

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-419-1-9>

**POLICY ANALYSIS TOOLS: A TECHNIQUE FOR IDENTIFYING
A PROBLEM SUITABLE FOR ANALYSIS**

**ПРОЦЕДУРИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ: МЕТОДИКА
ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ, ПРИДАТНОЇ ДЛЯ АНАЛІЗУ**

Riabtsev G. L.

*Doctor of Science in Public
Administration, Full Professor,
Professor of the Andriy Meleshevych
Kyiv-Mohyla School of Governance,
National University
of Kyiv-Mohyla Academy
Kyiv, Ukraine;
Professor of the Academic Department
of Social Sciences,
European Humanities University
Vilnius, Lithuania*

Рябцев Г. Л.

*доктор наук з державного
управління, професор,
професор Києво-Могилянської школи
врядування імені Андрія Мелешевича
Національний університет
«Києво-Могилянська академія»
м. Київ, Україна;
професор Академічного
департаменту соціальних наук
Європейський гуманітарний
університет
м. Вільнюс, Литва*

У рамках чинного в ЄС та Україні підходу доказову суспільну політику (evidence-based public policy) розглядають як базований на доказах і цінностях курс дій (road map) влади з вирішення проблем порядку денного [1, с. 22], підкреслюючи, що він «має впливати на «реальний» світ, спрямовуючи на це рішення, що приймаються» [2, с. 298]. За визначенням, політика в сенсі policy завжди має справу із суспільними (соціетальними) проблемами, тобто перешкодами для бажаних дій чи досягнення спільних цілей. Вирішення цих проблем є предметом аналізу політики (policy analysis) – «комплексу процедур із вироблення поради про найкращий із-поміж можливих курсів дій влади, орієнтованого на клієнта і базованого на доказах і цінностях» [3, с. 38].

Перед тим як вирішувати проблему, придатну для аналізу політики (нижче – проблему політики), її потрібно ідентифікувати, виокремивши з-поміж непридатних для такого аналізу. Зокрема, непридатними для аналізу політики є проблемні ситуації, що об'єднують декілька проблем (кожна з яких потребує розроблення своєї інструкції з вирішення) та/чи не має вирішення (наприклад, через нестачу ресурсів – inputs, у тому числі так званої «політичної волі»); наукові проблеми, що передбачають пошук істини і не орієнтовані на конкретного замовника (орган влади); політичні проблеми (political problems), які окреслюються політиками, щоб завоювати прихильність виборців;

внутрішні проблеми органу влади (пов'язані з їхнім адмініструванням) чи інститутів громадянського суспільства (не потребують владного реагування чи перебувають поза функціями держави). Варто також відрізнити проблему від завдання, оскільки для її розв'язання потрібно залучати ресурси зовні (із зовнішнього середовища – environment), оскільки власних ресурсів замовника (органу влади, заінтересованого у вирішенні проблеми) для цього недостатньо.

Ідентифікування проблем політики є ускладненим, тому що вони виникають у вигляді тенденцій, ознак, натяків, фактів, що не дозволяє їх швидко й легко вирішити; повстають не поодинокі та є багатопричинними; сприймаються й визначаються по-різному і, як наслідок, можуть призводити до конфліктів між групами інтересів. Із часом окремі проблеми можуть втрачати актуальність; інші, навпаки, починають загрожувати соціальній, економічній, політичній стабільності; треті є штучними і нав'язуються певними політичними силами, зацікавленими у потраплянні цих проблем до порядку денного влади.

Оскільки «правильно сформульована проблема – це наполовину вирішена проблема» [4, с. 18], а її визначення під час розроблення проєктів нормативно-правових актів є обов'язковим [5, § 34, п. 1], автор пропонує дотримуватися такого алгоритму:

1. Сформулювати проблему політики одним реченням, що містить не більше 13 слів, розпочинається питальним словом «як» і дієсловом, що передбачає бажаний вплив та одержання вимірюваного результату (табл. 1). Формулювання проблеми політики має бути конкретним, зрозумілим не лише розробнику й підказувати замовнику «що робити» (або «як робити», коли «що робити» вже визначено дорученням вищого органу влади).

2. Переконатися, що для вирішення сформульованої проблеми необхідно владне втручання, вона стосується частини суспільства та є результатом (outcome) чи впливом (impact) чинної політики. Якщо цих умов не дотримано, проблема є непридатною для аналізу політики, і її формулювання уточнюються.

