

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Статтю присвячено проблемі аналізу державної політики та його ролі в діяльності державного службовця. Автор розглядає етапи процесу аналізу політики, висвітлює вимоги до професійних якостей аналітика, надає рекомендації щодо ефективного проведення аналізу політики.

Ключові слова: державна політика, аналіз державної політики, етапи процесу аналізу політики, аналітик політики, державний службовець.

Статья посвящена проблеме анализа государственной политики и его роли в деятельности государственного служащего. Автор рассматривает этапы процесса анализа политики, освещает требования к профессиональным качествам аналитика, дает рекомендации относительно эффективного осуществления анализа политики.

Ключевые слова: государственная политика, анализ государственной политики, этапы процесса анализа политики, аналитик политики, государственный служащий.

The article is devoted to the problem of the analysis of the state policy and its role in the functioning of the state employee. The author examines phases of the policy analysis process, reviews requirements to professional skills of the analyst, and gives recommendations regarding efficient implementation of policy analysis.

Key words: state policy, analysis of state policy, phases of the policy analysis process, policy analyst, state employee.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Становлення демократичної, соціальної, правової держави вимагає здійснення кваліфікованого аналізу державної політики та її впровадження в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. Сьогодні в Україні постало важливе завдання щодо підготовки висококваліфікованих аналітиків, експертів, консультантів, державних службовців та інших спеціалістів, які здійснюють аналіз політики. Це сприятиме прийняттю відповідних державно-політичних рішень, які відіграють важливу роль у суспільному житті і спрямовані на вирішення проблем у сфері державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор. Дослідження проблематики аналізу державної політики було здійснено такими вітчизняними науковцями, як Т. Брус [6], О. Валевський [4], О. Кілієвич [1; 8], В. Романов [6], О. Рудік [6], В. Тертичка [1; 10] та іншими, а також зарубіжними вченими – П. Браун [2, 3], А. Вайнінг [5], Д. Веймер [5], Л. Пал [9] тощо. Провідну роль у цій сфері відіграють Національна академія державного управління при Президентові України, Києво-Могилянська Академія, Міжнародний Центр перспективних досліджень, Інститут аналізу політики та стратегій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором теми, а також недостатньо уваги приділено використанню аналізу державної політики в діяльності державного службовця, чому і присвячена дана стаття.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження автором окреслено наступні завдання:

- проаналізувати етапи процесу аналізу державної політики та вимоги до професійних якостей аналітика політики;
- сформулювати рекомендації щодо ефективного проведення аналізу політики в діяльності державного службовця;
- висвітлити роль аналізу політики в діяльності державного службовця.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз державної політики є новою для України сферою професійної діяльності та спеціальністю. Останнім часом значення аналізу державної політики все більше зростає для сфери державного управління. Так, у статті 1 Закону України від 17.11.2011 року «Про державну службу» зазначається, що державні службовці мають здійснювати повноваження та функції, зокрема, щодо підготовки пропозицій стосовно формування

державної політики у відповідній сфері [7]. Це положення є одним із важливих завдань аналізу політики як сфери професійної діяльності.

Професійна державна служба повинна відповідати не лише за впровадження політики держави у різних сферах, а й за здійснення ґрунтовного аналізу політики, проведення консультацій під час розроблення рішень, обґрунтування оптимального варіанта розв'язання проблем. Аналіз політики є однією з ключових функцій державних службовців. Спроможність державних службовців здійснювати аналіз політики є тим ресурсом, що сприяє формуванню дієвої політики та розв'язанню стратегічних завдань уряду.

Питання усталення термінології в галузі аналізу політики спричиняють багато дискусій. Так, Д. Веймер і Е. Вайнінг визначають аналіз політики як «пораду щодо державних рішень (дій), орієнтовану на клієнта й базовану на суспільних цінностях» [5, с. 11]. Доречним є визначення, надане О. Кілієвичем: «аналіз державної політики – це комплекс аналітичних процедур, спрямований насамперед на пораду щодо майбутніх (конкретних) дій» [8, с. 14].

Вчені О. Кілієвич та В. Тертичка розглядають аналіз державної політики як «комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – державну політику загалом та її окремі складники, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення показників суспільного розвитку» [1, с. 4]. На думку автора, це найбільш загальне та універсальне визначення.

