Мозкові центри» об'єднують фахівців, зовнішньополітичну еліту та грають і просвітницьку функцію, інформуючи громадян, привертаючи увагу громадськості до тієї чи іншої проблеми.

4. Нарешті, «мозкові центри» можуть грати ще більш активну зовнішньополітичну роль, організовуючи діалоги щодо складних проблем, забезпечуючи посередництво і реалізуючи функцію так званої неформальної дипломатії. Французький інститут політичних досліджень (IFRI) започаткував в цьому відношенні навіть поняття «інтелектуальна дипломатія».

Сучасна індустрія «мозкових центрів» складається з організацій декількох чітко виражених типів, що відрізняються завданнями, продукцією, джерелами фінансування, а також складом і кваліфікацією співробітників. Як правило, виділяють чотири категорії інститутів:

- Академічні, або університети без студентів;

- Контрактні;
- Пропагандистські;
- Партійні.

Два останніх типи часто відносять до однієї категорії. Співробітниками «мозкових центрів», що належать до категорії університетів без студентів, найчастіше є фахівці з науковим ступенем, в основному з професорського складу університетів. Це вчені з академічною підготовкою; вони надають великого значення прийнятим в суспільних науках нормам об'єктивності і повноти досліджень, а результати досліджень публікують у вигляді книжок і статей.

Контрактні науково-дослідні центри працюють за замовленнями держустанов або приватних компаній. Масштаби і складність завдань організацій цієї категорії часто вимагають залучення наукових колективів дослідників.

До категорії пропагандистських дослідницьких центрів відносять організації різної ідеологічної спрямованості. Вони, як правило, прагнуть реагувати на поточні запити політичних лідерів, чинити на них вплив. Їх звичайна продукція – аналітичні довідки з конкретних питань, підготовлені за принципом аналізу, синтезу або інтерпретації попередніх напрацювань.

За час багаторічної діяльності, завоювали собі репутацію добре знаних та авторитетних такі аналітичні інституції, як Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова (УЦЕПД), Агентство гуманітарних технологій (АГТ), Інститут місцевої демократії (ІМД), Інститут політики (ІП), Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Інститут трансформації суспільства (ІТС), Інститут виборчого права, Інститут масової інформації (ІМІ) та ін. Всього, за підрахунками Центру ім. О. Разумкова, в Україні діє понад 380 НДО, які позиціонують себе як дослідницькі структури.

Головними функціями які здійснюють НАЦ у сфері вироблення та реалізації державної політики є:

- виділення стратегічних проблем суспільного розвитку, пошук пріоритетних напрямів їх вирішення та аналіз можливих сценаріїв їх розв'язання;

- дослідження поточних політичних проблем та розробка рекомендацій для органів влади стосовно їх вирішення;
- незалежна експертиза законопроектів, урядових програм, владних рішень;
- співробітництво з державними установами в укладанні стратегічних документів розвитку країни та окремих сфер суспільного життя (щорічного Послання Президента України Верховній Раді України, різноманітних програм, концепцій, стратегій та ін.);
- розробка та публічна презентація законопроектів і стратегічних документів альтернативним офіційним;
- моніторинг виконання владних рішень, оцінка їх ефективності та наслідків;
- дослідження громадської думки та динаміки суспільних настроїв;
- участь у здійсненні підготовки та перепідготовки керівних кадрів;
- коментування та експертна оцінка політичних процесів та поточних подій для ЗМІ.

Однак, у цілому, НАЦ та органи влади ще не досягли високого рівня ефективності у своїй співпраці. Основними перешкодами на шляху до досягнення цієї мети є наступні:

- відсутність зацікавленості органів влади у такій співпраці;
- низька поінформованість представників владних структур про діяльність відповідних НАЦ та про їх можливості;
- НАЦ не завжди можуть вчасно надати інтелектуальний продукт потрібної якості, або ж не мають досвіду його успішного просування.

