

## ВИЗНАЧЕННЯ ТА СТРУКТУРУВАННЯ ПРОБЛЕМ В ПРОЦЕСІ РОЗРОБКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

*Визначаються етапи розробки державної політики та експертно-аналітичні процедури що їх супроводжують. Аналізується процедура визначення та структурування проблем, яка застосовується при ініціюванні державної політики.*

**Ключові слова:** державна політика, етапи вироблення державної політики, експертно-аналітичні процедури, визначення та структурування проблем.

Сьогодні в Україні відчувається гостра необхідність в експертно-аналітичному супроводі державно-політичних рішень, у коректній, зваженій та науково обґрунтованій державній політиці. Пріоритетом державного будівництва та розвитку і вдосконалення державного апарату має стати відмова від практики кон'юнктурних, ситуативних та емоційних рішень в державних справах. Важливим є усвідомлення і державою, і суспільством, що науковий підхід в управлінні державою є запорукою нашого прогресу і благополуччя. Держава і суспільство з допомогою науки мають визначити мету, завдання та пріоритети функціонування нашої країни. Адже без стратегії розвитку держави, без вироблення основних принципів, знання того, яку державу ми будуємо і які відносини в суспільстві повинні панувати ми приречені бовтатися між Сциллою і Харибдою, а не прогресувати і розвиватися.

Українські вчені зазначають, що дослідження державної політики – це аналіз розвитку, управління, впровадження й оцінювання політичних ініціатив, рішень та дій, процес обґрунтованого навчання або вдосконалення на підставі врахування і вивчення помилок та недоліків. Дослідження державної політики зосереджене на повсякденному політичному житті та його змісті з удосконаленням цілей [3, с. 4].

В попередніх статтях, зокрема в Журналі Верховної Ради України «Віче» № 10 за 2011 рік [6] ми дослідили сутність державної політики та державних цільових програм, зокрема зробили висновок, що **державна політика** – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на

основі єдиних цілей, принципів та методів (здійснення), що передбачає підготовку, законодавче закріплення та впровадження розроблених за участю експертно-аналітичних структур загальнодержавних та регіональних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою вирішення нагальних проблем чи задоволення поточних та стратегічно визначених потреб суспільства. Отже, метою державної політики є вирішення нагальних проблем чи задоволення поточних та стратегічно визначених потреб суспільства, тобто серцевиною державної політики є певна проблема яка вимагає державного втручання. Тому то, продовжуючи наше дослідження державної політики, а саме її експертно-аналітичного забезпечення дану статтю ми би хотіли присвятити аналізу процедури визначення та структурування проблем, яка застосовується на етапі ініціювання державної політики.

Розпочнемо з розгляду етапів вироблення державної політики. Їх можна виокремити п'ять: 1) **ініціювання політики** – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики – виокремлюють два види суспільних проблем: ті, які знаходяться під контролем влади і вирішуються владою, і ті, які виникають в суспільстві, але поки що не отримали політичної уваги; 2) **формування політики** – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення; 3) **прийняття політики** – законодавче закріплення та визначення джерел фінансування державної політики, що передбачає закріплення розробленої політики в ряді рішень і програм; 4) **реалізація політики** – виконання та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів з впровадження прийнятих рішень і програм; 5) **оцінка політики** – оцінка та регулювання державної політики, яка спрямована на перевірку ефективності та якості виробленої державної політики, наслідком даного етапу може бути або корегування політики, або відмова від впроваджуваної політики [Див.: 1; 2; 4].

