



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Серія «Парламентська тренінгова бібліотека»

Навчальний дистанційний курс «АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ»

2020



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ЗМІСТ

	Вступ
Модуль 1. Аналіз політики як процес в контексті циклу політики	
1.1.	Аналіз політики як процес: предмет дослідження, засоби, підходи, методологія, завдання, цикл політики, специфіка аналізу політики в розробці проєктів законів та нормативно-правових актів в Україні. Інституціоналізація аналізу політики в країнах Євросоюзу.
1.2.	Сучасний стан аналізу політики в Україні. Чому необхідне урядове втручання? Розпізнання (ідентифікація) і формулювання (описання) проблеми. Вибір і категоризація критеріїв оцінки.
1.3.	Структурування проблем політики. Збір інформації і статистичних (фактологічних) даних. Аналіз отриманих даних в контексті сектору політики.
1.4.	Корисні посилання.
Модуль 2. Визначення і аналіз стейкхолдерів. Генерування альтернативних варіантів	
2.1.	Визначення стейкхолдерів і їх аналіз.
2.2.	Генерування і конструювання альтернативних варіантів. Прогнозування результатів політики.
2.3.	Попередня оцінка альтернатив в контексті публічного врядування і політичної здійсненності.
2.4.	Корисні посилання.
Модуль 3. Вибір підходу до вирішення проблеми політики	
3.1.	Вступ до аналізу вигід і витрат
3.2.	Оцінка регуляторного впливу
3.3.	Вибір оптимальної альтернативи і її обґрунтування. Написання аналітичної записки. Види аналітичних записок.
3.4.	Корисні посилання.
Модуль 4. Моніторинг та вимір впливу	
4.1.	Розробка плану впровадження альтернативи.
4.2.	Моніторинг та оцінка впливу результатів політики.
4.3.	Звітування і повторна оцінка проблемної сфери.
4.4.	Корисні посилання.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ВСТУП

Програма призначена для публічних службовців, що працюють в Апараті Верховної Ради України, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників парламентських фракцій, учасників програм парламентського стажування та інших зацікавлених фахівців, що співпрацюють з єдиним законодавчим органом України або структурами центральної виконавчої влади в процесі розробки проєктів законодавчих і нормативно-правових актів.

МОДУЛЬ 1. АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ЯК ПРОЦЕС В КОНТЕКСТІ ЦИКЛУ ПОЛІТИКИ. ПЕРШИЙ ЕТАП АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

1.1. Аналіз політики: предмет дослідження, засоби, підходи, методологія, завдання, цикл політики, специфіка аналізу політики в розробці проєктів законів та нормативно-правових актів. Інституціоналізація аналізу політики в країнах Євросоюзу.

Головні терміни, визначення та поняття

У демократичному суспільстві методи прийняття рішень на вирішення тих чи інших суспільних проблем і, відповідно, на забезпечення виконання тієї чи іншої політики, є інструментом залучення якомога ширшого кола експертів та громадськості до процесів формування публічної політики. У свою чергу, прийняття будь-якого рішення – управлінського чи політичного – для його належної легітимації має відбуватися відповідно до певних попередньо встановлених і для всіх прийнятних правил і процедур.

Одним із найважливіших етапів цього комплексу процедур є аналіз політики, метою якого є напрацювання оптимального рішення задля вирішення тієї чи іншої суспільної проблеми. Але перш ніж глибше розкрити значення терміну «аналіз публічної політики», розглянути, яку мету він переслідує, хто його здійснює та що його виокремлює серед інших аналітичних методів, орієнтованих на практичне застосування, слід



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



відповісти на більш загальне запитання – що таке публічна політика, як вона формується й здійснюється і взагалі – чи потрібна вона тим, хто не планує займатися професійною політичною чи дослідницькою діяльністю?

Почнемо з поняття «політика». Є різноманітні визначення цієї лексеми¹:

Політика – це:

- мистецтво можливого;
 - наука державного управління (Володимир Даль);
 - участь в справах держави, напрям діяльності держави, певні форми, мета, завдання, зміст діяльності держави
-

І це тільки найбільш відомі й найпростіші визначення. У філософській літературі термін «політика» (грец. *πολιτικά* — мистецтво управління державою) з'явився з однойменним трактатом Аристотеля про державу та засади теорії врядування (335-322 до н.е.). До кінця XIX ст. термін використовувався майже виключно в стосунку до ієрархічно-владних відносин у відповідному територіальному формуванні, взаємодії тих, хто наділений владними повноваженнями і тих, хто залежить від здійснення цих повноважень. По суті, аристотелівські уявлення про державу, як формування, яке складають п'ять суспільних прошарків (чиновництво, військо, торговці, ремісники та селяни) залишалося домінуючим.

З розвитком суспільних наук уявлення про державу змінювалися відповідно. Були й регіональні відмінності, що пізніше привели до різних політологічних підходів щодо ролі, здійснення повноважень і інституційного складу держави. Досить згадати Вудро Вілсона, який своїми академічними працями сформував уявлення щодо ролі і важливості держави на американському континенті (його друга книга носить назву «Держава» і була настільною книгою в суспільних дисциплінах, що розглядали діяльність держави і громадян до 1920-х років); Макс Вебер, з іншого боку, сформував континентальні підходи до понять «держави» і «політики», увівши у політологічний лексикон визначення «бюрократія».

¹Лексема (від грец. *λέξις* — «слово», «мовний зворот») — слово як самостійна одиниця значення, яку мовознавство розглядає у сукупності всіх її форм і значень.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Наукові і прикладні підходи до держави і політики як окремих понять суспільного життя значно розширилися і набули академічної глибини, а в міжвоєнний період і одразу ж після Другої світової війни викристалізувалися у виділення окремої дисципліни (спочатку політичної науки, а потім і врядування (адміністрації)). Розуміння політики збагатилося новими гранями і постало як складний предмет прикладних і академічних досліджень. Різні підходи у цьому розумінні потягли за собою необхідність формулювання різних тлумачень цього поняття.

Таким чином, сфера політики охоплює питання державного устрою, управління країною, керівництво різними суспільними групами людей, політичну боротьбу політичних партій, політичних рухів та ін. У політиці відображаються корінні, життєві інтереси соціальних спільнот, класів. Вже згаданий вище Макс Вебер писав, що «поняття політики має надзвичайно широкий сенс і охоплює всі види діяльності самостійного керівництва: говорять про валютну політику банків, про дисконтну політику імперського банку, про політику профспілки під час страйку; можна говорити про шкільну політику, політику міської або сільської общини, політику розумної дружини, яка прагне управляти своїм чоловіком».

Філософська енциклопедія пропонує таке визначення: політика – сфера діяльності, пов'язана з відносинами між класами, націями та іншими соціальними спільнотами, ядром яких є проблема завоювання, утримання і використання державної влади. Зміст політики визначається інтересами класу або союзу класів. Будь-яка суспільна проблема має політичний характер, якщо її вирішення прямо або опосередковано зв'язане з проблемою влади. Політика – практичні відносини, ідеологія, що визначається рухом економічних процесів і виступає надбудовою над економічною базою суспільства. Економічні інтереси, врешті-решт, виступають як соціальна причина політичних дій. Політика – концентроване відображення не тільки економічних, але й інших потреб соціальних спільнот, класів, соціальних верств, має істотний вплив на всі структурні елементи надбудови.

Розширимо термін «політика» нашим більш акцентованим предметом практичного зацікавлення і дослідження, додавши означення «публічний». У спеціалізованій літературі немає загальноприйнятого визначення поняття «публічна політика». Основним предметом дослідження політик є окремі їх прояви: економічна політика чи бюджетна, соціальна, аграрна, імміграційна, природоохоронна тощо. Структурно, на рівні інституцій публічного



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



врядування, ці політики формуються й здійснюються міністерствами та іншими урядовими структурними підрозділами, законодавчим органом, органами місцевого самоврядування.

Відповідно до цього, найважливішими інституціями у процесі формування, затвердження, впровадження і оцінювання ефективності публічних політик в Україні є Уряд (Кабінет міністрів) і Парламент (Верховна Рада).

Незважаючи на відсутність єдиного загальновизнаного формулювання «публічна політика», все ж є низка визначень цього суспільно-політичного феномену, що використовуються аналітиками та експертами, які беруть активну участь у формуванні, впровадженні, оцінюванні або ж дослідженні дієвості окремих політик:

Звернемо особливу увагу на те, що всі ці визначення базуються на показникові динаміки (дія або відсутність дії на вирішення суспільної проблеми).

Окремі практики (фахівці та науковці й експерти зазначають ще й таку важливу характеристику публічної політики, як її циклічність, тяглість у часі її наслідків:

[Публічна політика] – це процес, що має чітко визначені етапи, де на кожному з попередніх етапів відбувається діяльність, яка зумовлює початок наступного етапу, результати впровадження якого мають вплив на весь процес політики (Laswell 1963). Ці етапи спрямовані на вирішення проблеми (програмного завдання тощо) у систематичний спосіб шляхом її формулювання, розробки шляхів вирішення, впровадження цих шляхів та оцінки отриманих результатів (Anderson 1975; Nakamura 1987; Tewdwr-Jones 2002).

Циклічність процесу публічної політики означає, що визначення цього терміну охоплює значно ширше коло процесів, ніж планування, законотворчість і нормотворчість, розробка імплементаційних планів та оцінка результатів їх виконання (впровадження). З цієї точки зору, публічна політика є чи не найголовнішим інструментом, завдяки застосуванню якого регулюється, впорядковується і прогресує суспільне життя в країні.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Аналіз публічної політики: історична ретроспекція

Як окрема академічна дисципліна, «публічна політика» виокремилася в середині 1960-х років спочатку в університетах Сполучених Штатів Америки, а потім і в Європі. Головним поштовхом для цього стала повоєнна економічна реконструкція в Європі по завершенню Другої світової війни. Але корені цього процесу сягають ще передвоєнних 1940-х років і навіть далі. Першою «ціллю» дослідників були такі сектори публічної політики, як охорона здоров'я та водопостачання. Після цього успішний досвід вирішення проблем у цих секторах спричинив поширення академічних підходів на інші сектори, такі як містопланування, освіта, охорона довкілля тощо (Healey 2011).

Проводячи місток з попереднім термінологічним розділом, англійською мовою термін «polісу» (те, що у нас перекладається як «[галузева] політика») відрізняється від «polіtics» (українською – власне «політика», способи й методи отримання владних повноважень з метою досягнення своїх як матеріальних так і нематеріальних цілей). Деякі дослідники простежують коріння цієї прикладної дисципліни до дисципліни «бізнес менеджмент» (звідси: «публічне управління», public management), а деякі – до політології (звідси: «публічна адміністрація», public administration).

Стосовно ж аналізу публічної політики, думки фахівців, дослідників і експертів розходяться не стільки термінологічно, скільки за суттю і методологією здійснення аналітичної роботи і проходження процесу аналітичного запиту. В Україні, де аналіз публічної політики як прикладна дисципліна вперше з'явився на початку 1990-х років, він закріпився терміном «аналіз державної політики». При ближчому розгляді цього терміну ми розуміємо, що означення «державний» є занадто вузьким, оскільки, за логікою наукового дослідження, не охоплює явищ, подій та інституцій місцевого (регіонального) врядування). Це зумовлено пост-радянським спадком нашої країни, де інститут місцевого самоврядування відновився тільки зі здобуттям незалежності у 1991 році.

Тож, зважаючи на українську законодавчу термінологію, що усталилася в перші роки незалежності (Закон України «Про місцеве самоврядування» було прийнято лише 1997 року), ми все ж послуговуватимемося терміном «публічний» у відношенні до політики інститутів і засобів врядування.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Рівні вироблення публічної політики

Інструментами публічної політики є законодавчі та нормативні акти, послуги, гроші, податки та інші економічні важелі, засоби переконання тощо. Основними рівнями вироблення публічної політики є:

1. Макрополітичний (загальнонаціональний, метарівень);
2. Субсистемний (мезорівень, окремі функціональні сфери (сектори) публічної політики);
3. Мікрополітичний (окремі індивіди, групи, регіони тощо).

У контексті вищезначеного, аналіз і розробка публічної політики – це форма прикладного дослідження, що проводиться для прийняття найбільш оптимального рішення. Аналіз політики не є прогнозуванням розвитку подій в політичній, економічній чи соціальній сфері діяльності певних політичних сил чи діячів, не аналіз боротьби політичних партій і еліт за розподіл влади, ресурсів, сфер впливу. Аналіз публічної політики – це поєднання теорії з практикою, інструмент вирішення тієї чи іншої соціальної, політичної, чи економічної проблеми.

Така прикладна сутність міждисциплінарних підходів аналізу політики визначає і предмет дослідження – проблема і оптимальні шляхи її вирішення.

Аналіз публічної політики найкраще всього розглядати не в рамках загальних обтічних фраз, а в контексті конкретної проблеми. Методика аналізу публічної політики – це інструментарій вирішення конкретних проблем, від їх розпізнання до класифікації, знаходження чинників, що на неї впливають і з нею пов'язані, визначення і оцінки шляхів їх вирішення, напрацювання найоптимальнішого шляху вирішення в контексті існуючих умов і можливих наслідків, до розробки і впровадження конкретних заходів з усунення цієї проблеми.

Обидва дослідницьких підходи (*ex-ante i ex-post*) можуть бути паралельними, взаємодоповнюючими, і, зазвичай, на практиці так і застосовуються. Головною методологічною метою їх застосування є вибір дієвої політики, що приведе до позитивних змін (вдосконалень). Важливо також пам'ятати про те, що аналіз публічної політики є не окремим інструментом, методом, підходом, що допомагає вирішенню суспільної



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



проблеми, а способом справлятися з проблемними питаннями на будь-якій стадії дії певної політики (етапі циклу політики).

Успішність застосування аналізу публічної політики залежить не тільки від вірного вибору часової складової (до і після дії певної публічної політики чи впровадження нової), але й від обраного аналітиком фокусу та рівня деталізації дослідницьких зусиль).

Таким чином, аналіз публічної політики можна використовувати:

1. Для вирішення вузьких за обсягом і охопленням проблем, таких як, наприклад, оцінка вигід і витрат певного проєкту, програми чи окремого елемента цього проєкту, спрямованого на окремі суспільні чи соціальні групи – мікрополітичний рівень;
2. Для вирішення широкої проблематики, що можуть стосуватися певного циклу політики чи широкої групи стейкхолдерів (зацікавлених осіб), наприклад як залучення такої групи стейкхолдерів може сприяти чи зашкодити впровадженню змін у певній публічній політиці, так званий процесоцентричний підхід – мезополітичний рівень;
3. Для вирішення проблем національного рівня, наприклад, як інституційна (управлінська) структура та соціально-економічні фактори впливатимуть на прийняття, затвердження та впровадження певних політик – макрополітичний, метарівень.

З практики застосування рекомендованих опцій, отриманих за результатами проведення публічної політики відомо, що найчастіше на процес впровадження певних змін чи нових політик якнайчастіше впливає «збірна солянка» факторів з усіх трьох рівнів аналізу.

Для вибору оптимальної для вирішення проблеми варіанту дій публічної установи важливу роль відіграють якісні дані, інформація, джерело яких можна достовірно справдити. Дані поділяються на дві категорії: кількісні та якісні.

Звичайно, кордони між якісними і кількісними даними нерідко сприймаються розмито, в залежності від їх представлення – способу, вибірки, акцентування уваги на деяких ділянках та ігнорування інших тощо. Тому

важливо звертати увагу на джерела представленої вам інформації, її обсяг та інші фактори, про які йтиметься далі.

Приклади якісної та кількісної інформації:

	Кількісна	Якісна
Об'єктивна	Кількість жінок в Українській армії за десять років збільшилась у 15 разів	Я проходив військову службу в українському війську у 2017 році
Суб'єктивна	За десятибальною шкалою я о б оцінив боєготовність ЗСУ на вісімку. Ще п'ять років тому я б не дав і трієчки	На мою думку, наша армія все ще слабка і в разі будь-якого форс-мажору їй важко буде встояти

Етапи виміру в аналізі публічної політики

Існують три основні етапи виміру в аналізі публічної політики, що розрізняються між собою за часом здійснення аналізу. В традиційному підході аналізу політики це:

- Перспективний
- Ретроспективний
- Інтегрований

Крім цього, автори посібника рекомендують враховувати ще й людський вимір у контексті цінностей та інтересів стейкхолдерів, розподілених на прямих бенефіціарів (інсайдерів) і непрямих (зовнішніх спостерігачів)) та співвідношення їхнього бачення з баченням аналітика (про стейкхолдерів, їх класифікацію та аналіз йтиметься у подальших розділах).

Існує низка класифікаційних підходів до аналізу політики, які в основному залежать від позиції науковця та методів аналізу, що застосовуються ним. Patton, Sawicki & Clark (2016) пропонують основи методики, який вони називають “базовим раціоналістичним підходом”.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ЦЕЙ ЦИКЛ, ЩО СКЛАДАЄТЬСЯ З ПОСЛІДОВНИХ І ВЗАЄМОДОПОВНЮЮЧИХ ЕТАПІВ НАЗИВАЄТЬСЯ **ЦИКЛОМ ПОЛІТИКИ**.

Експерти з аналізу публічної політики не можуть досягти згоди не тільки в питанні його визначення, але й у тому, з яких етапів він складається. Практично кожен з них має свій підхід до кількості етапів і важливості того чи іншого з них. Важливе одне: при ближчому розгляді всі ці етапи чи кроки складаються у один безперервний цикл при проведенні аналізу публічної політики.

Bardach (2012), наприклад, переконує нас, що потрібно робити вісім кроків при проведенні аналізу публічної політики:

1. Сформулювати проблему;
2. Зібрати дані;
3. Сконструювати альтернативи;
4. Обрати критерії оцінки вирішення проблеми;
5. Оцінити наслідки застосування альтернатив;
6. Порівняти альтернативи;
7. Обрати альтернативу;
8. Отримати підтримку вашої альтернативи.

Dunn (2017) формулює етапи аналізу публічної політики у форматі п'яти розгорнутих питань, які потім детально обґрунтовує:

1. Яку проблему слід вирішити? (Наприклад: опишіть і обґрунтуйте її гостроту, нагальність, причини і можливості вирішення; уникайте формулювання проблеми на основі недостатньої інформації і т.ін.);
2. Які наслідки альтернативних шляхів вирішення проблеми?
3. Яку альтернативу слід обрати і чому?
4. Які результати впровадження альтернативи?



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



5. Чи результати відповідають очікуванням? Чи в результаті запроваджена більш ефективна політика?

Далі, Weimar & Vining (1991), зі свого боку, розрізняють два основні етапи: (1) аналіз суті проблеми і (2) аналіз шляхів її розв'язання (слід зазначити, що ці автори є найбільш визнаними прихильниками використання методу вигід та витрат, який вони запропонували ще у 1993 році). Linblom (1957) переконаний, що процес аналізу публічної політики є поступовим і інкрементальним (прирісним). Amitai Etzioni (2016) переконаний у хибності чисто інкрементального підходу і стверджує, що найкраще в аналізі публічної політики використовувати схему «змішаного сканування» – ієрархічної моделі прийняття організаційних рішень, що поєднує процеси прийняття базових рішень («рішень вищого порядку») з інкрементальними («рішення нижчого порядку»).

Однак, незважаючи на цей різнобій, кожен з них, по суті, говорить про фактично споріднені моделі проведення аналізу публічної політики тільки з перестановленням доданків. Кожен з них вніс величезний вклад у розвиток дисципліни аналізу публічної політики. Нашим завданням не вивчення їх точок зору, а опанування різними методами і підходами аналізу публічної політики. Наш навчальний підхід базуватиметься на схемі на основі Patton, Sawicki & Clark (2016), яка до певної міри поєднує різні погляди на процес аналізу публічної політики.

Додамо, що багато фахівців аналізу публічної політики в теоретичній літературі характеризують його як мистецтво, ремісництво (професія), вміння досягти компромісу, вміння аргументування і переконання, а також застосування аналітичної інтуїції. В подальших навчальних модулях ми за необхідності згадуватимемо важливість тих чи інших концепцій, які, на нашу думку, є важливими у досягненні результату, яким є віднайдення таких рішень, які приводять для покращення публічної політики і підвищення суспільного блага.

Отже, якими є головні завдання і для чого нам необхідно знати методологію і різні підходи для проведення аналізу публічної політики?

Цілі аналізу публічної політики



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Теоретичні основи будь-яких досліджень є логічним, часто навіть естетично красивим, але безцільним вантажем без практичного застосування цих знань.

Для чого потрібен аналіз публічної політики як теоретична дисципліна, в чому його користь для практичного застосування?

1. Обстоювання дій із впровадження публічної політики, обґрунтування дій публічного органу;
2. Досягнення ефективності методів вирішення проблем соціального, політичного та економічного характеру;
3. Використання успішних (як і невдалих) прикладів з попередньої практики вирішення цих проблем;
4. Акумуляція теоретичних знань в цій сфері і застосування досвіду теоретичного моделювання для знаходження нових шляхів вирішення проблем;
5. ... (список може бути досить довгим)

Більшістю з цих логічних підстав керувалися політологи, економісти і соціологи, що з початку двадцятого століття почали досліджувати публічну політику і методи її впровадження як окрему галузь теоретичних знань, що вимагає нагромадження узагальнених правил і їх експериментальної (польової) перевірки.

Специфіка України: користь світової практики прийняття рішень публічної політики

Як ми вже зазначали вище, як окремий напрямок наукових досліджень, аналіз публічної політики виділився в дисциплінах державного/публічного управління і політології в 60-х роках і за останні декілька десятиліть пройшов досить значний шлях. Однак до значної міри ця дисципліна залишається новою, і не тільки в Україні, де вона почала запроваджуватися лише ближче до середини 90-х років минулого сторіччя, але й в Сполучених Штатах, де вона зародилася.

Після визначення необхідності певних узгоджених теоретичних засад і правил розробки публічної політики, давайте сформулюємо, а що ж власне є основним об'єктом дослідження цієї дисципліни на прикладі України і



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



зокрема розробці проєктів законів та нормативно-правових актів. Предметом, що залишається незмінним незалежно від того, чи аналізується політика в галузі екологічної безпеки, чи в соціальній сфері, чи в міжнародних відносинах.

Візьмемо за приклад ці три галузі. Будь ласка, наведіть приклади публічної політики в кожній із них. (Наприклад: екологія – побудова очисних споруд на підприємства, зменшення викидів; соціальна сфера – подолання бідності; міжнародні відносини – боротьба з тероризмом).

Кожен з цих прикладів є відповіддю на конкретну проблему, реалії, що слід змінити. Тут слід виділити, на цьому прикладі, питання, що буде надзвичайно важливим на подальших етапах розгляду нашої проблематики: рівень аналізу – загальне формулювання проблеми і більш конкретне її формулювання. Крім того, ви бачите, що деякі проблемні питання є недостатньо чітко сформульовані (можливі приклади: терористична загроза, зростання злочинності, відсутність правової культури тощо). У сучасному дедалі більш взаємопов'язаному світі проблеми стають щობільш складними і перехресними. Вони досить часто є:

1. Термінологічно і поняттєво розмиті (не піддаються конкретизації);
2. Багатомірні (складаються з багатьох граней і компонентів, не є суто політичними чи технічними);
3. Неоднотипні (не мають заздалегідь визначених шляхів розв'язання);
4. Динамічні (швидко змінюються параметри, що впливають на них, особливо з розвитком ІКТ – нових інформаційно-комунікаційних технологій);
5. Нерівнозначні (шляхи вирішення нечасто бувають одночасно найраціональнішими і найдешевшими);
6. Непідвладні об'єктивній оцінці (вірність рішення – необ'єктивний критерій, тому ми говоримо про оптимальність рішення в залежності від різних умов – політичних, суспільних, економічних тощо).

На рівні теорії публічного управління є багато правил розв'язання проблем. Наприклад, легше вирішити проблему, розбивши її на складові



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



частини і визначивши їх властивості. Як це зробити? Перший етап аналізу публічної політики – розпізнання (виявлення) і формулювання проблеми – зупиняється на цьому більш детально.

Принципи зваженого підходу до аналізу і розробки публічної політики

Це – принципи, якими фахівець з аналізу публічної політики (державний службовець, аналітик) повинен керуватися на всіх стадіях застосування методики аналізу публічної політики.

1. Завжди перевіряйте факти, навіть якщо вони отримані з достовірних джерел. У цьому контексті соціологічні опитування (фальсифікація) – яскравий приклад.
2. Швидко визначайте основні критерії і чинники, що впливатимуть на прийняття рішення з даної проблематики (швидкість аналізу, сума затрат, політична прийнятність рішення тощо – що є важливим для вашого клієнта). Застереження: швидке визначення може бути поверховим, тож на подальших етапах потрібно весь час мати на увазі ДИНАМІКУ питання.
3. Відстоюйте власне бачення проблеми за допомогою конкретних і підтверджених фактів, статистичних викладок і даних – цифри в більшості випадків багатослівніші, ніж риторичні аргументи, хоча останніми не слід нехтувати, особливо на наступних етапах.
4. Вмійте ставати на точку зору можливих опонентів і аргументувати за їх позицію (не захищати свою, а пропагувати їхню). Це вам дозволить побачити можливі недоліки і слабкі сторони вашої позиції і або усунути їх, або підготуватися до захисту.
5. Дотримуйтесь простоти і зрозумілості у формулюванні проблеми (1-2 сторінки доповідної записки) – не тому, що ви вважаєте народного депутата чи начальника нездатним оцінити високий стиль вашого викладу, а (1) для того, щоб запам'яталося; і (2) могло використовуватися на подальших етапах впровадження (зустрічі з виборцями, які можуть бути необізнаними з певними аспектами і особливостями питання)



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



6. Завжди допускайте можливість помилки (невірна класифікація, брак інформації) і продумайте альтернативні варіанти. Не існує абсолютно вірного, логічного, довершеного, “безпристрасного” аналізу.
7. Останній, але найважливіший принцип – замовник рішення (народний депутат, голова комітету тощо) повинен очікувати від вас не рекомендацій (у переважній більшості випадків він\вона їх вислухає і зробить по-своєму), а аналізу, який має набагато більше шансів бути почутим.

Отже, аналіз політики — це діяльність зі створення знань про процес вироблення політики й у ході цього процесу. Створюючи знання про процес вироблення політики, аналітик політики вивчає причини, наслідки й дієвість альтернатив публічної політики й державних програм. Однак ці знання залишаються неповними, якщо вони не надаються виробникам політики і широкому загалу, яким вони призначені слугувати. Лише за умови, що знання пов’язане зі знанням у члени виконавчих, законодавчих і судових органів влади – разом із громадянами, що мають свій інтерес у публічній політиці, - можуть удосконалити процес вироблення політики й її дієвість. Оскільки результативність вироблення політики залежить від доступу до фонду наявних знань, комунікація й використання аналізу політики займають центральне місце у практиці й теорії розробки політики.

В Україні аналіз публічної політики поза вищими навчальними закладами в органах публічної влади робить перші кроки. Головною установою тут є Кабінет міністрів, який працює над тим, щоб запровадити значну кількість підходів аналізу публічної політики у регламент своєї діяльності.

Одним з головних завдань цієї роботи є формування єдиної методології аналізу публічної політики принаймні для всіх органів ЦОВВ, а також Верховної Ради України і узгодження формування цілісних державних політик з процесами законотворення як елементу її реалізації. Це дозволило б:

1. Забезпечити єдність у формуванні, послідовність та узгодженість у реалізації публічної політики;
2. Інституціоналізувати механізми тісної співпраці між парламентськими комітетами та урядовими міністерствами;

3. Забезпечити структурування діяльності КМУ та ВРУ довкола цілісних політик, а не окремих законів чи програм;
4. Посилити роль українського парламенту в процесах формування та оцінювання публічної політики;
5. Посилити якість реалізації парламентом Верховною Радою її конституційних повноважень із здійснення парламентського контролю (контрольної функції);
6. Зменшити навантаження на Апарат Верховної Ради України, який буквально «завалений» тією кількістю законодавчих ініціатив від народних депутатів України, яка є сьогодні.

Взаємодія Верховної Ради України та ЦОВВ у формулюванні, впровадженні і перегляду публічної політики могла б бути найбільш ефективною на таких етапах циклу політики:

<i>Етап циклу політики</i>	<i>Урядові документи</i>	<i>Роль парламенту</i>
Визначення проблеми	Програма діяльності КМУ	Ухвалює
Внесення у порядок денний	Середньостроковий і річний плани дій КМУ та міністерств	Комітети ВРУ рекомендують питання на підставі аналізу петицій, звернень виборців, депутатських запитів
Розробка політики	Аналітичні документи (пояснювальна записка до законопроекту)	Комітети ВРУ делегують до складу робочих груп своїх представників (депутати, представники Секретаріатів Комітетів ВРУ). Секретаріати Комітетів ВРУ надають інформацію на запит розробників політики

Узгодження процедур, прийнятих відповідно Регламентами роботи Кабінету міністрів України та Верховної Ради України необхідне для узгодження законотворчого процесу і законодавчих процедур. Воно дозволить:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- 1) Налагодити більш ефективну співпрацю і періодичність комунікації парламентських комітетів і органів виконавчої влади відповідно до предметів відання комітетів, що затверджуються окремою Постановою ВРУ на початку кожного нового скликання; до цього процесу повинні залучатися усі суб'єкти, залучені до процесу законотворення і прийняття рішень законотворчого характеру;
- 2) Посилити роль Уряду у законотворчих процесах як основного розробника державної політики;
- 3) Забезпечити проведення належного обговорення у законотворчому процесі із залученням експертного середовища і представників громадянського суспільства (див. нижче розділ 4.1 «Розробка плану впровадження альтернативи» щодо таких урядових інструментів, як зелена книга та біла книга);
- 4) Підвищити якість і дієвість прийнятого законодавства.

Аналіз публічної політики в ЄС

Як уже зазначалося вище, країни Європейського Союзу (за винятком Великої Британії, як до «брекзиту» була активним його членом) досить пізно почали інституціоналізувати аналіз публічної політики у свою діяльність.

Крім того, в окремих країнах існують свої власні підходи до аналізу політики, які в академічному світі називаються «дисциплінарними школами» (в англійській мові – «окремими столами»), що зумовлено відмінностями державного устрою, різними типами відношень між органами влади, історичними особливостями тощо.

Найбільш яскравими «дисциплінарними школами» в ЄС є нідерландська, французька, німецька та шведська. Мабуть, саме тому узгоджених практик із аналізу публічної політики досі не існує, хоча вже згадана раніше European Training Foundation, мабуть є найактивнішою у популяризації спільних підходів до аналізу публічної політики, як і у адаптації підходів американської, канадської, австралійської «дисциплінарних шкіл» в Євросоюзі.

ЕФТ почала свою роботу у 1994 році і базується в італійському Турині). До недавнього часу у своїй діяльності вона лише спорадично звертала увагу



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



на аналіз публічної політики. Тільки у 2018 році вона опублікували посібник з аналізу публічної політики, матеріалами якого ми тут послуговуємося також.

Активним органом ЄС із впровадження елементів аналізу публічної політики є також Єврокомісія. У своїх програмних документах вона звернула увагу на аналіз публічної політики лише на початку 2000-х. У 2008 р. під егідою Єврокомісії був опублікований дуже деталізований посібник із запровадження аналізу вигід і витрат у проєктну діяльність ЄС і відтоді він стає все більш важливим документом для реалізації проєктів на кошти ЄС.

Зокрема, Єврокомісія встановила, що усі інфраструктурні проєкти, підтримані ЄС на суму більше 50 мільйонів євро повинні обов'язково містити аналіз вигід і витрат, проведеного за методологією ЄС. Тенденція до підвищення важливості аналізу вигід і витрат зберігається і сьогодні.

Крім цього, аналіз публічної політики відіграє надзвичайно важливу роль у соціальній політиці Європейського Союзу.

1.2. Сучасний стан аналізу політики в Україні. Чому необхідне урядове втручання? Розпізнання (ідентифікація) і формулювання (описання) проблеми як перший етап процесу аналізу політики. Вибір і категоризація критеріїв оцінки.

Як аналітик дізнається, коли проблему вирішено, або коли належну чи прийнятну політику вже розроблено? Як порівняти можливі політичні лінії?

Будь-яка запропонована політика впливатиме у багатьох напрямках і по-різному може зачіпати інтереси різних груп. Політика, яка прийнятна для однієї групи, може виявитися неприйнятною або шкідливою для іншої групи.