Реалізація широкомасштабних і благородних цілей неурядових організацій відбувається непросто. Держава ще не відпрацювала принципи відносин з неурядовим сектором. В той же час і громадяни України не мають достатніх навичок та зацікавленості у соціальному партнерстві. Згідно з даними «Європейського соціального дослідження» в Україні практика суспільної праці й солідарної активності (участь у громадянських ініціативах, добродійності, шефство, [волонтерська діяльність](#) тощо) вкрай обмежена. У рамках дослідження ЄСД-2009 респондентів запитували «чи доводилося Вам упродовж останніх

12 місяців працювати в інших організаціях або об'єднаннях, окрім політичних партій або рухів?». Із українських респондентів тільки 2,9% відповіли ствердно. За цим показником у рейтингу європейських країн Україна посіла одне з останніх місць, лише трохи випереджаючи Туреччину, Словенію і Болгарію. Для порівняння: у Фінляндії показник участі в роботі громадських організацій та об'єднань становить 34,1%, у Норвегії – 27,9%, у Швеції – 26,9%. Одне слово, лідирують країни, в яких домінуючою релігією є лютеранство (класичний протестантизм). Цей показник перевищує 20% також у Німеччині, Нідерландах, Данії, Бельгії.

Очевидно, що неурядові організації в Україні перебувають на стадії становлення, але, головне, що вони є, вони діють, порушуючи державну монополію на політичну творчість і політичну інформацію; активізуючи змагання і конкуренцію на ринку ідей; виступаючи лобістами громадських інтересів, розширюючи дебати, публічні дискусії і відкриту постановку проблем; сприяючи подальшому перетворенню ідей у конкретні законодавчі чи виконавчі рішення. НУО стали важливим елементом суспільно-політичного життя України, одним із суб'єктів політичного процесу, зайняли свою нішу в системі, хоч і слабого, але такого, що існує і має перспективу розвитку, громадянського суспільства. Власне, діяльність НУО є одним із показників того, що громадянське суспільство народжується і прагне ствердження.

## **КОНТРОЛЬНО-АДАПТАЦІЙНИЙ БЛОК**

### **Контрольні питання:**

1. Специфіка зовнішньополітичної сфери прийняття рішень.
2. Основні моделі прийняття політичних рішень в сфері зовнішньої політики.
4. Специфіка прийняття рішень в Європейському союзі.
5. Виникнення та розвиток експертно-аналітичних структур.
6. Функції та типи «фабрик думок».

7. Міжнародні неурядові організації як суб'єкти прийняття рішень в сфері зовнішньої політики.

### **Теми рефератів та доповідей:**

1. Формування експертно-аналітичних структур в Україні.
2. Характеристика участі міжнародних неурядових організацій в процесі прийняття рішень.
3. Консенсус як метод прийняття рішень в сфері зовнішньої політики.
4. Основні наукові підходи до прийняття рішень в сфері зовнішньої політики.

### **Ділова гра: «Ідентифікація зовнішньополітичної проблеми для прийняття державного рішення»**

**Завдання:** сформулюйте зовнішньополітичну проблему, придатну для аналізу, визначте мету, замовника й альтернативні варіанти вирішення проблеми.

Заняття поділяється на два етапи:

1. Самостійна робота слухачів у міні-аналітичних групах.
2. Презентація і аналіз проблеми з рекомендованою альтернативою вирішення.

### **Література:**

1. Войтович П.П. Процес прийняття рішень у зовнішній політиці держави. — Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/27\\_NII\\_2008/Pravo/35364.doc.htm](http://www.rusnauka.com/27_NII_2008/Pravo/35364.doc.htm)
2. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К.: Генеза, 2006. — 395 с.
3. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. — К.: НАДУ, 2010. — 88 с.

4. Гошовська В., Пашко Л. Реформування Української держави як виклик сьогодення // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 14-22.
5. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
6. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
7. Демиденко В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. ( у схемах ): Посібник. – К.: КНТ, 2007. – 440 с.
8. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.
9. Європейська програма Міжнародного Фонду “Відродження”  
<http://eu.prostir.ua/in/39895.html>
10. Єрмолаєв А. «Вишневий сад» українського традиціоналізму // «Дзеркало тижня. Україна». – 2011. – №21. – С. 1, 11.
11. Забурдаєва Е.В. Политическое консультирование в США и России / Е.В. Забурдаева. – М.: Проспект, 2010. – 248с.
12. Корнієвський О.А. Громадські об'єднання у системі національної безпеки держави: монографія / О.А.Корнієвський. – К.: Альтерпрес, 2010. – 396с.
13. Кулік В.О. Вплив міжнародних мережевих громадянських ініціатив на безпекову політику України // Політика +. Аналитическое сетевое издание Цунтра Исследования Проблем Гражданского общества. –  
<http://www.politika.org.ua/?p=982>
14. Мальський М.З., Мацях М.М. Теорія міжнародних відносин: Підручник. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2007. – 461 с.
15. Мартинелли А. От мировой системы к мировому обществу? // Социологические исследования. – 2009. – № 1. – С.5-15.
16. Полтораков О.Ю. Глобальне громадянське суспільство в системі міжнародних відносин // Дослідження світової політики. Зб. наук. пр. – К.: Ін-т світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – 2008. – Вип. 44. – С.149-156.