На кожному з етапів вироблення державної політики необхідним є використання експертно-аналітичних процедур, а саме: на етапі *ініціювання політики* застосовується процедура **визначення та структурування**

**проблеми**, яка покликана допомогти у виявленні неявних припущень, визначенні причин, відображенні можливих цілей синтезу конфліктуючих поглядів і розробці альтернативних варіантів політики; на етапі *формулювання політики* застосовується процедура **прогнозування**, яка покликана надати політико-релевантні знання стосовно майбутньої кон'юнктури, яка, можливо, складеться внаслідок прийняття альтернативної політики; прогнозування може вивчати вірогідні, потенційні й нормативно значимі перспективи, оцінювати наслідки існуючих і запропонованих політичних програм, визначати майбутні вірогідні обмеження на шляху досягнення поставлених цілей і оцінювати політичну здійсненність різних варіантів (альтернатив) стратегії; на етапі *прийняття політики* застосовується процедура **рекомендування**, яка покликана надавати політико-релевантні знання про вигоди й витрати альтернатив політики, рекомендації допомагають оцінити рівні ризику, встановити зовнішні й надлишкові моменти, визначити критерії вибору й міру адміністративної відповідальності за впровадження політики; на етапі *реалізації політики* застосовується процедура **моніторингу**, яка покликана надавати політико-релевантні знання стосовно наслідків уже прийнятої політики, моніторинг допомагає оцінювати ступінь відповідальності, виявляти незаплановані наслідки державних стратегій і програм, визначати перешкоди та обмеження у процесі реалізації й локалізувати (знайти, відшукати, встановити) джерела відповідальності за відхилення від політичних програм; на етапі *оцінки політики* застосовується процедура **оцінювання**, яка покликана надавати політико-релевантне знання стосовно розходжень між очікуваною й реальною дієвістю політики, оцінювання також може допомогти прояснити й дати критичну оцінку цінностей, якими керується політика, а також адаптувати або по-новому сформулювати політику та закласти основи реструктуризації проблем [2, с. 38-41].

Відповідно до змісту та етапів вироблення політики вчені виокремлюють ряд вимог до якості даного процесу: *по-перше*, процес вироблення політики має включати чітко визначені результати (тобто чітко окреслені цілі), на досягнення

яких спрямована дана політика, а також враховувати майбутні наслідки політики; *по-друге*, процес вироблення політики має враховувати чинники, що знаходяться поза державною юрисдикцією та контролем; *по-третє*, коли в процесі вироблення політики виникає потреба в перегляді встановлених способів вирішення проблем, він має бути інноваційним, гнучким та креативним, крім того, де це є можливим, процес вироблення політики має бути відкритим для критики і пропозицій; *по-четверте*, поради та рішення в процесі вироблення політики мають спиратися на політико-релевантну інформацію з різноманітних джерел; *по-п'яте*, процес вироблення політики має враховувати вплив і реагувати на потреби всіх осіб, які прямо чи опосередковано впливають на політику; *по-шосте*, процес вироблення політики має включати цілісний погляд, що виходить за інституційні рамки урядових стратегічних цілей і заснований на моральних етичних і правових чинниках політики; *по-сьоме*, будь-яка державна політика має постійно контролюватися; перманентний моніторинг забезпечує оперативне її корегування; *по-восьме*, систематичне оцінювання ефективності політики є запорукою успішного вирішення державних проблем; *по-дев'яте*, процес вироблення політики має бути побудований на способах і процесах постійного вивчення впровадження політики та процесів її формування [1, с. 82-83].

Експертно-аналітичне забезпечення державної політики передбачає виявлення фактів і тенденцій, прогнозування та підготовку рекомендацій щодо конкретних дій з урахуванням наявних ресурсів, поставлених цілей та пріоритетів. Експертно-аналітична діяльність спрямована на визначення пріоритетів державної політики, розробку концепцій діяльності, які відбивали б найактуальніші соціально-правові аспекти суспільного буття.

Як зазначає дослідник В.Данн, розробка та аналіз державної політики передбачають відповідь на п'ять питань: яким є характер проблеми? які сучасні й минулі програми були розроблені для розв'язання даної проблеми і якими були їх наслідки? наскільки корисними є ці наслідки в контексті розв'язання проблеми? які альтернативи можна застосувати для розв'язання проблеми і

якими є їх імовірні майбутні наслідки? які альтернативні варіанти слід задіяти для розв'язання проблеми [2, с. 34]?