Крім того, політика може бути прийнятною з погляду витрат, до яких вона призводить, але може виявитись неприйнятною з погляду її впливу на навколишнє середовище. Для того, щоб мати змогу порівнювати, оцінювати та вибирати з-поміж існуючих альтернатив, треба встановити відповідні критерії оцінки. Критерії -- це те, що ми використовуємо для скерування прийняття рішень, і що допомагає нам порівнювати альтернативи.

Отже, перший і невід'ємний етап процесу аналізу і розробки публічної політики – це розпізнання (виявлення) суспільної проблеми. Без цього етапу немає й подальших етапів – адже якщо вважається, що проблеми не існує, тоді просто немає логічного підґрунтя для будь-яких дій органів публічної



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



влади у цьому напрямку. Нагадаємо з попереднього заняття, якими є характеристики проблем у сучасному світі. Вони є:

1. Термінологічно і поняттєво розмиті (не піддаються конкретизації);
2. Багатомірні (складаються з багатьох граней і компонентів, не є суто політичними чи технічними);
3. Неоднотипні (не мають заздалегідь визначених шляхів розв'язання);
4. Динамічні (швидко змінюються параметри, що впливають на них, особливо з розвитком ІКТ – нових інформаційно-комунікаційних технологій);
5. Нерівнозначні (шляхи вирішення нечасто бувають одночасно найраціональнішими і найдешевшими);
6. Непідвладні об'єктивній оцінці (вірність рішення – необ'єктивний критерій, тому ми говоримо про оптимальність рішення в залежності від різних умов – політичних, суспільних, економічних тощо).

Спробуємо визначити, знову ж таки, на прикладі України і досвіду вашої роботи в єдиному законодавчому органі країни, які процеси, суспільні сили і фактори дозволяють нам визначити, що проблема, яку слід вирішити, існує. Які фактори дозволяють нам відслідкувати наявність суспільних проблем?

1. Газетні публікації, телепередачі тощо;
2. Аналіз соціологічних опитувань громадської думки (таких, наприклад, які надаються соціологічною службою “Дня” – фірма “Соціс”);
3. Зустрічі депутатів з виборцями;
4. Семінари, круглі столи тощо.

Коли активізуються ці фактори?



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Слід зазначити, що в більшості випадків аналітик не є агентом розпізнання проблеми. Дуже часто такими агентами виступають громадські організації, асоціації, спілки професіоналів тощо.

Ці два кроки – розпізнання (виявлення) та формулювання – нерозривно пов'язані. При розпізнанні будь-якої проблеми, наступний (або одночасний) логічний крок – це асоціювання її або зі схожою проблемою з минулого досвіду, або з проблемою, відомою, наприклад, з професійної літератури (ще один доказ необхідності нагромадження практичних звітів про проблеми і шляхи їх вирішення). Але що робить аналіз публічної політики більш ефективним інструментом – це наявність зв'язуючих ланок, двох контрольно-аналітичних методик:

1. Розпізнання (отримання інформації) – перевірка (справдження інформації)
2. Формулювання проблеми – класифікація проблеми.

Нерідко на цьому етапі превалює його природньо ретроспективний характер – він зазвичай базується на наступних факторах: (1) досвід; (2) знання; (3) дані попередніх досліджень.

Класифікація проблеми може відбуватися за такими критеріями:

(1) Рівень публічної політики (визначає методи і форми аналізу: людина – спільнота – суспільство) Стратифікована (тобто така, що зачіпає певні групи населення) чи загальносуспільна проблема. Слід зазначити, що саме тут можливе накладання рівнів публічної політики, яке необхідно визначити (розкласти на складові частини). Від правильного визначення цього може залежати успішність вибраної стратегії подолання проблеми. Наприклад, забруднення навколишнього середовища хімічним виробництвом майже однозначно є загальносуспільною проблемою, в той час як зростання рівня злочинності може бути і загальносуспільною, і стратифікованою локально (місцево) проблемою;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- (2) Значимість проблеми (суспільна вагомість, можливість серйозних наслідків).
- (3) Ступінь складності (складна – багато складових частин, тоді можна спробувати розділити її на кілька окремих складових; проста – включає одну причину і наслідок);
- (4) Нагальність проблеми – вимагає негайного вирішення або можна відкласти її розв’язання на певний час
- (5) Тип проблеми (політична, економічна, соціальна).

При формулюванні (визначенні) проблеми, Patton, Sawicki and Clark (2016) рекомендують йти шляхом, що складається з восьми стадій:

- (1) Початкове визначення (формулювання проблеми). Тут головне виразно і чітко (просто, доступно) її сформулювати;
- (2) Сортування інформації. Усунути зайвий матеріал чи інформацію (складові);
- (3) Визначення факторів, що обмежують вирішення проблеми;
- (4) Збір фактичних даних з окресленої проблематики;
- (5) Визначення мети і завдань для вирішення проблеми;
- (6) Встановлення діючих чинників (факторів впливу) і їх ієрархії;
- (7) Наглядне зображення вигід і витрат вирішення проблеми;
- (8) Перегляд і можливе переформулювання початкового визначення.

Ми починаємо з визначення проблеми і загальних цілей і більш конкретних, вимірних завдань для замовника аналізу політики. Коли ми знаємо, чого бажаємо, ми відшукуємо альтернативні шляхи досягнення цілей та виконання завдань. Потім оцінюються наслідки вибору кожної з багатьох альтернатив. До вимірюваних параметрів, якими звичайно користуються, входять такі:

- Вартість (скільки коштуватиме впровадження політики чи зміна політики;
- Чистий прибуток від ефекту/впливу політики;
- Ефективність (чи вирішує політика проблему, чи усуває її повністю або частково, чи зменшує її гостроту);
- Коефіцієнт корисної дії;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- Справедливість (чи не порушуються права окремих груп стейкхолдерів);
- Легкість адміністративного впровадження нової політики чи її зміни;
- Законність (узгодженість з іншим законодавством і передусім Конституцією);
- Політична прийнятність.

Звідки аналітик бере критерії вибору рішення? Інколи їх безпосередньо у вигляді оцінок або опосередковано у вигляді опису цілей та завдань надає замовник аналізу. У першому випадку розробка критеріїв, достатньою мірою конкретних для того, щоб виміряти їхнє досягнення, є обов'язком аналітика. У другому випадку він має затвердити критерії із замовником аналізу.

Аналітик має ідентифікувати такі критерії, які є ключовими для вирішення проблеми і найбільш придатними для всіх учасників процесу прийняття рішення. Аналітик відшукує критерії, що відповідають цим вимогам, але іноді критерії визначаються самими наявними даними. Втім, встановлюючи критерії оцінки і приймаючи рішення щодо величин, в яких вимірюватимуться альтернативи, аналітик змушений з'ясовувати цінності, цілі й завдання зацікавлених сторін (стейкхолдерів) і прояснити як бажані, так і небажані результати.

Заздалегідь сформулювавши критерії, ми встановлюємо правила, яких треба дотримуватися, порівнюючи альтернативи. Формулювання критеріїв оцінки на ранніх етапах допомагає також уникнути спокуси пізніше раціоналізувати найкращі варіанти. На подальших стадіях аналізу можуть з'явитися нові критерії, але аналітик має затвердити додавання таких критеріїв.

Цілі, завдання, критерії та оцінки

1. Цілі: формально й у загальних рисах викладені описання того, що ми врешті-решт бажаємо досягти;
2. Завдання: більш концентровано й конкретно викладені описання того, що очікується під кінець, частіше за все із зазначенням часу і уточненням відповідної суспільної групи чи інших стейкхолдерів;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



3. Критерії: конкретні описання, із зазначенням показників завдань (індикаторів), які будуть використовуватися для оцінювання альтернативної політики або програм. Серед важливих величин назвемо вартість, вигоду, ефективність, ризик, політичну прийнятність, легкість адміністративного впровадження, законність, невизначеність (ризика), справедливість та часові рамки;
4. Оцінки: кількісні, якщо не реальні, робочі визначення критеріїв. Кожен критерій повинен мати кілька оцінок, пов'язаних з ним. Оцінки можуть бути використані для порівняння стану проблеми в часі або просторі, щоб отримати можливість судити, наскільки близько альтернативи наближаються до сформульованих критеріїв.

Для прикладу візьмемо проблему забруднення води в річках у приміських зонах. Метою, яку часто проголошують державні посадові особи, є «очистити наші річки й зробити їх безпечними і придатними до використання». Одне завдання тут може полягати в тому, щоб зробити відрізок річки Фіолетки від межі району на північ до селища Лісового «придатним для рибальства». Одна група критеріїв, що стосуються цієї мети, пов'язана з ефективністю: чи справді ця програма дасть можливість ловити ті чи інші види риби?

Рішення проблеми може бути пов'язане з необхідністю зміни якості води, збільшення проточності ріки, з коливаннями сезонного наповнення цього потоку, та іншими факторами (наприклад, використання прибережної території, забір води для населеного пункту тощо). Однією з оцінок (вимірів) ефективності зміни якості води може бути рівень розчиненого кисню на конкретній ділянці річки.

Встановлення критеріїв оцінки

Звісно, що для аналітика недостатньо придумати список критеріїв і визначити їхню відносну важливість. Ця робота повинна виконуватися разом з групами й особами, залученими до процесу прийняття рішення.

Першим кроком є визначення й встановлення прийнятних і корисних критеріїв. Роль аналітика на цьому етапі полягає в тому, щоб допомогти особі, яка прийматиме рішення, з'ясувати, що є предметом пошуку, і визначити завдання таким чином, щоб розробити альтернативи. Якщо



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



завдання не були належним чином встановлені, розроблені альтернативи будуть невідповідними, а рекомендована альтернатива не вирішить реальної проблеми.

На практиці, однак, особи, що прийматимуть рішення, можуть бути неготовими встановити чіткі критерії оцінки. Вони можуть і не захотіти визначити такі терміни, як справедливість або ефективність, можуть не схотіти, щоб аналітик прогнозував, наскільки зменшиться безробіття завдяки програмі, яка комусь до вподоби, або знайшов співвідношення між прибутками у випадку двох конкуруючих програм. Причини очевидні.

Політики мають обслуговувати інтереси різних груп; вони не хочуть підтримувати програму, яка подобається одній групі, ризикуючи відчуженням інших груп. Зі свого досвіду вони знають, що програми рідко реалізуються так, як це було заплановано, а результати не завжди збігаються з тими, які передбачались, і тому не хочуть бути прив'язаними до одного рішення або однієї програми. З плином часу і зі змінами у потребах виборців політики хочуть бути здатними реагувати без потреби бути зв'язаними старими ідеями.

Другою звичною проблемою, яку аналітики мають у стосунках з політиками, є їхня неохочість відмовитися від численних суперечливих завдань. Часто політики хочуть мати в своєму розпорядженні обидва шляхи, щоб догодити групам населення з конкуруючими цінностями або суперечливими цілями. Але з того факту, що ті, хто приймає рішення, не бажають встановити чіткі критерії оцінки, зовсім не означає, що вони хочуть бути вільними щотижня міняти свої рішення. Вони радше хочуть бути здатними йти в загальному напрямку до встановленої цілі, але скористатися для цього різними шляхами. Ви може бути потрібно почати аналіз, маючи лише туманне уявлення про те, що, власне, є предметом пошуку, з'ясовуючи подробиці альтернатив у перебігу аналізу. Для особи, що приймає рішення, часто прийнятним є наближення до цілі, а не обов'язково її досягнення.

Аналітикам же і тим, хто здійснює оцінку, хотілося б мати конкретні критерії, які б дозволили виміряти просування до цілей і виконання завдань.

Врешті решт, головним джерелом для встановлення й оцінки завдань програми є замовник політики або роботодавець. Однак, замовники можуть потребувати допомоги у висловленні цих цілей і критеріїв. І навіть тоді, коли замовник встановив точні критерії, аналітик може вважати необхідним введення додаткових завдань і критеріїв або перегляд існуючих.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Зазвичай вживані критерії оцінки

Технічна здійсненність: оцінити, чи політика або програма досягає встановленої мети.

Критерій: ефективність.

Підкритерії:

- безпосередній вплив;
- опосередкований вплив;
- довготерміновий вплив;
- короткотерміновий вплив;
- відповідність/достатність рішення сформульованому завданню.

Економічна та фінансова можливість: оцінити спочатку вартість програм, а потім те, яку вигоду вони принесуть.

Критерії:

- реальні витрати, які можна виразити у грошовій формі;
- реальні прибутки, які можна виразити у грошовій формі;
- чиста вигода;
- економічна ефективність;
- рентабельність;
- довготермінова прибутковість.

Політична життєздатність: оцінити результати політики або програми з погляду її впливу на відповідні владні групи, наприклад, на осіб, які приймають рішення, законодавців, адміністративних посадових осіб, профспілки і т.д.

Критерії:

- прийнятність;
- відповідність завданню;
- здатність внести зміни швидко/перешкоди;
- відповідність законодавству;
- справедливість відносно різних категорій стейкхолдерів.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Адміністративна дієвість: оцінити, наскільки справді можливо реалізувати запропоновану політику або програму в політичному, суспільному і, що найважливіше, адміністративному контексті.

Критерії:

- повноваження (чи не спричинятиме зміна повноважень конфлікту);
- залучення установ (які установи, на якому етапі, яка ступінь залучення);
- компетентність (чи достатньо знань у виконавців);
- організаційна підтримка (чи є спільність в оцінці нової політики чи її зміни у впроваджуючій політику установі).

Політичний аналіз

Політичні чинники також мають бути враховані в процесі вибору тієї чи іншої альтернативи, але це не завжди можливо, особливо для аналітиків-початківців, які мають небагатий політичний досвід, або щодо деяких вузько визначених проблем. Але завжди, коли це можливо, політичні чинники повинні бути частиною визначення проблеми, вибору критеріїв, розробки альтернатив, оцінки й відображення. Аналітики повинні розглядати політичні чинники як складову частину процесу, ознайомитись з термінологією для спілкування на теми цих політичних чинників і застосовувати послідовні методи для визначення, формулювання й аналізу політичних проблем. Відповіді на наведені нижче запитання допоможуть прояснити політичні проблеми.

Учасники: які особи та групи звичайно цікавляться цим типом проблем і хто міг би, ймовірно, бути причетним до поточної проблеми?

Мотивація: якими є мотиви, потреби, бажання, цілі та завдання учасників? Що треба для задоволення потреб різних учасників? Якими є ці потреби?

Погляди: що кожен з ключових учасників думає про проблему? Якими є позиції та цінності різних учасників? Що ви вважаєте бажаними засобами й кінцевою метою?

Ресурси: що має кожен з учасників для того, щоб отримати бажане? Ресурси часто бувають грошовими, а також можуть мати форму управлінських навичок або чуття у виборі часу. Деякі особи та групи



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



відрізняються від інших тим, що здатні краще використовувати свої ресурси. Хто з учасників найбільш здатний домогтися того, що хоче?

Локація: Де прийматимуться рішення? Ким і коли? Місця можуть бути визначені з огляду на наміри законодавців, адміністративні процедури, конфліктів у минулому. Інколи рішення діляться на частини і приймаються у декількох місцях.

Професіоналізація суспільних наук як елемент аналізу публічної політики

Яскравою рисою двадцятого століття у порівнянні зі століттям дев'ятнадцятим є професіоналізація політології, публічного управління, соціології, економіки й суміжних суспільних наук. Творці політико-релевантного знання у двадцятому столітті вже не були різноманітною групою банкірів, фабрикантів, журналістів і вчених, котрі скеровували перші статистичні товариства й інші інституції у бік досліджень політики. Це вже були скоріше університетські професори, котрі спеціалізувалися на викладанні й дослідницькій роботі й до котрих із зростаючою інтенсивністю зверталися урядові установи за практичними рекомендаціями стосовно вироблення політики й публічного управління.

За своєю підготовкою, досвідом і мотивацією вони були представниками суспільствознавчих професій. Професійні суспільствознавці, подібно до своїх попередників у дев'ятнадцятому столітті, справляли важливий вплив на практику розробки публічної політики. Суспільствознавці відігравали активну роль у адміністрації Вудро Вілсона, особливо в період першої світової війни. Пізніше, при республіканській адміністрації Герберта Гувера, соціологами було здійснено два масштабних дослідницьких проекти - «Новітні тенденції економічного розвитку» й «Новітні тенденції соціального розвитку». Однак більше всього суспільствознавців узяло участь у роботі уряду з переходом до «Нового курсу» Франкліна Рузвельта. В період «Нового курсу» були засновані різноманітні установи (Управління національного відродження, Комісія з питань безпеки й обміну, Федеральне управління житлово-комунального господарства), які комплектувалися великою кількістю суспільствознавців.

Найголовнішою функцією суспільствознавців у цей період було дослідження проблем політики і широке коло потенційних рішень, а не, як у пізніші часи, тестування альтернатив політики за допомогою розробки



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



моделей політики або здійснення соціальних експериментів. Національний департамент планування адміністрації Рузвельта (пізніше Національний департамент планування ресурсів), більшість членів якого були професійними суспільствознавцями, являє собою добрий приклад загального підходу до проблем політики, притаманного 1930-м рокам. Департамент сприймався як «персонал, що займається координацією й плануванням, збирає й аналізує факти, спостерігає взаємозв'язки між і управління широкими державними програмами, час від часу пропонує альтернативні напрями загальнодержавного розвитку, оснований на ретельному дослідженні й зрілому роздумі». Така сама орієнтація була також представлена в середовищі економістів, що працювали в Міністерстві сільського господарства, політологів, залучених до процесу реорганізації виконавчої гілки влади, і антропологів, що проводили дослідження для Бюро індійських справ. Суспільствознавці також зробили внесок у методологічні інновації, як, наприклад, у випадку, коли Міністерство сільського господарства перехопило пальму першості в розробці методики вибіркового опитувань як нового дослідницького засобу й інструменту публічної політики.

Події другої світової війни й проблеми післявоєнного устрою надали суспільствознавцям можливості продемонструвати своє значення у процесі розв'язання практичних проблем. Досягнення міжвоєнного періоду в царині опитувальних досліджень заклали основи використання інтерв'ю, що проводилися Управлінням військової інформації, Комітетом з питань військового виробництва й Управлінням регулювання цін. Воєнні й цивільні установи покладалися на суспільствознавців у справі висвітлення проблем національної безпеки, соціального забезпечення й оборони. Дослідження політики у воєнні роки приділяли увагу багатьом важливим проблемам: моральному стану й здатності солдатів до психологічної орієнтації в оточуючому середовищі; засобам психологічного відсіву; контролю над венеричними захворюваннями; персональній адаптації й бойовому духу військових частин; реакції солдатів на засоби масової комунікації; оцінюванню морального духу японців; оцінюванню потреб у воєнній продукції; регулюванню цін і нормуванню продуктів. Крім цього, політико-релевантна інформація розроблялася Управлінням військової інформації, Розвідувальною службою дезінформації за кордоном, Бібліотекою Конгресу, Міністерством юстиції й Управлінням стратегічних служб. У післявоєнний період діяльність цих установ була продовжена Дослідницьким бюро воєнно-



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



морського флоту Міністерства оборони. Були також відкриті спеціальні дослідницькі інститути федеральним урядом, у тому числі Бюро досліджень військових операцій при університеті Джонса Хопкінса й Бюро дослідження трудових ресурсів при університеті Джорджа Вашингтона.

З-поміж багатьох досягнень у сфері досліджень політики, здійснених у цей період, три заслуговують на особливу увагу. «Американська дилема» Гунара Мідрала (1944 р.) була значним досягненням у сфері дослідження расових відносин у Сполучених Штатах і деінде, а «Авторитарна особистість» (1950 р.), написана Теодором Адорно та його співробітниками, справила вирішальний вплив на багаторічні майбутні дослідження.

Політологія як елемент аналізу публічної політики

У роки після Другої світової війни однією з систематичних спроб розробки спеціального політичного напрямку в межах суспільних наук стало видання «Науки про політику: новітні дослідження предмета й методології» (1951 р.) під редакцією політологів Деніела Лернера й Гарольда Д. Ласвела. «Науки про політику», як зазначав Ласвел у вступі, не обмежувалися теоретичними цілями науки, вони також ґрунтувалися на практичній орієнтації. Більш того, мета наук про політику полягала не просто в тому, щоб вкласти внесок у процес прийняття більш ефективних рішень, але й у створенні знання, «необхідного для вдосконалення практичного аспекту демократії. Одним словом, особливий наголос робиться на науках про політику демократії, кінцевою метою яких є реалізація принципу людської гідності в теорії і на практиці».

Тут ми зустрічаємося з більш старим акцентом на науці як інструменті людського прогресу, а, крім цього, з очевидною відданістю конкретним людським цінностям – демократії й людській гідності. Хоча деякі оглядачі заклеїли цей подвійний наголос на науці й цінностях як термінологічне протиріччя зо, він може також сприйматися як спроба повторного впровадження етичного й морального дискурсу в прикладні суспільні науки. Замість припущення про суспільну науку як служанку людського прогресу, яке переважно висувалося філософами й науковцями з рубежу вісімнадцятого й дев'ятнадцятого століть, потрібно було визначити цінності, на яких будувався «прогрес». У цьому відношенні перші роботи в галузі наук про



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



політику виявляють деякі вражаючі аналогії з більш ранніми спробами визначити базис критичної суспільної науки.

Мета полягала не просто в прогнозуванні на основі наукового дослідження того, що має статися, а в сприянні процесу формування умов для задоволення людським існуванням.

У повоєнний період зрушення в бік «аналіцентричного» бачення почасті врівноважувалося швидким розвитком приватних фондів, чия місія полягала в підтримці досліджень у сфері суспільних і гуманітарних наук. Приблизно 70 відсотків всіх фондів, що налічували в 1969 році біля 5500, було засновано після 1950 р. Протягом того самого періоду федеральний уряд розпочав виділяти фінансові ресурси на проведення прикладних і політико-релевантних досліджень у галузі суспільних наук, хоча природничі науки продовжували отримувати лівову частку від повного обсягу публічної фінансової підтримки наукових досліджень. У 1972 році суспільні науки отримали приблизно 5 відсотків від усіх наявних федеральних фінансових ресурсів, виділених на науково-дослідну роботу. Протягом періоду 1980-1989 рр. фінансування прикладних і фундаментальних досліджень у галузі суспільних наук скоротилося приблизно на 40 відсотків у незмінних доларах.

До середини 1970-х років давній заклик Ласвела до політичної орієнтації в суспільних науках набув у значній мірі інституційної форми. У кожній із суспільствознавчих дисциплін були створені спеціальні організації, що цілеспрямовано займалися прикладними й політико-релевантними дослідженнями, у тому числі Організація досліджень політики (політологічна галузь), Товариство з вивчення соціальних проблем (соціологічна галузь) і Товариство з психологічних досліджень соціальних питань (психологічна галузь).

У 1980-х роках процес інституціоналізації зробив іще один крок уперед завдяки створенню міждисциплінарних професійних асоціацій, наприклад, Асоціації державної політики й управління (галузі економіки й політології) і Соціо-Економічне Товариство (галузі соціології й економіки). Обидві асоціації проводили регулярні щорічні наукові конференції, а одна заснувала журнал наукових записок «Журнал аналізу політики й управління», що об'єднав два раніше створених журнали («Державна політика» і «Аналіз політики»). Новий журнал додав розмаху й глибини основному напрямку політологічних журналів, започаткованих наприкінці 1970-х— на початку 1980-х років, у тому числі «Науки про політику», «Журнал досліджень



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



політики» і «Огляд досліджень політики». Крім цих журналів, існувало декілька сотень інших, що зосереджували увагу на системі охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти, карного судочинства, науки й технології та інших сфер політичної проблематики.

У 1970-х роках у провідних університетах відкрилися нові аспірантські програми й наукові ступені в галузі аналізу політики, почасти завдяки фінансовій підтримці, наданій «Програмою досліджень публічної політики й соціальної організації» фундації Форда. Більшість провідних університетів має центри або інститути досліджень політики, перелічені в «Енциклопедії асоціацій» разом із декількома тисячами неуніверситетських організацій, що проводять дослідження політики, більшість із яких було засновано після 1950 р.

Один із способів наочного представлення історичного розвитку аналізу публічної політики полягає в тому, щоб розглянути еволюцію спеціалізованого знання як частину шляху до «постіндустріального суспільства», тобто до суспільства, яке все більше скеровується освіченим професійно-технічним класом. Постіндустріальне суспільство, що є подальшим розвитком моделей вироблення політики й соціальної організації індустріального суспільства, може бути охарактеризоване в термінах, які безпосередньо стосуються оцінювання історичної еволюції й значення аналізу політики:

1. *Посилення статусу теоретичних знань.* Хоча найдавніші цивілізації (наприклад, Месопотамія) спиралися на спеціалізоване знання, лише наприкінці двадцятого століття інновації у «м'яких» (соціальних) і «твердих» (матеріальних) технологіях знаходяться у безпосередній залежності від кодифікації теоретичного знання, проведеної соціальною, фізичною й біологічною науками.
2. *Створення нових інтелектуальних технологій.* Удосконалення математичних і економетричних методик уможливило використання моделювання, симуляції й різноманітних форм системного аналізу з метою виявлення більш ефективних і «раціональних» розв'язків проблем публічної політики.
3. *Розширення страти освічених людей.* Група, що зростає у світі найбільш динамічними темпами, складається з техніків і



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



професіоналів. Ця група, до складу якої входять професійні менеджери, представляє 25 відсотків робочої сили з 8 мільйонів персон у 1975 році, а до 2000 року має всі шанси перетворитись на найбільшу суспільну групу.

4. *Зміщення акценту з виробництва товарів на виробництво (надання) послуг.* У 1975 році більш 65 відсотків активної робочої сили було охоплено сферою виробництва й доставки послуг – цифра, що до 1990 року перевищила 70 відсотків. Послуги мають насамперед гуманітарний (наприклад, охорона здоров'я, освіта й соціальне забезпечення) і професійно-технічний (наприклад, дослідження, оцінка, системний аналіз, комп'ютерне програмування) характер.
5. *Інструменталізація науки.* Хоча природничі й суспільні науки вже кілька сотень років використовуються як засоби контролю над людським і матеріальним середовищем, вони були у значній мірі відкритими по відношенню до внутрішньої критики й захищеними критеріями об'єктивності, нейтральності й неупередженості. На сучасному етапі наука стає все більше бюрократизованою, пристосованою під потреби уряду й оцінюється з огляду на свою інструментальну окупність по відношенню до суспільства.
6. *Створення й використання інформації.* Інформація все більше стає одним із найдефіцитніших ресурсів. Інформація є колективним, а не індивідуальним продуктом, і з огляду на досягнення оптимальних результатів потрібні кооперативні, а не конкурентні стратегії її виробництва.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



1.3. Збір інформації і статистичних (фактологічних) даних. Аналіз отриманих даних в контексті сектору політики

Комплексні методи дослідження

Створення політико-релевантної інформації – чи то описової, чи то оціночної, чи рекомендаційної за своїм характером — відбувається із застосуванням визначених аналітичних процедур. Ці процедури розрізняються з огляду не лише на різновиди питань, для відповіді на які вони годяться, але й на їх часове відношення до дії. Так, прогноз і рекомендація, як правило, використовуються перед тим, як приймається рішення про ту чи іншу дію (за очікуваннями), у той час як описання й оцінка здебільшого застосовуються після того, як дія відбулася (за фактом). Прогноз і рекомендація мають справу з майбутнім, а описання й оцінка зосереджуються на минулому.

У аналізі публічної політики, як ми бачили в розділі 1, ці загальні аналітичні процедури отримали спеціальні назви: (1) моніторинг (описання) дозволяє нам створювати інформацію стосовно минулих причин і наслідків політики, (2) прогнозування (передбачення) надає нам можливість створювати інформацію про майбутні наслідки політики, (3) оцінювання (оцінка) передбачає створення інформації про цінність або вартість колишніх і майбутніх державних програм, а (4) рекомендація (вказівки) дозволяє нам створювати інформацію стосовно вірогідності того, що майбутні способи дій матимуть результатом цінні наслідки. Крім цих чотирьох процедур, існує ще одна, яку неможливо безпосередньо вивести з тих, про які досі йшла мова. Це процедура (5) структурування проблеми.

Щоб здійснити аналіз будь-якого роду, необхідно спочатку усвідомлювати факт існування проблеми. Структурування проблеми є такою фазою процесу дослідження, на якій аналітик, що зіткнувся з інформацією про наслідки певної політики, переживає «проблемну, заплутану, складну ситуацію, у якій труднощі начебто охоплюють усю ситуацію, вражаючи її в цілому».

Щоб аналізувати певну державну програму, необхідно спершу мати певне чуття проблеми політики й потенційних варіантів її розв'язання. Проблеми рідко постають у повністю визначеному вигляді; вони скоріше структуруються в різноманітні способи по мірі того, як аналітик безперервно



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



аналізує їх знову й знову. Структурування проблеми, що впливає на використання й оцінку інших чотирьох процедур, дійсно представляє собою метаметод (метод методів), що виконує роль головного регулятора всього процесу аналізу політики.

Однією з важливих характеристик політико-аналітичних процедур є ієрархічні взаємини між ними — неможливо використовувати певні методи без того, щоб спершу не використати інші. Так, можливо здійснювати моніторинг державних програм без їх оцінювання, але мало коли є можливість прогнозувати державні програми без того, щоб спершу здійснити їх моніторинг. Аналогічним чином аналітик може здійснювати моніторинг державних програм без їх оцінювання, але неможливо оцінювати політику без того, щоб спершу не здійснити її моніторинг. Нарешті, щоб рекомендувати певну державну програму, необхідно, як правило, щоб аналітик уже задіяв моніторинг, прогнозування й оцінювання. Це інший спосіб сказати, що всі рекомендації щодо політики ґрунтуються на фактографічних, так і на ціннісних припущеннях.

Обґрунтування політики

Для створення й трансформування інформації аналіз публічної політики не зупиняється на використанні комплексних методів. Хоча створення й трансформація інформації мають суттєве значення для аналізу публічної політики, не менш важливими є створення й критичне оцінювання теоретичних тверджень, основаних на цій інформації. Теоретичні твердження, висунуті як висновки, виведені з аргументів щодо політики, відображають причини, з яких різні стейкхолдери не доходять згоди стосовно альтернатив політики.

Будь-яка спроба рекомендації способу дій почасти залежить від того, наскільки добре ми спроможні описати проблеми політики. Наприклад, рекомендація варіантів розв'язання проблем злочинності почасти залежить від нашої здатності до визначення факторів, що, за припущенням, спричиняють злочинність (безробіття, бідність, неадекватне забезпечення правопорядку). Крім цього, рекомендація залежить також від того, чи визначили ми правильні цінності, яких будемо дотримуватись, а це означає, що аналіз публічної політики так само базується на створенні етичного, як і емпіричного знання. Наприклад, не кожен погодиться, що уряд має



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



інвестувати ресурси в діяльність по контролю над злочинністю, оскільки певні групи переконані в тому, що цінності соціальної справедливості мають ставитися вище за цінності безпеки. Дійсно, багато хто вважає, що джерелом сучасних проблем злочинності є невдачі в забезпеченні соціальної справедливості.

Значення етичного знання в аналізі публічної політики, можливо, краще всього описане колишнім українським високопосадовцем: «Наша проблема не в тому, щоб робити правильні речі. Наша проблема в тому, щоб знати, що є правильним». Знання про те, що є (факти), що є правильним (цінності) і що робити (дії), потребує п'ять різновидів інформації. Аналіз публічної політики використовує комплексні методи дослідження з метою створення інформації стосовно проблем політики, майбутностей політики, дій щодо політики, наслідків і дієвості політики.

Проблема політики є нереалізованою цінністю, потребою або можливістю вдосконалення, що, яким би чином вона не була визначена, може бути розв'язана завдяки діяльності уряду. Знання про те, яку проблему розв'язувати, потребує інформації про передумови проблеми (наприклад, невідвідування шкіл як передумова безробіття), а також інформації про цінності (наприклад, кращі школи або повну зайнятість), реалізація яких може привести до розв'язання проблеми. Надання інформації стосовно проблем політики є найбільш кардинальною задачею аналізу політики, оскільки спосіб, у який проблема визначається, впливає на нашу здатність до пошуку й визначення відповідних рішень. Неадекватна або хибна інформація на цьому етапі аналізу може призвести до непоправної помилки: розв'язання хибно сформульованої проблеми в ситуації, коли потрібно розв'язати правильно сформульовану проблему.

Майбутності політики представляють собою послідовність способів дії, що можуть допомогти реалізації цінностей, а значить, розв'язанню проблеми політики. Інформація стосовно умов, завдяки яким виникає проблема, має суттєве значення для визначення майбутностей політики. Але така інформація є, як правило, недостатньою; минуле може не повторитися, та й цінності самі змінюються з плином часу. З цих причин аналітик мусить займатися створенням інформації стосовно майбутніх стратегій, що не «надається» існуючою ситуацією. Створення такої інформації потребує креативності, проникливості й того, що часто називається «інтуїцією», «судженням» або «мовчазним знанням».