Останнім часом зросло значення аналізу державної політики як для фахівців з державного управління, так і для споживачів послуг влади. Вкрай необхідним завданням є донесення аналізу державної політики до широкого загалу за допомогою характеристики поняття й змісту політики, різноманітних підходів до її аналізу та питання здійснення самого аналізу. Це передовсім ґрунтується на тому положенні, що аналіз державної політики є невіддільним складником політичного процесу [1, с. 35]. Тому важливим аспектом є огляд етапів процесу аналізу державної політики та надання рекомендацій щодо методології аналізу політики.

Процес аналізу державної політики складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. Виділяють наступні етапи процесу аналізу політики: формулювання проблеми; визначення критеріїв оцінки; вибір альтернативних варіантів; оцінка альтернативних варіантів; вироблення рекомендацій; презентація рекомендацій [6; 10]. Кожен з цих етапів може складатися з окремих підетапів та інших компонентів.

Першим і найважливішим етапом процесу аналізу політики є формулювання проблеми політики. Від правильності формулювання проблеми великою мірою залежить ефективність її подальшого

вирішення. Як вдало зазначає В. Тертичка, що «добре сформульована проблема – це напіввирішена проблема» [10, с. 319]. На цьому етапі, перш за все, необхідно чітко окреслити проблемну ситуацію, правильно визначити і структурувати проблему. Вирізняють три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані, погано структуровані. Слід звернути увагу, що більшість важливих проблем політики є погано структурованими, особливістю яких є вимога активної участі аналітика у визначенні природи проблеми як такої.

Це найскладніший етап процесу аналізу політики, який впливає на успіх його наступних етапів. Він, в свою чергу, складається з наступних підетапів: збирання інформації; визначення проблеми та її масштабу; вибір і пояснення основних цілей та обмежень; обрання способу розв'язання проблеми.

Для того, щоб вибрати один варіант вирішення проблеми, необхідно визначити критерії оцінки, за якими відбуватиметься вибір одного із запропонованих варіантів вирішення проблеми. Критерії поділяються на оціночні (результативність, ефективність, справедливість) та практичні (адекватність, реагування, прийнятність, політична здійсненність, простота в адміністративному забезпеченні). Суть другого етапу процесу аналізу політики полягає в переході від загальних цілей до специфічних критеріїв оцінки можливих варіантів політики. Набір критеріїв має охопити всі значущі аспекти поставлених цілей. Слід пам'ятати, що правильно обрані критерії є підставою для оцінки ступеню просування до поставленої мети.

Прийняття рішення щодо здійснення певної політики передбачає вибір однієї альтернативи з кількох можливих, тому наступним важливим етапом процесу аналізу політики є вибір альтернативних варіантів політики. Це найбільш творчий етап, суть якого полягає у розробці придатного набору альтернатив, які можуть досягти цілей політики. Джерелами вироблення альтернативи можуть бути: урядові структури або адміністративні органи, індивіди та групи поза урядом, засоби масової інформації, власне процес аналізу, пілотні програми тощо.

Визначивши варіанти вирішення проблеми та критерії їх оцінювання, можна здійснити оцінку та порівняння альтернативних варіантів політики. Оцінювання альтернатив передбачає виконання трьох пов'язаних між собою завдань: прогнозування впливів альтернатив; оцінювання цих впливів з позицій обраних критеріїв; порівняння альтернатив за несумірними критеріями. Це також дуже відповідальна ланка процесу аналізу політики, оскільки розв'язання проблем політики потребує належного підходу до визначення альтернатив та їх впливів на обрані цілі. Для виробників політики здійсненність впровадження альтернатив є основним критерієм у процесі прийняття рішень.

Вироблення рекомендацій є одним з основних етапів процесу аналізу політики. Саме завдяки

виробленню рекомендацій теоретичні уявлення про різні оціночні та практичні критерії вибору можливого варіанту вирішення проблеми перекладаються на мову конкретного рішення. Цей етап синтезує найважливіші результати, що впливають з попередніх етапів процесу аналізу політики. Рекомендації повинні містити вимоги щодо реальних дій, а не дій, які тільки передбачаються. Дуже важливо, щоб рекомендації були чіткими, практичними, переконливими і логічними.

Презентація рекомендацій клієнтові – це фінальний етап процесу аналізу політики і дуже відповідальна частина роботи аналітика політики. Вважається, що загальний успіх або невдача виконання проекту на третину залежать від того, як були подані його результати. Підготовка письмового звіту або усна презентація мають бути спрямовані на представлення чіткого, лаконічного повідомлення, де на підставі проведеного дослідження клієнтові надається порада щодо вирішення проблеми політики. Цей етап процесу аналізу політики не є протокольним заходом, він передбачає обмін думками та дискусії з метою вироблення досконалого управлінського рішення.

