

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

**КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Садковий В.П., Домбровська С. М., Лопатченко І. М., Антонов А. В.

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: АНАЛІЗ ТА
МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ**

ХАРКІВ-2019

Друкується за рішенням
Вченої ради факультету цивільного
захисту НУЦЗ України

Державна політика: аналіз та механізми впровадження: конспект лекцій / Укладачі:
В. П. Садковий, С. М. Домбровська, І. М. Лопатченко, А. В. Антонов – Х. : НУЦЗУ, 2019. –
65 с.

Курс лекцій є складовою частиною методичного забезпечення при вивченні навчальної дисципліни «Державна політика: аналіз та механізми впровадження» магістерської підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Розглядаються теоретичні основи державної політики, розкриваються особливостей формування та реалізації сучасної державної політики в Україні та механізми її впровадження.

Курс лекцій орієнтовано на здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Він також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також курсантів, студентів, ад'юнктів, аспірантів та викладачів вищих навчальних закладів.

© НУЦЗ України, 2019

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1. ОСНОВИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Тема 1.1. Концептуальні засади вироблення державної (суспільної) політики.

Походження та історія розвитку

Початком розвитку державної політики як окремої сфери наукового дослідження загалом можна вважати 50-ті роки ХХ ст. Першопроходьцями вважаються Герольд Ласвел (Harold Lasswell), Ч.Ліндблом (C.Lindblom), Е.Дрор (E.Dror) та інші дослідники із США та Великобританії. Аналіз політики, який А.Вілдавскі назвав *повідомленням правди владі*, привернув увагу до соціальних наук як засобу зробити кращим людське суспільство.

Фактично до середини 1970-х років заклик Г.Ласвела про орієнтацію соціальних наук на дослідження державної політики набув сучасного виразного інституціонального оформлення. Значна кількість спеціалізованих періодичних видань: «Policy Sciences»; «Journal of Policy Studies»; «Policy Studies Review»; «Journal of Public Analysis and Management», створення Асоціації державної політики й менеджменту та Соціально-економічного товариства також сприяло утвердженню аналізу державної політики як самостійної наукової сфери.

Дослідження значення процесів вироблення політики як у теоретичному, так і в практичному плані спрямовує цей процес до реального контролю над прийняттям рішень, а осіб, що приймають рішення, і особливо стратегічні, відносять до владної еліти (за А. Хіглі). Були розроблені нові навчальні програми і з'явилися нові наукові підходи до аналізу політики. Майже скрізь у цих університетах створили центри або інститути політики, які разом з іншими подібними аналітичними організаціями проводили всебічний і ґрунтовний аналіз державної політики. Науковці та інші фахівці почали брати безпосередню участь у процесі вироблення і впровадження державної політики та її оцінювання (переважно в періоди загострення політичних і соціально-економічних відносин). Відбувався процес спеціалізованого становлення аналізу державної політики.

Останнім часом українські політологи звернули увагу на аналіз політики як на важливу субдисципліну, що використовує значну кількість методів дослідження, підходів, характеристик тощо інших споріднених наук, а також завдяки таким важливим суспільним стимулам. Зворотним боком такої уваги політологів (у недавньому минулому вони були викладачами історії КПРС або наукового комунізму) до аналізу політики є стереотип мислення й спрощене розуміння цього напрямку дослідження як пропагування чи ідеології.

Аналіз політики є новою для України спеціальністю та сферою професійної діяльності, отже, питання усталення термінології в цій галузі спричинюють багато дискусій. Термінологічні дискусії не обмежуються рамками аналізу політики, адже в усьому спектрі суспільних наук спеціальна термінологія потребує вдосконалення з урахуванням сучасного рівня розвитку

цих наук у світі. Оскільки аналіз політики є синтезною дисципліною, яка акумулює знання в сферах економіки, політики, права та державного управління, саме це визначає широкий фронт дискусій з термінологічних питань.

Policy, politics і політика

В українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема, англійській, використовуються різні слова (*policy* та *politics*). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

1. Політика (*politics*) – це «сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб». Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи. Саме про неї йдеться, коли кажуть: «Ну, це вже *політика*» або «*політика* – брудна справа».

2. Політика (*policy*) взагалі – це план, курс дій або «напрям дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо». Саме в такому розумінні вживається слово «*політика*», коли кажуть про державну політику та про її напрямки (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом *аналізу* політики.

Для розпізнавання *політики* як *policy* в багатьох випадках можна скористатись таким нескладним тестом: якщо при заміні слова «*політика*» на слово «*програма*» тлумачення фрази суттєво не змінюється, тоді маємо справу з *policy* (державна політика – державна програма), в іншому разі – йдеться про *politics* (адже не скажеш «програма – брудна справа»).

Політичний

Подібна проблема існує навколо вживання прикметника «*політичний*» в українській мові. Як приклади згадаймо словосполучення «*політичний процес*», «*політичне питання/проблема*», «*політична пропозиція*», «*політичний аналіз*», «*політичне рішення*».

Прикметник «*політичний*» слід вживати лише в контексті *політики* – *politics*. Напр., *політичне рішення* (*political decision*) – рішення, яке базується на врахуванні різних інтересів; перекладом для *policy decision* буде *рішення щодо політики*, тобто рішення щодо курсу дій.

Public – *державна або суспільна*.

Поняття *public* як прикметник можна перекладати словами «*публічний*» (*public library* – публічна бібліотека), «*державний*» (*public administration* – державне управління, *public debt* – державний борг, *public service* – державна служба, *public sector* – державний сектор, *public finance* – державні фінанси), «*суспільний*» (*public choice* – суспільний вибір), «*громадський*» (*public opinion* – громадська думка).

Зокрема, коли йдеться про *public policy*, то в різних джерелах можна знайти принаймні п'ять варіантів перекладу – *державна політика*, *публічна*

політика, суспільна політика, громадська політика, національна політика, стосовно яких варто обговорювати перші три, а реально «конкурують» між собою лише перші два – державна та суспільна.

Прикметник **«публічний»** сприймається в українській мові лише в одному розумінні – «публічне: відкрите для всіх». І публічність, прозорість – це лише одна із суттєвих характеристик *«public policy»*, проте не визначальна.