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Дія стосовно політики представляє собою акцію або серію акцій, що керуються альтернативою політики, розробленою з метою досягнення цінних результатів у майбутньому.

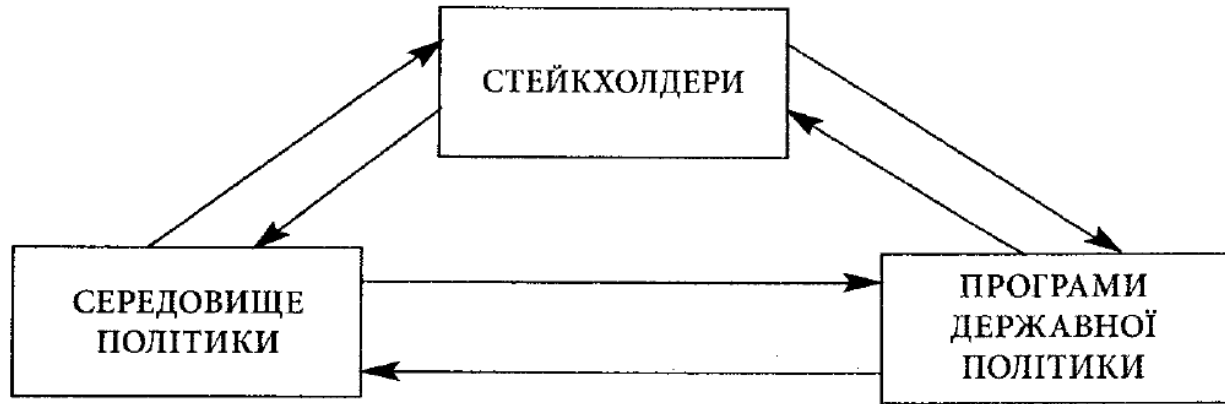
Щоб порекомендувати дію щодо політики, необхідно мати інформацію стосовно позитивних і негативних наслідків діяльності згідно з різними альтернативами політики, у тому числі інформацію стосовно політичних, правових і економічних обмежень у цій діяльності. Крім цього, важливо знати про те, які альтернативні способи дій мають переваги на оцінювальних засадах, а це потребує інформації про те, які альтернативи політики цінуються й чому. Отже, інформація стосовно дій щодо політики створюється через прогнозування й оцінювання очікуваних наслідків діяльності. Одним словом, рекомендація щодо політики передбачає прогнозування й оцінювання.

Наслідки політики представляють собою спостережену послідовність дій щодо політики. Наслідки дій стосовно політики неможливо повністю сформулювати або знати наперед; до того ж не всі спостережені наслідки дій є запланованими або передбаченими.

Отже, аналіз політики створює інформацію стосовно дій щодо політики як до, так і після того, як вони відбулися. Іншими словами, інформація стосовно наслідків альтернативних способів дій створюється як за прогнозами, так і за фактом.

Дієвість політики є мірою, до якої наслідки даної політики допомагають реалізації цінностей. У реальності проблеми політики рідко «розв'язуються»; вони найчастіше приймаються до уваги, дістають нове формулювання або навіть знімаються з порядку денного.

Але знання того, чи є проблема розв'язаною, заново сформульованою або знятою з порядку денного, не лише потребує інформації стосовно наслідків політики; важливо також знати, чи допоможуть ці наслідки у процесі реалізації цінностей, що на самому початку спричинили проблему. Інформацію стосовно дієвості політики можна використовувати для прогнозування майбутностей політики або для реструктуризації проблем політики.



Злочинність
Інфляція
Безробіття
Дискримінація
Міська бідність

Аналітики політики
Групи громадян
Профспілки
Партії
Організації

Забезпечення
правопорядку
Економічна
Соціальне забез-
печення
Кадрова
Міська

Системи (сектори) політики

Аналітики політики — лише одна група серед численних різноманітних типів гравців у системі політики. Система політики, або загальна інституційна модель, у межах якої розробляються державні програми, охоплює взаємини між трьома елементами: програмами політики, стейкхолдерами й середовищами політики (див. схему вище). Державні програми, що є довгою серією більш-менш пов'язаних рішень стосовно вибору (у тому числі рішення не діяти), прийнятих урядовими органами й посадовцями, формулюються в проблемних сферах, що варіюють від оборони, енергетики й охорони здоров'я до освіти, соціального забезпечення й злочинності. У будь-якій із цих сфер існує багато різних питань політики, тобто актуальні й потенційні способи урядових дій, що викликають конфлікти між різними сегментами суспільства. Певна проблема політики є, як правило, результатом конфлікуючих визначень проблеми політики. Наприклад, більшість сегментів суспільства вбачають у злочинності



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН

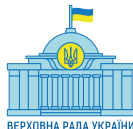


проблему політики; але злочинність як проблема, що стосується нереалізованих цінностей права, порядку й безпеки, може бути визначена як соціальна проблема, економічна проблема, освітянська проблема, або проблема індивідуальної мотивації. У реальності злочинність представляє собою всі ці проблеми й цілий ряд інших.

Визначення проблем політики залежить від моделей залучення конкретних стейкхолдерів, тобто індивідів або груп, що мають інтерес до політики, оскільки впливають на урядові рішення й зазнають зворотного впливу з їх боку. Стейкхолдери – наприклад, групи громадян, профспілки, політичні партії, урядові організації, виборні лідери й власне аналітики політики – часто дуже по-різному реагують на однакову інформацію стосовно середовища політики. Середовище політики, що представляє собою специфічний контекст, у якому відбуваються події, які оточують проблему політики, впливає на стейкхолдерів і програми публічної політики й, у свою чергу, зазнає зворотного впливу. Отже, системи політики містять процеси, що є діалектичними за своїм характером, у тому сенсі, що об'єктивні й суб'єктивні виміри процесу вироблення політики неможливо відокремити на практиці. Системи політики є суб'єктивними продуктами людини створені свідомим вибором стейкхолдерів; системи політики є об'єктивною реальністю, що виявляє себе в доступних спостереженню діях та їх наслідках; стейкхолдери є продуктами систем політики. Аналітики політики – не менше, ніж інші актори політики, - є як творцями, так і продуктами систем політики.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



1.4. Корисні посилання

1. Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.
2. Anderson, J.E. 1975. *Public Policymaking: An Introduction*. Houghton Mifflin, Boston.
3. *Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
4. *Guide to Policy Analysis*. 2018. European Training Foundation.
5. Healey, R.G. 2011. The History of Policy Analysis.
https://econ.duke.edu/uploads/media_items/what-is-the-history-of-policy-analysis-9-2011.original.pdf
6. Kingdon, John W. "Agenda Setting" in *Public Policy: The Essential Readings*. Stella Teodoulou and Matthew Cahn, eds. Prentice Hall. 1995, pp. 105-113.
7. Lasswell, H. 1963. *The Future of Political Science*. Atherton Press, New York.
8. Nakamura, R.T. 1987. *The Textbook Policy Process and Implementation Research*. Policy Studies Review, Vol. 7, No 1, 1987, pp. 142–54.
9. North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
10. Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
11. Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
12. Ostrom, Elinor, ed. 1982. *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
13. Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker. 1994. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
14. Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
15. Paris, David D. and James F. Reynolds. 1983. *The Logic of Policy Inquiry*. Longman.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



16. Patton, Carl V., David S. Sawicki & Jennifer J. Clark. 2016. *“Basic Methods of Policy Analysis and Planning”*. 3rd Edition. Pearson Education Inc.
17. Popper, Karl R. 1962. *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. New York: Basic Books.
18. Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
19. Raiffa, Howard. 1968. *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*. Random House.
20. Rose, Richard. 1973. *Comparative Public Policy: An Overview*. European Journal of Political Research.
21. Weimer, D.L. and Vining, A.R. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
22. Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3rd Edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
23. Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer, eds. 1994. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
24. Wildavsky, Aaron. 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. 2nd Edition. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
25. Wolf, Charles, Jr. 1990. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MA: MIT Press.
26. Yin, Robert K. 1984. *Case Study Research*. Beverley Hills, CA: SAGE Publications
27. *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.
28. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. *Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб.* –К.: НАДУ, 2010. –88 с.
29. *Державна політика: аналіз та механізми впровадження* // О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка. –К.: НАДУ, 2009. – 88с.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



30. Кирилюк Ф.М., Конверський А.Є., Білик В.Ф. *Політологія: Навчально-методичний комплекс*. Київ: Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2004.
31. Кілієвич О. 2003. *Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки*. Київ: Основи.
32. Кобець, Роман В. і Сергій І. Панцир. 2014. *Аналіз політики для адвокаційної кампанії: методичні рекомендації*. Посібник, Київ: Міжнародний фонд «Відродження».
33. Мак'явеллі Н. 1998. *Флорентійські хроніки. Державець* / Пер. з іт. А.Перепадя. Київ: Основи.
34. 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.
35. *Основи вітчизняного парламентаризму: підручник для студентів вищих навчальних закладів: у 2 т. / за заг. ред. В.А.Гошовської. –К. : НАДУ, 2012. –Т.1. –464 с.; Т. 2 –340 с.*
36. *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.*
37. *Політична аналітика та прогнозування: Навчальний посібник. / Ребкало В.А., Валевський О.Л., Кальниш Ю.Г., –К.: Вид-во УАДУ, 2002.*
38. Романов В.Є. 2001. *Вступ до аналізу політики. Навчальний посібник*. Київ.
39. 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.
40. 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.
41. Тертичка В. 2002. *Державна політика: аналіз та здійснення в Україні*. Київ: Основи.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



МОДУЛЬ 2. ВИЗНАЧЕННЯ І АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ. ГЕНЕРУВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ВАРІАНТІВ

2.1. Визначення стейкхолдерів і їх аналіз

Існує безліч визначень стейкхолдерів (груп впливу), або, як їх іноді називають, «учасників коаліції», проте для наших потреб ми визначимо їх як будь-яку групу або індивіда, які можуть впливати на діяльність організації або зазнавати впливу з боку організації.

Теорія стейкхолдерів стверджує, що цілі організації повинні брати до уваги різноманітні інтереси різних сторін, які будуть представляти певний тип неформальної коаліції. Відносна владу різних груп впливу є ключовим моментом при оцінці їх значення, і організації часто ранжирують їх по відношенню один до одного, створюючи ієрархію відносної важливості. Між стейкхолдерами також можуть існувати певні відносини, які не завжди носять кооперативний характер, але можуть бути і конкурентними. Проте всіх стейкхолдерів можна розглядати як єдине суперечливе ціле, рівнодіюча інтересів частин якого буде визначати траєкторію еволюції організації. Таке ціле називається "коаліцією впливу" або "коаліцією учасників бізнесу" організації.

Аналіз стейкхолдерів включає в себе ідентифікацію та систематизацію основних стейкхолдерів, оцінку їх цілей, збір інформації про них, використання цих знань у процесі стратегічного управління і застосування прийнятої стратегії. Управління стейкхолдерами передбачає комунікації, проведення переговорів, контакти і стосунки зі стейкхолдерами, мотивування їхньої поведінки з метою визначення найбільшої вигоди для організації. На відміну від аналізу стейкхолдерів, що проводиться з метою кращої адаптації до організаційного оточення, управління ними є безпосередньою взаємодією зі стейкхолдерами. У дійсності ці два процеси перетинаються. Важливість ефективного аналізу стейкхолдерів і стратегічного управління відносинами з ними нижче буде розглянуто більш детально.

Поведінка груп впливу або учасників коаліції визначається їх інтересами. Ці інтереси відносно стабільні в часі, і різні групи готові докладати різні зусилля для тиску на організацію з метою скоригувати організаційне поведінку у відповідності з цими інтересами.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Політика як феномен, що пов'язаний зі спробами вирішення проблеми, що стосується багатьох людей, має властивість по-різному впливати на них. Не завжди цей вплив розцінюється людьми як «позитивний». І це зрозуміло, адже мінімальна кількість проблем у будь-якому суспільстві на кожному з етапів його розвитку значно перевищує доступні можливості (ресурси) для їх вирішення. Неодмінно віддається перевага вирішенню одних проблем; тоді як вирішення інших переноситься на майбутнє або взагалі відкладається. Інакше кажучи, завжди існують ті групи людей, чії нагальні потреби не потрапляють до пріоритетів публічної / регіональної / муніципальної політики. Окрім того, будь-яка спроба вирішення проблеми є порушенням наявного стану розподілу майна, коштів, повноважень, кадрових призначень, впливів тощо (status quo). А це, в свою чергу, зумовлює невдоволення планами будь-яких змін з боку тих сторін, які зацікавлені у збереженні своїх позицій. Отже, є суспільні групи, які виграють, і ті, хто програє від тієї чи іншої політики. Неможливо уявити політику, яка “задовольняє усіх”. Поширена нині в українському суспільстві ілюзія, що в державі повинна проводитись “науково обґрунтована” політика, є яскравим свідченням нерозуміння головної ознаки останньої: політика – завжди баланс інтересів. Відсутність здатності балансувати інтереси є ознакою недемократичної (деспотичної, тоталітарної або жорстко авторитарної) влади. Баланс може характеризуватися такими ознаками:

1. Більш-менш широким списком тих сторін, чії позиції враховуються (інтереси не всіх сторін, що дотичні до проблеми, беруть до уваги ті, хто ухвалює рішення);
2. Стійкістю та тривалістю його збереження (баланс порушується коли відбувається помітне посилення / послаблення хоча б однієї сторони). Цей баланс не може бути досягнутий “раз і назавжди”, не може бути перенесений у іншу сферу або на іншу територію без відповідних змін (адже щоразу він є нічим іншим, як відображенням особливої розстановки сил та розподілу інтересів).

Логіка поступального розвитку демократичного процесу приводить до постійного розширення кола тих сторін, позиції яких враховуються



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



при ухваленні політичних рішень. Так, протягом двох останніх століть інтереси найманих працівників, жінок, представників інших рас, гомосексуалістів, осіб з інвалідністю поступово впливають на процес визначення змісту рішень органів влади щодо нагальних суспільних проблем. Очевидно, у такому випадку досягнуті баланси інтересів цих сторін стають все менш стійкими та мають тенденцію до постійного обговорення та зміни. Мабуть, цей процес найкраще характеризує біблійний образ політики як “вічного моря” (що не знає спокою).

Поняття “стейкхолдери” широко вживається в аналізі політики поруч з іншими тісно з ним пов'язаними поняттями: цільова група політики та бенефіціарії.

Стейкхолдери	Люди / громади / установи / організації, <i>стан (інтереси) яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися</i> внаслідок ухвалення певної політики чи урядової програми.
Цільові групи	Люди / громади / установи / організації, <i>на зміну стану яких спрямована</i> відповідна політика або урядова програма.
Бенефіціарії	Люди / громади / установи / організації, <i>які користуються вигодами</i> певної політики / державних програм.

Поняття “стейкхолдер” є найбільш широким поняттям для позначення тих, до кого має стосунок та чи інша політика / рішення органу влади. Адже на відміну від “цільової групи” воно має на увазі також і тих, хто опосередковано “пожинає плоди” реалізації певної політики / урядового рішення, а на відміну від “бенефіціаріїв” — також тих, хто “програє”, чий стан погіршується, чий інтереси зазнають негативного впливу з боку відповідної політики / урядового рішення. Тому ми насамперед користуватимемося поняттям “стейкхолдери”, коли описуватимемо коло тих сторін, інтереси яких причетні до відповідної проблеми та владних спроб її вирішити.

Визначення характеру специфічних інтересів кожної із “зацікавлених сторін” є творчим процесом. Адже неможливо скласти повний та вичерпний перелік можливих інтересів учасників, дотичних до конкретної проблеми. Вони такі ж різноманітні й унікальні, як і ситуативні мотивації поведінки. Ними можуть бути: бажання отримати фінансовий зиск;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



міркування щодо набуття / збереження права власності; можливість розширити коло своїх повноважень; надія отримати специфічні преференції; прагнення вигідно “позиціонувати” себе в очах громадськості та інших суспільних груп; очікуване здобуття поваги та визнання серед “значимих інших”, причетних до ситуації та залучених до вирішення проблеми; різноманітні міркування щодо кар'єри; можливість підтвердити свої гіпотези (для науковця та експерта); нагода підготувати непересічний матеріал (для журналіста); прагнення заручитись підтримкою певної групи виборців; спроба “догодити” керівництву; можливість засвідчити послідовність; нагода випробувати себе; шанс продемонструвати власну значущість; побоювання “залишитись поза процесом” тощо. Зрозуміло, що подібне розмаїття інтересів, для тих, хто їх аналізує, потребує певного впорядкування та пріоритизації.

Дослідження інтересів є складовою частиною аналізу проблеми. У цьому випадку проблема вивчається не на предмет причин, що призвели до неї чи масштабів, яких вона набула нині. Тут у фокус дослідницької уваги потрапляють наслідки її існування. Наслідки проблеми й створюють ситуацію, за якої люди, потерпаючи від них, усвідомлюють свої інтереси. Адже інтерес можна визначити як частину впливу наслідків проблеми, що опосередковується людським досвідом або ефектами уяви та спричиняє спробу вплинути на них (наслідки проблеми). Тому з'ясування незручностей та невдоволень, що породжують проблеми, й те, як ці наслідки “позиціонують” інтереси людей, на які вони впливають, є чи не найістотнішим моментом її аналізу з політичної та практичної точок зору. Без відповіді на такі питання годі й сподіватися на пошук належного способу розв'язання конкретної проблеми.

Для аналізу політики очевидним є факт існування різниці між реальними інтересами — проблемами та потребами людей — і політичними вимогами, тобто тим, що люди вимагають від держави. Тому неабиякого значення набуває вивчення зв'язку між тривалими наслідками існування певної проблемної ситуації та того, як, коли та чому ці впливи перетворюються в політичні інтереси та втілюються у конкретні вимоги. Інакше кажучи, що вкрай важливо зрозуміти й ініціаторам громадських лобістських кампаній, чим мотивується людина при зміні своєї позиції як пасивного “споживача” наслідків проблемної ситуації (“на яку вплинуло”) на позицію активного домагання її розв'язання (“як намагається



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



вплинути”). Для цього необхідно провести певну класифікацію типів інтересів:

Об’єктивний інтерес	Впливи, що справді зачіпають людей, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні.
Суб’єктивний інтерес	Речі й події, які, на думку людей, впливають на них.

Під “об’єктивними інтересами” мають на увазі ті впливи, що справді зачіпають людей, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні. Найбільш типовим прикладом об’єктивних інтересів є так звані “структурні інтереси” — інтерес, який керують не особисті міркування прагнення до якоїсь мети, а який пов’язаний із вимогами організованої практики, яку член суспільства розглядає як свої реальні обставини. Образно специфіку структурних інтересів виражає прислів’я: “Місце сидіння визначає точку зору”.

Власне, саме про об’єктивні інтереси йдеться в повсякденному твердженні стосовно того, що хтось “має інтерес” у певній справі. Але варто пам’ятати, що жоден ефект не є єдиним чи однозначним. В реальному житті на одну особу в один і той самий час впливає безліч об’єктивних обставин, кожна з яких має численні наслідки. А різноманітні ролі, які доводиться виконувати кожному з нас, роблять в кожному конкретному випадку об’єктивні інтереси однієї й тієї ж особи цілковито суперечливими одне одному. Однак це рідко породжує психологічний дискомфорт у нашому повсякденному житті.

Це зумовлено тим, що кожен із цих численних об’єктивних інтересів залишається просто абстрактним і гіпотетичним, доки не буде визначений та активований. В “нормальному” стані цей інтерес слабо виражений і швидше неусвідомлений чітко щодо свого конкретного змісту. Аби інтерес став дієвим мотивом поведінки, він повинен стати суб’єктивно усвідомленим. Власне це і мають на увазі під “суб’єктивним інтересом” — ті речі й події, які, на думку людей, впливають на них. У повсякденному житті про них йде мова, коли говорять, що хтось до чогось / когось “виявив інтерес”. Суб’єктивні інтереси представляють чимало труднощів для аналізу.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



2.2. Генерування і конструювання альтернативних варіантів

На цій стадії процесу аналітик повинен мати розуміння цінностей, цілей і завдань не лише клієнта, але й інших зацікавлених сторін. Знання того, чого слід досягти, і визначені критерії, необхідні для оцінки альтернатив, допомагають аналітикові розробляти альтернативні лінії поведінки. Дуже ймовірно, що аналітик вже має список можливих альтернатив. Якщо клієнт вже мав на увазі лінію поведінки, яка його задовольняла, ще коли ставив завдання, аналітик міг би здогадатися про це. Альтернатива у вигляді бездіяльності (продовження статус-кво) і незначні зміни статус-кво є лініями поведінки, що заслуговують на увагу. На стадії визначення проблеми може встановлюватися наявність в інших місцях схожих проблем, а отже можна розглянути рішення, віднайдені в таких місцях. Аналітики, що були причетні до цих проблем, можуть бути здатними підказати інші можливі лінії поведінки.

Формування й поєднання альтернатив може розкрити ті аспекти проблеми, які ще не були встановлені. Вивчення альтернатив, які застосовуються іншими в аналогічних ситуаціях, може забезпечити додаткове розуміння проблеми. Може бути необхідним дати нове визначення проблеми у зв'язку з цією новою інформацією, а нова постановка завдання може призвести до перегляду або додавання нових критеріїв оцінки. Іспитом на цьому етапі аналітичного процесу є уникнення передчасної зупинки на обмеженій кількості варіантів.

Спільною помилкою у формулюванні альтернатив є віднайдення так званих рішень, які безпосередньо не вирішують проблеми. Це може трапитися через те, що проблема недосконало або недостатньо визначена, завдання нечітко встановлені або аналітик має упередженість/схильність до того чи іншого рішення. Причиною може бути навіть аналітична недбалість. Незалежно від причини, якщо аналізовані альтернативи або можливі рішення справді не вирішують проблеми, то увесь процес аналізу альтернатив є марною справою.

Для створення здійсненних альтернатив проблема, яку ми намагаємося розв'язати, повинна бути правильно визначена, а її різні складові частини -- конкретизовані. Крім того, якщо нам потрібно оцінити альтернативи або можливі рішення, ми повинні також визначити відповідні критерії оцінки. Хоча на практиці аналітик постійно перебуває між оцінкою альтернатив,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



розробкою альтернатив і конкретизацією критеріїв, ми стверджуємо, що процес аналізу політики повинен починатися з визначення проблеми і конкретизації критеріїв. Пройшовши ці етапи, можна формулювати відповідні альтернативи. Ми вважаємо, що ця послідовність допоможе аналітикові уникнути замикання на альтернативах, яким віддається перевага, і які не пов'язані з проблемою або не можуть задовольнити критерії оцінки.

Джерела альтернатив

Де аналітик бере альтернативи? Як вони породжуються, знаходяться або створюються? По-перше, альтернатива у вигляді бездіяльності, за якої зберігається статус-кво, має завжди розглядатися все-таки як альтернатива, і вона потрібна як вихідна альтернатива, наприклад, в аналізі рентабельності. Основою додаткових альтернатив можуть бути досвід інших щодо споріднених проблем, науково-дослідні дані за цими справами, аналогія з подібними проблемами, досвід або розуміння експертів, вимоги органу влади, переконання учасників, правові приписи, технічні знання тощо.

Аналіз відсутності дії (“статус-кво”): Щоб дати правильну й обґрунтовану оцінку альтернативам, ми повинні приділити стільки ж часу аналізу альтернативи у вигляді відсутності дії, скільки й альтернативі у вигляді тієї чи іншої дії. Розробка докладної альтернативи у вигляді відсутності дії і прогнозування її результатів дає базу для порівняння результатів усіх альтернатив у вигляді дії.

Швидкі обслідування: З цілком практичного погляду непоганою ідеєю є дати іншим аналітикам і друзям знати, що ви працюєте над новою проблемою, оскільки вони можуть мати пропозиції щодо альтернатив або дослухатися до ідей і передавати їх вам. Аналітики створюють мережу контактів з друзями, щоб мати змогу звертатися до них, перевіряти на них свої ідеї і ділитися з ними новими ідеями. Основу такої мережі можуть утворити шкільні товариші. Зіткнувшись з новою проблемою, намагайтеся отримати від цих контактів актуальні ідеї.

Огляд літератури: Було б помилкою нехтувати літературою як джерелом альтернатив. Літературу про сферу, де виявлено проблему (напр., житлове будівництво і забезпечення житлом, освіта, оборона), слід також вивчати як джерело альтернатив, що застосовуються в інших місцях (як успіхи, так і невдачі), і пропонуваннях ліній поведінки, які, можливо, не були перевірені.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Порівняння зразків досвіду реального світу: Під час пошуку альтернатив шляхом швидких обслідувань або огляду літератури аналітики виявляють як політичні ідеї, так і досвід реального світу. Ми вважаємо, що важливо виокремити з цього списку окремих перелік альтернатив з реального світу і порівняти типи альтернатив, що застосовуються у схожих умовах. Альтернатива сама по собі може бути цінною ідеєю, однак її відносна корисність збільшується, якщо ми можемо визначити, чому її обрано, які інші альтернативи було відкинуто, чи було її видозмінено після реалізації, хто підтримував і чинив їй опір, і як їй велося. Швидкий перший зріз такої інформації може бути дуже корисним.

Пасивне збирання й класифікація: До цього моменту ми розглядали пошук альтернатив так, ніби це по суті активне віднайдення невловимих понять або нових ідей. Це не завжди так. Від клієнтів і начальників, прихильників різних позицій і організацій та інших об'єднаних спільними інтересами груп надходять пропозиції. Окрім активного пошуку альтернатив аналітик повинен систематично фіксувати й класифікувати альтернативи, підказані іншими.

Аналогія й метафора: Можливе рішення проблеми можна було б знайти через дослідження того, як аналогічні проблеми були розв'язані в минулому. Аналогія й метафора застосовуються у розв'язанні проблем як для визначення проблем, так і для того, щоб допомогти тим, хто це робить, встановити можливі рішення або альтернативи. Прихильники цього методу доводять, що ми часто нездатні віднайти рішення проблеми, тому що не усвідомлюємо, що наша на перший погляд нова проблема насправді є старою проблемою.

Мозковий штурм: Мозковий штурм може бути застосований для осмислення можливих рішень проблем. Сучасне засідання у стилі мозкового штурму є творчою нарадою, продуктом якої є контрольний список ідей, що ведуть до розв'язання проблеми. Мозковий штурм може мати вигляд неформальних, коротких засідань штатних працівників, які працюють над певною проблемою, або більш організованих засідань персоналу, експертів і консультантів.

Пастки, яких слід уникати

1. Надто велика довіра до минулого досвіду
2. Відмова від фіксації ідей у міру їх виникнення



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



3. Передчасне замикання на визначенні проблеми
4. Надто поспішне віддання переваги/здійснення вибору
5. Критика запропонованих ідей
6. Виключення альтернатив шляхом попередньої оцінки
7. Відмова від перегляду відхилених альтернатив у міру зміни умов

Для чого необхідно знати і володіти методами оцінювання? Які є відомі методи, а також які з них є найбільш популярними? Як за допомогою методів оцінки проводиться вибір визначених на попередньому етапі альтернатив? Чи можна покладатися на інтуїцію як визначальний фактор вибору однієї з альтернатив?

Перш за все, є два головних напрямки оцінювання будь-яких політичних рішень: *ex-ante* і *ex-post*. Переважна більшість методологій, що застосовуються при оцінці шляхів розв'язку базують на результатах екс-пост оцінки. Це логічний і цілком виправданий шлях оцінювання. Чому?

Які ми очікуємо наслідки від кожної з альтернатив? Оцінка альтернатив – їх порівняння з вашими критеріями вибору рішення – може виявити альтернативи, які задовольняють більшість або усі основні критерії, а також може розкрити інші, які можна відкинути після невеличкого додаткового аналізу.

Деякі альтернативи вимагатимуть додаткового вивчення. Може з'явитися необхідність у збиранні додаткових даних. На цій стадії для аналітика важливо усвідомити різницю між економічно чи технічно здійсненними й політично прийнятними альтернативами.

Етап оцінки політики також є точкою аналізу, де ми можемо з'ясувати, що у тому вигляді, як ми її визначили або її визначили для нас, проблема більше не існує. Залежно від стосунків аналітик-клієнт результати оцінки можна було б представити як список альтернатив, перелік критеріїв і дані про те, наскільки кожна альтернатива відповідає критеріям. Аналіз затрат і результатів – *cost-benefit analysis*.

Наприклад, для вирішення такої проблеми, як водопостачання Львова, може бути досить побудови мережі водоканалів, при якій затратність на її побудову окупилася б через кільканадцять років. При обчисленні тільки прямих затрат на будівництво, звичайно ж, важливо врахувати всі нюанси. Якими вони є?



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Малоймовірно, щоб стосовно проблеми, яка включає кількісну й якісну інформацію, результати аналізу можна було представити у вигляді цифрового резюме. Крім того, єдиної думки щодо відносного значення критеріїв може не існувати. У такому випадку для підведення підсумків аналізу можна було б застосувати порівняльну таблицю. На одній осі було б розміщено альтернативи, а на іншій – критерії. Клітинки містили б чисті прибутки й витрати. Така форма дозволяє тому, хто приймає рішення, або клієнтові оцінити варіанти і застосувати аналіз для вибору тієї чи іншої політики. Деякі замовники бажають, щоб аналітик подав переконливі аргументи на користь кращого варіанту, а іноді аналітик може вважати, що певний варіант має настільки величезні переваги, що для його підтримки слід вдаватися до спеціальних аргументів. У таких випадках найкращим засобом може бути написання плану дій, оскільки він дозволяє поставити аналіз у ширший контекст.

Пам'ятайте про різницю між формально кращою і політично життєздатною альтернативами. Іноді найкраща у формальному розумінні альтернатива відома і завдання полягає у тому, щоб упоратися з політичною опозицією. Застосуйте аналіз політичної прийнятності, щоб продемонструвати “за” і “проти” кожної з альтернатив.

Рідко коли існуватиме лише одна прийнятна чи придатна альтернатива. Різні альтернативи не лише приваблюватимуть багато зацікавлених сторін; дві або більше альтернатив можуть дати приблизно однакові результати. Жодна з альтернатив, ймовірно, не є довершеною, оскільки проблеми рідко коли розв'язуються. Частіше за все їхня гострота пом'якшується, тягар розподіляється більш рівномірно або їм на зміну приходять менш гострі проблеми.

Фахівці з аналізу політики працюють в умовах обмежень у часі. Як наслідок, вони обирають найкоротші шляхи. Вони оцінюють. Вони не помічають альтернатив і змінних величин. Більшість аналізів політики є неповними. Оскільки аналітики дають рекомендації в умовах невизначеності, ці сумніви повинні отримати своє відбиття, а можливий побічний ефект бути встановлений.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



2.3. Попередня оцінка альтернатив в контексті публічного врядування і політичної здійсненності

В переважній більшості випадків замовник аналізу політики, що звертається до аналітика публічної політики вже має варіант вирішення проблеми або віддає перевагу якомусь одному з варіантів. Мета його звернення до аналітика є нерідко банальною – отримати від нього/неї обґрунтовану за всіма правилами аналітичної роботи і від шанованого фахівця підтримку «своїї» альтернативи. Ця мотивація – отримати додаткові дивіденди для звітування перед виборцями або ж для підвищення своєї політичної ваги у партії/фракції є природньою для більшості політиків і не є винятком навіть для парламентаріїв розвинутих демократій. На цей чинник ціннісної орієнтації політика аналітик публічної політики повинен завжди зважати і бути готовим до захисту свого об'єктивного підходу до аналізу альтернативних варіантів вирішення проблеми.

Крім того, окремі особи або групи, які не беруть участь безпосередньо в аналізі публічної політики, можуть запропонувати свої альтернативи. Замовник може також вимагати, знову ж таки з огляду на особистісну політичну мотивацію, щоб певні альтернативи не включалися в дослідження.

В окремих дослідженнях і кількість і зміст альтернатив можуть бути визначені заздалегідь. У цьому випадку необхідно знати передумови цих рішень (наприклад, тимчасове обмеження: рішення необхідно прийняти в короткий термін).

Може виявитися, що замовник а бажає запобігти ситуації, коли використання нових альтернатив поставить під загрозу його власну альтернативу. Подальший аналіз вибору альтернативи замовником може виявити приховані граничні умови аналізу політики (наприклад, фінансові обмеження). В інших випадках аналітик вільний у визначенні кількості та змісту альтернатив у визначених рамках.