Експертно-аналітична робота багато в чому спрямована на розширення окресленої виробниками політики проблеми. Важливо по-іншому поглянути на проблему і, відповідно, поставити інші питання при її визначенні. Експерт повинен бачити різні грані проблеми, змінюючи та розширюючи постановку питань, що дозволить побачити, що ситуація не настільки проста і лінійна, якою вона здавалася спочатку.

Визначаючи суспільні проблеми необхідно пам'ятати, що «проблеми не існують в світі самі по собі – вони створюються, формуються і формулюються» [8, с. 77]. «Проблеми сіють у головах громадян інші громадяни, керівники, інституції та органи державної влади, що є важливою частиною політичного маневрування» [7, с. 128]. Одна й та сама ситуація може бути інтерпретована по-різному: як проблемна, що вимагає впливу та уваги з боку органів влади та громадськості чи як сукупність явищ та подій, що не потребують управлінського впливу і не є шкідливими для суспільства. Окрім того, в одній тій самій ситуації різні люди чи групи людей вбачають різні проблеми – відповідно до їх власного світосприйняття та їх власних інтересів. Однакові факти, дуже часто, різними суб'єктами політики інтерпретуються по-різному. І, здебільшого, така ситуація пов'язана не з суперечливістю фактів, а з тим, що суб'єкти політики дотримуються суперечливих припущень щодо людської природи, держави й можливості соціальних змін через державну діяльність. Отже, важливе значення для ініціювання державної політики має спосіб визначення проблеми, її окреслення та трактування. Відповідно, яке завдання ми перед собою поставимо, таке і будемо вирішувати. Проблеми рідко постають у повністю визначеному вигляді; вони, скоріше, структуруються в різноманітні способи по мірі того, як аналітик безперервно аналізує їх знову й знову.

Аналіз проблем, що постають перед державною політикою передбачає вивчення таких елементів проблемної ситуації: 1) зміст подій чи явищ, що

зачіпають інтереси суспільства чи держави; 2) характер організацій і соціальних груп, пов'язаних з даною проблемою, що володіють відповідними ресурсами; 3) ступінь участі і форми залучення цих соціальних груп і організацій в процес вироблення державної політики; 4) особливості політичного процесу і механізму зворотного зв'язку.

Важливо максимально охопити всі аспекти відповідної проблеми, визначити всіх безпосередніх та опосередкованих суб'єктів, яких зачіпає відповідна проблема чи процес її вирішення, встановити їх цілі, стимули та інтереси. Слід також пам'ятати, що в «політичній діяльності так само беруть участь люди, що переслідують особисті інтереси. Але в світі не існує жодного суспільства, де вони могли б це робити відверто й винятково, тож якщо ми хочемо зрозуміти лише те, в якій спосіб вони переслідують особисті інтереси, маємо встановити як ідеї громадського інтересу впливають на їхню стратегію, спрямовану на задоволення особистих інтересів» [7, с. 27].

Ядро державної політики складає загальний інтерес. Загальний інтерес або громадський інтерес можна визначати по-різному: по-перше, як спільність особистих інтересів – того, що кожний прагне для себе; по-друге, як особливі цілі в ім'я громади; по-третє, як цілі, щодо яких досягнуто загальної згоди; по-четверте, як питання, важливі для громади як утворення (існування громади загалом) [7, с. 27]. Таким чином, можемо констатувати, що державна політика має бути спрямована на узгодження одиничних інтересів із загальним інтересом для досягнення суспільного гаразду.

В.Лобанов зазначає, що визначивши суспільні проблеми необхідно провести їх аналіз, який передбачає: 1) визначити зміст і характер реальної проблеми; 2) виявити межі, масштаб і тенденції розвитку проблеми; 3) провести аналіз чинників, які впливають на проблему; 4) встановити основні причини виникнення проблеми; 5) проаналізувати і уточнити основні цілі і результати державної політики в цій області; 6) дослідити законодавство і нормативні акти, що стосуються даної проблеми; 7) вивчити потенційні вигоди та витрати для різних соціальних груп і учасників реалізації політики; 8) класифікувати

проблеми для уточнення сфер прийняття рішень; 9) виокремити аспекти проблеми, яким необхідно приділити особливу увагу [4, с. 27].