В англійських країнах термін *«public»* в контексті політики означає курс дій, який виробляє влада як на центральному рівні (державна влада), так і на рівні місцевого самоврядування. З урахуванням українських традицій цьому поняттю ближче саме варіант «державна» або «суспільна». Загалом питання про вибір найкращого українського варіанта для *public policy* до його унормування в урядових документах залишається відкритим.

Державна політика – курс дій (або утримання від дій – бездій), обраний органами влади для розв’язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов’язаних проблем.

Аналіз у контексті аналізу державної політики – це комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення поради щодо конкретних дій.

Аналіз державної політики – комплекс аналітичних процедур, з вироблення рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/ бездіяльності влади, який ґрунтується на суспільних цінностях.

Аналіз державної політики як прикладна суспільна наука, сфера професійної діяльності, навчальна дисципліна

На сьогодні в світовій практиці сформувалась нова сфера прикладних наукових досліджень, яку можна назвати як **наука про державну політику**, що складається з двох частин – *дослідження політики* (або *стратегічні дослідження*) та *аналіз політики*.

Вивчення політики має довгу історію та коротке минуле: тобто державна політика була в центрі уваги численних досліджень впродовж минулих тисячоліть, попри те, що її систематичне вивчення почалося лише кілька десятиліть тому. Фактично тільки після Другої світової війни починається поступовий розвиток науки про державну політику на основі усвідомлення того, що на додаток до традиційної політології потрібен також глибокий аналіз і розуміння суті справжньої роботи влади.

З часом державна політика як наукова дисципліна розділилася на дві окремі галузі.

Перша галузь – **дослідження політики**, котра намагається зрозуміти й інформувати процес вироблення політики через проведення первинних досліджень конкретних проблем державної політики. Це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців.

Друга галузь цієї дисципліни – **аналіз політики**. Ця галузь більш політично мотивована та прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики через її проектування для органів влади. Аналіз політики переважно здійснюють відповідні політики чи аналітичні центри. В Україні відповідні

наукові дослідження здійснюються як у рамках галузі наукових досліджень «державне управління», що фінансуються з державного бюджету, а також і силами недержавних дослідницьких центрів.

АДП як сфера професійної діяльності

В наш час у розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом – у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалась відносно нова сфера професійної діяльності – *аналіз державної політики*, яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу. Тобто цей процес від початку 60-х років за двадцять наступних років набув виразного інституційного наповнення. Підвищення дієвості й результативності систем державного управління країн внаслідок впровадження нових управлінських технологій, які базувались на демократичності та прозорості процедур вироблення рішень (що відбилося на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту) можна розглядати як своєрідну відповідь Заходу (беззаперечно, переконливу й успішну) тим викликам, які висували системи адміністративно-командного управління радянського зразка в економічному змаганні двох систем у другій половині 20-го століття.

АДП як навчальна дисципліна

В розвинених країнах світу протягом останніх десятиріч сформувались навчальні програми магістерського і докторського рівня в галузях державного управління і державної політики, зокрема, у сфері аналізу державної політики. Вирішенням зазначених питань економічного аналізу державної політики, аналізу ефективності рішень влади займається значна частина державних службовців цих країн, експертів і науковців.

Спеціалізація «Аналіз державної політики» була вперше запроваджена в навчальні плани і програми підготовки магістрів за спеціальністю «державне управління» в Національній академії державного управління при Президентові України з вересня 2003 року. Спеціалізація була втілена в навчальний процес шляхом об'єднання існуючих і розробки нових навчальних дисциплін.

Аналіз державної політики в Україні

Формування інституційного забезпечення процедур аналізу державної політики (АДП) в Україні. починається від середини 1990-х років за ініціативи проф. *Богдана Кравченка* в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України. За підтримки Міжнародного фонду «Відродження» (МФВ) та Інституту відкритого суспільства (Будапешт) опубліковано перші науково-методичні видання з аналізу державної політики, неурядові організації почали проводити відповідні дослідження. Особливу роль для становлення аналізу політики відіграли чотирирічний проект Канадського

бюро з міжнародної освіти (CBIE) «Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної політики» та трирічний проект «Канадсько-українсько-балтійська програма економічного навчання», що їх фінансувало Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA). Лише у рамках цих двох проектів було підготовлено й опубліковано понад сто підручників, навчальних посібників, монографій, збірок документів і матеріалів, досліджень українських і зарубіжних авторів (їх назви наведено в списку публікацій наприкінці цієї збірки).

Велику й активну роботу з упровадження аналізу політики в практику діяльності органів влади України здійснює МЦПД – Міжнародний центр перспективних досліджень. Зокрема, слід відзначити успішну реалізацію програми навчання вищих урядовців практичним навикам аналізу політики «Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в Уряді України» у рамках проектів Канадського бюро міжнародної освіти (CBIE) «Мережа груп з розробки політики в Уряді України» та «Інституційна спроможність до розробки економічних програм». Досвід і поради провідних міжнародних експертів із Канади, США, Швеції та інших країн використано для розроблення навчальних курсів і формування практичних навичок проведення аналізу політики в Україні. На семінарах в Україні, Канаді, Польщі, Словаччині, Угорщині та країнах Балтії відбувався плідний обмін досвідом.

Творча зацікавленість науковців і викладачів Національного університету «Києво-Могилянська академія» сприяла розгортанню дискусії щодо місця та ролі аналізу політики, започаткуванню роботи з розроблення навчальних програм для студентів і створенню потенціалу для аналізу середовища державної політики.

Суттєво вплинула на становлення української аналітичної спільноти «Літня школа для фахівців за напрямом «Аналіз політики» (липень 2001 р.), що була організована Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління НАДУ спільно з громадською організацією «Асоціація аналітиків політики» за фінансової підтримки МФВ. Суттєву роль у становленні дослідження й аналізу політики в Україні відіграє Інститут аналізу політики та стратегій.

Україна де-факто є першою країною на теренах СНД, де відбувається багатоаспектне становлення АДП. У Росії та інших пострадянських країнах до останнього часу здійснювалися лише окремі заходи в цій сфері, в основному науково-методичного спрямування та в рамках програм технічної допомоги цим країнам. Українські фахівці залучаються для впровадження різних аспектів методології АДП в Азербайджані, Вірменії, Грузії, Киргизстані та Казахстані.