Результатом процесу аналізу політики є рекомендація або порада, яка розробляється аналітиком політики на замовлення клієнта. Це вимагає від аналітика дотримання в стосунках з клієнтом певних етичних норм, оскільки уникнути конфлікту цінностей дуже складно. Головні умови успішної роботи аналітика політики – це поєднання глибоких теоретичних знань та практичних навичок з аналізу політики.

Як зазначають автори відомих досліджень у сфері аналізу політики, робота аналітика політики – це ремесло, мистецтво і наука одночасно [5; 9]. Аналітики політики повинні мати знання з цілого ряду самостійних галузей: політології, державного управління, юриспруденції, фінансів, економіки, статистики тощо. Слід зауважити, що висококваліфікованими фахівцями у цій сфері їх робить не формальна освіта, а характер роботи, яку вони виконують.

Для здійснення ефективного аналізу політики аналітик політики повинен мати, як вже зазначалось, певні особисті навички та якості. До них відносяться:

- Позитивне критичне мислення, пов'язане з переконаністю у можливості вирішити будь-яку проблему.

- Вміння збирати, організувати, систематизувати та аналізувати великі обсяги різноманітної інформації в умовах жорстких часових обмежень.

- Здатність вставити проблему в її ширший соціально-політичний та економічний контекст, з тим щоб визначити та встановити бажані цілі.

- Володіння різноманітними методами проведення опитувань, інтерв'ю, анкетування тощо.

- Знання методів зі сфери економіки і статистики для попередньої оцінки та прогнозування результатів альтернативних тактик.

- Розуміння політичної ситуації, що склалася, та перспектив її розвитку.

- Здатність презентувати результати аналізу політики в чіткій та зрозумілій формі письмово або усно.

- Здатність і вміння працювати в команді.

- Бути обізнаним у формальних і неформальних процедурах діяльності державних інституцій та специфіці взаємовідносин, ієрархії підпорядкування, тонкощів діяльності апарату й «кадрової логіки» [6; 10].

Отже, професія аналітика політики є своєрідною, творчою і рутинною одночасно.

Доцільно розглянути портрет ідеального аналітика політики, змодельований П. Брауном. Аналітики політики мають знання, які необхідні міністрам та іншим посадовим особам на всіх етапах процесу розробки політики. Через те, що вони є інтелектуальними посередниками між державною службою та політиками і широкою громадськістю, якість їх роботи відображається на рівні роботи державної служби. Аналітики політики забезпечують стабільність державної служби та її відповідність сучасним політичним потребам уряду.

Ідеальний аналітик політики має досвід у різних сферах розробки політики, готує рекомендації для міністра та здійснює дослідження. Аналітики політики привносять ідеї, мудрість та знання до проблем, над якими вони працюють. Вони визначають інтелектуальні рамки для роботи з електоратом і допомагають вищим посадовим особам працювати з ним, збирають інформацію в державних органах та за їх межами і мають знання у широких сферах політики, здатні працювати як у колективі, так і самостійно, як в уряді, так і за його межами. Державні інтереси завжди посідають важливе місце у їх роботі.

Вимоги до професійних якостей аналітика політики базуються на дослідженнях та консультаціях і включають такі основні групи: знання, організаційні вміння, технічні навички, інтелектуальні здібності, творчі здібності, здатність до спілкування та особисті якості [3].

Знання аналітика політики передбачають: його ознайомлення з правовою базою (конституція, закони та нормативні акти), політичними та урядовими пріоритетами (зайнятість, проблеми молоді, соціальні програми, фінансові проблеми, регіональна політика, міжнародна торгівля) та іншими важливими для суспільства питаннями; розуміння колективних та індивідуальних службових обов'язків свого керівництва (міністрів, заступників міністрів та помічників заступників міністрів); розуміння компонентів процесу вироблення політики та взаємозв'язків між центральними органами та іншими рівнями уряду; розуміння зв'язків між зовнішніми компонентами, такими як центральні та місцеві організації і групи інтересів; розуміння важливості впливу політики на дії конкретного міністерства та інших державних органів та організацій; знання щодо структури, процесів та ключових гравців політики,

державної служби та конкретному міністерстві; знання щодо розроблення політики з врахуванням факторів середовища та політики; наявність сучасних знань у сфері своєї роботи.