Як зазначають українські дослідники Новакова і Пашина (2013), важливим є визначення характеру проблеми – чи є вона типовою, чи має унікальний характер: (1) типові проблеми стосуються аналогічних (практично ідентичних) політичних проблем. Тут може стати в нагоді досвід аналогічних випадків, коли розроблялися варіанти для схожих проблем. У цьому випадку не потрібно терміново розробляти додаткові нові варіанти



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



доти, доки працюють традиційні; (2) для унікальних проблем іноді можуть бути розглянуті аналогічні ситуації: варіанти, які були розроблені для проблеми в зовсім іншій галузі 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).

Дуже важливо пам'ятати про попередній відбір серед сформульованих альтернатив. Може виникнути ситуація, коли на початковому етапі досліджень виникне надмірна кількість альтернатив. Детальне вивчення всіх можливих альтернатив для включення їх в остаточний процес прийняття рішення практично неможливе і потребує великих фінансових витрат. Іншою причиною обмеження кількості альтернатив може бути обраний аналітичний підхід, тому що деякі з них можуть розглядати лиш обмежену кількість альтернатив.

У таких випадках необхідно проводити попередню оцінку для зменшення кількості варіантів рішень означеної проблеми. В першу чергу таке скорочення можна зробити методом розбиття альтернатив на групи за схожістю або дотичністю: можливо дві чи декілька з них можуть бути об'єднані в одну.

Практика показує, що вироблення різних варіантів в значній мірі залежить від даних граничних умов. Можна визначити різні категорії обмежень, які можуть впливати з такого:

1. Раніше затверджених цілей. Можливі альтернативи можуть не узгоджуватися з уже реалізованими проектами або політикою, або ж з установленими часовими рамками. Альтернативи, які тягнуть за собою радикальні зміни в політиці, можуть призвести до погіршення результатів попередньої політики або до надмірних витрат; політики органів влади більш високих рівнів. Особливо це стосується обмеження свободи прийняття рішень органами влади нижчого рівня; організаціями



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- співставного рівня. політичного та соціально-економічного навколишнього середовища;
2. Політичної прийнятності альтернативи. Наприклад, політики хочуть бути переобраними, тому вони прагнуть приймати такі рішення, що сподобаються електорату;
 3. Наявності або доступності до існуючих ресурсів. Це найбільш поширена група граничних умов. Це стосується не тільки фінансів, але також можливості набирати спеціалістів, їх кваліфікації виконувати свої обов'язки у нових умовах, наявності природних ресурсів, доступності інформації та необхідних технологій.

Необхідно пам'ятати, що граничні умови та обмеження можуть змінюватися під впливом зовнішнього тиску або замовника досліджень. Тому не потрібно надмірно абсолютизувати граничні умови, ефективна комунікація із замовником аналізу публічної політики та вмотивованими стейкхолдерами може допомогти зменшити ризики обмежень.

Мозковий штурм як метод попередньої оцінки альтернатив

Одним із низки ефективних методів не тільки генерування ідей, але й їх відсіву є метод т.зв. «мозкового штурму». Цей метод виник у Сполучених Штатах Америки наприкінці 30-х років минулого 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».

У 50-х роках в США був період активного застосування мозкового штурму. Простота методу, відсутність орієнтації на конкретну галузь діяльності призвели до його широкого розповсюдження. Звичною практикою стала організація «мозкових штурмів» при аналізі нових проблем. Спеціалізовані групи, які працювали на підприємствах і застосовували метод, стали називатися «мозковими центрами». З'явилися комерційні центри, що отримали назву «фабрик думок». Вони займалися пошуком методів вирішення проблем на замовлення.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Організаційно метод доволі простий. Він має два етапи: на першому етапі висувуються ідеї, а на другому вони конкретизуються, відсіюються, розвиваються. Ось рекомендована послідовність дій при його застосуванні:

1. Продумайте всі аспекти проблеми. Найбільш важливі з них часто бувають такі складні, що для їх виявлення потрібна багата уява;
2. Оберіть проблеми для «штурму». Складіть список різних аспектів проблеми, ретельно проаналізуйте їх, виділіть декілька цілей;
3. Проаналізуйте, які дані вам необхідні. Після формулювання проблеми потрібна цілком конкретна інформація. Але спочатку складемо список категорій даних, які можуть допомогти краще за все;
4. Визначте головні джерела інформації. Відповівши на питання про категорії необхідної інформації, ви перейдете до прийняття рішення про те, якими з цих джерел слід скористатися першочергово;
5. Придумайте всілякі ідеї, навіть фантастичні і на перший погляд безумні –«ключі» до пошуку вирішення проблеми. Ця частина процесу мислення, безумовно, вимагає свободи уяви, не обмеженої критичним мисленням;
6. Відберіть ідеї, які найімовірніше ведуть до вирішення проблеми. Цей процес базується в основному на логіці, а головний акцент – на порівняльному аналізі;
7. Придумайте різноманітні методи тестування ідей. Тут ми знову потребуємо творчого мислення. Часто вдається виявити зовсім нові способи тестування альтернатив?
8. Відберіть найбільш ґрунтовні способи тестування. Приймаючи рішення про те, як краще перевіряти, будемо послідовні. Відберемо ті способи, які здаються найбільш переконливими;
9. Уявіть собі всі можливі сфери застосування альтернатив. Навіть якщо наше остаточне рішення підтверджено експериментально, ми повинні мати уявлення про те, що може статися в результаті його використання в різних галузях. Наприклад, кожна військова



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



стратегія остаточно формується на підставі подання про те, що здатний зробити ворог;
10. Прийміть остаточне рішення.

Робота на двох етапах методу потребує виконання декількох основних правил. На етапі генерації їх три: (1) Заборона критики; (2) Заборона обґрунтування висунутих ідей; (3) Заохочення всіх висунутих ідей, включно з нереальними і фантастичними.

Внесення проблеми до політичного порядку денного

Внесення проблеми до політичного порядку денного відповідального за прийняття рішення про зміну або розробку нової політики у відповідній сфері відповідальності є одним із найважливіших інструментів напрацювання шляху розв'язання цієї проблеми або її зменшення, «пригашення».

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.

Існує і ще одне додаткове значення «порядку денного» як сукупності актуальних і своєчасних питань і справ. «Політичний порядок денний утворюється з вимог, які політики вибирають самі, відчуваючи



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



необхідність реагувати на них в певний час, або хоча б демонструвати їхній розгляд, при тому що це особливі політичні вимоги, відмінні від рядових запитів» (Anderson 1973). Дійсно, політики і адміністратори, що контролюють 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 являє собою сукупність актуальних соціальних проблем, що відображають потреби суспільства в цілому чи вимоги окремих груп інтересів, на які політики і адміністратори готові і здатні реагувати, приймати рішення і здійснювати певну діяльність.

Розрізняють п'ять основних стадій (етапів) формування порядку денного.

По-перше, це передпроблемна 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 ейфорійного 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 автомобілепотуку 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, їхні 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.



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Подальша її доля буде залежати від наявності перших результатів її вирішення та активності зацікавлених груп.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



2.4. Корисні посилання

1. Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.
2. Anderson J. E. 1997. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
3. Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
4. Ashby, William Ross. 1960. *Design for a Brain: The Origin of Adaptive Behavior. 2nd Edition*. New York: Wiley.
5. Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
6. Babbie, Earl. 2000. *The Practice of Social Research. 9th Edition*. Wadsworth Publishing Company, Inc.
7. Baird, Bruce. 1989. *Managerial Decisions Under Uncertainty: An Introduction to the Analysis of Decision Making*. John Wiley & Sons.
8. Bardach, Eugene. 2012. *A Practical Guide for Policy Analysis. 4th Edition*. SAGE Publications.
9. Blalock, Herbert. 1986. *Conceptualization and Measurement in the Social Sciences*. SAGE Publications.
10. Boadway, R. W. and D. E. Wildasin. 1984. *Public Sector Economics, 2nd Edition*. Little, Brown, and Company.
11. Bobrow, Davis B. and John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
12. Braybrooke, David, and Charles E. Lindblom. 1963. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
13. Brewer, Garry D. and Peter deLeon. 1983. *The Foundation of Policy Analysis*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
14. Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



15. Campbell, Donald T. and Julian C. Stanley. 1963. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Houghton Mifflin Company, Boston.
16. Carley, Michael. 1980. *Rational Techniques in Policy Analysis*. London: Heinemann Educational Books.
17. Chechile, R.A. and Susan Carlisle. 1991. *Environmental Decision Making. A Multidisciplinary Perspective* Van Nostrand Reinhold.
18. Chelimsky, Eleanor. 1989. *Program Evaluation: Patterns and Directions. 2nd Edition*. American Society for Public Administration.
19. Clemen, Robert. 1991. *Making Hard Decisions: An Introduction to Decision Analysis*. Duxbury Press.
20. Cook, Thomas D. and Donald T. Campbell. 1979. *Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.
21. Cyert, Richard M. and James G. March. 1992. *A Behavioral Theory of the Firm. 2nd Edition*. Blackwell Publishing.
22. Dahl, Robert A. and Charles E. Lindblom. 1953. *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*.
23. Deutsch, Karl W. 1966. *The Nerves of Government*. New York: The Free Press.
24. Dewey, John. 1927 (1954 Re-Edition). *The Public and Its Problems*. Ohio University Press.
25. *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.
26. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. *Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.-метод. посіб.* – К.: НАДУ, 2010. –88 с.
27. *Державна політика: аналіз та механізми впровадження* // О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. –К.: НАДУ, 2009. – 88с.
28. Кілієвич О. 2003. *Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки*. Київ: Основи.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



29. Мак'явеллі Н. 1998. *Флорентійські хроніки. Державець* / Пер. з іт. А.Перепада. Київ: Основи.
30. 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.
31. Новакова О.В., Пашина Н.П. 2013. *Аналіз державної політики. Навчальний посібник*. Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля.
32. *Основи вітчизняного парламентаризму: підручник для студентів вищих навчальних закладів: у 2 т. / за заг. ред. В.А.Гошовської. –К. : НАДУ, 2012. –Т.1. –464 с.; Т. 2 –340 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.*
34. *Політична аналітика та прогнозування: Навчальний посібник. / Ребкало В.А., Валевський О.Л., Кальниш Ю.Г., –К.: Вид-во УАДУ, 2002.*
35. Романов В.Є. 2001. *Вступ до аналізу політики. Навчальний посібник*. Київ.
36. 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.
37. 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.
38. Тертичка В. 2002. *Державна політика: аналіз та здійснення в Україні*. Київ: Основи.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



МОДУЛЬ 3. ВИБІР ПІДХОДУ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ПОЛІТИКИ

3.1. Вступ до аналізу вигід і витрат

Аналіз вигід і витрат є методом оцінки рішень на рівні політики, що виражає в грошовому вимірі цінність усіх політичних результатів стосовно усіх членів суспільства. Чисті суспільні вигоди (NSB) рівні суспільним вигодам (B) мінус суспільні витрати (C):

$$NSB = B - C$$

Аналіз вигід і витрат застосовують на рівні політичних рішень, програм, проєктів, урядових постанов та інших акцій державного втручання.

Головною метою аналізу вигід і витрат є надання допомоги при прийнятті суспільних рішень. Якщо більш конкретно, то ця мета полягає у сприянні ефективнішому розміщенню ресурсів. Як свідчить досвід, там де ринки працюють добре, приватні інтереси провадять до ефективного розміщення ресурсів. Тому державні аналітики і політики несуть тягар забезпечення логічного обґрунтування будь-якого державного втручання у приватний вибір. Економісти розглядають ці логічні обґрунтування для державного втручання. Але, що важливо підкреслити, це єдиний аргумент. Спочатку необхідно показати ефективність конкретного втручання, пов'язаного з альтернативами, включаючи статус-кво. Для цього ми використовуємо аналіз вигід і витрат.

Існує два види аналізу витрат і вигід (АВВ). Перший, заснований на використанні очікуваних величин (*ex ante* АВВ), що є звичайним стандартним АВВ і загальноживим терміном, виконують на стадії розгляду проєкту чи економічного курсу до початку їхньої реалізації. АВВ, заснований на використанні очікуваних величин (*ex ante*), допомагає при ухваленні рішення про те, чи слід уряду розміщувати обмежені ресурси за визначеним проєктом чи економічним курсом. Таким чином, вплив цього аналізу на прийняття рішень щодо публічної політики є прямим, швидким і конкретним стосовно керівних організацій.

Другий, заснований на використанні сподіваних величин (*ex post*), виконують після закінчення проєкту. На той час усі витрати вже є



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



«незворотними», оскільки кошти витрачено на виконання проєкту. Цінність аналізу, заснованого на використанні сподіваних величин, вища, але не настільки оперативна, оскільки він подає інформацію не тільки про визначене втручання, але також і про „клас” такого втручання. Іншими словами, такий аналіз дає змогу „усвідомити” державним управлінцям, політикам і вченим, наскільки є визначені класи проєктів придатними чи ні.

Деякі дослідження аналізу вигід і витрат виконують протягом періоду економічного життя проєкту, *тобто in medias res* (у ході проєкту). Деякі елементи таких досліджень схожі на аналіз, заснований на використанні сподіваних величин (*ex ante*), інші ж – на аналіз, заснований на використанні фактичних величин (*ex post*).

Також існує і четвертий тип АВВ, що порівнює аналіз *ex ante* з аналізом *ex post* (чи з аналізом *in medias res* – у ході проєкту) того самого проєкту. Цей порівняльний АВВ є найкориснішим для індивідів, які приймають рішення, щоб дізнатися про ефективність АВВ як оцінного інструменту і механізму прийняття рішень.

Корисно конкретизувати цінність кожного з цих чотирьох типів АВВ. У таблиці показано основні способи, за допомогою яких кожен тип аналізу сприяє процесу прийняття державних рішень.

Цінність	Клас аналізу			
	Клас аналізу заснований на використанні сподіваної величини (ex ante)	У розпалі подій (in media res)	Заснований на використанні фактичної величини (ex post)	Порівняння усіх видів аналізу один з одним
Ухвалення рішення про розміщення ресурсів для певного проекту	Так – допомагає вибрати найкращий проект або, якщо точніше, прийняти чи не прийняти рішення	При низьких незворотних витратах ресурси ще можна перемістити	Занадто пізно – проект завершено	Така ж, як в аналізах in media res чи ex post
Одержання інформації про дійсну цінність певного проекту	Погана оцінка – висока невизначеність про майбутні витрати та вигоди	При високих незворотних витратах звичайно рекомендується продовжити (проект)	Відмінно – незважаючи на можливість деяких помилок. Може доведеться довго чекати вивчення	Така ж, як в аналізах in media res чи ex post
Допомагає зрозуміти дійсну цінність схожих проектів	Малоймовірно, що дуже допоможе	Краще – менша невизначеність. Добре допомагає – чим пізніше виконується аналіз, тим він точніший. Необхідно коригувати в кожному конкретному випадку	Дуже корисний аналіз – незважаючи на наявність деяких помилок. Може, доведеться довго чекати завершення проекту	Така ж, як в аналізах in media res чи ex post
Надає інформацію про пропущені дані, помилки прогнозування, помилки виміру й оцінювання при проведенні АВВ	Ні	Ні	Ні	Так, надає інформацію. Про ці помилки і про точність АВВ для схожих проектів

Аналіз, заснований на використанні сподіваних величин, є найкориснішим для прийняття рішень про необхідність розміщення ресурсів у конкретно розглянутому проекті. Для діючих проектів у процесі прийняття рішень можна також використовувати аналіз in media res, оскільки він придатний для переміщення ресурсів із метою альтернативного використання. Рідко буває, що такий аналіз веде до закінчення інвестиційного проекту перед самим його завершенням, оскільки значну частину коштів уже витрачено, і вигоди, що випливають з аналізу, звичайно перевищують понесені витрати.

На початкових стадіях проекту існує велика невизначеність щодо його фактичного впливу і, отже, щодо фактичних чистих суспільних вигід. Згодом надходить інформація про вплив, і проведений пізніше аналіз витрат і вигід



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



може точніше оцінити чисті вигоди від проєкту. У цілому дослідження *ex post* точніші, ніж дослідження *in media res*, які, у свою чергу, точніші, ніж *ex ante*.

Порівняння аналізу *ex ante* з аналізами *in media res* чи *ex post* є найбільш корисним для одержання інформації про цінність самого аналізу вигід і витрат. Важливішим є те, що порівняння АВВ надає інформацію про точність більш раннього *ex ante* АВВ, який, у свою чергу, дає уявлення про точність наступних аналогічних *ex ante* аналізів. Інформація про здатність АВВ прогнозувати є корисною для прийняття рішень. Крім того, порівняльні дослідження допомагають аналітикам зрозуміти причини розбіжностей між очікуваними й фактичними вигодами чи витратами.

Хоча попит на АВВ і зростає, варто пам'ятати, що його успішне проведення вимагає значних ресурсів (часу, уміння і грошей), особливо коли проєкти є великими, складними і мають унікальні характеристики. Витрати на проведення АВВ можуть бути дуже значними. Великомасштабні аналізи навчальних програм, одним з компонентів яких є АВВ, часто коштують декілька мільйонів доларів.

Базовими елементами аналізу є вигоди, витрати і варіанти вибору. Від "одержання найбільшої користі" до "створення найбільшої (чистої) вигоди" відстань невелика. Одні й ті самі ресурси не можна спрямувати для досягнення різних цілей. З обмеженим бюджетом треба бути впевненим, що кожен вибраний проєкт дасть найбільш можливу віддачу з кожної витраченої гривні.

Аналіз вигід і витрат є просто раціональним методом прийняття рішень. Сутність аналізу полягає в ясності розуміння аналітиком варіантів вибору. Способи, що утворюють модель для проведення аналізу вигід і витрат, різноманітні:

1. виявлення альтернатив; визначення альтернатив у такий спосіб, який дає можливість для коректного порівняння;
2. коригування у ситуації, коли витрати і вигоди припадають на різні проміжки часу;
3. підрахунки грошової вартості речей, які, звичайно, не мають оцінки вартості в грошових одиницях;
4. з'ясування невизначеності у даних, а також подання витрат і вигід у підсумковому комплексному форматі, яким можна керуватись при ухваленні рішень.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Аналіз вигід і витрат зводить їх до стандартних грошових одиниць для безпосереднього порівняння. У деяких випадках звести вигоди до грошових показників важко, тоді звертаються до аналізу ефективності витрат, який є методом їх мінімізації. Наприклад, можуть бути два варіанти поліпшення переходу через автостраду, обидва з яких у результаті приведуть до збереження людського життя. У цьому випадку ми вибираємо з двох варіантів той, який потребує мінімальних витрат. Відмінною рисою, яка відрізняє аналіз вигід і витрат від аналізу ефективності витрат, є те, що в аналізі вигід і витрат робиться спроба підійти якомога ближче до їх кількісного вимірювання у вартісному вигляді. Проте ідеальний результат їх вимірювання у грошових одиницях рідко досягається, отже, ця різниця полягає більше не в суті, а у ступені наближення до точних розрахунків. Перелік стандартних етапів аналізу вигід і витрат:

1. Вивчіть потреби, врахуйте обмеження і сформулюйте завдання та цілі. Зазначте точку зору, з якої будуть оцінюватись витрати і вигоди.
2. Визначте варіанти у такий спосіб, який дасть змогу аналітику порівняти їх коректно. Якщо один варіант оцінюється проти базисної ситуації, треба упевнитись, що базисну ситуацію оптимізовано.
3. Проаналізуйте приріст ефектів і зберіть дані щодо витрат і вигід. Введіть величини витрат і вигід у різні проміжки часу в таблицю базових даних.
4. Зведіть величини витрат і вигід до прийнятих стандартних одиниць вимірювання (наприклад, конвертуйте номінальні долари у незмінні долари і користуйтеся точними, не викривленими цінами).
5. Запустіть детерміновану модель із введенням щоразу одних величин витрат і вигід так, ніби ці величини є визначеними. Подивіться, яким вийде детермінований розрахунок чистої поточної вартості (NPV).
6. Зробіть аналіз чутливості, щоб визначити, які змінні матимуть найбільший вплив на NPV. Зважте, чи можна дістати детальнішу інформацію про величини цих змінних, щоб



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



обмежити невизначеність, чи цю невизначеність можна обмежити якоюсь дією (наприклад, узгодження оплати праці шляхом переговорів). Чи витрати на це будуть достатньо низькими, щоб виправдати зусилля? Якщо так, дійте.

7. Проаналізуйте ризик, користуючись тим, що відомо про діапазони й імовірності величин витрат і вигід, та шляхом моделювання очікуваних результатів інвестиційного проєкту. Якою є очікувана чиста поточна вартість? Застосуйте стандартні правила прийняття рішення.
8. Визначте варіант вибору, який дасть бажаний результат розподілу доходів (за категоріями доходів, тендерними чи регіональними показниками – яка категоризація прийнятніше).
9. Врахувавши всі аспекти як кількісного, так і якісного аналізу факторів, які не можна виразити в грошовому еквіваленті, зробіть виважену рекомендацію.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



3.2. Оцінка регуляторного впливу

Зазвичай вдалі політичні рішення потребують ретельної підготовки для їх прийняття. Політичні рішення за своєю природою спрямовані на зміну існуючого стану справ, тому потребують балансу громадських інтересів, а його відшукати важко. Швидкі темпи технологічного розвитку, глобальна взаємозалежність та зростання залежності від приватного капіталу у комплексі ще більше ускладнюють визначення громадських інтересів. Саме тому обрані політики не можуть перекласти відповідальність щодо прийняття політичних рішень на аналітиків. Але, аби уряди проводили послідовну та ефективну політику, надзвичайно важливо, щоб тим високопосадовцям, які приймають політичні рішення, надавалися найкращі можливі поради та матеріали.

Якість наданих порад прямо залежить від наявності ретельних аналітичних процесів, інтегрованих в апарат ухвалення політичних рішень та спроможних до ефективної і вчасної передачі інформації посадовцям, відповідальним за прийняття рішень. У політичних системах, які покладаються на делегування влади, громадянам варто очікувати на те, що політичні рішення беруть до уваги попередні результати аналізу очікуваного впливу, а також інформацію, надану сторонами, на яких ці рішення вплинуть.

Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – це одночасно й інструмент, і процес/механізм надання необхідної інформації посадовцям для прийняття рішень про те, чи потрібно регулювати досягнення цілей публічної політики і яким саме чином. Як інструмент, який полегшує процес прийняття рішень, АРВ систематично досліджує потенційний вплив дій органів влади, враховуючи їх вартість та корисність; наскільки ефективною буде та чи інша дія для досягнення політичної мети; та чи існують кращі альтернативні підходи, доступні органам влади. Як процес АРВ інтегровано в системи консультацій, розробки політики і законодавства виконавчими органами з метою збору вихідної інформації про очікувані результати (ex ante) законодавчих пропозицій вчасно та в тій формі, яку можуть застосувати особи, які приймають рішення, а також з метою сприяння органам влади в проведенні оцінки чинного законодавства (ex post).

Поліпшення добробуту громадян – одна з найважливіших цілей політики. Але якщо уряди прагнуть збільшити цінність своїх ініціатив в очах громадськості, їхні дії мають бути цілеспрямовані та ефективні, а користь –



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



перевищувати витрати. Послідовний підхід до нормотворчої роботи потребує наявності в осіб, які приймають рішення, інформації про цю користь і витрати, а також огляду можливих ризиків для інших сфер публічної політики. Наприклад, нормативний акт, спрямований на підвищення стандартів обслуговування шляхом обмеження кількості постачальників, може призвести до зростання цін для споживачів та бізнесу, мимовільного спаду продуктивності, росту безробіття і, врешті-решт, зашкодити покращенню стандартів обслуговування. Інший приклад: заборона небезпечного продукту може стимулювати постачання альтернативних продуктів на чорний ринок, неконтрольоване їх застосування та ще гірші наслідки для стану здоров'я населення. У кожному випадку регуляторні дії одного органу влади спричиняють іншу можливу регуляторну дію з боку іншого органу влади. Узгоджений підхід, який визначає та передбачає ці потенційні непередбачувані ефекти до того, як буде прийнято рішення щодо відповідної політики, залежить від попередньої оцінки впливу можливих наслідків.

Забезпечення узгодженості політики – це вагомий аргумент на користь запровадження методів АРВ до практики публічного управління. Розробка політики та її затвердження через нормативні акти – це складний і заплутаний процес. Необмежене нормативне регулювання накладає економічні витрати на суспільство та гальмує підприємництво і конкуренцію.

Водночас, оскільки витрати на нормотворчу діяльність є непрямими та походять з різних статей бюджету, і вона не підпадає під бюджетні обмеження фіскальної політики, такі витрати зазвичай складно обрахувати. Хоча існують обмеження щодо сукупної кількості норм, які уряд може імплементувати без падіння рівня добробуту населення, практичні регуляторні бюджетні обмеження (як, зокрема, процедури фіскальної політики) відсутні. Відповідно, не можна сподіватися на те, що нормотворці обмежать застосування навіть таких норм, які продемонстрували свою низьку ефективність. Вони грають важливу роль у формуванні публічної політики, але без таких механізмів належного врядування, як АРВ, нормотворці не матимуть інструментів і мотивації для аналізу альтернативних підходів, що могли б бути дієвішими для досягнення політичної мети.

Органи влади завжди перебувають під тиском необхідності соціальних покращень, але кожна їхня дія базується на компромісах. Завжди є ті, хто отримує користь від нововведень, і ті, хто втрачає. Одна сторона вимагає



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



прийняти нові нормативні акти, а інша – усунути. Бізнесові групи є корисним джерелом інформації про наслідки практичного застосування нормотворчих змін. Водночас, вони необ'єктивні, оскільки мають інтерес в отриманні вимог та підвищенні власних доходів за рахунок створення для себе конкурентних переваг. Громадяни, звісно, очікують на те, що органи влади попередньо визначать всі ризики, але вони не знають про те, що, інколи визначення ризиків коштуватиме більше, аніж користь, яку певний нормативний акт здатний принести суспільству. Не всі ризики можна звести до нуля, а вартість спроб їх визначити здатна спровокувати протилежний ефект – він полягатиме у зростанні ризиків у зовсім іншій соціальній сфері. Законодавці, які не збирають інформацію від груп, на які нормативний акт безпосередньо впливатиме, приречені на невдачу, оскільки вони неспроможні виявити, як на нього відреагує суспільство. Вони також можуть потрапити в «регуляторну пастку», якщо спрямовуватимуть свою нормотворчу діяльність на задоволення інтересів конкретних груп: це проявляється або в тому, що вони діятимуть на занадто коротку перспективу, або будуть діяти реактивно, без урахування можливого впливу на інші сфери публічної політики. Через це нормативний акт може не досягти своєї мети, або ж потенційно порушити узгодженість політики. Відповідно, без ефективних заходів, які може запропонувати дієва система АРВ, органи влади можуть бути схильні до створення зайвих, надлишкових або неякісних норм.

Ефективна система АРВ допомагає провадити узгоджену політику, виявляти негативні побічні ефекти, які можуть ховатися в законодавчих пропозиціях, та визначати, хто є ймовірним бенефіціаром актів і як зниження ризиків в одній сфері політики може призводити до їх загострення в іншій. АРВ в розробці політики спирається на факти і знижує ризик «регуляторного провалу», що трапляється у випадках, коли нормативний акт застосовується там, де він непотрібний, або не застосовується вчасно тоді, коли в ньому є потреба.

Хоча АРВ спрямований на поліпшення процесу прийняття рішень, емпірична оцінка демонструє наявність відмінностей між практичним проведенням АРВ органами влади та його теоретичними принципами. Часто АРВ не дає повноцінної практичної користі для формування політики через те, що він недостатньо інтегрований у процес прийняття рішень. Критики вказують на те, що АРВ не застосовується для найбільш вагомих



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



законодавчих пропозицій, не здатний реалістично оцінювати витрати і вигоди (користь) від нових нормативних актів та надавати повний спектр їхніх альтернатив. Отже, як здається, існує прогалина між «ідеальним» АРВ та його практичним застосуванням в державному управлінні різних країн.

АРВ також критикують за те, що політичні аналітики не проводять оцінку грошової вартості та користі законодавчих пропозицій, а тому не можуть повністю їх проаналізувати. Незважаючи на процесуальні вимоги, багато аналітиків просто надають якісний аналіз можливих витрат і користі від нормативного акту. Отже, варто додати значну кількість кількісних показників до переліку критеріїв для якісної оцінки перед ухваленням нормативних актів. Головне занепокоєння викликає можлива неефективність АРВ у визначенні найкращого регуляторного (або не регуляторного, варіанту). Якщо АРВ проводиться на поверхневих узагальнених принципах і не враховує очікувану користь та витрати від ухвалення нормативного акту, метод АРВ може бути використаний не за призначенням – наприклад, для обґрунтування заздальгідь визначеної позиції, а не обрання потенційно найкращої із запропонованих. За своєю логікою, АРВ може виступати як фактор обмеження, вимагаючи обґрунтування доцільності запропонованих законодавчих пропозицій. На практиці, можливо, АРВ може і не бути таким ефективним, як було задумано, але все ж цей метод корисний для обмеження кількості незбалансованих рішень, які не були б ухвалені, якщо було б проведено оцінку їх ефективності.

Оцінка ефективності АРВ послідовно вказує на те, що повноцінний аналіз економічних витрат та користі від законодавчих пропозицій зазвичай не проводиться. Для ефективності АРВ це важливо, оскільки такий аналіз дозволяє врахувати всі можливі види впливу нормативного акту. Неповний аналіз – це настільки поширене явище під час застосування АРВ, що може вважатися головним обмеженням для повної реалізації його переваг. Цьому є низка причин. Наприклад, справа може бути в недостатній обізнаності про проведення аналізу користі та витрат або невпевненості в тому, що цей аналіз може відчутно впливати на досягнення політичних результатів. Якщо мова йде про останнє, це призведе до того, що розробники політики будуть формально виконувати базові вимоги АРВ, не витрачаючи час на проведення повноцінного аналізу для поліпшення політики або нормативного акту. Щоб забезпечити кращі інституційні відповіді на проблеми ефективності АРВ, органи влади мають розуміти, чому ці проблеми виникають і як їх подолати.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Окрім цього, АРВ може перетворитися на формальне заповнення бланків. Оскільки АРВ застосовується до законодавчих пропозицій, аналітики, що користуються методом АРВ, можуть не звернути уваги на взаємозв'язок між політичними компромісами або не залучити повною мірою всі зацікавлені сторони в загальні процеси формування політики. Так, АРВ може перетворитися на процес «заповнення бланку» і не матиме істотного впливу на політику. Він також може перетворитися на вихолощений аналітичний підхід, який не сприймає все розмаїття політичних питань, на вирішення яких направлений нормативний акт. Тоді йому не вистачатиме легітимності, а вплив на прийняття рішень буде критично низьким. Процеси формування політики є контекстуальними та комплексними, у той час як АРВ, навпаки, може стандартизувати, нейтралізувати мову регуляторної політики, відірвати її від контексту, а також може вилучити вимір політичного врядування з політичного процесу.

Оскільки головною метою АРВ є покращення економічного добробуту суспільства, він може не задовольняти інтереси певних його груп, а тому завжди матиме опонентів. Відтак, серйозним викликом є спроби інтегрувати АРВ в культуру формування політики та показати особам, які приймають рішення, переваги його аналітичного підходу. Для забезпечення узгодженості політики рекомендації щодо такої політики мають базуватися на «свіжому» аналізі тих чи інших питань. Професор Дж. Вейнер (2006) описує цей процес як такий, що «включає серйозний аналіз повного спектру впливів та компромісів (у тому числі якісних та кількісних вимірів такого впливу), а також визначення варіантів політичних рішень, які провокують ризики, та тих, що потребують витрат на охорону навколишнього середовища» (Вейнер, 2006, с. 33). Звісно, включення АРВ у процеси формування політики залежить як від збереження культури формування політики, так і від наявності узгодженої системи оцінки наслідків ухвалення нормативних актів.

Один з викликів щодо включення АРВ до моделей формування публічної політики, на який вказують критики, полягає в оцінці його ефективності для покращенні результатів політики. Досить іронічно, що вирахувати витрати та корисність самого методу АРВ методологічно складно. Економічний аналіз має за замовчуванням призводити до прийняття кращих регуляторних рішень (у порівнянні з ситуацією, коли він не проводиться). Водночас, Кольянезе (2003) відзначає методологічну проблему у розробці



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



способу виміряти, економічний аналіз якої повноти орган влади проводив би, якби не було вимоги здійснювати АРВ.