Тема 1.2. Середовище державної політики.

Жодна політика не існує у вакуумі. Законодавці, губернатори і президенти не сидять у вежах зі слонової кістки, відірвані від реального світу, і

якщо вони поведуться так, ніби вони існують самі по собі, окремо від решти світу, то їм, напевно доведеться заплатити за це високу ціну. Політика майже завжди виникає у відповідь на реальні потреби, проте нерідко вона відображає потреби однієї частини населення більшою мірою, ніж іншої його частини. Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

1. **Соціальне середовище:** культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство.

2. **Фізичне середовище (physical environment):**

– географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;

– демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві.

3. **Економічне середовище (economic environment):** економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо.

4. **Політичне середовище (political environment):** політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Взаємозалежність соціально-політичних, економічних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступового демократичного розвитку. Суспільство має свої закони розвитку, які, в свою чергу, спираються на суспільні цінності й виражаються через державну політику, адже жити в суспільстві й бути вільним від його цінностей практично неможливо.

Змінні середовища, до яких відносять соціально-політичні, економічні, фізичні, змінюються з часом і системно впливають на результати і наслідки державної політики.

Соціальна інституціоналізація суспільства

Взаємозалежність соціально-політичних, економічних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступового демократичного розвитку. Суспільство має свої закони розвитку, які, в свою чергу, спираються на суспільні цінності й виражаються через державну політику, адже жити в суспільстві й бути вільним від його цінностей практично неможливо.

Отже, враховуючи те, що об'єктом державної політики є насамперед соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою й соціальними процесами, можна стверджувати про об'єктивно обумовлену необхідність взаємозалежності суспільних умов і напрямів розвитку державної політики. Форми, методи, принципи, характер, перешкоди тощо для

прогресивного розвитку ефективної державної політики зумовлюються потребами суспільного розвитку, які виявляються через інтереси соціальних верств і груп.

Взаємозалежність суспільних умов і державної політики зумовлена тим, що відповідно до конкретно-історичних умов, державна політика може здійснюватися у **двох режимах**: *нормальному* та *надзвичайному*.

Нормальний ґрунтується на об'єктивних законах і максимально враховує дії механізмів соціальної саморегуляції, тобто здійснення політичної та управлінської діяльності за допомогою мінімально необхідного владного рефулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства.

Надзвичайний режим виходить із визнання особливого, вкрай гострого соціально-політичного чи економічного стану й забезпечується певним (інколи значним) обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції.

Особливості політичного аналізу політики

Організаційний плюралізм і пов'язана з ним **групова політика** важливі не лише для стійких, але й для новоутворених демократій, їх формування у країнах, що здійснюють перехід до демократії і не мають міцних демократичних традицій та розвиненого громадянського суспільства. Це досить складний і суперечливий процес, якому, однак, немає альтернативи. Тому важливим є вивчення теоретичних основ та практики становлення і функціонування механізмів групової політики в розвинених демократіях задля порівняння з процесами, що відбуваються в перехідних суспільствах.

У сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, що мають спільні інтереси, формально чи неформально об'єднуються й висувають свої вимоги уряду, у зв'язку з чим групи є своєрідними містками між індивідами та урядом, оскільки політика – це **боротьба між групами за вплив на державну політику**.

Завданням політичної системи, згідно з груповою моделлю, є:

- встановлення правил гри в боротьбі груп;
- влаштування компромісів і балансування інтересів;
- узаконення компромісів у формі державної політики;
- нав'язування цих компромісів.

Лобізм, використання сили груп інтересів, вплив через грошовий чинник, стимулювання престижу, інформаційний тиск, задіяння ЗМІ, зв'язки з урядовцями, бюрократичні перешкоди тощо – все це безкінечний процес вироблення і впровадження політики, який, можливо, не дуже репрезентований (видимий), більш латентний, але могутній за впливом. Постійний дуалізм (як лобізм) взаємостосунків між лідерами груп інтересів і офіційними розробниками політики (передусім законодавцями) та їхня ротація, між членами груп інтересів і тими, хто ними офіційно керує, і, нарешті, результат політики – впровадження, доопрацювання, відторгнення (повернення, згідно зі схемою, назад).

Загалом **вплив політики** виявляється у двох аспектах:

- 1) **результати політики** – реальні результати, досягнуті через діяльність державних інституцій у процесі реалізації напряму державної політики;
- 2) **наслідки політики** – очікувані/неочікувані кінцеві результати діяльності/бездіяльності державних інституцій.

У політологічній літературі **процес вироблення і впровадження державної політики** має декілька специфічних рис: *державна політика* – результат діяльності груп-інтересів, *вироблення політики* – арена боротьби (змагання) груп інтересів, груп впливу і тиску, а *розробники політики* – посередники у виборі між конфліктуєчими групами інтересів

Політичне середовище має два аспекти – зовнішній фон відносно даної політичної системи та внутрішній – внутрішня структура політичної системи, організаційна. Стосовно цих аспектів можна говорити: зовнішнє та внутрішнє середовища.

Політичний аналіз повинен бути спрямований на ідентифікацію **стейкхолдерів** – всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі «пайовиками» процесу політики, тому що вони мають «пай» – з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Організації та адміністративна поведінка. Корпоративізм як складник середовища аналізу політики

Продуктивне середовище організації утворюють:

- організаційна культура;
- мотивація поведінки персоналу, а також збалансованість інтересів організації та її працівників, правильне формування робочих команд;
- формування каналів обміну інформацією;
- здатність адаптуватись до змін.

Серед підходів до ефективності організації Г.Бухарт виокремлює теорію організацій, згідно з якою організація є достатньо закритою системою. «Однак внаслідок взаємодії з зовнішнім середовищем засоби і цілі організації зазнають змін. Зовнішні й внутрішні фактори роблять організаційну систему динамічною». Ситуація, яка дуже швидко змінюється, потребує від організації нових стратегій, що можливо лише за умови контролю за зовнішнім середовищем та своєчасної реакції організації на зміни.