Загалом, аналіз суспільних проблем передбачає вивчення таких аспектів: виникнення проблем, їх артикуляція в політиці, можливі дії щодо їх вирішення, пріоритети дій та необхідна система реалізації рішень.

В процесі аналізу проблеми вивчають її структуру, що включає *проблемний об'єкт, проблемні умови, проблемні цілі*. Необхідно класифікувати і виявити всі аспекти проблеми, встановити взаємовідносини між основними чинниками і на основі проведеного дослідження побудувати «дерево проблем», починаючи з головної проблеми і переходячи потім до проблем першого, другого і третього рівнів. Побудова «дерева цілей (проблем)» дозволяє комплексно поглянути на проблемну ситуацію, встановити характер проблем, а також надає можливість їх ранжування, що в сукупності допомагає визначити істинні причини проблем і, відповідно, розробити систему ефективних дій щодо їх вирішення. Таким чином, аналіз проблеми (або її структурування) державної політики створює нове знання про межі проблеми, умови, що сприяють її виникненню, дії, які слід вжити для її розв'язання. Окрім того, важливо мати на увазі, що структурування проблеми здійснюється протягом всього процесу експертно-аналітичного забезпечення державної політики.

Розробка державної політики починається з визначення основних цілей та пріоритетів держави в сфері, яка потребує державного регулювання та впливу для вирішення проблем. Спочатку подається опис проблем, а потім проводиться їх аналіз з використанням кількісних та якісних методів.

Російський дослідник В.Лобанов зазначає, що показники, які впливають на встановлення пріоритетності тих чи інших проблем повинні враховувати: 1) серйозність та невідкладність вирішення проблеми для суспільства; 2) ступінь залучення населення в цю проблему, тобто скільки людей вона прямо чи опосередковано зачіпає і який рівень соціальної напруженості в суспільстві викликає; 3) наслідки для різних областей людської життєдіяльності в

короткостроковій та довгостроковій перспективі, якщо цю проблему не вирішувати; 4) об'єм ресурсів, необхідних для її вирішення [4, с. 30].

Вибір пріоритетів нерозривно пов'язаний з процесом визначення цілей державної політики, що є одним із найголовніших завдань органів державного управління. Держава, в особі її органів, повинна точно знати куди рухається і чого повинна досягти в кінці цього шляху. Цілі державної політики можуть бути різноманітними: за часом можна виокремити довгострокові, середньострокові та короткострокові цілі; за масштабом вони можуть бути стратегічними і тактичними, а також за іншими критеріями.

При осмисленні цілей політики, корисно зіставляти цілі й завдання. Цілі виражають широкі наміри, а завдання виявляють конкретні наміри, тобто цілі описують кінцевий результат в загальному, а завдання визначають комплекс операцій, необхідних для того, щоб чогось досягти. Експерт-аналітик повинен визначити, які множини альтернатив політики стосуються процесу реалізації цілей.

У зв'язку з наявністю великої кількості цілей, виникає проблема побудови ієрархії цілей та їх ранжування за важливістю та актуальністю. Один із методів структурування цілей – побудова «дерева цілей». В загальному вигляді цей процес включає в себе визначення загальнонаціональних цілей, на основі яких формуються цілі та пріоритети в конкретних сферах суспільного життя. Отже, постійним завданням держави є раціоналізація державної політики, що означає визначення кола пріоритетних галузей, сфер, проблем і цілей, яким необхідна державна підтримка і стимулювання на основі заданих критеріїв – економічних, політичних, соціальних і технічних.

Аналізуючи проблеми державної політики можна прийти до висновку, що проблеми політики в одній сфері часто впливають на проблеми в інших сферах. Суспільні проблеми не є незалежними одна від одної, вони представляють собою частини цілих систем проблем. Отже, проблеми необхідно розглядати як нероздільні та невимірні окремо від цілої системи, складовими частинами якої вони є.