Один із способів отримання корисної інформації, яка збирається деякими центральними наглядовими органами – це підрахунок кількості початкових законодавчих пропозицій, які були значно поліпшені після застосування АРВ, та приблизної оцінки зростання очікуваної користі. Ця інформація підтверджує інтуїтивні висновки про те, що АРВ – ефективний фільтр для невдалих законодавчих пропозицій і сильний стимул для того, щоб методологія аналізу ставала більш суворою. Наразі ці емпіричні дані є обмеженими, їх важко зібрати на рівні різних країн, але в майбутньому обов'язково з'явиться більше інформації про практичні переваги застосування АРВ. Подальше ж дослідження методів оцінки ефективності АРВ для поліпшення політичних результатів допоможе формувати аргументи на користь використання цього інструменту реформ.

Все частіше АРВ використовують як багаторазовий політичний інструмент для поширення інформації серед органів влади про ймовірні витрати та користь від різних політичних підходів, а також для поступового вдосконалення процесів формування регуляторної політики. Наприклад, стратегія, яку було запроваджено окремими країнами ОЕСР, передбачає використання двоетапного АРВ для попередньої оцінки проєктів політичних рішень перед проведенням їх повноцінної оцінки.

Стратегії довготривалого вдосконалення

У багатьох країнах та у великій кількості політичних сфер запровадження АРВ досі триває. Тому повну його інтеграцію можна вважати довготривалою політичною метою. Навіть ті країни, які давно користуються АРВ та володіють високорозвиненими методиками АРВ, і досі стикаються з проблемами щодо якості та своєчасності підготовки документів, пов'язаних з АРВ. Державні службовці, відповідальні за проведення цього аналізу, потребують інформаційної підтримки, щоб якість застосування АРВ зростала.

Системні фактори, які впливають на якість АРВ

Існує багато системних факторів, що впливають на якість АРВ та можуть знизити його ефективність. Серед них: дизайн процесів та



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



методології АРВ, рівень формального авторитету та політичної підтримки в процесі роботи; та застосування спеціальних механізмів забезпечення якості.

Головним викликом для дизайну АРВ є сприяння його включенню в процес прийняття політичних рішень на якомога більш ранньому етапі. Якщо вигоди/користь будуть очевидними, АРВ має проводитися на початку розробки політичних рішень, коли існує справжній інтерес у визначенні найкращого підходу та можливість розгляду альтернативних варіантів регулювання. Для виокремлення вагомих законодавчих пропозицій також важливий масштаб застосування АРВ. У принципі, він має використовуватися для регуляторних інструментів, які передбачають перевищення допустимої межі витрат, за умови, що вартість проведення АРВ пропорційна та виправдана. Дизайн і точність аналітичного підходу, який застосовується, будуть визначати якість аналізу та корисність АРВ для розробки вдалих регуляторних рішень.

Як і з усіма іншими стратегіями реформування процесу нормотворчості, успішне запровадження АРВ до регуляторної політики залежатиме від високого рівня політичної підтримки. Мова йде, по-перше, про відкрите політичне затвердження АРВ як складової частини загальної стратегії нормотворчості. Включення до законодавства вимоги про проведення АРВ також надає необхідний авторитет цьому аналітичному методу і процесу.

Основний варіант, до якого вдалися члени ОЕСР – це визначення центрального наглядового органу, функцією якого є сприяння застосуванню АРВ. Адвокаційна роль такого органу полягає у виконанні низки важливих завдань, включаючи розгляд індивідуальних АРВ, проведення навчання та надання методологічного супроводу. Наглядові органи можуть також проводити ефективний моніторинг відповідності системним вимогам (наприклад, громадські консультації), які сприяють прозорому прийняттю рішень та покращують точність аналізу.

Методологічні основи, які можуть допомогти АРВ поліпшувати нормативні акти

АРВ стосується в першу чергу поліпшення обґрунтованих рішень у публічній політиці. Відповідно, органи влади виявили, що належне функціонування механізму АРВ залежить як від системних, так і від



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



методологічних компонентів. Для розробника політика, який не є експертом, методологічні елементи є найвагомим фактором. Якщо враховувати і системні компоненти АРВ, якість рекомендацій за його результатами залежатиме від застосування належної та ефективної аналітичної методології, яка може виявити необхідні аргументи для політичних опцій і способів надання цих рекомендацій особам, які приймають рішення.

Застосування АРВ є технічно складним завданням, тому, якщо визнається, що АРВ призводить до кращих політичних результатів, регуляторні органи мають надавати розробникам політики чіткий і корисний методологічний супровід. Необхідні практичні питання включають створення актуальних критеріїв для прийняття рішення про застосування АРВ, вибір аналітичних методів, включаючи аналіз витрат та користі/прибутків, аналіз беззбитковості та комплексний аналіз, застосування методів оцінки та інструменти вирахування ризиків.

Висновок

Запровадження АРВ – це довготермінова мета, яку легше реалізувати із застосуванням системної структури та аналітичної підтримки. Завдання забезпечення узгодженості політики ускладнюється через взаємозалежність та глобалізацію світової економіки, тому що органи влади мають враховувати вплив наслідків глобальних подій, що мають місце у різних сферах життя, на внутрішню політику держави. Глобальна економічна криза та наслідки кліматичних змін продовжують вимагати від урядів розширення своїх навичок розробки ефективних відповідей, враховуючи брак точної інформації та необхідність пошуку компромісів, а також різні динамічні політичні рішення, які будуть потрібні в майбутньому. Через цю комплексність процеси належного врядування потрібні як ніколи, аби уряди мали змогу підтримувати адміністративну культуру, яка має спроможність для дієвого врахування наслідків політичних дій та визначення політичних рішень, які сприяють економічному, екологічному та соціальному добробуту та слугують інтересам громадян.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Фактори забезпечення якості аналізу регуляторного впливу

Аналіз регуляторного впливу – це механізм систематичного визначення та оцінки користі і витрат/вартості законодавчої пропозиції. Це основоположний інструмент забезпечення якості нормативних актів, і сьогодні він застосовується майже всіма країнами ОЕСР, Європейською комісією та багатьма країнами з перехідною економікою.

Запровадження АРВ вимагає значних ресурсів. Багато держав-членів ОЕСР докладають відчутних зусиль для вдосконалення та покращення роботи систем і процесів АРВ. Така еволюція підходу підтверджує той факт, що реалізація АРВ – це довготривалий процес, який вимагає необхідних культурних змін у системі публічного управління та розробки політики. Для посилення користі АРВ для забезпечення якості нормативних актів необхідно звернути увагу на повний спектр компонентів процесу АРВ, а також на низку спеціальних механізмів забезпечення якості.

У цілому, географія використання АРВ росте з кількістю країн, які застосовують для аналізу законодавства та, більш узагальнено, до широкого спектру нормативних актів, щодо яких проводиться АРВ. Водночас, проводиться велика кількість досліджень, що мають на меті визначити, наскільки належно використовується АРВ для аналізу законодавства та наскільки він може впливати на досягнення очікуваних результатів законодавчих актів.

Законодавцям надається більше підтримки для підвищення дієвості АРВ, включаючи методологічні поради щодо таких питань, як оцінка ризиків, пільгові умови та статистична оцінка життя людини з перспективи добробуту. Особлива увага в деяких країнах приділяється заходам із використання результатів якісного та кількісного верифікації АРВ для надання більш повної та точної інформації особам, які приймають рішення.

Втім, поширеним залишається занепокоєння про те, що АРВ запізно інтегрується в політичний процес та не має змоги у повному обсязі вплинути на визначення регуляторних опцій. Незважаючи на спроби вирішення цього питання шляхом ефективнішої інтеграції АРВ, проведення публічних консультацій та проведення аналізу результатів використання АРВ (ex post) у певних сферах, це питання залишається одним з головних викликів для повної імплементації АРВ.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Досвід показує, що оптимізація АРВ потребує багатостороннього підходу, включаючи всі елементи дизайну, імплементацію та перегляд процесів і процедур АРВ. Проект цього документу враховує цей стан речей. У розділах, що стосуються вимог до предмету та аналітичних методів АРВ, визначено, які суб'єкти (в широкому розумінні) можуть впливати на якість АРВ, включаючи дизайн процесів, методологічних вимог та питання, пов'язані з відповідними повноваженнями. Розділ про методологію АРВ стосуються спеціальних механізмів забезпечення якості АРВ, а наступний розділ, в якому йдеться про ризики та виклики, фокусується на практиках, які особливо важливі для досягнення високої якості АРВ, та визначає найважливіші майбутні виклики для поліпшення АРВ.

Процеси та методологія АРВ

Запровадження АРВ на ранньому етапі розробки політики

Лише якщо АРВ застосовується на ранньому етапі розробки політики, існує реальна можливість його інтеграції як повноцінної частини політичного процесу, а не відокремленої процедурної вимоги, яка виглядає як формальне затвердження вже прийнятого рішення.

Зокрема, ретельний аналіз альтернатив законодавчих пропозицій буде проведено лише тоді, коли треба зробити остаточне політичне рішення. В Керівних принципах щодо АРВ в Австралії (опублікованих у 1998 році) наголошується на потребі підготовки «комплексної оцінки очікуваного впливу кожного варіанту». Також там зазначено, що відповідні виконавчі органи влади мають надавати законодавцям довготривалу підтримку в тому, щоб проводити серйозний та докладний аналіз різноманітних політичних варіантів.

Керівні принципи АРВ у більшості випадків роблять акцент на потребі якомога раніше інтегрувати його до процесу розробки політики та чітко висловлюються щодо конкретного етапу, на якій це має статися. Наприклад, в Керівних принципах Австралії (1998 рік) говориться, що висновок за результатами АРВ має бути сформульований одразу ж після прийняття адміністративного рішення про те, що нормативний акт може бути необхідним, але до того, як урядом буде прийнято політичне рішення про те, що цей акт – необхідний. У Керівних принципах Нової Зеландії наводиться



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



майже ідентичне твердження. У чинній версії Керівних принципів Сполученого Королівства про оцінку впливу законопроектів йдеться про те, що:

Оцінка впливу має бути живим документом, який треба буде переглядати стільки разів, скільки буде необхідно для внесення нових даних про можливу користь і витрати. На ранньому етапі розробки політики можливі різні варіанти політичних рішень, а тому органи влади матимуть проводити оцінку впливу для кожного з них.

Останні оцінки ефективності АРВ підтверджують необхідність його застосування якомога раніше. У нещодавній доповіді Національного офісу аудиту Сполученого Королівства (НОА, 2006, с. 3) зазначено: «Наш аналіз показав, що АРВ виявлявся неефективним, якщо застосовувався запізно...» Деякі аналітики, такі як Джейкобз (2006), йдуть далі, стверджуючи, що своєчасність може бути навіть важливішою, аніж методологія, яка застосовується для оцінки якості альтернатив. Вони також звертають увагу, що саме багатоетапність процесу спонукає до його застосування якомога раніше. У цьому зв'язку доцільно звернути увагу на досвід Австралії із використання двоетапного процесу АРВ: коли проекти документів АРВ надаються для громадських консультацій за тривалий час до того, як особи, що приймають рішення, розглядатимуть фінальну версію цих документів. Під час таких процесів часто вносяться вагомі покращення та важливі зміни до законодавчої пропозиції.

Однак багатоетапний АРВ досі проводиться рідко – можливо, через побоювання, що багатоетапність процесу негативно позначиться на його складності та тривалості та знизить гнучкість регулятора у тому, щоб своєчасно реагувати на виникаючі проблеми. Можливо, вимоги щодо багатоетапності АРВ також розглядаються як такі, що в багатьох випадках є занадто ресурсоемними.

Існують численні свідчення, що проблема занадто пізнього проведення АРВ у процесі розробки політики дуже поширена. Фактично, АРВ проводиться лише для виправдання регуляторних рішень, які вже були



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



прийнятті. Наприклад, Національний офіс аудиту Сполученого Королівства, який щорічно розглядає певну вибірку АРВ, нещодавно наголосив:

«...надто часто АРВ застосовується скоріше для виправдання рішень, які вже були прийняті, аніж для попередньої оцінки впливу політичного рішення. Якщо роль АРВ полягає в тому, щоб надавати інформацію для розробки варіантів політичних рішень і проводити їх критичну оцінку, такий аналіз необхідно починати на ранніх стадіях процесу прийняття рішень та організувати широкі консультації із зацікавленими сторонами...».

Нещодавній аналіз АРВ в Австралії виявив, що близько 14% регуляторних пропозицій, до яких застосовувався АРВ у 2004-05 роках, суттєво змінилися внаслідок застосування АРВ. Однак, представники органів влади, які розробляли політику або нормативні акти, повідомили, що рівень готовності спеціалістів цих органів влади застосовувати АРВ як невід'ємну частину якісного процесу нормотворчості дуже відрізнявся, і що така довгоочікувана «зміна культури» в контексті повної інтеграції АРВ як фундаментального політичного інструменту досі не настала.

Законодавчі пропозиції, до яких застосовується АРВ

Основний фактор, що визначає спроможність АРВ поліпшувати якість регуляторних інструментів / нормативних актів – це діапазон його застосування. Загалом, АРВ має застосовуватися до всіх нормативних актів, які потенційно можуть передбачати значні витрати. Водночас, АРВ не вимагається для порівняно незначних нормативних актів, оскільки його здатність впливати на їх якість за цих обставин досить низька.

Перелік регуляторних інструментів, щодо яких проводиться АРВ

Попередня робота ОЕСР підтвердила, що найважливіші переваги АРВ досягаються тоді, коли він застосовується до первинного законодавства, бо саме в цій сфері можливий найбільш далекоглядний і вагомий вплив. Втім, застосування АРВ до істотних підзаконних актів також може бути високопродуктивним.

Підсумки використання АРВ у 2004 році продемонстрували, що, незважаючи на розширення його сфери застосування в останні роки, між



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



країнами ОЕСР і досі залишаються значні відмінності. Більшість країн сьогодні використовують АРВ як стосовно первинного законодавства, так і підзаконних нормативних актів. І лише меншість застосовує його вибірково: до одного з видів нормативних актів.

Виклики щодо проведення АРВ

Аналіз регуляторного впливу – один з найважливіших інструментів забезпечення якості законодавства, доступних урядам. Його мета – допомагати розробникам політики приймати найефективніші дієві рішення щодо політики та законодавства. Більшість пунктів в переліку регулювань ОЕСР передбачає використання належних практик АРВ.

ОЕСР протягом багатьох років рекомендує застосовувати АРВ: так, ще в 1995 році було прийнято Рекомендацію Ради щодо підвищення якості законодавства, яке розробляється урядами. У 1997 р. було видано доповідь ОЕСР про аналіз регуляторного впливу з найкращими практиками країн ОЕСР щодо проведення такого аналізу. У Керівних принципах забезпечення якості та виконання законодавства також наголошується на важливості використання АРВ.

АРВ – це складний процес, який потребує часу для повноцінного запровадження. Досвід країн різниться, але проблеми, про які йде мова, можуть включати:

- *Пропуски.* Окремі сектори регуляторної структури можуть випасти з поля зору, особливо підзаконні акти
- *Неправильне використання технік оцінювання.* Аналіз витрат і користі та інші техніки часто використовуються невірною.
- *Недостатня жорсткість критеріїв аналізу.* Погано підготовлені законодавчі пропозиції часто не викликають заперечень.
- *Комплексність та фрагментація.* Занадто велика кількість



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



контрольних списків може провокувати появу низки проблем.

- *Неврахування найважливіших змін.* Зважаючи на необхідність усунення адміністративного навантаження АРВ має фокусуватися лише на тих актах, які матимуть найбільший вплив і можуть з найбільшою ймовірністю сприяти кращим очікуваним результатам.
- *Низький рівень інтеграції в процеси консультацій.* АРВ часто не включають в процеси консультацій, а тому він не може бути максимально ефективним.

Окрім того, відмінності можна знайти і на субнаціональному рівні. Наприклад, Федеральний Уряд Австралії застосовує АРВ до обох видів законодавства (первинного та підзаконних актів), але з-поміж штатів Австралії так робить лише один – Вікторія. Інші штати застосовують АРВ лише до первинного законодавства або до підзаконних нормативних актів (або ж взагалі не використовують цей інструмент).

Інформації щодо причин такого обмеження лише одним конкретним типом законодавства дуже мало. Одне з можливих пояснень застосування АРВ лише щодо підзаконних нормативних актів полягає в тому, що уряди та/або парламенти вбачають більше потреби в контролі регуляторних повноважень, які було делеговано виконавчим органам влади, аніж тих, що застосовуються безпосередньо. І справді, історія імплементації АРВ підтверджує, що аналіз часто сприймається як безпричинне вторгнення в процес прийняття рішень суб'єктами регулювання. Отже, не дивно, що багато урядів не готові самі себе обмежувати, застосовуючи АРВ до первинного законодавства.

Другий варіант обґрунтування обмеження сфери застосування АРВ лише підзаконними нормативними актами полягає в тому, що багато країн вбачають процеси формування первинного законодавства більш суворими, а отже, здатними до систематичного продукування високоякісних результатів. Наприклад, серед суб'єктів законотворчості у Канаді панує думка, що у той час як формальні вимоги АРВ застосовуються лише до підзаконних нормативних актів, процес прийняття первинного законодавства зазвичай



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



включає низку елементів, що сприяють розвитку високоякісного законодавства, включаючи консультації із зацікавленими сторонами, обговорення політичних пропозицій з міністрами з різних міністерств, а також обговорення пропозицій Урядом та на публічних дебатах Парламенту протягом законотворчого процесу.

Звісно, чим більш розширені процедури застосовуються до первинного законодавства, тим точніше прогнозуються наслідки, визначаються можливі альтернативні підходи, надається важлива інформація щодо перспективи впливу законодавчих пропозицій. Водночас, на відміну від АРВ, ці процеси не вимагають систематичної ідентифікації та оцінки витрат і користі та не передбачають використання стандартизованих методологічних підходів для аналізу цього впливу та оцінки очікуваних результатів.

Коли АРВ застосовується до первинного законодавства, він передбачає використання вузькоспеціальних підходів і передбачає фокусування обмеженої експертизи щодо проведення АРВ на тих сферах, де такий аналіз буде найкориснішим – зокрема, на ранніх етапах проведення АРВ.

Питання діапазону застосування АРВ має й інші виміри. Зокрема, у тих країнах, де вимоги щодо АРВ встановлені в законодавстві, було виявлено, що ці вимоги охоплюють лише певні типи підзаконних нормативних актів та виключають ті, що мають такий самий вплив, але інший законодавчий статус. Наприклад, в США АРВ застосовують лише до вторинного законодавства (тобто, до нормативних актів, які видаються виконавчими органами влади). Але навіть тут до актів, що приймаються «незалежними» регуляторними агентствами (тими, що не належать до виконавчої гілки влади), АРВ не застосовується.

Предмет АРВ

Другий набір методологічних питань стосується предмету – обсягу аналізу, який необхідно провести. Повний аналіз користі та витрат враховує вплив на всі групи суспільства. Однак, можливо, в контексті врахування історичних/політичних підстав для розробки програм регуляторних реформ у багатьох країнах, зазвичай особливий акцент робиться на тому, який вплив ці програми реформ мають на бізнес (та/або в деяких випадках на малий бізнес). В інших випадках (хоча необхідно оцінити всі аспекти впливу програми), поріг, який визначає, чи потрібно застосовувати АРВ, відображає,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



чи може вона мати суттєвий вплив на бізнес. Звичайно, більшість країн мають досить жорсткі вимоги щодо оцінки того, як та чи інша програма реформ чи законодавча пропозиція впливатиме на державний бюджет. Ці вимоги часто визначають предмет застосування АРВ і по суті передбачають проведення більш ретельної оцінки, ніж застосовується до урядових пропозицій щодо бюджету (тобто, щодо податкових надходжень та витрат з бюджету) загалом – тобто, вони не є чимось, що застосовується лише до АРВ.

АРВ часто починається як вимога провести аналіз впливів з однієї або декількох обмежених перспектив, а потім з часом його предмет розширюється. Таке розширення предмету аналізу частково є прагматичним: із накопиченням досвіду проведення АРВ розвивається й експертиза, що дає можливість розширювати предмет аналізу. Окрім того, зацікавлені сторони починають краще сприймати АРВ, оскільки краще розуміють його. Як зазначається у Керівних принципах Сполученого Королівства, розширення предмету аналізу також сприяє тому, що АРВ сприймається як об'єктивний інструмент, заснований на фактах. Так, у Сполученому Королівстві такий перехід відбувся у 1996 році, коли цей аналіз перетворився з простого аналізу витрат, пов'язаних з дотриманням податкового законодавства (який фокусувався на витратах бізнесу), на повноцінний АРВ, що включав огляд економічного, соціального та екологічного впливу законодавчих пропозицій.

Можна розподілити країни на ті, які поступово розширюють предмет аналізу, але проводять кожний аналіз окремо (наприклад, ЄК до 2003 року, та Фінляндія, в якій діє вимога щодо оцінки впливу законодавчої пропозиції на бюджет, економіку, організаційні та кадрові питання, навколишнє середовище, суспільство та охорону здоров'я, регіональну політику та гендерну рівність, причому усі ці види аналізу проводяться окремими міністерствами), а також ті, що розширили вимоги щодо аналізу, причому в межах такого аналізу готується єдиний документ з оцінки впливу (наприклад, Сполучене Королівство).

Друга тенденція також стосується часткових елементів аналізу впливу. У деяких країнах, де вже запроваджено вимоги щодо комплексного аналізу витрат та вигід (користі), встановлюються додаткові вимоги, що стосуються безпосередньо аналізу впливу на певні групи (наприклад, малий бізнес, регіони, сім'я), які можуть бути більш менш інтегровані із загальними вимогами щодо аналізу вигід і витрат. Національний офіс аудиту



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Сполученого Королівства нещодавно прокоментував цю тенденцію, зазначивши, що:

«Процес АРВ спочатку складався з аналізу користі та витрат законодавчої пропозиції та вимоги про аналіз конкретного впливу на малий бізнес та конкуренцію. З тих пір він розширився і включає низку інших складових аналізу...»

Зокрема, НОА визначає такі додаткові конкретні або часткові складові оцінки впливу, які нині мають проводитися в межах АРВ у Сполученому Королівстві (перелік не є вичерпним):

1. оцінка впливу на можливості отримання правової допомоги;
2. оцінка впливу на расову рівність;
3. оцінка впливу на здоров'я;
4. оцінка впливу на сільський розвиток;
5. оцінка впливу на сталий розвиток;
6. оцінка впливу на малі компанії
7. оцінка впливу на конкуренцію.

Аналогічно, в Австралії є вимога проводити регіональні оцінки впливу та оцінку впливу на малий бізнес, в той час як Уряд в принципі також погодився включити до АРВ оцінку впливу на становище сімей. Якщо законодавча пропозиція передбачає стягнення зборів або мита, також необхідно скласти звіт за результатами оцінки впливу на відшкодування витрат.

У Канаді у межах АРВ проводиться оцінка впливу на бізнес, і профільний орган влади оприлюднює окремі вказівки щодо виконання цієї вимоги. У Новій Зеландії також необхідно проводити окрему оцінку впливу дотримання бізнесом податкового законодавства та додавати її до звіту за результатами АРВ (як механізм сприяння мінімізації адміністративних тягарів). Вимога щодо проведення окремого аналізу з цього питання суперечить загальному підходу Нової Зеландії про те, що оцінка впливу на конкуренцію, відкритість ринку, малий бізнес, регіони та конкретні соціальні групи є складовою самого АРВ.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Вимоги щодо проведення окремих (галузевих) оцінок впливу законодавчої пропозиції зазвичай зосереджуються на групах, потреби яких в контексті відповідної пропозиції вважаються особливо доречними. Очевидне розповсюдження цих вимог, ймовірно, є наслідком історичного занепокоєння (характерного для багатьох країн) щодо того, що АРВ часто ігнорує той факт, що законодавча або політична пропозиція може по-різному впливає на різні соціальні групи та, відтак, АРВ може давати неналежні або навіть оманливі висновки щодо доцільності такої пропозиції. Незважаючи на те, що така критика не завжди була обґрунтованою, врахування вимог щодо проведення таких окремих оцінок впливу може мати значний вплив на якість законодавчих або політичних пропозицій. Нейтралізація підстав для критики АРВ та запевнення, що різний вплив пропозиції на різні соціальні групи буде належним чином враховуватися, може забезпечити більшу симпатію до концепції АРВ з боку широкого кола зацікавлених сторін.

Водночас, ОЕСР (2002) підкреслює потенційний негативний вплив цих підходів. Зокрема, існує ризик, що декілька (іноді суперечливих) окремих (галузевих) оцінок впливу не можуть бути поєднані в стислий та узгоджений висновок. Необхідність заповнення низки окремих оцінок також може вимагати виділення більшої кількості ресурсів на проведення АРВ. Більше того, як було зазначено вище, визначення певних соціальних груп, що заслуговують на особливу увагу в контексті АРВ, дозволяє припустити, що вплив на ці групи слід оцінювати з більшою ретельністю. Дійсно, органи влади готові приймати рішення щодо політики, щоб посилити позитивні наслідки в деяких випадках. У таких випадках важливо, щоб ступінь та обґрунтування будь-якого такого посилення були чітко викладені в АРВ для підтримання прозорості та послідовності окремих АРВ, а також зберігати можливість порівнювати результати різних АРВ.

Зрозуміло, що інтеграція цих часткових аналізів у більш широкий аналіз вигід і витрат (користі) є важливою, якщо це не становить суттєвих ризиків для узгодженості політики або зайвого збільшення ресурсних витрат на заповнення АРВ. Можливо, загальна вимога щодо врахування різного впливу політичної або законодавчої пропозиції на різні соціальні групи, яка повинна бути визначена як частина процесу АРВ, а також включення матеріалів за результатами галузевих оцінок впливу, що можуть бути передбачені в керівних документах щодо АРВ, мала б сприяти розв'язанню багатьох основних проблем шляхом проведення таких додаткових галузевих



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



оцінок і при цьому зменшуючи вказані вище ризики. Водночас, така вимога майже напевно буде менш ефективною для задоволення політичної потреби в тому, щоб запевнити зацікавлені сторони, що результати таких оцінок будуть враховані правильно.

Знов-таки, основоположні принципи економіки добробуту вказують на те, що АРВ має включати оцінку впливу на всі верстви суспільства. Окрім того, всі види оцінки впливу повинні бути інтегровані в АРВ. Хоча з точки зору економістів аналіз витрат та вигід (користі) обов'язково має стосуватися всіх аспектів рішень, історія впровадження АРВ свідчить про те, що багато зацікавлених сторін занепокоєні, що АРВ зосереджується виключно на «економічних» вигодах та витратах та не включає «екологічні» та «соціальні» вигоди та витрати. Дійсно, це занепокоєння може лежати в основі того, що може бути вважатися явним нехтуванням принципом максимізації чистої вигоди у правилах прийняття рішень за результатами аналізу витрат та вигід, включених у проєкт Керівних принципів Канади щодо АРВ (2005 р.), в яких зазначено:

«[Регулюючі органи] повинні переглянути загальні вигоди та витрати для населення Канади, бізнесу та уряду та вибрати той варіант, який є найбільш належним – не обов'язково тим, який пропонує найбільшу вигоду за найменших витрат».

У цьому контексті можна зазначити, що ЄК здійснила принципову зміну свого підходу до АРВ у 2003 році, коли замість окремих (галузевих) оцінок впливу почала застосовувати єдиний інтегрований аналітичний підхід. Можливо, для того, щоб підкреслити, що аналіз вигід і витрат планується проводити якомога ширшим способом, Європейська комісія нині посилається на комплексний аналіз впливу, який визначається як аналітичний підхід, що включає аналіз економічних, соціальних та екологічних вигід і витрат (користі). У межах такого інтегрованого підходу, ймовірно, не може бути заперечень щодо прийняття правила максимізації чистої вигоди.

Побоювання, що АРВ, можливо, не охоплює всіх наслідків законодавчої пропозиції, які стосуються прийняття політичних рішень, також є основою недавньої тенденції, коли деякі керівні документи щодо АРВ включають вимоги про аналіз низки макроекономічних наслідків. Сюди входять вимоги щодо висвітлення впливу законодавчих пропозицій на



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



зайнятість, ВВП, інновації, бідність чи інші важливі макроекономічні показники.

Однак такі вимоги є проблематичними: повна оцінка макроекономічних наслідків обов'язково вимагає використання складного економічного моделювання, що базується на системі загальної ринкової рівноваги. Хоча деякі АРВ намагаються виконати це завдання, в більшості випадків це неможливо зробити, враховуючи загальний дефіцит знань та ресурсів, доступних для проведення АРВ у більшості країн. Дійсно, як часто показують огляди країн-членів ОЕСР щодо запровадження законодавчих пропозицій, багатьом органам влади (або, принаймні, регуляторним органам) не вистачає економічної експертизи, необхідної для виконання простіших завдань АРВ, включаючи аналіз вигід і витрат, який вже є достатньо комплексним.

У таких обставинах впровадження вимоги провести істотно більш складний аналіз, що включає модель загальної рівноваги, має ризик призвести до гірших результатів з огляду на розпорошення ресурсів та уваги від тих завдань АРВ, які є більш здійсненними. Посилання на створення моделі загальної рівноваги при проведенні аналізу важливих законодавчих пропозицій міститься в літературі про нормотворчість. Наприклад, ще в 1990 році Хазілла та Копп представили дослідження витрат актів США про чисте повітря та воду, використовуючи динамічну обчислювану модель загальної рівноваги (CGE), розроблену для дослідження. Дійсно, ключовим висновком цього аналізу було те, що витрати на дотримання норм є занадто високими порівняно з очікуваними змінами в індивідуальному (економічному) добробуті (Копп та інші, 1997).

Підсумовуючи, ці ширші підходи мають потенціал забезпечити значно ширший аналіз стосовно відносно невеликої кількості далекосяжних законодавчих пропозицій, але навряд чи вони є здійсненними для більшості пропозицій, що підпадають під вимоги АРВ. Більше того, спроби встановити такі ширші вимоги ризикують знизити підтримку АРВ, оскільки представники органів влади матимуть побоювання, що проведення АРВ буде скоріше «паралізувати», а не «аналізувати» законотворчу пропозицію, оскільки є необґрунтовано ресурсоємним та дає результати, які мають надто технічний характер і не мають особливого значення для прийняття реальних політичних рішень.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Більше того, деякі аналітики критикують ідею про те, щоб вимагати від АРВ проводити аналіз впливу на конкретні макроекономічні показники, такі як бідність чи інновації (принаймні, у контексті менш далекосяжних законодавчих пропозицій). Джейкобс стверджує, що такі макроекономічні показники, як інновації та бідність (аналіз впливу на які передбачено, серед іншого, керівними документами Ірландії щодо АРВ), «не є результатом однієї публічної політики чи закону, і АРВ не має аналітичної методики оцінки цього впливу» і загалом, «жоден метод не здатний визначити макроекономічні наслідки певного мікроекономічного політичного рішення, за винятком його найбільш статичного та короткотермінового виміру». Для Джейкобса ці вимоги відображають «фундаментальну плутанину щодо мети та предмету АРВ» (Джейкобс, 2006).

Крім того, оптимістичний погляд на потенційні результати АРВ не може бути єдиною причиною для посилення фокусу на оцінці макроекономічного впливу. Другим вірогідним рушієм до включення макроекономічного аналізу в АРВ є те, що регуляторні органи (або економічні консультанти, які займаються підготовкою АРВ) іноді готують аналіз короткотермінових макроекономічних вигод, щоб відвернути увагу від інших недоліків законодавчих пропозицій. АРВ, що був нещодавно проведений щодо проєкту рішення про встановлення резервуарів для нагрівання води за допомогою сонячної енергії або резервуарів для дощової води у всіх нових будинках штату Вікторія, Австралія, дає приклад, який відповідає цій гіпотезі. Він демонструє деякі ключові проблеми зі спробами виправдати нормативні акти, посиляючись на передбачувані макроекономічні вигоди. Наприклад:

1. приріст ВВП визначається завдяки очікуваним наслідкам рішення, що вимагає використання технології, яка, ймовірно, призведе до заміщення імпорту в короткостроковій перспективі, але втрати при розподілі ефективності не враховуються;
2. аналогічно, мова йде про збільшення зайнятості внаслідок використання продукції, виробленої більш трудомісткими методами, а ймовірні втрати в продуктивності праці (та загального коефіцієнта продуктивності) ігноруються.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Більше того, хоча ці переваги оцінювались у контексті моделі загальної рівноваги, не було проведено аналогічного аналізу основних витрат, пов'язаних із законодавчою пропозицією.\

Очевидно, що регуляторні органи повинні були бути в змозі ефективно визначати та оскаржувати такий недолік, що є частиною процесу АРВ. На те, що цього, ймовірно, не відбувається, вказує той факт, що прийняття більш досконалих економічних методологій у контексті АРВ обов'язково передбачає більші вимоги до органів влади (принаймні настільки, наскільки вони відповідають за підготовку АРВ).