У державному управлінні організаційне середовище набуває рис адміністративної системи, центром якої є бюрократична система – бюрократична організація (рис. 1.1)



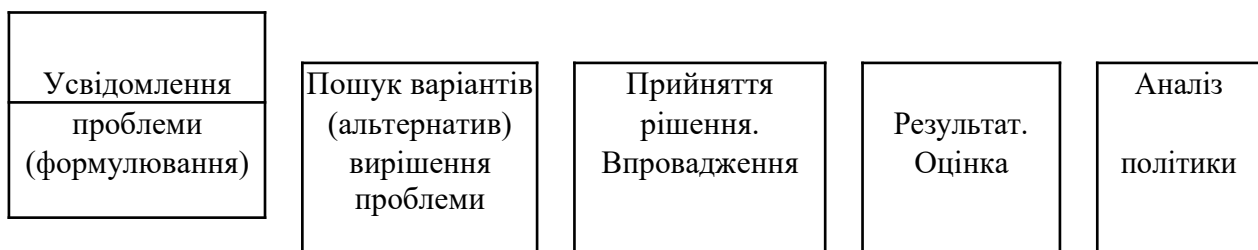
Рис. 1.1 Загальна схема зовнішнього середовища адміністративної системи і бюрократії

Фактично організаційна культура (або назвемо її культурою робочої обстановки) у кулуарах органів державної влади значною мірою ґрунтується на рівні політичної культури соціуму, якщо, звичайно, вона не має характер замкнутої, так би мовити ізоляційної культури. Під організаційною культурою розуміється система загальних традицій, цінностей, символів, переконань, формальних та неформальних правил поведінки членів організації, що склалися історично та витримали перебіг часу. Культура, зазвичай, виробляється як у процесі взаємодії членів організації, так і під впливом соціального й ділового оточення, національно-державного та етнічного факторів, менталітету. Організаційна культура, подібно до політичної, відіграє як стримуючу роль, так і еволюційну, через природний вплив навколишнього середовища організації. Оскільки організаційна культура складається з самостійних компонент, тобто субкультур певних напрямків діяльності соціальних груп, то ми можемо говорити про управлінську культуру, культуру взаємовідносин, культуру ділового спілкування.

Тема 1.3. Державна політика як процес: проблеми, цілі, інструменти.

Симптоми проблемних ситуацій

Процес аналізу державної політики є замкненим циклом. Тобто заключний етап – оцінювання політики – фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (вирішення однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової проблеми), і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми.





Зворотній зв'язок

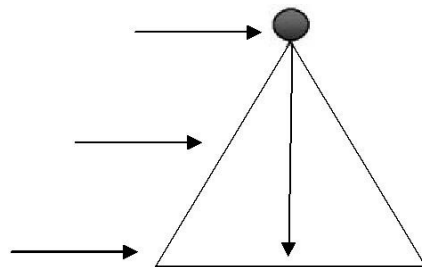
Загалом же узагальнений вигляд процесу аналізу державної політики є більш чи менш всеохопним. Розглянемо його поетапно докладніше.

Усвідомлення (формулювання) проблеми. Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже добре сформульована проблема – це на половину вирішена проблема. Спочатку суть і наслідки проблеми зрозумілі для обмеженого кола осіб (аналітичні центри, аналітики-експерти, що проводять дослідження, теоретики та творчо-аналітичні групи), які виявляють ознаки, тенденції, факти, що свідчать про зародження, розвиток чи існування проблеми. Існує своєрідна *піраміда суспільних проблем*, яка має таке схематичне зображення:

Маловідомі, погано зрозумілі,
суттєві

Нечіткі, відомі вузькому колу

Широковідомі, потребують деталізації



Визначення проблеми – це пошук *ядра* соціально-економічних, політичних, культурних та інших чинників проблеми. Цей процес подібний до **свердління** чи **буріння** – тобто поступове заглиблення, занурення у проблему шляхом проникнення крізь товщу поверхових фактів, знань, бачень тощо та подолання реальних і штучних перешкод. Глибина *занурення* зумовлена подальшими етапами аналізу і багато в чому залежить від здібностей, досвіду, інтуїції, чутливості та стратегічного мислення аналітика-експерта.

Відмітимо **п'ять** різнотривалих своєрідних **стадій** уваги до проблеми.

1. Пре проблема – незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, *нікчемність*.

2. Раптове відкриття – ентузіазм вирішення, ейфорія, *запальність*.

3. Усвідомлення вартості – фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми, *холодний душ*.

4. Поступове згасання інтересу – втрата громадського інтересу до проблеми через складність і вартість, *затухання*.

5. Пост проблема – мало уваги громадськості, відповідна програма, малоцікава діяльність інституцій, *байдужість*.

Слід зазначити, що до цих стадій не потрапляють проблеми, які впливають на значні соціальні групи (бідність) чи містять соціальні домовленості, що вигідні більшості або впливовій меншості і характеризуються відсутністю пов'язаних з проблемою подій.

Суттєвим елементом цього етапу аналізу є **вирішення проблеми з проблемної ситуації** – сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю. Окрема **проблема є складником проблемної ситуації**, і для перетворення у проблему її слід розглянути з погляду придатності для дій державних інституцій. Адже, якщо проблема не має ефективного й результативного вирішення, підтримки груп інтересів, тиску, лобіювання тощо, то вона не має перспектив для аналізу політики.

Проблеми завжди супроводжуються активним процесом **визнання й визначення**.

Все, що ми **визначаємо як проблеми**, ділиться на дві категорії:

- перешкоди для наших бажаних дій або цілей;
- образа нашому розумінню того, що означає правильне.

Стосовно визнання, то факт існування проблеми можна визначити за допомогою трьох складників:

– зміна загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо);

– сфокусована подія, яка належить до категорії «непередбачуваних подій», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію і яка може призвести до дій (офіційних чи неофіційних);

– нормальний зворотний зв'язок під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо.