В. Данн виокремлює три класи проблем державної політики:

1. Добре структуровані – це проблеми, що передбачають одного або декілька виробників рішень і невеликий набір альтернатив політики. Характерним для цього класу проблем є одностайність з боку суб'єктів політики щодо цілей, які чітко впорядковані згідно з пріоритетами виробників рішень. Наслідки кожної альтернативи або відомі з повною впевненістю, або в межах прийняттого ризику.

2. Помірно структуровані – це проблеми, що передбачають одного або декількох виробників рішень і, відповідно, обмежений набір альтернатив політики. Характерним для цього класу проблем є також одностайність щодо цілей, які чітко впорядковані згідно з пріоритетами осіб, але наслідки альтернатив політики є непевними й імовірність помилки дуже важко оцінити.

3. Погано структуровані – це проблеми, які здебільшого передбачають велику кількість виробників рішення, чиї пріоритети є невідомими й неупорядкованими. Характерним для цього класу проблем є конфлікт між суперечними цілями суб'єктів державної політики. Альтернативи політики та їх наслідки можуть бути невідомими, а оцінка ризику неможлива. При розв'язанні погано структурованих проблем неможливо обрати єдину альтернативу політики, яка буде більш пріоритетною, ніж інші [2, с. 166-168].

Більшість проблем, які необхідно вирішувати в державній політиці є погано структурованими. Одностайність щодо цілей і неконфліктність пріоритетів трапляється рідко, оскільки розробка державної політики, зазвичай, передбачає конфлікти між конкуруючими суб'єктами. У зв'язку зі складністю визначення і формулювання проблеми та обмеження в отриманні інформації, складно визначити повний спектр альтернативних варіантів розв'язання проблеми.

Проблеми політики є суб'єктивними, вони являють собою продукт мислення, який виникає у результаті трансформування досвіду в людське судження. Проблеми не існують окремо від індивідів і груп, які їх визначають, а це означає, що не існує ніяких природних станів суспільства, що самі по собі

конституують проблеми політики. Проблеми політики є дуже динамічними, існує велика кількість можливих шляхів їх розв'язання, що залежить від того, яким чином дані проблеми будуть визначені.

На етапах ініціювання та формування політики експертно-аналітичне забезпечення державної політики зводиться до аналізу ситуації, тенденцій розвитку і створення сценарію протікання реальних подій. Далі необхідно визначити інтереси, цілі та пріоритетні напрямки державної політики. І, на кінець, запропонувати план чи програму дій досягнення поставлених цілей, розподіливши завдання та повноваження серед виконавчих органів державної влади.

Сутність експертно-аналітичної діяльності в процесі розробки державної політики полягає у відповіді на три питання: Якими є потенційні проблеми і причини їх виникнення? Якими мають бути рішення і як порівняти альтернативні варіанти? Якою повинна бути стратегія політики, щоб вона могла реалізуватися в конкретному політичному та соціально-економічному середовищі?

Справедливо зазначає В.Лобанов, що державна політика – це, перш за все, політичний процес, і необхідним є її аналіз з точки зору вирішення суспільних проблем і оцінки ефективності, з урахуванням потреб суспільства і політики, а також розуміння тих обмежень, які накладають на неї існуюча політична ситуація і соціально-економічне середовище [4, с. 33].

В державній політиці першочергове значення мають питання, що стосуються формування та оцінки потреб для побудови певної ієрархії завдань. У зв'язку з обмеженістю ресурсів держава не може одночасно забезпечити задоволення всіх потреб суспільства, необхідним є визначення пріоритетів на кожному історичному етапі розвитку держави. Як результат – влада використовується для диференціації різних потреб: задоволення деяких з них є нагальним, інші класифікуються як особиста справа кожного громадянина, а треті взагалі вважаються незначними або, навіть, негідними і їх реалізація забороняється.