17. Саймон Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г.Саймон: пер.з англ. – К.: Вид. АртЕк, 2001. – 308с.
18. Хейвуд Эндрю. Политология: ученик для студентов вузов / Э.Хейвуд: пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Белбского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 289с.
19. Улахович В. Экспертное обеспечение внешнеполитических решений // Журнал международного права и международных отношений. - 2005. – №2. – С.37-45.
20. Чернявська Л.Н. Роль міжнародних неурядових організацій у перебудові політичної системи світу в умовах глобалізації // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин, 2005. – Випуск 53 (Ч. 1). – С. 95-104.
21. Giddens A. Runaway World. How Globalization is Reshaping our Livers. Second Edition N.Y., Rout ledge, 2003. – 419 p.
22. Keane J. Global Civil Society? (Contemporary Political Theory). – Cambridge University Press, 2003. – 236 p.
23. Ray J. L. Global Politics. – Boston, 1987. – P. 93.
24. PietrasZ. J. Podstawy teorii stosunkow miedzynarodowych. – Lublin, 1986. – S. 79.



### Бібліографічний опис:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996. – 55 с.
2. Аналіз державної політики та прийняття рішень парламентом України у здійсненні конституційних функцій: Посібник / В. А. Гошовська, П. В. Мироненко, М. М. Газізов, О.З. Босак. – К. : НАДУ, 2010. – 88 с.
3. Браун М. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
4. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К.Г. Вайс / Пер. з англ. Р.Ткачука; Наук.ред. О.Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
5. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
6. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг / Пер. з англ. В.Шульги. – К.: ВСЕУВІТО, 2003. – 350 с.
7. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
8. Войтович П.П. Процес прийняття рішень у зовнішній політиці держави. – Режим доступу:  
[http://www.rusnauka.com/27\\_NII\\_2008/Pravo/35364.doc.htm](http://www.rusnauka.com/27_NII_2008/Pravo/35364.doc.htm)
9. Газізов М.М. Організаційно-правове регулювання лобістської діяльності в органах представницької влади // [Електронний ресурс] . – Режим доступу [www.politika.cn.ua](http://www.politika.cn.ua), Експертна думка, 2010.
10. Газізов М.М. Практичні аспекти застосування лобістської діяльності у вітчизняному парламентаризмі // Часопис “Парламент” : 2010. – №2, С. 61-64.
11. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006. – 395 с.

12. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб. – К.: НАДУ, 2010. – 88 с.
13. Гошовська В., Пашко Л. Реформування Української держави як виклик сьогодення // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 14-22.
14. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Портрет керівника в державному управлінні: соціально-психологічний аспект / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 2 – С. 57-65. – Авторські с. 61-65.
15. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
16. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А.А. Дегтярев. – М.: МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
17. Демиденко В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. ( у схемах ): Посібник. – К.: КНТ, 2007. – 440 с.
18. Державна політика: аналіз та механізми впровадження // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88с.
19. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 Т. / Авт.-упоряд. В.П.Андрущенко (кер.) та ін. – К.: Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 217 – 233.
20. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІА, 2012. – 100 с.
21. Кальниш Ю.Г. Концепти і парадокси політичного аналізу в державному управлінні / Ю.Г. Кальниш // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 147. Т. 159. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 11-18.
22. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю.Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
23. Коваленко А.О. Політичний аналіз і прогнозування / А.О. Коваленко. – К.: Наук. світ, 2002. – 201 с.

24. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве сомоврядування в Україні.: Підручник / 2-е изд., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.

25. Лобанов В. Государственное управление и общественная політика: Учебное пособие. – СПб.: С.-Петербург, 2004. – 448 с.

26. Маринко Г. И. Управленческий консатинг: Учебное пособие. – М.: ИНФРА – М., 2009. – 381 с.

27. Мироненко П.В. Форма державного правління як концептуальна і практична проблема: досвід України / П.В.Мироненко // Політологічний вісник. Збірн. наук. праць. – К.: “ІНТАС”, 2011. – Вип. 52. – С. 219-228.

28. Мироненко П.В. Роль політичної стратегії і тактики у функціонуванні системи державного управління / П.В.Мироненко // Сучасна українська політика. – К.: Вид-во “Центр соціальних комунікацій”, 2011. –Вип. 25. – С.193-202.