Отже, після визнання проблеми, тобто усвідомлення реальності її існування (навіть латентно, невиразно), слід переходити до стадії визначення. Точніше, це одна стадія, що складається з двох частин. Початкова стадія визначення проблеми ґрунтується на відмінності між тим, що є нормою, і тим, що є проблемою. Тому проблема репрезентується як можливість для поліпшення існуючого стану речей (політики) шляхом творчого осмислення й початкова стадія вирішення проблеми ще до її остаточного виокремлення.

Загалом будь-яка перешкода бажаній дії чи цілі стає проблемою. Це стає можливим через усвідомлення образи того, що вважається справедливим чи пристойним. Тому визнання проблеми залежить від певного поєднання об'єктивних сполук та суб'єктивного сприйняття, які перетворюють ситуацію з *нормальної* на таку, що заважає чи ображає.

Підкреслимо, що визначення проблеми у сфері державної політики – це визначення суспільних проблем, які потребують владного реагування.

Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є існуюча державна політика.

Узагальнюючи матеріал щодо усвідомлення проблеми наголосимо, що проблема, придатна для аналізу державної політики – ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади. Назвемо декілька причин важливості процесу усвідомлення (визначення, формулювання) проблеми.

Суспільні проблеми виникають у вигляді тенденцій, ознак, натяків, фактів та ін., що не дає можливості їх швидко й легко вирішити. Таку ситуацію ще називають неусвідомлюваними сигналами занепокоєння, первинними ознаками напруження в системі, розчаруваннями, нервуванням тощо. На даному етапі особливо важливим є відчуття невдоволення, інформаційних негараздів та увага до *сфокусованих подій* як виразників негативних тенденцій (досить часто ці ознаки виявляються через порівняння умов де-факто до *стандартів* – як має бути).

Зважаючи на те, що владні рішення є реакцією (відповіддю) на проблему, сам характер і форма проблеми глибоко впливають на сутність цієї відповіді. Процес виокремлення, локалізації, визначення, структурування проблеми зумовлює реалії державно-політичного рішення, і тому професійні аналітики досить часто кардинально впливають на процес визначення проблеми. На цій стадії завданням аналітика є формулювання проблеми для чіткого розуміння її замовником і можливості її *виміряти*, адже процес формулювання проблеми має жорсткий соціо-психологічний вимір.

Важливим складником процесу визначення проблеми є з'ясування позиції різних індивідів, зацікавлених груп, груп інтересів, груп тиску, причетних до неї, які вбачають свій інтерес, мають владу, ресурси, силу й інші чинники впливу на процес прийняття рішень. Успішність виявлення впливу зацікавлених груп прямо пропорційно залежить від відкритості та прозорості процесу політики загалом і процесу вироблення державної політики зокрема.

З-поміж наявних і можливих **підходів до процесу усвідомлення проблеми** виділимо ті, що є пріоритетними для аналізу державної політики.

Підхід Я.Потера передбачає визначення:

Хто? Основні дійові особи: зацікавлені групи або окремі особи, залучені до проблеми, й ті, хто найбільше зазнає впливу.

Що? Як виникла проблема? Тривалість її виникла нещодавно чи є довготривалою.

Де? Межі проблеми: на яку частину країни це впливає?

Підхід Л.Пала за факторами масштабу зображено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Фактор	Ключове питання, що потребує відповіді
Причиновість	Визначення причин виникнення проблемної ситуації: результат індивідуальних рішень чи поза компетенцією окремих індивідів.
Жорсткість	Відсоток населення, причетний до проблеми чи ймовірно причетний.
Чисельність	Широта впливу та які визначальні елементи цього впливу щодо

	всього населення.
Новизна	Проблема нова, передбачена чи повторна.

Отже, методичні підходи до процесу усвідомлення проблеми репрезентують широкий методологічний спектр і сприяють виробленню плюралітичності та утвердженню науково обґрунтованої системи дослідження державної політики.

Аналітичні методи конкретизації проблеми. Виділимо аналітичні технології для конкретизації (розосередження) проблеми у вигляді окремих деталей, які допомагають пошукові най адекватнішої відповіді на посталу проблему. Визначають такі аналітичні методи конкретизації проблеми: *класифікаційний аналіз, аналіз припущень, ієрархічний аналіз, синектичний аналіз.*

Основою цієї **класифікації** є ґрунтування методів на евристичному визначенні проблеми, тобто на постійному процесі формулювання проблеми (спрощення термінології). Слід зазначити, що класифікаційний аналіз в аналізі політики відіграє роль засобу очищення поняття. Також за допомогою класифікаційного аналізу можна виокремити явища і факти, тобто він є гарантією структурування суспільної проблеми відповідно до ситуації й логіки дотримання процедурних правил.

Дуже корисним для структурування проблеми є **аналіз припущень**, завдяки сприянню аналізу суперечливих припущень щодо проблеми, ідентифікації й оцінці або відкиданню чи синтезу їх. Також аналіз припущень сприяє:

- урівноваженню домінуючих перспектив у ключових чинниках;
- унеможливленню систематичного розгляду альтернативних підходів до суспільно-політичної проблеми;
- урівноваженню інституційних переваг підрозділів державних інституцій чи субуряду (наприклад, тіньовий кабінет);
- стабілізує тенденції до переважного оцінювання підходів щодо вирішення проблеми за поверховими характеристиками (логічна послідовність) замість основних припущень.

Основні правила та вимоги до класифікаційних категорій наведено у табл.1.2.

Таблиця 1.2.

Правило	Вимоги до класифікаційних категорій
Доречність	Категорії мають відповідати суті проблемної ситуації: аналітик повинен спочатку чітко визначити суспільно-політичну проблему, потім зібрати факти щодо неї. Найпродуктивнішим шляхом класифікації є визначення відсутності (наявності типів необхідних) потрібних елементів для розширення можливостей вирішення проблеми.
Вичерпність	Категорії мають охоплювати кожен тип явища, пов'язаного з проблемною ситуацією (кожен тип одиниць).

Винятковість	Категорії мають бути взаємо заперечними.
Послідовність	Кожна категорія чи субкатегорія має ґрунтуватися на єдиному класифікаційному принципі.
Ієрархічні відмінності	Категорії та субкатегорії мають чітко розмежовуватись. (Важливо не допускати переходу висновків з одного рівня на інший).