Вплив на конкуренцію

Подальше розширення сфери застосування АРВ полягає в тому, що все більша кількість країн вимагає, щоб АРВ включав оцінку впливу законодавчих пропозицій на конкуренцію. Зважаючи, що оцінка впливу на конкуренцію зазвичай зосереджується на ринковій динаміці, ця тенденція, ймовірно, збільшуватиме ступінь уваги, що приділяється певним видам динамічних факторів у контексті АРВ. Концепція оцінки впливу на конкуренцію також все більше охоплює її міжнародні аспекти, та по суті становить концепцію «відкритості ринку», хоча ця більш широка перспектива конкуренції залишається далеко не універсальною.

Водночас, хоча огляд предмету АРВ у різних країнах свідчить, що у великій кількості країн вимагається проведення оцінки впливу на конкуренцію, в більшості випадків надається мало конкретних вказівок для цього. Поточна робота ОЕСР зосереджена на засобах ефективної інтеграції оцінки впливу на конкуренцію в АРВ, зокрема, шляхом надання відповідних рекомендацій для тих, хто проводить такий аналіз. Це відображає останні ініціативи в невеликій кількості країн-членів. Сполучене Королівство прийняло спеціальні настанови щодо оцінки впливу на конкуренцію як складової АРВ. Оцінка впливу законодавчої пропозиції на бізнес, що проводиться у Нідерландах, включає питання щодо впливу на конкуренцію, причому деякі з цих питань сформульовані у контексті бенчмаркінгу (порівняння). Так, в одному з питань йдеться про те, яке відповідне регулювання існує у найбільш релевантних країнах-конкурентах для компаній, яких найбільше стосується законодавча пропозиція. Крім того, в інших питаннях необхідно оцінити, чи запропонована пропозиція виходить за



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



межі вимог будь-якої відповідної Директиви ЄС та чи вимагає будь-яка законодавча пропозиція регулювання, яке було б більш жорстким, ніж відповідний стандарт ЄС. Нарешті, оцінка впливу на бізнес також містить оцінку впливу на ринкові механізми – низку стандартних запитань, що стосуються впливу на конкуренцію.

Методологія АРВ

У Принципах ОЕСР 1997 р. зазначено, що для АРВ слід використовувати «гнучку, але узгоджену аналітичну методологію». Згодом «золотим стандартом» методології АРВ було визначено аналіз вигід (користі) і витрат (ОЕСР, 2002). Однак часто також використовується низка інших методів, що частково пов'язано з практичними труднощами у проведенні кількісного аналізу вигід і витрат стосовно законодавчих пропозицій.

Аналіз вигід (користі) і витрат

Попередня робота ОЕСР виявила, що вдосконалення методології АРВ зазвичай відбувається у міру накопичення досвіду. Цей висновок знайшов відображення в результатах послідовних досліджень ефективності нормотворчої роботи ОЕСР, які показують, що аналіз вигід та витрат все ширше приймається як формальна методологічна вимога, що лежить в основі АРВ у країнах ОЕСР. Результати досліджень також показують, що велика кількість країн, які використовують АРВ, виконали вимоги щодо кількісної оцінки вигід та витрат.

Водночас, як видається, існує широке визнання, що вимоги, які є «найкращими практиками», в окремих АРВ часто не виконуються. Навіть ті країни, які мають найбільший досвід впровадження АРВ, визнають, що частка АРВ, в межах яких проводиться повноцінна оцінка вигід і витрат та які показують результат визначення чистої поточної вартості законодавчої пропозиції, залишається відносно невеликою. Здається, що існує недостатньо кількісних даних про те, наскільки АРВ включає загальну кількісну оцінку вигід і витрат. Відповідно до аналізу ефективності АРВ щодо законодавчих пропозицій, які розроблялися Агентством із захисту довкілля США протягом 1996-1999 рр., лише 39% АРВ, проведених цим Агентством, мали чисту вигоду. Однак це означало значне поліпшення показників, наведених за



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



попередні періоди. Один аналіз, проведений в Австралії в 2001 році, показав, що лише 29% АРВ змогли повністю провести кількісну оцінку витрат. Водночас, аналіз, нещодавно проведений в штаті Вікторія, Австралія, показав збільшення кількості АРВ, в яких проводиться кількісна оцінка витрат законодавчих пропозицій, з 17% до 50% протягом одного року. Можливо, це свідчить про важливість ролі відповідного національного органу влади, що спеціалізується на методології АРВ.

Окрема інформація від низки країн-членів ОЕСР також говорить про те, що інтенсивність кількісної оцінки вигід та витрат законодавчих пропозицій продовжує зростати. Безумовно, численні країни останнім часом реалізують ініціативи, спрямовані на підвищення ступеня ретельності під час проведення АРВ. Відповідно, Джейкобс (2006) звертає увагу на «глобальну тенденцію до більшої ретельності та уваги до кількісної оцінки вигід і витрат у межах АРВ». Водночас, повна кількісна оцінка та обрахування вигід і витрат залишається ціллю, яка в більшості випадків не досягається. Більше того, обмеження щодо даних, ресурсів та інші фактори означають, що повне кількісне визначення та обрахування вигід та витрат, ймовірно, залишатиметься недосяжною метою.

Ймовірність розв'язання цих проблем є настільки низькою, що окремі зацікавлені сторони ставлять під сумнів доцільність проведення аналізу вигід та витрат як формальної методологічної вимоги, що лежить в основі АРВ. Водночас, як вказувалося в ОЕСР (2002), використання аналізу вигід і витрат відповідає основним принципам економіки добробуту (та регуляторної політики), що вигоди для суспільства в цілому від конкретної політичній або законодавчої пропозиції повинні перевищувати витрати. Прийняття аналізу вигід і витрат як формальної вимоги забезпечує застосування найширшого підходу в межах АРВ і, таким чином, максимізує внесок АРВ у прийняття політичних рішень.

За умов невизначеності та браку інформації аналіз вигід і витрат є найбільш корисним, якщо він дозволяє підтвердити чи спростувати основні припущення та гіпотези та супроводжується складним аналізом чутливості стосовно основних змінних. Однак він також повинен забезпечити належну інтеграцію кількісних та якісних аспектів аналізу, щоб фактори, які неможливо оцінити кількісно, не були виключені з аналізу.

Серед країн, що мають найбільший досвід проведення АРВ, все більша увага приділяється необхідності систематичної та досконалої інтеграції



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



кількісного та якісного аналізу та використанню фінансових і нефінансових даних для забезпечення, що АРВ має максимально широкий предмет, враховує всі переваги та недоліки політичної і законодавчої пропозиції та якомога ефективніше допомагає прийняти політичне рішення. Джейкобс (2006, с. 78-80) називає цей підхід «м'яким аналізом вигід і витрат». Водночас, Європейська комісія підкреслює, що цей підхід, орієнтуючись на кращу інтеграцію цілої низки наслідків законодавчої пропозиції, які неможливо оцінити кількісно та порівняти, відповідає вдосконаленим стандартам економічного аналізу та кількісної оцінки вигід і витрат:

«Оцінку економічного впливу необхідно посилити, щоб сприяти досягненню цілей оновленої Лісабонської стратегії. Поглиблення економічного блоку оцінки впливу не ставить під загрозу важливість питань сталого розвитку та комплексного підходу, який залишається основним методом Комісії (Європейська комісія, 2005 р.).»

Для ефективного досягнення цієї інтеграції елементів до АРВ, ймовірно, необхідно буде використати низку стратегій і методологічних інструментів, багато з яких на сьогоднішній день, можливо, ще не були прийняті в контексті АРВ. Деякі є порівняно простими варіантами аналізу вигід і витрат: наприклад, для оцінки якісних гіпотез, що дозволяють визначити загальну чисту вигоду політичної або законодавчої пропозиції, можна застосовувати аналіз беззбитковості. Інші методологічні інструменти походять з менш пов'язаних дисциплін, у багатьох з яких на сьогоднішній день приділялося мало уваги до оцінки політичних і законодавчих пропозицій.

Наприклад, Каплан та Нортон на початку 1990-тих років розробили «підхід збалансованої оцінки показників» як інструмент стратегічного управління, який дає змогу керівникам підприємств інтегрувати фінансові та нефінансові аспекти. В одному з керівних документів Австралії щодо АРВ пропонується використовувати цей підхід для проведення АРВ в умовах, коли суттєві наслідки запропонованих нормативних актів не можуть бути оцінені кількісно, і такі наслідки, що не піддаються кількісній оцінці, є ключовими для прийняття рішення про ухвалення чи відхилення нормативного акту.

Визначення та оцінка корисності таких інструментів, які можуть міститись в літературі з управління та в інших джерелах, може бути важливим майбутнім завданням, якщо для реального вдосконалення



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



методології АРВ та його здатності сприяти прийняттю політичних і законодавчих рішень необхідно запровадити «інтегрований аналіз» або «м'який аналіз вигід і витрат». Визначення способів використання цих інструментів у контексті прийняття таких рішень, ймовірно, буде особливим викликом для органів влади в майбутньому.

Як підсумок, очевидно, що необхідність запровадження аналізу вигід і витрат як основи методології АРВ визнається все ширше, при цьому основне питання дебатів все більше зміщується до питань ефективного інтегрування кількісних та якісних аспектів аналізу в єдине ціле, що є оптимальним варіантом для сприяння прийняттю політичних і законодавчих рішень.

Оцінка вартості середньостатистичного життя.

Настанови щодо АРВ у багатьох країнах (зокрема, в більшості країн, що мають великий досвід проведення АРВ), підкреслюють необхідність максимально оцінювати кількісний вплив та визначати фінансову вартість, де це можливо. У контексті політики або законодавства з питань охорони здоров'я та охорони праці це передбачає прийняття керівних принципів щодо оцінки збереженого середньостатистичного життя. Як послідовно зазначає Віскузі, для досягнення максимальної ефективності витрат на впровадження політики/нормативного акту потрібно порівняти економічну ефективність окремих нормативних актів. Тобто, поки регуляторні ресурси обмежені, максимізація загальної ефективності вимагає відмовитися від менш ефективного варіанту на користь більш ефективного. Таким чином, у контексті охорони здоров'я та охорони праці слід порівняти різні варіанти нормативних актів на предмет того, які вони пропонують «витрати на збереження одного середньостатистичного життя».

Настанови щодо АРВ рідко містять конкретні вказівки для законотворців з цього питання. Ця проблема характерна для більшості керівних документів щодо АРВ, навіть серед країн, що мають великий досвід його проведення). Наприклад, у керівних документах Австралії (починаючи з 1998 року) немає інформації про оцінку вартості середньостатистичного життя, але в більш докладному посібнику з аналізу вигід і витрат, на який вони посилаються, наводиться обговорення різних методологій оцінювання та їх концептуальних основ та рекомендується, щоб оцінка вартості середньостатистичного життя базувалася на методологіях, що передбачають



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



оцінку готовності платити за збереження життя, а не на моделях людського капіталу. Однак, у ньому не рекомендується встановлювати певний поріг (тобто, вартість одного середньостатистичного життя в доларах, яка має бути вирішальним критерієм для прийняття політики або нормативного акту). У довідкових документах Сполученого Королівства щодо АРВ рекомендується проводити оцінку вартості збереженого середньостатистичного життя, але не наводиться конкретних вказівок щодо допустимих або недопустимих значень.

У Посібнику з аналізу вигід і витрат для політик і програм Канади (1995 року) не встановлена чітка очікувана вартість одного середньостатистичного життя, але зазначається, що «більшість оцінок перебувають у межах 1-10 мільйонів канадських доларів». Однак у ньому також зазначається, що деякі федеральні відомства розробили свої чіткі оцінки вартості життя і неявно схвалюють їх використання в контексті АРВ.

Незважаючи на відносну відсутність вказівок щодо вартості середньостатистичного життя в історичному контексті, у деяких нещодавно прийнятих керівних документах є ознаки прогресу в цьому напрямку. Подібно до підходу, що використовується в Канаді (див. вище), довідковий документ щодо АРВ, прийнятий у 2003 році у Сполучених Штатах, зазначає, що більшість оцінок вартості середньостатистичного життя, що наводяться в літературі, коливаються в межах від 1 млн. до 10 млн. дол. США.

Оцінка вартості середньостатистичного життя: модель людського капіталу та методологія, що передбачають оцінку готовності платити за збереження життя

Існує два основні підходи до оцінки вартості середньостатистичного життя в контексті аналізу вигід і витрат:

Модель людського капіталу, що порівнює цінність життя з продуктивністю особистості, вимірюється орієнтовним підрахунком очікуваних майбутніх доходів.

Методологія, що передбачають оцінку готовності платити за збереження життя або забезпечувати необхідну компенсацію, розраховує вартість життя з надбавки за заробітну плату, яку вимагають працівники як



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



компенсацію за роботу, що передбачає більш високий ризик смертності.

Підхід до людського капіталу – це *ex post* оцінка вартості життя, що проводиться після того, як життя втрачене. Таким чином, це неявно надає більш високе значення статистичному життю молодих людей або тих, хто має більш високі доходи. Натомість, емпіричний аналіз свідчить про те, що для методології, що передбачають оцінку готовності платити за збереження життя, вік людини не має значення (Альберіні, 2002). Для економіки добробуту та публічної політики важливіше знати, скільки люди готові платити, щоб зменшити ймовірність ранньої смерті. Таким чином, друга опція часто вважається кращою для використання в таких контекстах, як АРВ.

Загалом, розрахунки, проведені за двома різними методологіями, дають суттєво різні результати, при цьому оцінки за другою методологією майже завжди значно вищі, ніж ті, які базуються на моделі людського капіталу. Це відображено в широкому діапазоні оцінок, наведених вище з посібників з АРВ США та Канади.

Джерело: Посібник з аналізу вигід і витрат. Департамент фінансів та адміністрації (Австралія), січень 2006 року.

Настанови Європейської комісії з оцінки впливу 2005 року також надають конкретні кількісні поради щодо відповідних оцінок вартості середньостатистичного життя. ЄК пропонує, щоб вартість «базового випадку» складала 1 мільйон євро, при цьому аналіз чутливості повинен проводитися на значеннях 2,5 мільйона євро та 0,65 мільйона євро, хоча обґрунтування для цих запропонованих значень не наводиться. Це представляє більш вузький діапазон значень, причому верхня межа менш ніж у чотири рази вище, ніж нижня межа. Однак очевидно, що значення, вибрані для цих двох керівних документів, є порівнянними. У перерахунку в євро діапазон значень, запропонований у керівному документі США, еквівалентний приблизно 0,78-7,8 млн. євро.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Загалом, в останні роки є тенденція до поступового зростання готовності визначати конкретну вартість середньостатистичного життя в контексті АРВ. Очевидне історичне небажання урядів наводити конкретні значення легко зрозуміти, враховуючи очевидну політичну чутливість цього питання. При цьому важливо просто визнати, що такі політичні компроміси є і повинні відбуватися. У цьому світлі вищенаведені докази прогресу у створенні підґрунтя для більш послідовного прийняття політичних рішень у цих сферах є явно обнадійливими.

Соціальна ставка дисконтування

Огляд АРВ підкреслив важливість соціальної ставки дисконтування як ключового питання з точки зору методології оцінки вигід і витрат. Для аналізу вигід і витрат слід застосовувати відповідну ставку дисконтування, якщо результати мають належним чином відображати суспільні норми часу. Більше того, необхідно застосовувати послідовний підхід до використання ставок дисконтування для аналізу різних законодавчих пропозицій з метою забезпечення послідовних критеріїв рішення та оптимізації використання регуляторних ресурсів.

Керівні документи щодо АРВ в різних країнах суттєво відрізняються своїми порадами щодо ставки дисконтування. Зокрема:

1. ЄС визначає реальну ставку дисконтування у розмірі 4,5%, заявляючи, що це відповідає середній реальній доходності за довгостроковим державним боргом з 1980-х років.
2. Данія у своєму Посібнику з соціально-економічного аналізу встановила ставку дисконтування на рівні 6%.
3. Сполучені Штати визначають діапазон різних реальних і номінальних ставок стосовно різних часових горизонтів. Реальні ставки коливаються від 3,0% (3 роки) до 5,5% (30 років) і ґрунтуються на нормі прибутку від інвестицій в приватний сектор (до оподаткування) за останні роки (ОЕСР, 2004).
4. Сполучене Королівство визначає формулу, а не ставку, яка враховує часові переваги, еластичність граничної корисності споживання та щорічне зростання споживання на душу населення (там само).



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



5. Австралія рекомендує в більшості випадків застосовувати дисконтну ставку, засновану на приватній вартості капіталу, але не визначає жодної заданої ставки (DoFA, 2006).
6. Відділ з питань АРВ Нової Зеландії рекомендує низку ставок дисконтування для різних цілей, включаючи ставки у розмірі 5-7% щодо політичних/законодавчих пропозицій з питань охорони здоров'я та охорони праці, довгострокову ставку державних облігацій стосовно питань, що стосуються державних витрат, та нижчі (чітко не визначені) ставки в контексті питань охорони навколишнього середовища (ОЕСР, 2004).

У Канаді Секретаріат Казначейської ради пропонує залучати спеціалістів для оцінки ставок дисконтування, що відповідають конкретному питанню, щодо якого пропонується нормативний акт, але вказує, що соціальна ставка дисконтування становить близько 10%, при цьому діапазон від 7,5 до 12% є прийнятним. У Посібнику з аналізу вигід і витрат для політик і програм Канади (1995 рік) цитується більш раннє керівництво (1976 р.), в якому визначається, що реальна ставка дисконтування має становити 10%, при цьому аналіз чутливості повинен проводитися на рівні 5% і 15%. Ці величини здаються істотно відмінними від тих, що згадуються вище. Однак основа для визначення саме таких величин невідома.

Більш високі реальні ставки дисконтування, які пропонується в керівних матеріалах Канади, матимуть наслідки зменшення прогнозованої чистої поточної вартості для широкого спектру законодавчих пропозицій, враховуючи, що нове законодавство зазвичай передбачає значні витрати в перші роки, у той час як багато переваг досягаються лише у подальші роки. Дійсно, критики АРВ часто звинувачують його в тому, що більшість рішень приймаються лише з огляду на довгострокову перспективу. Водночас, з економічної точки зору, ставки дисконтування, які використовуються в контексті АРВ, повинні відображати темпи досягнення переваг для конкретного суспільства з розподілом у часі (якщо мова йде про те, щоб новий законодавчий акт або політика сприяли підвищенню добробуту).

Звичайно, різні країни можуть мати цілком обґрунтовані причини, щоб приймати різні ставки дисконтування. Оскільки ставка дисконтування в контексті АРВ по суті є соціальною ставкою, що відображає переваги в часі,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



різні пріоритети жителів різних країн з точки зору цієї функції повинні відображатися в різних ставках дисконтування. Однак ступінь відмінностей, про які йдеться вище, говорить про те, що ця різниця принаймні частково може бути обумовлена різними концептуальними підходами. Знову-таки, існує не один підхід, який можна обґрунтувати. Тим не менш, для роз'яснення належної практики з цього питання корисними можуть бути консультації між посадовцями.

Очевидно, що там, де згадується конкретна ставка або ставки, необхідно забезпечити їх регулярний перегляд за необхідності. Враховуючи це, як вказують деякі з вищезазначених підходів, незалежно від обраного підходу до розрахунку ставки вона має базуватися на довгострокових значеннях, а не на тих чи інших балах. Це говорить про те, що не слід вимагати частої зміни настанов щодо ставки дисконтування.

У контексті розробки законодавства та політики автори АРВ, які здебільшого не мають досвіду, необхідного для самостійного прийняття рішень з цих питань, ймовірно, будуть потребувати конкретних настанов щодо цього та інших методологічних питань. Крім того, як було запропоновано вище, конкретизація цієї ставки сприятиме узгодженості підходів, що використовуються для аналізу різних норм. Хоча іноді стверджується, що ставки дисконтування повинні змінюватись, щоб відображати різні ступені невизначеності щодо того, чи будуть одержані практичні вигоди від законодавства або політики, кращим альтернативним підходом є використання загальної ставки дисконтування та проведення аналізу чутливості для врахування аспектів, пов'язаних з питаннями невизначеності.

Аналіз економічної ефективності

Хоча аналіз вигід і витрат загально визнаний як ідеал АРВ, деякі країни, що мають великий досвід проведення АРВ, також визнають переваги у застосуванні або заохоченні використання аналізу економічної ефективності (АЕЕ) в деяких контекстах. Аналіз економічної ефективності відрізняється від аналізу вигід і витрат тим, що він приймає мету законодавчої пропозиції як даність і просто класифікує різні альтернативи з точки зору витрат на досягнення цієї мети. В останніх (2003 рік) настановах щодо АРВ, виданих у США, зазначається, що:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



«... необхідно провести АЕЕ щодо всіх основних законодавчих норм, для яких ключовими перевагами є поліпшення охорони здоров'я та громадської безпеки, настільки, наскільки можуть бути розроблені дієві заходи забезпечення ефективного досягнення очікуваних результатів для здоров'я та охорони праці. Також необхідно провести АЕЕ щодо основних норм стосовно охорони здоров'я та безпеки, настільки, наскільки основні очікувані результати системи охорони здоров'я та охорони праці можна оцінити фінансово. Проводячи ці аналізи, важливо пам'ятати про необхідність забезпечення узгодженості аналітичних методів, що використовуються для оцінки вигід і витрат у різних галузях законодавства та різних відомствах (з урахуванням встановлених законодавством обмежень). Недотримання такої узгодженості може запобігти оптимальному зниженню ризику для заданого рівня витрат».

Водночас, слід зазначити, що вимога щодо законодавства, яке стосується питань охорони здоров'я та охорони праці, передбачає проведення й аналізу вигід і витрат, й АЕЕ. Згадка про необхідність досягнення узгодженості аналітичних методів (з урахуванням встановлених законодавством обмежень) відображає той факт, що повноваження деяких органів влади, визначені в законодавстві, фактично запобігають використанню аналізу вигід і витрат як основи для прийняття рішень, але дозволяють використовувати АЕЕ. Ймовірно, це одна з причин того, що у керівному документі США вимагається використання АЕЕ лише в контексті охорони здоров'я та охорони праці, в той час як обов'язковість використання аналізу вигід і витрат застосовується стосовно всіх норм.

Також визнано, що АЕЕ може виявитися більш прийнятним як інструмент для прийняття рішень, ніж аналіз вигід і витрат, для законодавців і розробників політики, які виступають проти застосування статистичної оцінки вартості людських життів, травм тощо. Окрім того, слід визнати, що у ситуаціях, коли вигоди можуть бути обраховані кількісно, але їх грошова вартість визначенню не підлягає, аналіз вигід і витрат неминуче набуватиме деяких характеристик АЕЕ. Можливо, визнаючи цю точку зору, у керівному документі США зазначається, що АЕЕ також слід застосовувати там, де грошову вартість «основних вигод» визначити неможливо.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Врахування ризиків і факторів невизначеності

Концепції ризику та невизначеності є основоположними для формування публічної політики, а отже, і для проведення АРВ. Ці питання були визнані в публікації ОЕСР про АРВ 1997 року (ОЕСР, 1997), але на той час не було виявлено кращих практик врахування ризиків і факторів невизначеності. Огляд АРВ, проведений у 2004 році, свідчить що більшість країн вимагають включення оцінки ризиків до АРВ, принаймні певною мірою:

«Багато країн проводять оцінку ризиків законодавства у галузі охорони здоров'я, безпеки та охорони довкілля: деякі поширюють цю вимогу на всі законодавчі акти, а інші вимагають цього лише для основних норм ... Австралія, Бельгія, Данія, ЄС, Мексика, Нова Зеландія, Сполучене Королівство та США вимагають проведення оцінки ризиків у всіх нормах. Австрія, Ісландія, Німеччина, Норвегія, Польща, Угорщина, Франція, Чехія, Швейцарія та Швеція вимагають проводити таку оцінку лише в окремих випадках. Деякі країни, такі як Фінляндія та Японія, вимагають проводити оцінку ризиків нормативних актів у галузі охорони довкілля у всіх випадках, а в галузі охорони здоров'я та охорони праці – лише в окремих випадках».

Ці загальні характеристики практик різних країн дають мало конкретної інформації про те, які види оцінок ризику використовуються та яким цілям вони слугують. Оцінка ризику може бути використана для досягнення низки цілей у процесі АРВ таким чином:

Визначення порогових значень

Визнаючи обмеження нормотворчої діяльності, у більшості настанов щодо АРВ наголошується на необхідності визначення порогових значень, які дозволять з'ясувати, чи виявлена проблема має бути розв'язана шляхом реалізації урядом певної політики. Водночас, конкретні вказівки щодо того, як проводити визначення порогових значень, у керівних матеріалах щодо АРВ даються рідко, а використання кількісно визначеного порогу для відокремлення «прийнятних» ризиків від «неприйнятних» також є незвичним.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



З точки зору розробки політики це, мабуть, не має особливого значення. Існують чіткі політичні перестороги щодо встановлення одного або декількох однозначних кількісних порогових значень для відокремлення «прийнятних» ризиків від «неприйнятних» у контексті політики. Однак відсутність будь-яких конкретних чи практичних вказівок щодо відповідних правил прийняття рішень, які слід застосовувати при оцінці ризику як порогові значення, має очевидні негативні наслідки для ефективності політики.

Найновіший керівний документ щодо АРВ, опублікований у США, дозволяє уникнути надання кількісних оцінок того, що становить «прийнятний» чи «допустимий» ризик, або, взагалі, будь-якого обговорення питання щодо прийнятності ризику. Однак він містить чимало інформації щодо роботи з ризиками в контексті АРВ загалом, включаючи призначення прийнятних значень для вартості середньостатистичного життя, про яку йшлося вище.

Керівний документ Австралії з АРВ включає значно менше технічного обговорення питань оцінки ризиків, ніж відповідний документ США, але він так само не дає механізму кількісної оцінки того, що становить прийнятний або допустимий ризик. Однак він пропонує правило, спрямоване на зменшення ризику в регуляторному контексті:

«Завданням реалізації пропозиції щодо подолання ризику не має бути зниження ризику або зведення його до мінімального рівня будь-якою ціною. Скоріше, мова йде про баланс вигід і витрат від зниження ризику для громади (ORR 1998)».

Це, ймовірно, прирівнюється до посилення жорсткості регулювання до тих пір, доки граничні вигоди та витрати на подальше зниження ризику не стають однаковими. Керівний документ Нової Зеландії щодо АРВ не передбачає вні кількісного порогу прийнятних і допустимих ризиків, ані будь-яких істотних рекомендацій щодо оцінки ризиків. Джейкобс (2006) зазначає, що:

«У 2000 р. Канада прийняла детальну Комплексну систему управління ризиками, але оцінка ризиків у цьому документі майже не згадується, так само як і в Посібнику з АРВ 1995 року».



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



У цьому контексті примітно, що деякі уряди прийняли керівництво щодо оцінки ризиків, що включає використання кількісних порогових значень. Наприклад, у Сполученому Королівстві Виконавчий орган з охорони здоров'я та охорони праці (HSE) пропонує такі кількісні пороги (HSE, 2001):

- Ризик смертності в один випадок на 1 мільйон років слід вважати загальноприйнятним.
- Ризик смертності в один випадок на 10 000 років слід розглядати як межу між допустимим та неприйнятним для осіб, які виконують соціальні функції в інтересах суспільства.
- Ризик смертності в один випадок на 1 000 років слід розглядати як межу між допустимим та неприйнятним для осіб, які добровільно беруть на себе професійний ризик.

Як вказується в супровідному тексті, ці порогові значення по суті є результатом спостереження за реальною поведінкою людей з точки зору добровільного прийняття ризику або уникнення ризику та відповідають значному масиву наукової літератури щодо оцінки ризиків, включаючи праці Віскузі.

Незважаючи на наявність цього дуже чіткого керівництва щодо оцінки ризиків, ні чинний, ні запропонований керівний документ щодо АРВ, опублікований у Сполученому Королівстві, не резюмує та не посилається на цей матеріал. Безумовно, багато наявних керівних документів щодо АРВ, ймовірно, були написані для фахівців, які не спеціалізуються на такому аналізі, та, відповідно, не містять спеціалізованих технічних рекомендацій. Тим не менш, корисною буде практика посилання на джерела, що містять докладніші поради з технічних питань.

Існують чіткі перестороги для забезпечення узгодженості політики, якщо підходи до ризиків, розроблені такими органами, як Виконавчий орган з охорони здоров'я та охорони праці Сполученого Королівства, не будуть повністю зрозумілі та відображені в практиці інших регуляторних органів (за необхідності). Це говорить про те, що авторам керівних документів з АРВ, ймовірно, потрібно буде забезпечити, щоб позиції уряду щодо оцінки ризиків були повністю відображені в керівних матеріалах, які він надає.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Цікаво, що Комісія з поліпшення нормотворчості нині завершує доповідь, в якій «буде розглянуто, як розуміння, прийняття та управління ризиками нами як суспільством впливає на наш підхід до нормотворчості». Таке зосередження уваги на конкретних питаннях, пов'язаних із оцінкою ризиків та нормотворчістю, виявиться вкрай позитивним кроком, який може призвести до кращої інтеграції порад про оцінку ризиків, що наводяться у літературі, до нормотворчої практики.

Аналіз факторів невизначеності/чутливості до рівня ризиків

Фактори невизначеності та необхідності проведення аналізу чутливості обговорюються у багатьох керівних документах щодо АРВ, включаючи ті, що нині діють у Європейській комісії, Ірландії, Новій Зеландії, Сполученому Королівстві та США. Підхід до цих питань у керівних документах різних країн загалом схожий і підкреслює необхідність проведення аналізу чутливості, коли існує значна ступінь невизначеності, пов'язана з основними змінними.

Однак ці керівні документи, як правило, не визначають жодних конкретних правил прийняття рішень при оцінці результатів декількох сценаріїв, що створюються в процесі аналізу чутливості. У жодному документі питання щодо імовірності порівняння різних сценаріїв для отримання очікуваних значень прямо не обговорюється або пояснюється. Це, однак, може значною мірою відображати той факт, що керівні документи щодо АРВ часто складаються для фахівців, які не спеціалізуються на такому аналізі, та, відповідно, не містять спеціалізованих технічних порад.

Тим не менш, здається, що керівні документи щодо АРВ містять дуже поверхневий опис аналізу чутливості, що навряд чи може дати фахівцям належне розуміння важливості цього методологічного інструменту. Це означає, що для забезпечення ефективного використання цього інструменту серйозне значення мають консультації, що їх органи, які розробляють методологію АРВ, надаватимуть тим фахівцям, які проводитимуть такий аналіз.

Експертна оцінка (за принципом «рівний рівному»)



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Існують певні докази, що експертна оцінка може бути дієвою для аналізу факторів невизначеності та, загалом, для забезпечення якості в контексті АРВ. ЄК заявила про намір залучати науковців до проведення експертної оцінки щодо запропонованої методології основних АРВ, де це доречно. Аналогічно, у керівних матеріалах США щодо АРВ рекомендується використовувати офіційну зовнішню експертну оцінку АРВ. Джейкобс також посилається на те, що Закон про якість інформації закликає до більшого використання експертної оцінки, оскільки це призведе до підвищення якості даних.

У Нідерландах чинні настанови щодо АРВ передбачають, щоб у певних випадках органи влади залучали зовнішню експертизу чи підтримку для проведення необхідних АРВ. Наприклад, Центральне бюро статистики повинно брати участь у проведенні оцінки впливу законодавчої чи політичної пропозиції на бізнес, Національний інститут охорони здоров'я та навколишнього середовища повинен бути залучений до проведення оцінки впливу на довкілля, а Експертний центр правопорядку або Рада з питань судової влади повинні бути залучені до оцінки практичності та доцільності реалізації законодавчої чи політичної пропозиції. Ці вимоги, ймовірно, також включають елемент експертної оцінки, оскільки зовнішні органи можуть критично оцінити якість аналізу регуляторного впливу, проведеного розробником відповідної законодавчої чи політичної пропозиції.

Експертна оцінка – це питання, яке залишається без уваги у більшості керівних документів щодо АРВ. Керівні документи жодної країни (Сполучене Королівство, США, Канада, Нова Зеландія, Австралія) не пропонують використовувати експертну оцінку. Навіть в керівному документі Ірландії щодо АРВ, прийнятому відносно нещодавно (у 2005 році), експертна оцінка як інструмент АРВ не згадується (водночас, слід зазначити, що Ірландія наразі робить лише перші кроки до впровадження АРВ).