Організаційні вміння аналітика політики включають в себе здатність щодо: встановлення відповідних пріоритетів та кінцеві строки для проектів і дотримання їх або зміна; отримання достовірної інформації і вчасного надання її клієнтові; знаходження балансу між якістю та вчасністю результатів багатьох проектів або справ; забезпечення розробки політики, її втілення та оцінку.

Технічні навички аналітика політики передбачають: знання того, коли і як використовувати відповідні інструменти дослідження та аналітичні методики (теоретичне та практичне дослідження, статистику, моделювання, аналіз тенденцій, прогнозування); ознайомлення з сучасною інформацією щодо технічних змін та їх впливу на можливості та перешкоди у майбутньому.

Інтелектуальні здібності мають на увазі: жвавий, дисциплінований інтелект, збагачений нещодавною освітою або досвідом; чітке мислення, вміння пояснити складне дохідливо та переходити від абстрактного до практичного; здатність мислити стратегічно у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі; вертикально, горизонтально, глобально, міжсекторально та міждисциплінарно щодо місцевих, регіональних, національних та міжнародних питань; наявність виняткових інтегративних, синтезуючих та аналітичних навичок; здатність зважувати та узгоджувати протилежні інтереси, погляди та інформацію; здатність інтерпретувати інформацію з різних джерел, бачити взаємозв'язки; вміння визначати альтернативи, тенденції, проблеми, симптоми, причини та наслідки; інтелектуальну гнучкість.

Творчі здібності аналітика політики передбачають: наявність творчого мислення, допитливості, розвинення уяви; здатність знаходити нові і водночас практичні вирішення проблем, систематично перевіряти нові ідеї та заново оцінювати їх.

Здатність до спілкування аналітика політики оцінюється у двох аспектах: стосунки з людьми та комунікативні якості.

Стосунки з людьми аналітика ґрунтуються на позиції, що він: здатен ефективно працювати як у колективі, так і самостійно; підтримує добрі робочі стосунки з людьми як на державній службі, так і за її межами; професійно збирає інформацію в державних органах та за її межами, демонструючи готовність до співпраці та відкритість до інших поглядів та нової інформації; ділиться інформацією з зацікавленими сторонами як у державних органах, так і за їх межами; використовує консультації у поєднанні із знаннями та ідеями, щоб розробляти рішення; підтримує численні зв'язки у галузі розробки політики у внутрішньому та зовнішньому середовищі (колеги, науковці, групи інтересів). Крім того, аналітик політики повинен бути дипломатичним, толерантним і терпеливим.

До комунікативних якостей аналітика політики відносяться: здатність розуміти різні аудиторії та узгоджувати засоби та стилі комунікації; наявність відмінних навичок письмової роботи (від письмового викладу своїх думок до одержання остаточних продуктів); здатність спілкуватися усно та бути активним слухачем.

Особисті якості аналітика політики передбачають: витривалість та вміння долати стрес (намагання вести здоровий спосіб життя, щоб виконувати свої обов'язки енергійно та з ентузіазмом; здатність працювати у ситуації непевності, змін, хаосу та браку часу), етику та моральні цінності (демонстрація об'єктивності, професіоналізму, доброчесності та щирості у стосунках з людьми на всіх рівнях), самовдосконалення (активний пошук можливостей для поповнення свого інтелектуального багажу та постійне навчання, як на роботі, так і за формальними навчальними програмами).

Зазначені вимоги до професійних якостей аналітика політики придатні для використання у роботі як незалежними аналітиками, так і аналітиками політики на державній службі. Слід звернути увагу на те, що вони можуть змінюватися залежно від специфіки діяльності окремих органів і типу досліджень політики, які здійснюються.