29. Нижник Н.Р., Пашко Л.А. Гармонізація управлінської взаємодії у форматі “керівник – підлеглий” як пріоритет сьогодення державної служби України // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: Монографія / За заг. ред. Толстоухова А.В., Нижник Н.Р., Гончарук Н.Т. – Д.: Монолит, 2010. – С. 278-297.

30. Новакова О. В. Політичний процес: сутність та сучасні тенденції розвитку: Навчальний посібник. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 244 с.

31. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В.А.Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – Т.1. – 464 с.; Т. 2 – 340 с.

32. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ.. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.

33. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник. / за заг. ред. В.А.Гошовської. Уклад.: В.А.Гошовська, М.М.Газізов, В.М.Гурієвська, К.Ф.Задоя, та ін., всього 8 осіб. – К.: НАДУ, 2010. – 352 с.

34. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. – К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549с.

35. Пашко Л.А. Соціальна ефективність як виклик сьогодення державного управління // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 19-24.

36. Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб./ Ребкало В.А., Валевський О.Л., Кальниш Ю.Г., – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 60 с.

37. Ребкало В.А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні: Навч.-метод. посіб. / Ребкало В.А., Кальниш Ю.Г., – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 56 с.

38. Романов В.Є. Вступ до аналізу політики. Навч. посібник. – К., 2001.

39. Симонов К.В. Политический анализ: Уч. пос. / К.В. Симонов. – М.: Логос, 2002. – 280 с.

40. Ситник С. Інституалізація публічної політики / С. В. Ситник // Політологічний вісник : зб-к наук. праць. – К. : «ІНТАС», 2011. – Вип. 52. – С. 210–218.

41. Ситник С. В. Політична прохідність політико-управлінських рішень / С. В. Ситник // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] – 2011. – № 4. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

42. Ситник С. В. Мережі публічної політики / С. В. Ситник // Політологічний вісник. Зб-к наук. праць. – К. : «ІНТАС», 2011. – Вип. 53. – С. 211–218.

43. Ситник С. В. Мережева структура публічної політики та управління / С. В. Ситник // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] – 2011. – №. 5– Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

44. Ситник С. В. Роль публічної політики у забезпеченні легітимації правлячого режиму / С. В. Ситник // Політологічний вісник : зб-к наук. праць. – К. : «ІНТАС», 2011. – Вип. 54. С. 180–189.

45. Сурай І.Г. Сутність професіоналізму еліт в державному управлінні / Інна Сурай // Зб. наук.праць НАДУ / за заг. ред. Ю. В.Ковбасюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – Вип. 1. – С. 40-49.

46. Телешун С.О., Ситник С.В. Правові механізми реалізації публічної політики / С. О. Телешун, С. В. Ситник // Державне управління : теорія та

практика. – НАДУ, 2010. – Вип.2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/index.htm>

47. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії / С. О. Телешун // Трибуна. – 2010. – № 7–8. – С. 8–11.

48. Телешун С. О., Журавльов А. В. Електронний інформаційний простір і публічна політика / С. О. Телешун, А. В. Журавльов // Політичний менеджмент. – 2010. – № 5. – С. 113–127.

49. Телешун С. О. Правові механізми реалізації публічної політики / С. О. Телешун // Науковий збірник НАВСУ. – 2011. – № 2. – С. 7 – 16.

50. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.

51. [Тертичка В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С.58-70](#)

52. [Тертичка В. Інструменти суспільної політики та практика застосування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Спецвипуск: Політичні технології. – С.33-41](#)

53. Управління. Менеджмент. Адміністрування: теоретичні основи. – Навч. посіб. / Д.В. Карамішев, Ю.Г. Кальниш, І.О. Кононов. – Х.: Вид-во “Точка”, 2010. – 296 с.

54. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління: Навчальний посібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2009. – 216 с.

55. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.

56. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с.

57. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston – New York. 2003

58. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving. N.Y., L., 2000.

59. Birkland T.. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. N.Y; L., 2001
60. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, 1994.
61. Dunn, W. Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y.: Prentice Hall, 1994. – 380 p.
62. Jenkins W. Policy Analysis. Oxford, 1978.
63. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.
64. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. – *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.
65. Lasswell H. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, 1956.
66. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs. 1993.
67. Manheim G., Rich R. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. New York. 1991.
68. Sabatier P. Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder. 2001.
69. Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds // *Public Administration*. – 2000. – vol. 78. – №4.