УДК 334.02

**Рябцев Геннадій Леонідович**

доктор наук з державного управління, професор

Національний університет «Києво-Могилянська академія», м. Київ, Україна,

Європейський гуманітарний університет, м. Вільнюс, Литва

**ПРОЦЕДУРИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ:   
МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ**

Закон України «Про державну службу» визначає її як «публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування…» [1, ст. 1]. Якщо йдеться про формування (ширше – вироблення) доказової політики (evidence-based policy-making), її розуміють як базований на доказах і цінностях (evidences and values) курс дій влади з вирішення проблем порядку денного. Запорукою успішного проєктування таких дій є «міцність доказової бази» [2, с. 25]. Її має забезпечити аналіз політики (policy analysis) – «комплекс процедур із вироблення поради про найкращий із-поміж можливих курсів дій влади, орієнтований на клієнта і базований на доказах і цінностях» [3, с. 38]. Хоча проведення такого аналізу передбачено Регламентом Кабінету Міністрів України [4, § 34], існує ризик виродження порад органам влади в перелік закликів до «покращання», «посилення», «реформування», «вдосконалення», без огляду на наявні обмеження й ресурси. Тому важливим є надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування роз’яснень, як саме досліджувати обмеження (ресурси), щоб згенерувати «інформацію й докази, здатні допомогти політику вибрати найбільш вигідну дію» [5, с. 6].

Оскільки методика відповідної процедури досі не прописана, автор пропонує скористатися такими рекомендаціями.

1. Розуміти під обмеженнями ресурси політики (inputs) – затрати, необхідні для її вироблення. Саме наділення учасників політики різними ресурсами, їхнє поєднання, заміна одних іншими є «вихідними умовами» процесу політики (policy-making), які визначають якість її продуктів (outputs), результатів (outcomes) і впливів (impact).

2. Установити, які саме ресурси політики потрібні для вирішення проблеми. В основу їхньої класифікації можна покласти типологію М. Крозьє та Е. Фрідберга [6], уточнену П. Кньопфелем [7]. Згідно з нею, вирізняють такі види ресурсів:

– правовий – здатність визначати завдання учасникам політики, видавати обов’язкові для них норми й правила, розпоряджатися іншими ресурсами;

– фінансовий (монетарний) – здатність залучати й розподіляти кошти, застосовувати пільгові фінансові режими до окремих стейкголдерів – груп інтересів, яких стосується вирішувана проблема, і хто має важелі впливу для її вирішення чи поглиблення [8, с. 25];

– майновий – здатність залучати матеріальні засоби учасників політики, а також засоби підтримки зв’язку між ними;

– кадровий – здатність приймати на роботу й готувати фахівців;

– інформаційний (когнітивний) – здатність до отримання, сприйняття та опрацювання доказів (evidences);

– організаційний (координаційний) – здатність створювати нові структури та взаємодіяти з наявними;

– примусу (силовий) – здатність застерігати й карати;

– часу – здатність до визначення пріоритетів, розподілу завдань, делегування їхнього виконання;

– довіри – здатність до одержання підтримки стейкголдерів і громадськості;

– більшості – здатність отримувати підтримку політичної (наприклад, парламентської) більшості.

3. Експертним шляхом оцінити значимість кожного з потрібних ресурсів за якісною шкалою 1…4 (невисока; помірна; висока; визначальна).

4. Установити:

– якими ресурсами з потрібних та в яких обсягах володіє замовник аналізу політики (клієнт);

– які ресурси з потрібних та в яких обсягах стануть доступними для нього за умови виконання певних дій (вжиття певних заходів);

– які ресурси з потрібних відсутні, яких та в якому обсязі може не вистачити.

5. Визначити, чи можна замінити відсутні чи дефіцитні види ресурсів іншими. Наприклад, наявність ресурсу більшості дозволяє тимчасово обійтися без правового (відсутність нормативної бази), інформаційного ресурсів (переконання замість дослідження проблеми), ресурсів часу (директивні втручання) й довіри (нехтування думкою окремих стейкголдерів).

6. Скласти рейтинг обмежень за добутком значень наявності та значимості ресурсів. Наявність обмеження оцінюють експертним шляхом за якісною шкалою –3, –2, –1, +1, +2, +3 (відсутній, дефіцитний, дефіцитний із можливістю заміни, доступний, наявний частково, наявний у повному обсязі).

7. Скоригувати рейтинг обмежень з огляду на можливі ризики державного втручання, обумовлені ситуаціями неспроможності (фіаско) влади (government failures) – нездатністю її органів вирішувати проблеми, що породжуються ситуаціями неспроможності ринку (market failures), і досягати декларованих цілей втручання. Вони спричинені мотивами раціональної поведінки (намаганням максимізувати власну вигоду в будь-якій ситуації) індивідів, які працюють у владних структурах.

Описуючи обмеження, можна застосувати таку класифікацію неспроможностей влади [9, с. 73-74]:

– інформаційна асиметрія – за наявності часових обмежень отримати усю потрібну інформацію неможливо. До того ж, існують стейкголдери, не заінтересовані у наданні повної й достовірної інформації;

– нездатність державних структур повністю передбачити наслідки прийнятих рішень;

– обмежені можливості суспільства щодо контролю над органами влади;

– недосконалість процесу політики, зокрема під час проєктування владних рішень, адже над ним працює обмежене коло осіб;

– рентоорієнтована поведінка суб’єктів політики, лобіювання владних рішень окремими стейкголдерами, взаємна підтримка політиками один одного.

8. Описати дії, спрямовані на покриття нестачі дефіцитних, одержання доступних і використання наявних ресурсів, приділивши найбільшу увагу ресурсам із найвищим від’ємним рейтингом (–12…–8).

На думку автора, практичне використання наведеної вище методики може стати одним з елементів формування у державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування навичок вироблення суспільної політики, базованої на доказах і цінностях.

**Література**

1. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
2. Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <https://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en>
3. Riabtsev G. L. Policy analysis: problems of teaching and application. *Scientific and pedagogical internship "Lifelong learning as a factor in improving the professional competence of specialists in public management and administration"* : internship proc., Wroclawek, Jan. 30 - Mar. 12, 2023. Wroclawek : Cuiavian University in Wroclawek, 2023. P. 37-42.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>
5. Geva-May I., Pal L. A. Good Fences Make Good Neighbours: Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences. *Policy Analysis Methods* / S. S. Nagel (ed.). Nova Science Publishers. 1999. 302 p.
6. Crozier M., Friedberg E. Actors and Systems. The Politics of Collective Action. Chicago : The University of Chicago Press, 1980. VII + 333 p.
7. Public policy analysis / P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, M. Hill. Bristol : The Polity Press, 2007. XVII + 317 p.
8. Riabtsev G. L. Policy analysis tools: stakeholder analysis techniques. *Modern strategies of sustainable development of the state and society in the context of global challenges* : Int. scientific conf., Wloclawek, Poland, August 2-3, 2023. Riga : Baltija Publishing, 2023. P. 24-29.
9. Кілієвич О. І., Рябцев Г. Л., Тертичка В. В. Практикум із підготовки аналітичних документів : навч. посіб. Київ : К.І.С., 2016. 95 с.