Надзвичайна доречність цього аналізу припущень викликана неможливістю досягнення консенсусу (конфлікт) між аналітиками політики, творцями рішень та іншими суб'єктами процесу політики щодо формулювання проблеми.

Ієрархічний аналіз, пов'язаний з проблемою причинності (причинно-наслідкові зв'язки), дає змогу побудувати ієрархічну послідовність трьох випадків.

Можливі – незначні, але здатні стати причиною *руйнування сподівань*.

Ймовірні – можливі, але їх зв'язок важко довести.

Дієві – наявність відомих взаємовідносин між випадками (причинний зв'язок).

Специфіка ієрархічного аналізу в його недостатній точності, оскільки тут велике значення має випадковість, але через можливість систематизувати значну кількість випадків у концептуальних рамках він є доцільно-доречним для процесу усвідомлення проблеми в ході аналізу державної політики.

Щодо значення **синектичного аналізу** для структурування проблем, то він допомагає проаналізувати погано структуровані проблеми. Основою його є здатність усвідомлення однакових або подібних зв'язків між проблемами (перетворення відомого на невідоме, і навпаки), що суттєво збільшує можливості для вирішення проблеми. Тобто йде пошук подібності взаємозв'язків між двома і більше проблемними ситуаціями (застосування минулого досвіду для дослідження й вирішення проблем сьогодення *старі* проблеми є потенційним засобом вирішення нових, оскільки нові проблеми досить часто виявляються видозміненими старими).

У процесі **структурування проблем аналітики** змушені *придушувати* власні упередження й пріоритети (амбіції, інтереси тощо) через необхідність створення концептуальних рамок. Адже аналіз (справжній) – це *занурення*, участь у проблемі. Тобто власні вигоди й переконання стають другорядними й незначними через концептуальну спрямованість процесу структурування проблем.

Цілі політики – це те, чого дана політика намагається досягти, що визначає її наміри й спрямованість. **Ціль** є «зовнішньою» щодо аналізованої проблеми і ґрунтується на суспільних цінностях.

Для формулювання адекватної цілі слід дати відповідь на запитання: **Навіщо вирішувати проблему? Які суспільні цінності «підтримає» вирішення проблеми?**

Цілі політики повинні носити зовнішній характер стосовно проблеми (не може бути метою політики - вирішення проблеми), цілі формулюються з

урахуванням суспільних цінностей.

Цілі і ресурси політики знаходяться у тісному взаємозв'язку, тобто існує взаємозалежність цілей і ресурсів політики.

Фундаментальні цілі державної політики, як правило, фіксуються в спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах.

Загалом **цілі політики** класифікуються за двома великими групами:

головні (самостійні) цілі – цінності, які суспільство зберігає й гарантує заради них самих. Сюди належать: людська гідність, справедливість, ефективність самоусвідомлення та самореалізації, моральність тощо;

інструментальні цілі – умови, які полегшують досягнення головних (самостійних) цілей. Їх часто називають обмеженнями через належність до них таких категорій, як здійсненість політики і наявність бюджетних коштів та необхідність дотримуватися певних умов адміністрування.

Приклади цілей державної політики, що визначають роль органів влади в економіці:

- забезпечення ефективного функціонування економіки;
- перерозподіл благ і доходів;
- стабілізація;
- забезпечення економічного зростання.

Приклади завдань у сфері інвестиційної політики:

- удосконалення законодавчої бази з метою створення сприятливих умов для збільшення обсягів інвестицій в економіку;
- висвітлення інвестиційної діяльності на міжнародних форумах, семінарах, конференціях, виставках й ярмарках;
- створення інформаційної бази інноваційно-інвестиційних проектів промислових підприємств;
- удосконалення нормативно-правових актів у частині висновку й виконання договорів підряду (субпідряду) на капітальне будівництво, а також укладання й виконання договорів підряду на капітальне будівництво при участі іноземних суб'єктів господарювання;
- удосконалення порядку прийняття в експлуатацію нових об'єктів;
- удосконалення державних будівельних норм;
- спрощення процедур дозволу й комплексної державної експертизи проектів будівництва;
- гармонізація системи технічного регулювання в будівництві з відповідними міжнародними нормами й стандартами.

Нечіткість формулювання цілей є звичайним явищем на початку аналізу політики, що пояснюється двома причинами такої ситуації:

- замовник не хоче або не може (зважаючи на певні міркування) назвати справжні, реальні цілі аналізу, постійно перебуваючи в певному контексті політики (тиск *політичної доцільності*), що зумовлює певну тактичну поведінку та спосіб життя;
- невизначеність цілей, оптимальних для конкретного напрямку

державної політики, через погану структурованість або неструктурованість суспільних проблем. Тому визначення конкретних, чітких і недвозначних цілей можливе після надання замовникові докладного опису проблемної ситуації.

Інструменти політики – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади при їхньому застосуванні (тобто ступеня обов'язковості їхньої дії):

- примусові інструменти (регулятори й обмеження поведінки, обумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки);
- змішані інструменти (податки й збори, субсидії, інформація й стимули);
- «добровільні» інструменти (частково ринки; родина й комуна).

У Господарському кодексі України, наприклад, як *інструменти* регуляторного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання розглядаються:

- державне замовлення;
- ліцензування, патентування, квотування;
- сертифікація й стандартизація;
- застосування нормативів і лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- надання інвестиційних, податкових й інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій і субсидій.

Проміжне положення між завданнями й інструментами політики займають **заходи/міри політики** – це подальша конкретизація цілей і завдань. Захід – це те, що треба зробити (тобто який інструмент застосувати або яку дію розпочати) для досягнення поставлених цілей і завдань.

Приклади заходів у сфері інвестиційної політики:

- розробити законодавчі акти щодо стимулювання інвестиційної діяльності, створення сприятливих умов для збільшення обсягів інвестицій в економіку;
- забезпечити спрямування частини коштів, що надходять від приватизації, на інноваційне інвестування підприємств;
- забезпечити проведення міжнародних форумів, семінарів, конференцій, виставок й ярмарків з питань інвестиційної діяльності з метою поліпшення інвестиційного іміджу держави;
- розробити щорічний каталог інноваційно-інвестиційних проектів промислових підприємств;
- розробити державні будівельні норми містобудування, планування й забудова населених пунктів.