Російські вчені зазначають, що при формуванні державної політики не існує формул, які б дозволили підрахувати який з інтересів заслуговує більшої підтримки в порівнянні з іншим. Державна політика намагається вирішити проблеми, що не мають точної відповіді, вирахованої за допомогою певного алгоритму. Вона займається питаннями, що не мають однозначного вирішення з точно вираженими критеріями оптимальності. Головне її завдання – знайти рішення проблеми, можливо, і не найкраще, але, у всякому випадку, прийнятне для більшості. Відповідно, політичний процес неминує супроводжуватися і конфліктами, і пошуком консенсусу [5, с. 278].

Особливу увагу при розробленні державної політики необхідно звернути на суб'єктів політики, на їхні цілі, роль, інтереси, стиль поведінки, сильні та слабкі сторони. Впровадження державної політики має прямий вплив на суспільство, що передбачає участь в її розробленні великої кількості акторів. До цих акторів (особи, групи тиску або структури) можуть належати державні установи, радники з державної політики, недержавні організації, суспільні групи і окремі громадяни. Ядром даного кола акторів є відповідний державний орган чи установа, що призначена займатися вирішенням певної суспільної проблеми чи задоволенням певної потреби суспільства.

Вивчення суб'єктів державної політики передбачає: 1) аналіз всіх осіб, структур та організацій, які приймають участь в процесі розробки та реалізації державної політики; 2) вивчення їх відношення до проблеми і мотивації діяльності; 3) визначення основних ресурсів, якими вони володіють і аналіз здатності ефективно їх використовувати; 4) аналіз їхнього місця в загальному механізмі прийняття державно-політичних рішень; 5) розробку та оцінку різних варіантів дій кожного з цих акторів [4, с. 36].

Отже, політичний експерт-аналітик повинен вивчати існуючу проблему та її контекст, сукупність умов, чинників і причин її виникнення, сформулювати декілька альтернативних варіантів політики, максимально об'єктивно оцінити їх наслідки на основі певних чітко окреслених критеріїв і запропонувати найкращий варіант вирішення проблеми з урахуванням поставлених цілей. В

центрі експертно-аналітичної діяльності знаходиться процес прийняття рішення і вивчення всього комплексу питань, пов'язаних з цим.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / [под ред. Л. В. Сморгунова]. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006 – Ч. 1. – 2006. – 384 с.
2. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу: підручник для ВНЗ / В. Н. Данн ; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов]. – Одеса : АО БАХВА, 2005. – 504 с.
3. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посібник / [Валевський О. І., Ребкала В. А., Логунова М. М. та ін.] ; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
4. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация : [учеб. пособие] / Лобанов В. В. – М. : ГУУ, 2000. – 114 с.
5. Основы управления. Государственное и муниципальное управление, антикризисное управление, управление персоналом, менеджмент : учеб. пособие / [Сурин А. В. и др.] ; под ред. А. В. Сурина. – М. : КДУ, 2008. – 368 с.
6. Петренко І.І. Сутність державної політики та державних цільових програм / І.І. Петренко // Віче (Журнал Верховної Ради України). – 2011. – № 10. – С. 23-25.
7. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень / Д. Стоун – К. : Видавничий Дім «Альтернативи», 2000. – 304 с.
8. Холопов В. А. Государственное и муниципальное управление : [учеб. пособие] / Холопов В. А. – Ростов на Дону : Феникс, 2010. – 364 с.

#### ***Петренко І.І. Определение и структурирование проблем в процессе разработки государственной политики***

*Определяются этапы разработки государственной политики и экспертно-аналитические процедуры сопровождающие их. Анализируется процедура определения и структурирования проблем, которая применяется при инициировании государственной политики.*

**Ключевые слова:** *государственная политика, этапы выработки государственной политики, экспертно-аналитические процедуры, определение и структурирование проблем.*

#### ***I.Petrenko. The definition and structuring of the problems in public policy making***

*The stages of public policy making and accompanying expert-analytical procedures are defined. The procedure of the definition and structuring of the problems which is applied in public policy initiation are analyzed.*

**Keywords:** *public policy, stages of public policy making, expert-analytical procedures, definition and structuring of the problems.*