3. Виявити та стисло описати симптоми – наявні в зовнішньому середовищі ознаки, явища, процеси, за якими можна дізнатися про існування проблеми. При цьому до них не варто відносити всі негативні явища, наявні в суспільстві, аналізованій сфері, галузі, області, територіальній громаді тощо.

4. Установити причини, що призвели до появи кожного симптому. Варто пам'ятати, що причина (чинна політика) завжди передує симптому (результату чи впливу політики). Симптом, як наслідок, завжди містить новий зміст, якого не було в причині. Іноді багато причин зумовлюють наявність одного симптому і, навпаки, одна причина призводить до появи декількох симптомів.

Бажані й небажані дієслова у формулюванні проблеми політики

Дієслова, що передбачають	
вплив, є бажаними	процес, є небажаними
під час формулювання проблеми політики	
Відновити	Активізувати
Гарантувати	Боротися
Дозволити / заборонити	Задовольняти (зростаючі вимоги)
Забезпечити (ресурсом)	Залучати (інвестиції)
Запровадити	Модернізувати
Зменшити / збільшити	Оптимізувати
Інформувати	Осучаснювати
Надати (доступ)	Підвищувати (ефективність)
Обмежити	Покращувати
Охопити (послугою)	Посилювати
Побудувати	Прискорювати темпи
Розробити	Реформувати
Скасувати	Розвивати
Скоротити / поширити	Удосконалювати

5. Сформувати доказову базу, що потребує відповідей на питання: в який спосіб виявлено симптоми проблеми; які джерела були використані й наскільки надійними вони є; в який спосіб встановлені причинно-наслідкові зв'язки, які кількісні та якісні методи були при цьому застосовані.

6. Визначити масштаб проблеми, встановивши охоплені нею територію, час, сферу, галузь, соціальні групи, частку населення тощо.

7. Оцінити новизну проблеми, встановивши, чи вона є новою, такою, що виникла знову через непередбачені результати втручання, чи повторюваною (її симптоми виникають періодично або час від часу загострюються).

8. Установити нагальність вирішення проблеми, пояснивши, чому вона потрапила до порядку денного саме зараз, наскільки терміново її потрібно вирішити, якими можуть бути впливи за збереження чинної політики та/чи коли проблему не вдасться вирішити впродовж визначеного часу.

9. Описати законодавчу базу чинної політики, подавши перелік і, за необхідності, зміст нормативно-правових актів, що формують контекст проблеми. При цьому до них не варто відносити всі акти,

що регулюють відносини в аналізованій сфері, галузі, області, територіальній громаді тощо.

10. Описати інституційну базу чинної політики, зазначивши, які органи влади можуть вплинути на вирішення проблеми, в чому полягають їхні повноваження і як вони розподілені.

11. Установити чинники, що перешкождали вирішенню проблеми раніше й зараз, визначивши, які органи влади цим займалися, які інструменти політики використовували, з яким результатом і чи були встановлені причини невдач. Коли проблема існує, обов'язково мають бути чинники, що перешкоджають її вирішенню. Якщо їх не вдається виявити, формулювання проблеми уточнюють.

12. Проаналізувати корисний досвід, виклавши приклади (якщо такі відомі) успішного чи невдалого вирішення схожих проблем в інших державах, сферах, регіонах, іншими замовниками, зазначивши, чи можна використати відповідний досвід з урахуванням відмінностей у середовищі та ресурсах.

Використання наведеного вище алгоритму визначення проблеми політики може стати одним з елементів формування у державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та за її межами стійких навичок вироблення суспільної політики, базованої на доказах і цінностях.

Література:

1. Quality of public administration – A toolbox for practitioners. EU Publications Office, 2017. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2767/483489> (дата звернення: 19.02.2024).

2. Lowi T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 1972. № 32(4). P. 298–310.

3. Riabtsev G. L. Policy analysis: problems of teaching and application. *Scientific and pedagogical internship "Lifelong learning as a factor in improving the professional competence of specialists in public management and administration"* : internship proc., Wrocławek, Jan. 30 – Mar. 12, 2023. Wrocławek : Cuiavian University in Wrocławek, 2023. P. 37–42.

5. Kaufman J. *The First 20 Hours: How to Learn Anything... Fast!* New York : Penguin Group (US), 2014. 274 p.

4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.02.2024).