Тема 1.4 Порядок денний: формулювання альтернатив та ухвалення рішень.

Встановлення порядку денного. Це етап пропозицій, вивчення й оцінювання різних варіантів вирішення проблеми. Передусім увага концентрується на обговоренні самої природи проблеми, її обсязі та потенційній небезпеці, яку вона створює, і філософському обґрунтуванні владної дії щодо цієї проблеми. Ключовим моментом для проблеми є визначення центру її вирішення, яким може бути державний чи приватний сектор. Якщо ж проблема вирішується винятково владним рішенням, то обговорюється набір управлінських інструментів, створення фондів, стягнення податків, заходів регулювання тощо.

Формулювання альтернатив. Слід сформулювати варіанти або альтернативи вирішення суспільної проблеми.

Спершу визначимо можливі **ресурсні центри, які допомагають ідентифікувати альтернативи:**

- структури державних інституцій та адміністративних установ, які спільно із замовленням аналізу можуть визначати базові альтернатив;
- персонал адміністративної установи, діяльність якої безпосередньо чи опосередковано пов'язана з проведенням аналізованої політики;
- індивіди та групи поза державними інституціями, громадяни й недержавні організації, групи інтересів, ЗМІ;
- аналогічні підходи інших установ до подібної проблеми, які також можуть бути досліджені через зустрічі фахівців, конференції, публікації, семінари, спеціальні групи інтересів тощо;
- варіації однієї й тієї самої альтернативи, які можуть утворитися в результаті її *розширення* або *стиснення*;
- комбінації окремих альтернатив, які можуть бути визначені як нові альтернативи;
- *брейн-стормінг*, як поширений та дієвий метод для альтернатив-стратегій;
- сам процес аналізу, під час якого можуть з'явитися нові варіанти та ідеї, здатні нівелювати очевидні й латентні слабкості базових альтернатив;
- пілотні програми-проекти нових підходів, які здійснюються до початку повномасштабного впровадження;
- ґрунтовне обмірковування – осмислення-усвідомлення проблеми.

Загалом же **альтернатива** – це набір конкретних чітких, зрозумілих, грамотних дій, *виписаних* з уникненням абстрактних узагальнень. При формулювання альтернатив слід спиратися на ключовий критерій: **рівноцінність**. Тобто альтернативи мають бути рівноцінними між собою.

Правильно визначити варіанти політики означає описати різні підходи до розв'язання проблеми, а не описати кілька заходів, що разом становлять один підхід. Тобто в аналізі політики варіанти – це взаємовиключні підходи до проблеми. Якщо обирається один варіант, то решта відкидаються. Іноді аналітики-початківці помилково розглядають низку заходів, що їх слід здійснити для завершення певного напрямку дій, як окремі варіанти

розв'язання проблеми.

Інша типова помилка при формулюванні альтернативних варіантів – неузгодженість пропонованих варіантів з формулюванням проблеми, яку завдяки їм треба розв'язати. Для запобігання цій помилці варто спробувати дати відповідь на таке запитання: а яка саме проблема буде розв'язана, якщо цей варіант буде впроваджено? Якщо варіант сформульовано коректно, тоді відповідь на це питання має збігатися з формулюванням проблеми. Мало того, відповіді за всіма альтернативами мають збігатися одна з одною та з формулюванням проблеми. Якщо ж відповіді розбіжні, це є ознакою першої помилки – коли запропоновані варіанти розв'язують лише окремі аспекти проблеми, тобто вони є насправді заходами, а не альтернативними варіантами.

Щодо кількості сформульованих альтернатив, то мінімальною кількістю є два варіанти і максимальною, як свідчить практика – сім. Зазвичай альтернативних варіантів доречно пропонувати в межах трьох-п'яти; серед них обов'язкова наявність «нульового» варіанта («нічого не змінювати»), що практично означає бездію або не вдавання до нових дій – якщо якась політика в цьому напрямку здійснювалася раніше. Наявність такого варіанта є обов'язковою, адже в результаті аналізу може з'ясуватися, що за даних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади тільки погіршать ситуацію (може, тому, що влада своїми помилковими діями сама створила проблему).

Опис кожного варіанта має починатися його назвою і містити таку інформацію:

а) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає з назви, адже інколи самої назви достатньо для з'ясування передбачених цим варіантом дій);

б) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід – якщо можлива грошова оцінка результатів);

в) потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів на проведення політики; якщо це можливо, оцінка витрат – грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів.

Правила формування альтернатив політики для уникнення протистояння і конфронтації, досягнення компромісу:

- Не варто шукати домінуючий чи найдосконаліший варіант політики – універсальну альтернативу. Мало ймовірно, що якийсь один варіант буде ідеально придатним для всіх цілей, охоплюватиме всі сторони й аспекти проблеми, яку слід вирішити. Найкращий варіант досить рідко буває домінуючим і очевидним з першого погляду.

- Недоцільно створювати штучне протиставлення варіанта, якому ви протегуєте, лобіюєте, з вигаданими, сфабрикованими (бутафорськими, фіктивними) непривабливими варіантами. (Створення штучних умов для підкреслення ваги одного варіанта майже завжди має зворотний ефект дії, не відповідає основоположним принципам аналізу політики). Загальною нормою

для цього правила є: неоднозначна реальність краще, ніж штучна визначеність, тобто краще мати багато творчого хаосу (сам процес аналізу політики), ніж упорядкованої імітації діяльності. Найкраще запропонувати справді найвдаліший варіант (хоча й уже відомий) альтернативи.

- Не варто вибирати пріоритетної (домінуюче-привабливої, фаворитної) альтернативи до того моменту, поки не зробили оцінку всіх можливих варіантів досягнення визначених цілей. (Досить поширеним явищем є упереджене, зарозуміле відкидання альтернатив ще до того, як вони були по-справжньому оцінені). Слід бути об'єктивним при оцінці кожної альтернативи й максимальні зусилля вкладати в процес аналізу, а в конкретні поради-рекомендації лише залишки.