Більш широке використання експертної оцінки (принаймні, якщо йдеться про найважливіші законодавчі чи політичні пропозиції) може підвищити як якість, так і надійність АРВ. Експертна оцінка є основоположним елементом наукового методу і чітко застосовується до контексту АРВ, особливо з огляду на спеціалізований технічний характер, характерний для більшості аналізів регуляторного впливу.

Очевидно, що існують ризики, пов'язані із застосуванням експертної оцінки, особливо з точки зору потенціалу цього інструменту, що може



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



потребувати значних додаткових ресурсів і призводити до затримок у часі. Більше того, якщо звіт за результатами АРВ не оприлюднюється як публічний документ, можуть виникати питання конфіденційності. Однак очевидно, що всі ці проблеми можна розв'язати, і можливість розумного використання експертної оцінки в контексті АРВ слід розглянути уважніше.

Принципи нейтрального ставлення до ризику та запобіжних заходів. Питання про те, чи слід вважати, що соціальні групи, на які впливає законодавча чи політична пропозиція, мають нейтральне ставлення до ризиків, сприймають чи запобігають ризикам, широко обговорюється в літературі. Зважаючи на загальний характер більшості керівних документів щодо АРВ, можливо, не дивно, що цьому питанню приділяється мало уваги. Водночас, все більш поширене запровадження принципу запобіжних заходів у контексті нормотворчості означає, що цей принцип має бути краще описано як концепцію. Він означає інтеграцію різного, але невизначеного ступеня запобігання ризикам у процес прийняття політичних рішень.

У доповіді, підготовленій для ОЕСР, Маджоне стверджує, що принцип запобіжних заходів – це «ідея (можливо, спосіб мислення), а не чітко визначена концепція, а тим більше не правило прийняття рішення або настанови щодо забезпечення узгодженості політики». Внаслідок неправильно визначеного характеру принцип запобіжних заходів призводить до спроб контролю за ризиками, які є погано зрозумілими та мають незначний вплив – а це означає, що на контроль за цими ризиками витрачаються ресурси, які в багатьох випадках можуть бути спрямовані на контроль за більш істотними ризиками. У цьому сенсі прийняття принципу запобіжних заходів тягне за собою значні додаткові витрати.

Як правило, принцип запобіжних заходів досі не включено в керівні матеріали щодо АРВ – можливо, значною мірою через відсутність будь-якого загальноновизнаного визначення цієї концепції та відсутності згоди про те, як його слід тлумачити та застосовувати у конкретних політичних контекстах.

Використання АРВ для аналізу чинного законодавства

Методологія АРВ зазвичай так само добре підходить до аналізу чинного законодавства, як і до аналізу нових законодавчих пропозицій. Дійсно, висновки за результатами АРВ, ймовірно, будуть більш надійними, якщо



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



вони будуть стосуватися чинних норм, оскільки наявність фактів та досвіду реалізації цих норм дає набагато більший обсяг даних для аналізу.

Незважаючи на це, є свідчення, що відносно небагато країн-членів ОЕСР систематично застосовують АРВ під час перегляду чинного законодавства. Серед респондентів огляду АРВ в 2004 році лише Австралія та Канада вказали, що АРВ систематично використовувався в цьому контексті. Більше того, хоча національна політика щодо конкуренції в Австралії вимагає проведення оцінки впливу законодавчих пропозицій на конкуренцію, незрозуміло, як цей підхід застосовується для перегляду законодавства в інших галузях.

Невикористання АРВ в цьому контексті, по суті, відображає те, що нині відповідні органи не вживають достатніх зусиль для зміни культури нормотворчості, щоб АРВ був визнаний як повноцінна складова процесу розробки політики та був відповідним чином був інтегрований в її процедури. Офіційні настанови щодо АРВ зазвичай не містять жодної інформації про використання АРВ для аналізу чинного законодавства. Більше того, те, що огляди чинного законодавства найчастіше проводяться окремими регулюючими органами, означає, що методи проведення цих оглядів, по суті, визначаються кожною установою окремо.

Той факт, що АРВ послідовно не застосовується для аналізу чинного законодавства, свідчить, що ретельність та ефективність цього аналізу в багатьох випадках буде значно меншою, ніж можна було б досягти. Більше того, до оцінки/аналізу нових законодавчих пропозицій та чинного законодавства можуть застосуватися критерії та методи, не узгоджені між собою. Заходи, спрямовані на використання АРВ в контексті огляду чинного законодавства, можуть значно посилити внесок АРВ у якість нормотворчої діяльності. Водночас, спроби забезпечити більш узгоджений підхід до аналізу чинних норм передбачають більш централізований підхід, якого може бути важко досягти в контексті культури публічного управління в багатьох країнах-членах ОЕСР.

3.3. Вибір оптимальної альтернативи і її обґрунтування. Написання аналітичної записки. Види аналітичних записок

Як розробники законопроекту можуть обрати одне з можливих рішень?

Для порівняння альтернативних рішень необхідно оцінити потенційні наслідки кожного рішення у разі, якщо воно буде запроваджене. Енн та Роберт Сейдмани (Ann and Robert B. Saidman) називають цей метод оцінювання «аналізом можливих варіантів» або «покроковим прогнозуванням». Ось їхнє визначення аналізу можливих ситуацій:

«Врахування всіх потенційних наслідків впровадження законопроекту... свідомо спроба уявити якомога більше фактичних ситуацій, що можуть виникнути у результаті його застосування.... [Пропозиції] від спеціалістів є не лише бажаними, а й обов'язковими. ...залучайте стейкхолдерів до процесу аналізу можливих ситуацій; можливо, тільки вони знають достатньо про конкретні обставини, що допоможуть визначити неочікувані соціальні наслідки»

Покрокове прогнозування

Аналітик повинен почергово перебрати на себе роль кожної дійової особи обраної альтернативи, питаючи себе, чи створює вона умови, здатні спонукати цих дійових осіб виконувати зазначені в ньому завдання. Уявляючи себе по черзі відповідною дійовою особою, аналітик має якомога детальніше, покроково, проаналізувати впливи альтернативи, аби переконатися в тому, що вона забезпечує всі можливі (й необхідні) способи поведінки для досягнення поставлених цілей.

Контрольний перелік запитань щодо аналізу впливу:

- можливі соціальні наслідки;
- можливі наслідки з точки зору здоров'я та безпеки;
- можливий вплив на навколишнє середовище та можливі наслідки з точки зору управління екологічними ризиками;
- можливі правові наслідки, включно з суперечностями з чинними законами та нормативно-правовими актами. Чи можуть ці наслідки



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



привести до судових процесів (наприклад, великої кількості подібних судових позовів)?

- можливі економічні наслідки: можливий вплив на малий, середній та великий бізнес. Чи створює рішення додаткове навантаження на бізнес, що може зашкодити рівню працевлаштування, продуктивності, інноваціям та ініціативам?
- можливі бюджетні наслідки: пряма вартість впровадження (адміністративні, бюрократичні та процедурні витрати, а також вартість переваг, що пропонує закон) та можливі опосередковані наслідки, зокрема вплив на надходження до бюджету;
- можливі демократичні наслідки: чи створює рішення перешкоди з точки зору представлення, участі або реагування громадянського суспільства на проблеми, що виникають? Чи обмежує рішення основні права та свободи?
- можливі наслідки з точки зору урядування: чи створює рішення обмеження для прозорості та підзвітності? Чи створює рішення потенційні умови для корупції або свавільного прийняття рішень? Чи збільшує рішення адміністративне навантаження?
- чи існує непропорційний вплив рішення на окрему соціальну групу, економічний сектор або регіон?
- можливі наслідки у часовій динаміці.

Після того, як ви покроково перевірили всі наслідки запропонованого рішення, проаналізуйте також наслідки альтернативних рішень, а також наслідки залишення існуючої ситуації без змін.

Бюджетна оцінка запропонованого рішення

Проекти законів або підзаконних нормативно-правових актів, що базуються на помилкових бюджетних припущеннях, скоріш за все, не будуть виконуватися та не матимуть належного контролю виконання. Проведення бюджетної оцінки зменшує цей ризик. Така оцінка враховує прямі витрати на впровадження:

- адміністративні, бюрократичні та процедурні видатки;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- вартість соціального забезпечення або державних інвестицій, передбачених законом;

а також можливі непрямі наслідки для бюджету, зокрема:

- негативні наслідки для прибутку компаній або особистих доходів, що
- може призвести до зменшення податкових надходжень;
- відрахування з існуючих статей бюджету.

Якісна бюджетна оцінка

- визначає видатки та надходження від дій держави (включно з додатковою собівартістю та вигодою у порівнянні з існуючою ситуацією);
- визначає стратегії зменшення витрат, зокрема альтернативні підходи
- для досягнення схожих результатів з меншими витратами;
- раціоналізує процес розробки та планування бюджету;
- сприяє здійсненню поточного контролю та оцінки вартості впровадження.

Раціоналізація процесу розробки бюджету та планування вимагає підготовки уніфікованої системи для здійснення бюджетної оцінки. Якщо запропоноване рішення ще не пройшло системної бюджетної оцінки, зверніться до експертів з цього питання. Якщо проєкт закону або підзаконного нормативно-правового акту пропонує рішення, що пройшло аналіз впливу на бюджет, але подальша правова або технічна експертиза виявила потребу у перегляді законопроекту, у результаті чого можуть змінитися його наслідки для бюджету, проведіть нову бюджетну оцінку.

Якщо кілька можливих рішень усувають однакові причини та мають порівнювані наслідки, передайте такі альтернативні рішення на проведення бюджетної оцінки. Оберіть з усіх альтернативних рішень те, що потребує найменших витрат.

Вибір оптимального виконавця



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Для інституційного забезпечення впровадження рішення розрізняють чотири типи інституцій (виконавців):

- суди та трибунали (врегулювання (розв'язання) суперечок/вирішення спорів);
- виконавчі/урядові/адміністративні установи;
- державні підприємства;
- приватний сектор/громадські організації.

Для забезпечення ефективного виконання прийнятого рішення слід розглянути такі загальні питання: кадрове забезпечення, повноваження та обов'язки посадовців, процедури та критерії прийняття рішень, а також положення щодо підзвітності. Чи вимагає запропоноване рішення упереджуючого чи протидіючого реагування? Чи має установа повноваження матеріально стимулювати виконавців рішення?

Аналітичні документи – мають на меті надати інформацію для обґрунтування доцільності рішення. Насамперед, щодо ухвалення документу політики («Концепції політики»), але може й до окремих нормативно-правових актів (особливо таких великих як системні закони, Кодекси, тощо) – «пояснювальна записка» до законопроектів ...

Політичні документи – визначають цілі політики, інструменти політики, необхідні ресурси та показники відстеження її успішності. Міжнародна практика розходиться щодо того, чи повинен аналітичний компонент (як мотиваційний) бути частиною документу політики, який є, за своєю природою, констативним \ резулюючим ... Це, врешті-решт, впирається в питання того, чи можна в судовому порядку оскаржувати аналітичну частину документу політики (прогноз, який виявився неточним, формулювання проблеми сумнівним, недостовірність висновків аналітиків, брак даних тощо)? Тому такий документ як «Біла книга» може бути як документом політики так і аналітичним документом, що просто роз'яснює та обґрунтовує логіку інших документів: політичних, нормативно-правових та розпорядчих ... Як на мене, п.2 «Дорожньої карти реформи парламенту» має на увазі «Білу книгу» як аналітичний документ, тобто який має характер «пояснювальної записки in-depth» ...

Нормативно-правові акти – встановлюють норми.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Розпорядчі документи – здійснюють забезпечення \ перерозподіл ресурсів, необхідних для реалізації політики.

Презентація аналітичних документів. Слухання у комітетах Верховної Ради України

Однією із найважливіших форм роботи комітетів Верховної Ради України є комітетські слухання. Вони проводяться для більш ефективного виконання головних функцій законодавчого органу: законодавчої, контрольної і представницької. Їх метою є «[...] обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів відання комітету, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства» (зі ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

Проведення комітетських слухань регламентується Конституцією України та Законом України «Про комітети Верховної Ради України».

Залежно від мети, яку ви ставите перед собою при написанні аналітичної записки для презентації на комітетських слуханнях або для законодавців – членів комітету, змінюється і структура та форма документу. Так, вашим завданням може бути ініціювання обговорення, що акцентує увагу на перевагах і вадах можливих альтернатив вирішення проблеми без аргументації на користь однієї з них (так би мовити, роль «об'єктивного дослідника», науковця, фахівця). З іншого боку, ви можете бути зацікавлені у тому, щоб ваші слухачі, учасники слухань загалом і ті, хто має повноваження приймати рішення зокрема, побачили переваги обраної вами альтернативи і переконалися у доцільності її вибору при прийнятті рішення. Незважаючи на це, слід пам'ятати про те, що будь-яке обговорення напряму дій у певній сфері публічної політики – це своєрідна ярмарка ідей, що конкурують між собою. І тому структура документу не має змістовного навантаження, оскільки головною метою аналітичної записки повинно бути переконання вашої цільової аудиторії в тому, що піднята вами проблема (проблема, ініційована комітетом Верховної Ради) є надзвичайно актуальною (гострою,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



нагальною) і саме тому вона вимагає прийняття рішення щодо дій у сфері публічної політики.

Ключовим моментом будь-якої аналітичної записки є вибір цільової аудиторії. Для презентації на комітетських слуханнях чи для розміщення на сайті парламентського комітету цей ключовий момент, здавалось би, вирішений. Комітет визначив, що тема слухань є важливою, анонсував проведення слухань заздалегідь і, таким чином, створив сприятливі умови для концентрації представників цільової аудиторії на слуханнях. Але слід пам'ятати і про те, що у дослідника – доповідача на слуханнях завжди є спокуса дебатовати з колегою, ніж переконувати тих, має повноваження приймати рішення (у нашому випадку – законодавців).

Головні елементи аналітичної записки є такими:

1. Сфокусованість. Всі частини аналітичної записки (від головної ідеї до структури тексту) повинні акцентуватися на головній стратегічній меті – переконанні цільової аудиторії у своїй позиції. Для прикладу, доказовість позиції аналітичної записки повинна враховувати те, що цільова аудиторія знає або може знати про всі аспекти піднятої проблеми і розкривати те, що вона не знає або може не знати. Якщо цільовою аудиторією на комітетських слуханнях є народні депутати України – члени парламентського комітету, можливо, потрібно переглянути їх попередні думки, висловлені в сесійному залі чи в інтерв'ю для преси з приводу проблеми, що обговорюється. Слід також враховувати те, що ці народні депутати є представниками фракцій у парламенті, і поцікавитися програмною позицією їх партії, або партій, що формують блок з цього питання. Можливі випадки, коли всі парламентські партії згодні з тим, що проблема є гострою і актуальною – тоді в описі теперішнього стану проблеми це можна згадати.

Крім цього, текст аналітичної записки повинен бути написаний такою мовою, яка б відображала цінності цільової аудиторії, тобто використовувати такі мовні інструменти, ідеї та докази, які б працювали на її переконання у вашій позиції. Якщо ви рекомендуєте змінити певні законодавчі положення або встановити нові засоби правового регулювання, бажано б вказати також, які суміжні

- законодавчі акти слід буде змінити у випадку вибору вашого шляху розв'язання проблеми.
2. Прикладна цінність. У цьому випадку професійність протиставляється академічному викладу результатів вашого дослідження. Зазвичай цільова аудиторія аналітичної записки не цікавиться теоретичними підходами та методологією дослідження, за допомогою якого ви отримали результати, що лягли в основу аналітичної записки і ваших тверджень. Її більше цікавить позиція автора записки та запропоновані ним шляхи вирішення проблеми, що базуються на результатах його дослідження незалежно від методології та теоретичних підвалин.
 3. Наявність фактичних деталей. Аналітична записка – це такий інструмент спонукання до дії у сфері публічної політики, який повинен мати логічний виклад думок і раціональний перехід від доказів до формулювання рішень, які необхідно прийняти для початку вирішення піднятої проблеми. Тому докази того, що проблема існує і, більше того, запропонований вами варіант є оптимальним у контексті теперішнього стану проблеми, може не тільки переконати вашу цільову аудиторію, але й сприяти як міжфракційному, так і внутрішньо комітетському консенсусу щодо обраного шляху вирішення проблемного питання.
 4. Окресленість меж проблеми. Дуже часто проблеми, які піднімаються на комітетських слуханнях, є комплексними і стосуються широкого спектру соціально-економічних взаємовідносин у суспільстві. Тим не менше, на етапі законодавчого регулювання дуже важливим є вміння окреслити якомога вужчі рамки проблеми для того, щоб точніше і з меншими похибками оцінити наслідки (як позитивні, так і можливі негативні) запропонованого рішення. В Україні ж, як і в багатьох інших країнах колишнього Радянського Союзу, тенденція наукових та практичних досліджень схиляється радше у бік розширення меж будь-якого досліджуваного питання, ніж до їх звуження. Такий історіографічний підхід, на нашу думку, тільки шкодить при проведенні оцінки можливих наслідків запропонованих альтернативних варіантів вирішення будь-якої проблеми. Звичайно, в цьому випадку потрібно буде й невелике пояснення, для чого і з якою метою проводиться жорстке обмеження меж (рамок) проблеми.

5. **Стислість.** Про стислість формулювання проблеми ми вже згадували вище, коли обговорювали питання ініціювання розгляду проблеми на комітетських слуханнях. Слід також додати, що цільова аудиторія на комітетських слуханнях зазвичай не має ні часу, ні бажання читати 20-сторінковий трактат під час авторської презентації свого дослідження. Набагато ефективнішою в цій ситуації є презентація невеликої кількості слайдів на екрані, які в ході виступу ілюструватимуть ваші твердження. Про виступи і презентації під час них ми говоритимемо у наступному розділі.
Повертаючись до критерія стислості, слід зазначити, що одним із основних правил щодо цього для аналітичних записок в інших демократичних країнах є їх лаконічність – від 6 до 8 сторінок тексту, тобто не більше 3 тисяч слів.
6. **Зрозумілість.** Цей критерій стосується використання термінів, особливо академічних, зрозумілих для тих, хто не є фахівцем із запропонованої проблематики, або має практичний досвід у цій сфері. Звичайно, переважна більшість учасників комітетських слухань буде фахово розглядати питання, винесене на обговорення запрошених учасників слухань, проте автору може бути важливо досягти консенсусу між, наприклад, народними депутатами, які представляють інші фракції з тим, наприклад, щоб забезпечити успішне голосування пропозиції у сесійному залі (у випадку, якщо обговорюється законодавча пропозиція).
Крім цього, уникнення використання спеціальної термінології сприятиме ще й тому, щоб ті з учасників слухать, хто читатиме вашу аналітичну записку, змогли б без особливих труднощів стежити за логікою вашої аргументації на користь вибору того чи іншого варіанту рішення.
7. **Доступність.** Цей критерій стосується структури тексту аналітичної записки. Як і у більшості презентаційних матеріалів, чітке розмежування різних структурних підрозділів сприятиме представникам цільової аудиторії легше сприйняти логічну послідовність викладу думок автора.
8. **Рекламність.** Для того, щоб привернути увагу цільової аудиторії і створити позитивне враження від документу (інноваційний підхід у вирішенні проблеми, професійність проведеного дослідження тощо),

необхідно використовувати елементи, які впадають в очі – використання наочних графіків для демонстрації статистичних даних, структурування речень таким чином, щоб важлива інформація, яку автор хоче донести до цільової аудиторії, одразу ж звертала на себе увагу користувача.

Використання жирного шрифту для виділення окремих цифр і/або ключових слів теж є одним із елементів використання критерію рекламності аналітичних записок.

9. Практичність. Аналітична записка, підготована для комітетських слухань або для використання парламентським комітетом у законотворчій роботі – це інструмент впливу, який повинен спонукати дію осіб, які мають повноваження для прийняття рішень. У цьому випадку – це законодавці, народні депутати України. Таким чином, за можливості, аналітична записка повинна містити посилання на практичне застосування запропонованого рішення або одного з його елементів, якщо таке є, наприклад в інших демократичних країнах. Аналітична записка може також стати частиною звіту який готує Комітет для Верховної Ради України, як результат аналізу практики застосування законодавства

Структурні елементи аналітичної записки

Заголовок. Заголовок аналітичної записки формулюється таким чином, щоб привернути увагу цільової аудиторії, спонукати її прочитати документ і зрозуміти його зміст і аргументацію автора. Щоб досягнути виконання цих завдань, аналітична записка повинна бути:

1. Описовою, тобто такою, з якої зрозуміла проблематика, що в ній охоплюється;
2. Спонукальною, щоб цільова аудиторія була зацікавлена у прочитанні всього тексту записки, а не тільки її заголовку;
3. Релевантною, тобто такою, що відповідає темі комітетських слухань або охоплюється обсягом предметів відання парламентських комітетів.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Короткий зміст дослідження. Метою розділу, в якому міститься короткий зміст дослідження, є переконати цільову аудиторію, що інформація, яка міститься далі в тексті, варта більш детального вивчення. Надзвичайно важливим є цей структурний елемент в умовах браку часу, що дуже часто відбувається на комітетських слуханнях, особливо тоді, коли попередні доповідачі не дотримуються регламенту слухань. Тож короткий зміст аналітичної записки повинен містити дуже чіткі формулювання і зрозумілі тези. Як правило 1-2 параграфи короткого змісту складаються із:

1. Стислого опису проблеми, що охоплена дослідженням;
2. Обґрунтованого твердження про те, чому саме поточну ситуацію потрібно змінювати;
3. Рекомендований аналітиком шлях вирішення проблеми.

Опис важливості проблеми і контексту, в якому вона перебуває. Метою цього структурного елементу аналітичної записки є завдання переконати цільову аудиторію в тому, що проблема існує і, крім цього, вона вимагає негайних дій для її усунення. Опис важливості проблеми і контексту, в якому вона перебуває, є першою (вступною) цеглиною у фундаменті аналітичної записки.

Як правило, цей елемент містить такі складові:

1. Чітке формулювання проблеми;
2. Короткий опис чинників, що спричинили чи спричиняють проблему;
3. Чітке формулювання наслідків, які настануть, якщо проблему вчасно не вирішити.

Важливо зазначити, що довжина опису важливості проблеми і її контексту може значно відрізнятись в залежності від тематики, від того, на якому етапі вирішення потрібне дієве втручання тощо. Для прикладу, на етапі оцінювання результатів впровадження альтернативного варіанту довжина цього розділу може бути в кілька разів більшою, ніж на етапі вибору альтернативних шляхів вирішення проблеми.

Критика альтернативних варіантів дій. Метою цього елементу аналітичної записки є розкриття недоліків варіантів вирішення проблеми, які є альтернативними до обраного вами варіанту або впроваджуються в



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



поточний період. Щодо останнього, слід продемонструвати потребу в змінах шляхів вирішення проблеми і акцентувати увагу на тому, що саме потрібно змінити.

Як правило, критика альтернативних варіантів дій складається з:

1. Короткого опису критикованих альтернативних шляхів вирішення проблеми;
2. Аргументованого обґрунтування, чому саме альтернативні варіанти є неприйнятними.

Для того, щоб критика була об'єктивною і не викликала звинувачень у заангажованості, важливо перерахувати всі існуючі альтернативні варіанти шляхів вирішення відповідної проблеми.

Рекомендована дія. Метою цього розділу є надання детальних і переконливих рекомендацій щодо обраного вами варіанту вирішення проблеми і обґрунтування доцільності саме цього варіанту. Для цього слід:

1. Продумати і прописати всі практичні кроки чи заходи, які необхідно виконати;
2. Написати завершальний параграф, що ще раз наголошує важливість термінового вжиття заходів для вирішення існуючої проблеми. Додатки.

Найважливіша інформація, яку ви хочете донести до цільової аудиторії, міститься в аналітичній записці. Однак її автор може вважати за необхідне підкріпити аргументи аналітичної записки додатковими матеріалами. Слід зазначити, що додатки найбільш раціонально надавати тільки у разі необхідності. Список використаної чи рекомендованої літератури. Автори аналітичних записок часто не включають цей структурний елемент у свій документ. Але якщо ви все ж вважаєте за необхідне помістити в ньому список літератури, розмістіть його наприкінці аналітичної записки.

Дуже важливою є візуалізація інформації, яку ви пропонуєте цільовій аудиторії. При теперішньому поширенні аудіовізуальних засобів підготувати коротку електронну презентацію вашої точки зору є нескладною справою. Головне дотримуватися основних правил таких презентацій:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



1. Слідкувати за тим, щоб на слайді текст був достатньо великим, щоб його могли читати всі присутні;
2. Не перезавантажувати слайд надмірною інформацією;
3. Використовувати, за можливістю, прості але промовисті схеми, графіки, малюнки тощо;
4. Обмежити кількість слайдів до 6-8 для короткої 5-хвилинної презентації;
5. Не читати текст зі слайду, а надавати пояснення тексту, який можуть бачити всі учасники комітетських слухань
6. Використовувати контрастні фон і шрифт презентації тощо.

Зелена книга як документ публічної політики

Зелена книга – це консультативний документ, в якому урядова установа пропонує стратегію вирішення означеної проблеми і запрошує зацікавлені сторони до її обговорення і подання пропозицій.

Біла книга як документ публічної політики

Біла книга (англ. *white paper*) – це аналітичний документ, що лаконічно описує проблему і обґрунтовує позицію інституції, яка підготувала документ, з точки зору її вирішення. Головним завданням білої книги є спонукання обговорення шляхів вирішення проблеми представниками влади, бізнесу, громадськості, експертами та іншими стейкхолдерами (зацікавленими сторонами).

Термін «біла книга» вперше був використаний ще в 1920-і роки урядом Великої Британії. Офіційно ця назва була використана у 1922-му році Уїнстоном Черчіллем, на той час Держсекретарем британських колоній, у доповіді, що називалася «Кореспонденція Палестини з Палестинською арабською делегацією та Сіоністською організацією» (коротка назва – «Британська політика в Палестині»). Неофіційно білою книгою була доповідь британської дипломатки Гертруди Белл «Опис цивільної адміністрації в Месопотамії» (1920 р.), яку вона представила в парламенті.

Біла книга є скороченою версією Синьої книги, терміну, що не набув такої популярності, як Зелена книга або Біла книга. Синя книга – це компіляція статистичних даних та інформації, що стосується зазначеної



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



проблеми. Зародження терміну сягає п'ятнадцятого сторіччя нашої ери, коли Британський парламент використовував фоліанти, обгорнуті синім вельветом, де містилася вся статистика щодо діяльності законодавчого органу.

Біла книга є одним із інструментів партисипативної демократії, коли урядовий орган представляє наміри напрямку своєї політики і одночасно запрошує стейкхолдерів до обговорення цієї політики.

Біла книга є документом, в якому формулюються пріоритети законодавчої роботи Уряду для пропозицій стейкхолдерів і оцінки ймовірного впливу обраної альтернативи політики з вирішення проблеми. Успішність такого інструменту обговорення запропонованої політики органами публічної влади має результатом все ширше використання такого формату бізнесом. Останні використовують білу книгу як маркетинговий інструмент, за допомогою якого бізнесмени на основі фактажу і логічних аргументів інформують клієнтів, партнерів, медіа та інвесторів про якість і переваги нового продукту.

Європейська комісія рекомендує таку структуру білої книги:

- Стисле резюме / короткий зміст;
- Контекст проблеми;
- Опис поточної політики в обраній сфері / щодо сформульованої проблеми;
- Варіанти альтернативного рішення проблеми / проекти рішень;
- Узгодження з чинною нормативною базою / міжнародними договорами;
- Висновки;
- Джерела;
- Додатки.

Як варіант, в білій книзі можна додавати розділи, що напряму стосуються проблеми. Наприклад: опис методології для висвітлення проблеми та обґрунтування тієї чи іншої альтернативи; обґрунтування вибору тієї чи іншої альтернативи вирішення проблеми; аналіз результатів аналізу чи статистичного моделювання; практичні приклади та кращі практики інших країн; рекомендації; впровадження обраної альтернативи та послідовність кроків впровадження.

Формат білої книги дозволяє досягти низки цілей:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



1. Покращення взаємодії і співробітництва законодавчої та виконавчої гілок влади;
2. Зменшення кількості та підвищення якості проєктів законодавчих актів завдяки ретельності розробки та часової протяжності підготовки білої книги;
3. Поглиблене розуміння означених проблем і, як наслідок, більша ефективність запропонованих альтернатив;
4. Краще розуміння урядової політики громадянським суспільством і розширення участі останнього у прийнятті рішень публічної політики;
5. Оптимізація діалогу з міжнародними партнерами та організаціями міжнародної технічної допомоги щодо змісту і цілей реформ та виділення фінансової та технічної підтримки їх впровадження.

3.4. Корисні посилання

1. Dror, Yehezkel. 1968. *Public Policy Reexamined*. Chicago: Chandler Publishing Co.
2. Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis. 2nd Edition*. Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall.
3. Dye T. R. 1983. *Policy Analysis: What Government Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. The University of Alabama Press.
4. Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
5. Edwards, George C. III and Ira Sharkansky. 1978. *The Policy Predicament*. San Francisco: W.H. Freeman & Co.
6. Elster, Jon. 1992. *Local Justice*. New York: Russell Sage.
7. Fischer, Frank, and John Forester. 1987. *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Beverly Hills, California: SAGE Publications.
8. Frankfort-Nachmias, Chava and David Nachmias. 1999. *Research Methods for the Social Sciences. 6th Edition*. New York: Worth Publishing.
9. Friedman, Lee. 1984. *Microeconomic Policy Analysis*. McGraw-Hill.
10. Friedman, Milton. 1953. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
11. Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
12. Gawthrop, Louis C. 1984. *Public Sector Management, Systems, and Ethics*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
13. Ghiselli, Edwin E., John P. Campbell, and Sheldon Zedeck. 1981. *Measurement Theory for the Behavioral Sciences*. Freeman and Company.
14. Gleick, James. 1987. *Chaos: Making a New Science*. Penguin Books.
15. Graham, Gordon. 2013. *White Papers for Dummies*. NY: Wiley.
16. Heineman, Robert A., Bluhm, Peterson, and Kearney. 1997. *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, & Politics. 2nd Edition*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
17. Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.



ПРОЕКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЕКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



18. Hogarth, R. and Reder, M. 1986. *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
19. Janis, I. and L. Mann. 1977. *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*. The Free Press.
20. Kahneman, D., Paul Slovic and A. Tversky. 1982. *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge University Press.
21. Katzer, Jeffrey, Kenneth H. Cook, and Wayne W. Crouch. 1991. *Evaluating Information. Third Edition*. New York: McGraw Hill.
22. Keeney, R. and H. Raiffa. 1976. *Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs*. John Wiley & Sons.
23. Kelman, Steven. 1987. *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*. New York: Basic Books.
24. King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
25. Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
26. Kuhn, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions, 2nd Edition*. University of Chicago Press.
27. Lakatos, Imre, and Alan Musgrave, eds. 1970. *Criticism and the Growth of Knowledge*. New York: Cambridge University Press.
28. Lasswell, Harold Dwight. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, American Elsevier Pub. Co.
29. Laszlo, Ervin. 1973. *Introduction to Systems Philosophy*. New York: Harper Torchbooks.
30. Levin, Henry M. 1983. *Cost-Effectiveness: A Primer*. SAGE Publications.
31. Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
32. Lindblom, Charles E. and David Cohen. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
33. MacKay, Alfred F. 1980. *Arrow's Theorem: The Paradox of Social Choice*. New Haven: Yale University Press.
34. MacRae, Duncan and James A. Wilde. 1979. *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate, MA: Duxbury Press



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



35. Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
36. Malinvaud, Edmond. 1972. *Lectures on Microeconomic Theory*. New York: American Elsevier.
37. Mansfield, Edwin, ed. 1987. *Managerial Economics and Operations Research. 5th Edition*. New York: W.W. Norton and Co.
38. Mishan, E. J. 1976. *Cost-Benefit Analysis: New and Expanded Edition*. Praeger Publishers.
39. Mohr, Lawrence B. 1992. *Impact Analysis for Program Evaluation*. SAGE Publications.
40. Moynihan, Daniel P. 1969. *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. New York: The Free Press.
41. Mueller, Dennis C. 1989. *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.
42. Nathan, Richard P. 1988. *Social Science in Government*. New York, NY: Basic Books, Inc.
43. Nelson, Richard R. 1977. *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis*. New York: W.W. Norton and Co.
44. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О.Чемерис. 2011. Київ: ТОВ «Софія».