Враховуючи поради для успішного аналізу політики, запропоновані Л. Палом [9, с. 386-391], та рекомендації щодо підвищення ефективності проведення аналізу, надані В. Тертичкою [10, с. 399-403], можна зробити узагальнюючі висновки:

- «Занурюйтесь» у проблему. Справжній аналіз потребує глибокого історичного розуміння проблеми, навіть якщо така інформація може не знадобитися при наданні рекомендації. Слід уникати робити справу «швидко і брудно» внаслідок браку часу.
- Вивчайте закони. Для здійснення справжнього аналізу необхідно глибоке вивчення нормативно-правової бази стосовно проблеми. Це єдиний спосіб для кристалізації практичних виявів політики, адже риторичне проголошення намірів не є дієвою політикою.
- Обраховуйте позиції. Враховуючи, що кожна державна політика має вигреш цінностей та інтересів для одних і програш для інших, досить важливим чинником уникнення непорозуміння є обрахування негативів і позитивів, якби це не було важко.
- Уявляйте собі цілісну картину. Не потрібно обмежуватись вузькими рамками певного рівня аналізу, бо широкий контекст суспільного розвитку сприятиме здійсненню реального аналізу. Погляд на широкий контекст призводить до перегляду проблеми та переупорядкування її елементів.
- Будьте обережно скептичними до аналітиків. Необхідність заробітку зі здійснення аналізу сприяє виробленню упередженості поглядів та переконань, уникнення нових можливостей і підходів. Справжній аналіз передбачає використання допомоги експертів у з'ясуванні

- подробниць та історичного підґрунтя проблеми та вимагає пошук врівноважених рекомендацій.
- Ставтеся з розсудливою повагою до здорового глузду. Самовпевненість сучасних наук та зневага до здорового глузду зменшує здійснення саме реального аналізу та ефективність впроваджених рекомендацій.
 - Схиляйтеся до «малих розв'язків». Не слід братися за вирішення привабливих проблем заради дешевої популярності. «Поліпшення заради самого поліпшення» є зайвою витратою часу, ресурсів та енергії. Цей шлях дає змогу експериментувати зі старими формами.
 - Вибирайте такі політичні цілі, які зможете потім контролювати. Загальна мета державної політики полягає в зміні чи підтримці певного типу поведінки за допомогою засобів, які можна надійно проконтролювати й відстежити. Цілі необхідно зробити більш придатними для реалістичності втручання політики.
 - Уміння сформулювати вибір людей у вигляді політики. Під час надання послуг державні інституції намагаються скоротити або зменшити діапазон вибору, що підвищує рівень бюрократичного контролю і зменшує витрати. Це викликає приховану недовіру пересічних громадян до компетентності та кваліфікованості. Отже, вміння сформулювати вибір людей у вигляді політики є одним із головних завдань справжнього її аналізу.
 - Врівноважено враховуйте інтереси з акцентуванням уваги на широких і розмитих інтересах,

а не на зосереджених і організованих. Адже державна політика – це вираз уявлення спільноти про справедливість, вона не може бути позбавлена моралі.

- Отже, надані поради передбачають, що справжній аналіз політики визначається здатністю висвітлити проблему і наданням надійних способів її вирішення.

Висновки. Кожен державний службовець повинен вміти аналізувати державну політику. Це дозволить не лише краще виконувати посадові обов'язки, але й допоможе приймати об'єктивні і виважені рішення задля забезпечення передбачуваності, обґрунтованості та узгодженості політики, відповідності пріоритетам розвитку суспільства. Здійснення аналізу політики у процесі розроблення концептуальних документів та оцінювання їх впровадження дозволить створити систему стратегічного управління процесом формування та реалізації політики, що, в свою чергу, сприятиме удосконаленню системи врядування в Україні та зміцненню верховенства права.

Важливим аспектом є поєднання наукових підходів та мистецтва аналізу в діяльності аналітика політики. Висококваліфіковані фахівці у цій сфері повинні мати певні професійні якості.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають у виробленні моделей процесу аналізу державної політики, який використовується в діяльності державного службовця залежно від рівня державного управління, сфери політики, типу дослідження тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : [зб. документів і матеріалів] / Укл. О. Кілієвич, В. Тертичка. – К. : «К.І.С.», 2004. – 210 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
3. Браун П. Портрет ідеального аналітика політики. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/files/articles/34/23/policy_analyst_ukr.pdf.
4. Валецький О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [моногр.] / О. Л. Валецький. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
5. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг // Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
6. Вступ до аналізу державної політики : [навч. посіб.] / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
7. Закон України «Про державну службу» № 4050-VI від 17 листопада 2011 року. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
8. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
9. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал // Пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ.н., професор;

Євтушенко О. Н., д.політ.н., професор.

© Громадська Н. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 24.04.2012 р.

ГРОМАДСЬКА Наталя Анатоліївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: проблеми аналізу державної політики, соціальна політика та соціальна стратифікація суспільства.