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



МОДУЛЬ 4. МОНІТОРИНГ ТА ВИМІР ВПЛИВУ

4.1. Розробка плану впровадження альтернативи

Аналітики політики і практики почали виявляти цікавість до питання впровадження обраного варіанту вирішення проблеми (альтернативи) тільки через деякий час після загального визнання аналізу публічної політики як міждисциплінарного аналітичного методу. Справа в тому, що спочатку дослідники надто ретельно концентрувалися на власне предметі дослідження, тобто проблемі. Відповідно, головним завданням вони вважали знайти такий варіант вирішення проблеми, який би вирішував сформульовану проблему, задовольнив усіх або принаймні більшість зацікавлених сторін (стейкхолдерів), був найбільш оптимальним і (бажано) економічним.

Таким підходом, на жаль, і досі «грішать» багато організацій міжнародної технічної допомоги. Досить часто для них головне – обґрунтувати запропоноване рішення без прив'язки до того, як воно впроваджуватиметься. Наприклад, в Україні наприкінці 1990-х і в першій декаді 2000-х велика кількість проєктів міжнародної технічної допомоги, що працювали з Верховною Радою України чи окремими її структурними підрозділами, включно з такими, як Рахункова Палата чи офіс Уповноваженого з прав людини, ставили за свою кінцеву мету розробку певного законопроекту, який би вирішував наперед визначені проблемні питання. Обговорення такого проєкту зі сторонами, які відігравали найважливішу роль у прийнятті такого проєкту (народними депутатами України з профільного парламентського комітету, представниками парламентських фракцій, представниками Головного юридичного чи Головного науково-експертного управління парламенту) не було, не кажучи вже про те, щоб розглянути питання впровадження такого проєкту після його прийняття на рівні відповідних органів виконавчої влади.

У Сполучених Штатах в 1970-х, а в європейських країнах десь на декаду пізніше питання впровадження альтернатив вийшло на передній план після публікації монографії Pressman & Wildavsky (1973), яка так просто і називалася: «Впровадження» (*Implementation*). Багато в чому ця зміна була зумовлена історичними обставинами після провалу багатьох реформаторських зусиль урядів цих країн у 1960-х – 1970-х роках: законодавча влада була надзвичайно успішнішою у прийнятті законодавчих



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



актів, спрямованих на зміни, ніж у досягненні реальних змін. Схожі процеси відбуваються і досьогодні в Україні, коли парламент звітує про прийняті закони, Президент звітує про ухвалені укази, Кабінет міністрів звітує про затверджені постанови і розпорядження, тоді як у вирішенні реальних проблем віз залишається на тому ж місці, про яке йдеться у відомому прислів'ї. Щоб переконатися у справедливості цього твердження слід лише переглянути супровідні документи переважної більшості проектів законодавчих та інших актів, які мали б містити реалістичні графіки їх впровадження, аналіз суміжних актів, кошториси впровадження і т.ін.

Коли ми говоримо про впровадження альтернативних варіантів вирішення проблеми, ми повинні звертати увагу на багато аспектів, які впливають на результат. Передусім, це наявність фінансового забезпечення і відповідної інституційної структури для впровадження ініційованих змін, але не менш важливими є такі поведінкові компоненти, як мотивація посадових осіб, що відповідають за впровадження, їх зацікавленість у здійсненні змін, рівень їх знань і навичок щодо проведення реформ тощо. Рекомендуємо ознайомитися із публікацією дослідників-правознавців Т.Фулей, Л.Лукас і Л.Сайнц, яка адаптована для українського користувача у 2012 р.: «Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем».

З погляду цих аналітиків, процес розробки законопроектів має дотримуватися чіткої послідовності: аналіз – звіт про результати аналізу – написання законопроекту. Тому після того, як на підставі аналізу альтернативних варіантів розв'язання соціальної проблеми прийнято рішення, наступний виклик для розробника законопроекту – «перевести» обране рішення в проект відповідного нормативно-правового акту. Кожен законопроект є втіленням варіанту вирішення конкретної проблеми.

Для розв'язання таких проблем з точки зору доброго демократичного врядування вони пропонують власний підхід, який отримав скорочення RIS-D-FRETT:

R – Role occupants (ролевиконавці) – приписи, адресовані головним ролевиконавцям, що вони повинні робити або чого їм не можна робити.

I – Implementing Agency (уповноважений орган) – приписи, адресовані посадовцям уповноваженого органу, що вони повинні робити або чого їм не можна робити.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



S – Sanction (санкції (в найширшому сенсі)) – які способи спонукання до впровадження альтернативи (покарання та заохочення; прямі та непрямі заходи) можуть або повинні впроваджуватися.

D – Dispute Resolution provisions – критерії та процедури врегулювання суперечок.

F – Funding provisions – положення щодо джерел фінансування заходів з впровадження нових норм (фінансово-економічне обґрунтування).

R – Rulemaking process criteria and procedures – критерії та процедури, якими мають користуватися виконавці-посадовці при прийнятті рішень, в т.ч. вирішенні питання, в т.ч. чи треба запроваджувати спонукальні заходи (стимули), які саме і як саме.

E – Evaluation and monitoring system – система моніторингу та оцінки.

T – Technical provisions – «технічні положення», які інформують виконавців, як «вписати» нові норми в уже усталену систему господарських зв'язків, і як тлумачити нові підходи.

T – Transitional provisions – перехідні положення.

Одним словом, цей підхід акцентує увагу на мотивації виконавця реформаторської дії і на способах інституційного заохочення та спонукання до належного впровадження обраної альтернативи.

Однак положення, прописані в законах чи нормативно-правових актах, не завжди досягають бажаного результату зміни шляхом спроби регламентувати (регулювати) поведінку посадових осіб – виконавців. Інші дослідники зазначають, що крім поведінкових аспектів виконавців, слід звертати увагу й на те, що сама альтернатива нової або зміненої політики може бути неефективною (невдалою), що зумовлює перегляд попередніх висновків щодо оптимальності обраної альтернативи. Або ж в динаміці впровадження можуть виявитися чи з'явитися фактори, що були або випущені з аналізу або виникли вже після того, як усі попередні стадії до впровадження альтернативи були пройдені.

У випадку невдачі впровадження альтернативи аналітики політики і їх політичні куратори (адепти) зазвичай кивають на несприятливі обставини, невдалий збіг обставин або інші суб'єктивні зовнішні фактори. В українському політикумі вже з два десятки років побутує традиція посилатися на несприятливі початкові обставини, що в іронічному контексті персоніфікуються з попередньою владою, так званими «попередниками».



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Залишаючи поза дужками сучасні українські політичні традиції і звертаючися до об'єктивного розгляду причин невдалої політики, слід зазначити, що найчастіше нова чи реформаторська альтернатива страждає, поза індивідуальними поведінковими факторами, від:

- (1) Неякісної, неповної, невідповідної інформації;
- (2) Невірного аналізу існуючих даних і мотивації/прерогатив стейкхолдерів;
- (3) Нереалістичних припущень.

Способом боротися з цими перешкодами є сумлінне дотримання правил аналізу, детально описаних у попередніх розділах. Наприклад, у випадку відсутності реальної інформації і даних про прояви і маніфестації визначеної проблеми слід використовувати методи достовірного статистичного аналізу і екстраполяції, правил статистичної вибірки і репрезентативності, перевірки джерел і використання надійних методів статистичної обробки та аналізу отриманих даних. Припущення слід базувати на перевірених методологічних засадах і періодичному тестуванні за допомогою новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Повернімося до перешкод на шляху впровадження обраних альтернатив вирішення проблеми. Такі перепони, окрім зазначених вище вад аналізу чи поведінкового впливу особистості посадовця, можуть цілком реально бути зовнішніми, тобто такими, що перебувають поза межами впливу виконавчого органу чи сфери політики, яка зазнає реформування. Наприклад, холодна весна і періодичні ранкові заморозки протягом березня-квітня можуть зашкодити сільськогосподарському проекту впровадження інновацій на фруктових-ягідних середніх і малих фермерських господарствах, оскільки призведуть до низького врожаю окремих культур. Ця перешкода проста, оскільки кліматичні умови є більш-менш сталими у розрізі довготермінового планування. Вона вирішується через планування впровадження реформи протягом довшого періоду часу і збору перевірених даних протягом встановлених періодів часу.

Для впровадження реформи необхідний певний час (адаптація, досягнення розуміння цілей реформи тощо), достатні ресурси, а також належна статистична аналітика і підзвітність. Стосовно ресурсів – це не тільки фінансова підтримка, але й адміністративний ресурс (повноваження



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



органів-виконавців рішень) і людський ресурс (належний рівень освіти і знань).

Стосовно часової складової, класичним прикладом є американська Програма реконструкції міст кінця 1970-х років, коли необхідні кошти надавалися федеральним Урядом, але термін їх використання був нереалістично коротким. В Україні схожим прикладом є надання коштів об'єднаним громадам в процесі децентралізації, коли відповідно до Бюджетного кодексу вони могли отримати їх (і відповідно витратити) тільки в останні кілька місяців бюджетного року. Побожування необхідності повернути «невикористану частку» коштів у кінці фінансового року часто спонукає публічні установи гарячково витратити кошти, іноді на відносно тривіальні речі. Спроби переконати фінансових чиновників дати дозвіл на перенесення невикористаних коштів на наступний фінансовий рік звичайно бувають марними, а отже, управлінці знову-таки мають досить обмежені засоби подолання цих перешкод на шляху до ефективного впровадження.

За політичної стабільності потік додаткового фінансування впровадження альтернативи можна швидко підвищити, відкривши «фінансовий» кран, але ж немає гарантії, що казначейські кошти можна перетворити на землю, матеріали або робочу силу у межах часового діапазону програми.

Інше питання, коли альтернатива зустрічає спротив стейкхолдерів. У цьому випадку потрібно повернутися до аналізу стейкхолдерів і зробити відповідні зміни, які будуть необхідними в результаті повторного аналізу.

Альтернативи політики найчастіше реалізуються через законодавчі або нормативно-правові акти (НПА). Такі документи повинні готуватися відповідно до рекомендацій Головного юридичного управління і в контексті експертних оцінок щодо нормопроєктування. Так, Фулей, Лукас і Сайнц (2012) зазначають, що точність мови НПА є, напевне, найбільш важливою, оскільки саме через точність досягається однозначність застосування його приписів. Юридична норма, через яку реалізується воля законодавця, не повинна допускати багатозначності. Техніко-юридичний критерій точності означає «досягання найважливішої відповідності між ідеєю, думкою і втіленням цієї думки в законодавчій формулі».

Техніко-юридичними критеріями точності є такі:

- 1) чіткість, недвозначність визначення термінів;

- 2) відсутність у тексті законів багатозначних термінів;
- 3) позитивність формул, які використовуються;
- 4) неприпустимість застосування дієслівно-невизначених конструкцій у безособових реченнях;
- 5) неприпустимість використання слів «нерідко», «інші», «у разі необхідності» без подальшого пояснення.

Вимога точності до тексту будь-якого НПА вища, ніж до інших видів текстів. Розробникам законопроектів слід забути про «вишукану різноманітність» художнього стилю мовлення і ніколи не використовувати різних слів для позначення одного поняття й одного слова для позначення різних понять.

Аби пересвідчитися в дотриманні цього правила, укладачам слід завжди прочитувати остаточну редакцію законопроекту «по діагоналі» задля останньої перевірки, тобто лише заради того, щоб упевнитися, що в документі одне й те ж слово послідовно вживається для позначення однієї і тієї ж речі і навпаки.

Критерій ясності означає зрозумілість тексту читачеві, що забезпечується максимально допустимою простотою тексту в разі дотримання таких вимог:

- 1) Необхідність використання загальновідомих термінів у загальновідомому значенні;
- 2) Обов'язковість визначення та пояснення значення найбільш важливих термінів;
- 3) Вживання простих і зрозумілих термінів;
- 4) Неприпустимість застосування складних граматичних конструкцій.

Ясність закону сприяє правильному та повному виявленню інформації, яка міститься у законі, забезпечує ефективність дії нормативних приписів закону.

Стислість, сконцентрованість, однозначність, простота розуміння є важливими вимогами; з іншого боку, слід строго дотримуватися «мовних заборон» – уникати метафор та образних виразів, слів у непрямому значенні, іншомовних слів і термінів, спрощених словосполучень.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Неприпустимим є використання термінів, поширених у політиці, соціології, політології тощо, які не є зрозумілими з точки зору права (на кшталт, «широкі верстви населення», «життєвий рівень розвинутих країн»).

Слід користуватися формулюваннями, побудованими на дієсловах, а не віддієслівних іменниках із тим самим значенням, оскільки вони є лаконічнішими (вимагають меншої кількості слів) та точнішими. Наприклад, рекомендується використовувати «виконувати» замість «брати до виконання».

Зауважимо, що внаслідок викладення приписів шляхом використання дієслів та дієприкметників в безособовій формі (наприклад, «гарантується», «визначається», «прийнято», «визнано»), на нашу думку, не вказується виконавець-уповноважений суб'єкт, що зменшує ймовірність ефективного виконання НПА.

Те саме стосується й дієслів у пасивному стані – вживання дієслів пасивного стану в законопроекті заважає чіткому розподілу відповідальності і взагалі не сприяє ефективній імплементації закону.

Під час підготовки тексту НПА слід зважати на необхідність проведення правильного аналізу синтаксичної структури, виявлення місця і значення розділових знаків, сполучників, прийменників, їхньої смислової ролі в реченні.

Особливу увагу необхідно звертати на застосування єднальних (і, та, також), протиставних (а, але, проте), розділових (або, чи) сполучників.

Під час викладення правової норми слід пам'ятати про недопустимість використання в тексті НПА різних слів для позначення одного й того ж поняття, а також багатозначних слів без уточнення їх значення для цілей конкретного НПА.

Наприклад, неприпустимим є використання на позначення одних і тих самих дій чи явищ термінів «дозвіл» як синонім «ліцензія», «погодження» – «візування» і т.ін.

Що точніший термін, то чіткіший взаємозв'язок поняття з предметами, явищами та подіями й легше правильно зрозуміти правовий припис. Навпаки, нечіткі абстрактні формулювання перетворюють нормативне положення в беззмістовну декларацію, оскільки за неясності змісту самого терміну з тією чи іншою вимогою в принципі можна пов'язати будь-що.

Термінам, що використовуються в НПА, повинна бути властива строга змістовна визначеність, однозначність. При цьому необхідно зазначити, що



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



однозначність у мові закону – це не єдине значення слова, а його однакове сприйняття і єдине тлумачення саме в тексті цього закону.

У багатьох країнах існує звичай вмещувати на початку законопроектів розділ із викладенням загальних засад. Внесок цього розділу у зміст законопроекту залежить від того, з якою метою вони формулюються. Погодимося з Е. та Р. Сейдманами, що розділ «загальні засади» може виконувати принаймні три корисні функції. По-перше, з нього одразу можна довідатися про цілі законопроекту. По-друге, викладаючи цілі законопроекту в точних термінах (наприклад, «Цей закон має на меті забезпечити, щоб вирубка дерев в лісах не перевищувала прийнятного рівня» замість «Ліси є дорогоцінною спадщиною народу») може надати певну допомогу в його тлумаченні. По-третє, цілі законопроекту становлять засадничий критерій для здійснення посадовцями дискреційних повноважень.

Забезпечення можливостей для виконавців, на яких спрямоване рішення, поводитися у бажаний спосіб

Для кожного виконавця:

- чи заважають будь-які положення запропонованого законопроекту чи проєктів нормативно-правових актів поводитися у бажаний спосіб?
- чи вимагають або дозволяють будь-які положення запропонованого законопроекту чи проєктів нормативно-правових актів поводитися у проблемний спосіб?
- чи призводять будь-які положення запропонованого законопроекту чи проєктів нормативно-правових актів до виникнення конфліктів з чинним законодавством, що буде викликати двозначність чи довільну поведінку суб'єкта?
- чи містить запропонований законопроект або проєкти нормативно-правові акти нечіткі або двозначні положення?
- чи бракує запропонованому законопроекту або проєктам нормативно-правових актів положень, що надають виконавцю (адресату) повноваження, необхідні для виконання відповідних вимог?

Розробка різних компонентів ефективного рішення



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Цей процес включає:

- визначення причин проблемної поведінки;
- оцінку можливих наслідків законопроєкту;
- зменшення негативних наслідків;
- організацію та застосування результатів бюджетної оцінки та експертизи;
- вибір та структурування відповідного органу-виконавця;
- забезпечення можливостей для виконання закону його адресатами;
- підвищення ймовірності виконання закону його адресатами.

Після розробки всіх цих компонентів рішення автор проєкту може перейти від визначених програмних заяв до переліку конкретних приписів, заборон та дозволів. Багато авторів законів та нормативно-правових актів починають розробляти технічні положення одночасно з розробкою рішення. Інші розробляють усі компоненти рішення перш, ніж перейти до процесу технічного проєктування («написання»). Деякі автори проєктів самостійно розробляють закон або нормативно-правовий акт, інші звертаються за допомогою до фахівців. Незалежно від обраного підходу, автор проєкту має переконатися, що його документ містить усі потрібні компоненти.

Нормативно-правові акти не обов'язково потребують наявності всіх компонентів, що вимагаються для закону. Це залежить від виду нормативно-правового акту.

Наприклад, на сьогодні Прикінцеві та Перехідні положення – надзвичайно важлива складова НПА, зокрема, закону. Розробникам варто розуміти суттєву різницю між ними.

Так, Прикінцеві положення розміщуються наприкінці основної регулятивної частини нормативного акту і містять норми, що вказують на набуття чинності нормативного акту чи його окремих норм, у разі потреби тут може встановлюватися перелік суб'єктів контролю за його виконанням, а також приписи, пов'язані з необхідністю ухвалення нових нормативних актів, що впливають з ухваленого акту.

Перехідним положенням нормативного акту слід приділяти додаткову увагу. Саме вони можуть врегулювати правовідносини на період повного впровадження ухваленого акту. Зарубіжні джерела стверджують, що в



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Перехідних положеннях слід розрізняти тимчасові й адаптаційні норми (правила), пов'язані з упровадженням закону.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



4.2. Моніторинг та оцінка впливу результатів політики

Оцінювання пов'язане з наслідками втілення політики в життя, тож важливо не прив'язувати його намертво до останнього етапу циклу політики, тобто його впровадження. Розпочинати оцінювання слід на стадіях вибору варіанта дій (альтернативи) і обов'язково під час розробки плану впровадження обраної альтернативи. Види необхідної інформації потрібно конкретизувати і описати заздалегідь. Ступінь, до якого варіант вибору дає змогу оцінити політику, може слугувати одним з критеріїв вибору. Нарешті, підхід з аналізу політики до оцінювання не просто пов'язаний із здійсненням коректного у технічному сенсі оцінювання; у ньому слід враховувати те, як аналізуються й використовуються результати оцінювання.

Передумовою повнозначного оцінювання та суттєвим елементом успішного впровадження альтернативи є специфікація діяльності, пов'язаної з реалізацією політики, та виявлення її можливих наслідків. Це не просто справа попередньої специфікації, а об'єкт безперервного моніторингу. Політика може швидко відійти від попереднього задуму, обслуговувати не тих клієнтів, а державні чиновники можуть виконувати діяльність, відмінну від попередньо запланованої (або не виконувати взагалі ніякої). Оцінювання програми з позицій її початкових цілей може привести до висновку про її неспроможність, але цей висновок видається хибним, оскільки початковий задум політики насправді може бути не реалізованим через низку причин, зазначених у попередній частині.

Щодо законодавства чи нормативно-правових актів як інструментів впровадження політики: жоден закон або нормативно-правовий акт не працює досконало і не вирішує проблему повністю. Навіть якщо рішення є досконалим в момент його прийняття або реалізації, обставини змінюються і виникає нова проблемна поведінка. До тих пір, поки розробники не спланують адекватну систему моніторингу та оцінювання і не включать положення про структуру цієї системи в закони або нормативно-правові акти, міністерствам і контролюючим та наглядовим органам буде не вистачати інформації, необхідної для забезпечення підзвітності. Таким чином, механізми контролю та зворотного зв'язку повинні давати законодавцям змогу з'ясувати, чи справді закон після ухвалення спонукатиме до вказаної в ньому поведінки й справлятиме потрібний вплив.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Без даних моніторингу та оцінювання розробники законодавства і комісії з реформи законодавства не мають основи для здійснення раціональних поліпшень законодавства та його нормативно-правових актів. А без цих даних виконавча влада не може виконувати свої обов'язки ефективно, результативно і справедливо.

Вибір найкращого типу системи моніторингу

Ефективна система моніторингу надає дані, як виконавча влада, наглядові органи та розробники і реформатори законодавства виконують свої обов'язки. Власне демократія, в найширшому сенсі слова, становить гігантську, хай і не завжди чітко налагоджену, систему контролю та оцінки якості. Слід зауважити, що однією з функцій парламенту є контрольна, проте для систематичного чи надійного моніторингу нерідко виявляється більш корисним «вбудувати» в законопроект механізми для забезпечення моніторингу нового закону і звітування про його результати.

Ефективна система контролю відповідає на кілька важливих питань:

- Як ведуть себе виконавці у рамках закону і нормативно-правових актів? Як змінюється ця поведінка з плином часу? Чи така поведінка відповідає очікуванням?
- Чи є реалізація справедливою, обґрунтованою і недискримінаційною?
- Чи адресати закону, зокрема суб'єкти владних повноважень, діють, як приписує закон? Як реалізація змінюється з плином часу відповідно до закону та нормативно-правових актів?
- Які результати отримуються відповідно до закону та нормативно-правових актів? Як ці результати змінюються з плином часу?
- Які наслідки дії закону та нормативно-правових актів? Чи наслідки узгоджується з очікуваннями? Як ці наслідки змінюються з плином часу?
- Які витрати на реалізацію? Чи ці витрати узгоджуються з очікуваннями? Як витрати змінюються з плином часу?
- Які нові потреби випливають з закону і підзаконних нормативно-правових актів?



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Коли розробники закону планують систему моніторингу, вони повинні включати положення, які передбачають обов'язки персоналу, що займається моніторингом, щодо збору даних, які можуть відповісти на ці питання.

Ефективна система контролю за збором даних на регулярній основі дозволяє вимірювати зміни з плином часу і порівнювати поточні дані з отриманими даними, зібраним на початку реалізації. Включіть положення, які встановлюють необхідні проміжки часу для збору даних.

Після того, як розробник закону визначить необхідні види моніторингу даних і періодичність збору даних, він може вибрати систему моніторингу. Кожен тип системи контролю має свої переваги і недоліки, і розробник повинен вибрати систему для отримання максимально точної та своєчасної інформації за найнижчими цінами та з найнижчим тягарем.

При розробці положень структурування системи моніторингу в рамках обраного контролюючого органу не забудьте вказати:

- Критерії для збору даних: дані яких типів, рівнів та якості будуть отримані?
- Вхідні дані для збору даних: чиї ідеї і докази будуть зібрані?
- Публікація та безпека даних: які дані будуть загальнодоступними? У яких формах дані будуть опубліковані? Як зберегти конфіденційність для чутливих і приватних даних?
- Процес збору даних: чи буде процес стимулювати прозорість, підзвітність та участь? Яким чином?

Розробка критеріїв і процедур для оцінки даних, отриманих за допомогою моніторингу

Дані моніторингу забезпечують корисні показники. Сильна система оцінки перетворює ці дані в ясну картину ефективності закону і підзаконних нормативно-правових актів. Замість того, щоб залишатися невикористаними в шафах міністерств, дані моніторингу мають стати основою динамічного аналізу процесу впровадження законодавства та сприяти постійному вдосконаленню суспільного розвитку. Оцінка даних:

- дозволяє виконавчій владі поліпшувати якість реалізації законодавства;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- дає змогу наглядовим органам тримати виконавчу владу під контролем та встановлювати цільові показники для поліпшення;
- вказує розробникам закону і реформаторам шляхи поліпшення, удосконалення закону та підзаконних нормативно-правових актів.

Для побудови ефективного процесу оцінки даних розробниками закону необхідно забезпечити чіткі критерії та процедури оцінювання даних, отриманих за допомогою моніторингу. Ось деякі рекомендації:

- вимагайте від уповноваженого органу переглядати дані моніторингу на регулярній основі;
- розробіть чіткі інструкції для оцінювачів (вказіть, що оцінювачі повинні робити);
- оцініть програмні впливи, дієвість та успішність у світлі даних моніторингу;
- вимагайте від оцінювачів у виконавчому органі направляти оцінки і рекомендації особам, які приймають рішення щодо розробки нових нормативно-правових актів, та наглядовим органам.

Загалом моніторинг не означає лише збір/нагромадження даних. Він потребує прийняття рішень з приводу того, до яких дій слід вдатися, якщо діяльність надміру відхиляється від наперед визначених цілей і завдань. Таким чином, моніторинг стосується контролю та реалізації влади. Усвідомлення цього факту особами, причетними до здійснення політики, є необхідним для виконання функцій контролюючого органу влади.

Дії з моніторингу та оцінки інформації

Системи моніторингу та оцінки повинні мати зворотний зв'язок з поліпшенням реалізації, нагляду та реформування законодавства. Розробники закону можуть включати положення, які визначають ці процедури зворотного зв'язку.

Для підвищення ефективності реалізації:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- уповноважити виконавчий орган розробляти додаткові нормативно-правові акти у відповідь на дані моніторингу та оцінки;
- вказати критерії, які орган має розглянути;
- описати процес розробки нових нормативно-правових актів, що сприяє спільному вирішенню проблем і включає в себе зацікавлених сторін, експертів та інші зацікавлені міністерства;
- вимагати від органу представити доповідь про процес прийняття рішень у відповідь на дані моніторингу і оцінки.

Для поліпшення нагляду:

- призначити наглядовий орган;
- встановити цілі, з якими дані моніторингу і оцінки можна порівняти;
- вказати санкції за невиконання.

Для покращення процесу розробки і реформування законодавства:

- встановити часові інтервали для перегляду законодавства та його нормативно-правових актів;
- створити центральну базу даних або комісію, в яку зацікавлені сторони або виконавчі органи можуть представити дані про конфлікти закону або нормативно-правових актів;
- призначити робочу групу або комісію з розгляду закону і рекомендувати внести зміни в міру необхідності.

Як показано вище, методику вирішення проблем можна зобразити у вигляді циклу. Моніторинг і оцінювання успіху рішень можуть розпочати новий цикл і привести знову до першого етапу – виявлення нової соціальної проблеми. Таким чином, забезпечується завершеність процесу формування оптимальних рішень. Водночас завдяки інструментам моніторингу залишається постійна можливість повернення до цих етапів, враховуючи появу нових факторів у суспільстві, що постійно розвивається.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



4.3. Звітування і повторна оцінка проблемної сфери

Перш ніж розглядати моніторинг та оцінювання публічної політики слід розглянути її основні типи та наслідки.

Розрізняють два типи діяльності політики:

- Регулятивна діяльність - дії, спрямовані на забезпечення дотримання певних стандартів чи процедур, наприклад, політика по збиранню податків чи політика по захисту довкілля.
- Розподільча діяльність - дії, що передбачають вкладення грошових коштів, часу, персоналу та обладнання.

Обидва типи діяльності можуть мати наслідками зміни в розподілі та перерозподілі певних товарів чи послуг. Слід також пам'ятати, що і регулятивні дії можуть потребувати (і найчастіше потребують) вкладення певних людських чи грошових ресурсів.

Слід також розрізняти ресурси політики (час, гроші, персонал, обладнання тощо), які вкладаються для здійснення політики, і процеси політики (адміністративні, політичні та організаційні дії й ставлення, необхідні для перетворення вхідних ресурсів політики в результати і наслідки політики. Наприклад, для вирішення проблеми поліпшення діяльності урядовців недостатньо купити комп'ютери, взяти на роботу психологів, розробити правила й процедури тестування та організувати навчання, необхідно також добитися свідомої підтримки політичних дій тими, хто і для кого здійснює політику (скажімо, керівниками служб держадміністрації).

Розрізняють два види наслідків політики: результати і впливи.

- Результати - товари, послуги чи ресурси, отримані цільовими групами чи тими, хто має виграти від здійснення конкретної політики (бенефіціантами).
- Впливи - фактична зміна поведінки чи позиції, пов'язана з результатами політики.

Результатом політики може бути, наприклад, збільшення кількості місць для обслуговування новими медичними центрами. Щоб визначити



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



вплив політики, ми маємо виявити, скільки людей фактично скористалися й користуються цими новими послугами, визначити, позитивна чи негативна динаміка змін.

Важливо розрізняти цільові групи та бенефіціантів політики. Часто це різні об'єкти: наприклад, при здійсненні фінансової політики зміна податкової системи може бути спрямованою на середніх і малих підприємців, а виграють від цього, серед всіх інших, пенсіонери, на яких ці зміни безпосередньо не спрямовані. Крім того, слід враховувати, що з плином політики бенефіціанти можуть стати цільовою групою (наприклад, для політики розвитку малого бізнесу безробітні, що отримують за рахунок оподаткування допомогу по безробіттю, можуть відкрити свої підприємства і стати цільовою групою.)

Моніторинг - це процедура аналізу політики, призначена для отримання інформації про причини та наслідки публічної політики. Він дозволяє описати співвідношення між діями політики та їх результатами, є первинним джерелом відомостей про здійснення політики.

Інформація про якість і результативність політики допомагає виявити проблемну ситуацію, сформулювати проблему та розробити нову політику чи внести корективи в уже здійснювану.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



4.4. Корисні посилання

1. Hogwood, Brian W. & Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
2. Nisbet, Richard, and Lee Ross. 1980. *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgement*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
3. Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods. 2nd Edition*. SAGE Publications.
4. Pressman, Jeffrey L & Aaron B. Wildawsky. 1973. *Implementation*. University of California Press.
5. Reich, Robert B., ed. 1988. *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
6. Rhoads, Steven E. 1985. *The Economist's View of the World: Government, Markets, & Public Policy*. New York: Cambridge University Press.
7. Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
8. Rivlin, Alice M. 1971. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
9. Rose, Richard. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
10. Rossi, Peter H. and Howard E. Freeman. 1993. *Evaluation: A Systematic Approach. 5th Edition*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
11. Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
12. Schelling, Thomas C. 1978. *Micromotives and Macro Behavior*. New York: W.W. Norton.
13. Schön, Donald A. and Martin Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
14. Schultze, Charles L. 1977. *The Public Use of Private Interest*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
15. Schumpeter, Joseph A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy. 3rd Edition*. New York: Harper & Row.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



16. Sen, Amartya. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco, CA: Holden-Day.
17. Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
18. Shadish, William R., Jr., Thomas D. Cook, and Laura C. Leviton. 1991. *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. SAGE Publications.
19. Shubik, Martin. 1982. *Game Theory in the Social Sciences: Concepts and Solutions*. Cambridge, MA: MIT Press.
20. Simon, Herbert A. 1981. *The Sciences of the Artificial. 2d. Edition*. Cambridge, MA: MIT Press.
21. Singleton, Royce A. Jr. and Bruce C. Straits. 1999. *Approaches to Social Research. 3rd Edition*. New York: Oxford University Press.
22. Smith, Adam. 1990. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago : Encyclopaedia Britannica, Inc.
23. Sowell, Thomas. 1980. *Knowledge and Decision*. New York: Basic Books.
24. Steinbruner, John D. 1974. *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
25. Stinchcombe, Arthur L. 1968. *Constructing Social Theories*. Chicago, IL:University of Chicago Press.
26. Stokey, Edith, and Richard Zeckhauser. 1978. *A Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.
27. Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL; Boston, MA; London: Scott, Foresman and Company
28. Suppe, Frederick, ed. 1977. *The Structure of Scientific Theories. 2nd Ed.* University of Illinois Press.
29. Tocqueville, Alexis de. 1999. *Democracy in America*. New York: Westvaco.
30. von Bertalanffy, Ludwig. 1968. *General System Theory. Revised Edition*. New York: George Braziller.
31. von Winterfeldt, D. and W. Edwards. 1986. *Decision Analysis and Behavioral Research*. Cambridge University Press.
32. Wade, L. L., and R. L. Curry, Jr. 1970. *A Logic of Public Policy*. Belmont, California: Wadsworth Publishing, Inc.
33. Wagner, David G. 1984. *The Growth of Sociological Theories*. SAGE Publications.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



34. Wagner, Richard E. 1989. *To Promote the General Welfare: Market Processes vs. Political Transfers*. San Francisco, CA: Pacific Research Institute.
35. Фулей, Тетяна, Лора Лукас і Лорна Сайнц. 2012. *Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем*. Київ: ФОП Москаленко О.М.