- Альтернативи мають відповідати змістові **поняття альтернатива**, тобто бути взаємовиключними. (Альтернативи не є такими, якщо вони взаємодоповнюють одна одну). Окрім цього, завжди існує нескінченна кількість можливих варіантів альтернатив, що є небезпекою концентрації уваги виключно на процесі. Альтернативи мають створювати справжні варіанти вибору.

- Необхідно уникати альтернатив під загальною назвою **робіть усе**, або **кухонних альтернатив**. Оскільки це нездійснений варіант, то треба з'ясувати справжні наміри, *підтекст* такого варіанта: обмеження, бюджетні, адміністративні та політичні ресурси.

- При формулюванні альтернатив слід завжди йти **від абстрактного до конкретного**. Альтернатива подається в *розгорнутому вигляді*, тобто є прозорою і *обчисленою*.

- До переліку альтернатив слід обов'язково вносити альтернативу **статус-кво**, тобто таку, що не передбачає ніяких змін. Застереженням до обстоювання альтернатив статус-кво є можливість звинувачення аналітика-експерта й замовника в бездіяльності чи консерватизмі. Тому важливим є аналіз цього варіанта політики як альтернативи згідно з усіма процедурами, та оцінка можливості досягнення визначених цілей.

- Альтернативи повинні відповідати наявним ресурсам, в тому числі мати юридичні повноваження й контрольовані змінні. За відсутності необхідних ресурсів, для впровадження альтернативи політики слід запропонувати схему дій для отримання цих ресурсів. Такий варіант найприйнятніший з огляду на матеріально-технічну й кадрову обмеженість, особливо в країнах з перехідною економікою.

До того ж існує «**пастка збиткового обстоювання**». До неї часто потрапляють аналітики-аматори, коли:

- замовник і аналітик швидко узгоджують природу проблеми та способи її вирішення (все є цілком зрозумілим і безпроблемним);

- аналітик не здатний надати поради-рекомендації, що вимагають від замовника прийняття складного чи непопулярного рішення (спрощення вирішення проблеми);

- аналітик залежить від одного джерела інформації (інформаційна обмеженість).

Вироблення набору альтернатив досить часто сприймається як закінчення аналітичного процесу, що є грубою помилкою аналітиків-початківців чи *аматорських* аналітичних структур. Важливим етапом процесу політики є узаконення проблеми або внесення її до порядку денного для ухвалення рішення. У цей час громадськість, політики та інші зацікавлені суспільні групи усвідомлюють необхідність розв'язання даної проблеми шляхом прийняття владного рішення. Процес встановлення порядку має таке схематичне зображення:

Системний порядок денний має переважно дискусійний характер, коли відбувається обговорення як першочергових, так і другорядних проблем. Інституційний містить конкретніший зміст: не всі проблеми широко обговорюються, привертається увага владних інституцій, і це є певна стадія активного (позитивного чи негативного) вирішення. Слід зазначити, що існує своєрідна конкуренція в боротьбі за право першочергової уваги з боку громадськості, а отже, і процес домінування статусу проблеми на шляху її внесення до порядку денного, що є специфічною перешкодою в процесі політики, бо, залежно від активності й структурованості лобістів, увага може зосереджуватися на другорядних цілях.

Для аналізу державної політики визначальне значення має порядок денний засідань уряду. Враховуючи досить широкий владний діапазон цілей, порядок денний є настільки широким, що охоплює всю сукупність пріоритетів.

На процес встановлення порядку денного впливають **структурні тиски**, адже кожна країна має свої специфічні історичні, економічні, політичні структурні умови існування. Так, наприклад, соціально-економічні чинники історичного розвитку України серйозно й глобально впливають на встановлення порядку денного державної політики.

Розглядаючи процес встановлення порядку денного, зосередимося на моделі, яка передає закономірності й випадковості цього процесу. Основним завданням моделі є спроба описати непередбачуваний вплив, швидкі ЗМІ і одночасно вимірювати консервативний, нормальний процес вироблення політики.

Згідно з моделлю, **процес політики** розглядається за трьома напрямками (потокami): **потік проблем, потік альтернатив, політичний потік**. Коли ці три напрями (потоки) зустрічаються в *котлі*, вони спільно відчиняють **вікно політики**, яке використовується для встановлення порядку денного. Якщо ж цього не вдається зробити, значить, дії були неправильними, і потоки прямуватимуть далі. Тобто, на відміну від попередньої складається з двох частин. Перша – потоків, тисків, тобто від фільтрування потоків і раціональної діяльності КМУ. Такий підхід повністю відповідає концепції урядової машини, яка формує оптимальну процедуру порядку денного.

Розглядаючи класичну схему формування порядку денного, зазначимо, що потік проблем існує постійно, і, як уже зазначалося під час характеристики

питань, пов'язаних із визначенням (структуруванням) проблеми, зважаючи на мігрування проблем, зменшення їх кількості не передбачається.

Потік альтернатив постійно перебуває в центрі уваги як аналітичних структур, так і громадськості. Інколи здається, що альтернатива існує ще задовго до визначення проблеми та визнання її наявності спільнотою. Досить частим явищем є пропозиції, рекомендації тощо стосовно вирішення проблем окремою групою тиску та велика втрата часу на переконання в існуванні проблеми й правильності вибору альтернативи її вирішення. Ця ситуація є можливою через: дійсне існування проблеми; пов'язаність властивостей проблеми з групою тиску; наявність альтернативи, запропонованої групою тиску (мета, бажання, зобов'язання і відповідальність).

Політичний потік охоплює деякі структурні тиски та інституційні процеси щодо зміни порядку денного, прикладом чого є вже згадувані вибори (наявний набір: новий уряд, комітети, групи тиску, лобювання тощо). Всі три потоки рухаються відносно незалежно і змішуються непередбачуваним чином, утворюючи *вікна* або можливості для встановлення порядку денного; цим можуть скористатися представники політичних сил: керівники груп тиску, політики, державні службовці, журналісти та інші – за умови певної нагоди. Тобто вибір оптимального часу (*дозрілого моменту*) є необхідною умовою для дієвого використання **вікна політики**.

Ця модель досить простою у поясненні та усвідомленні процесів установлення порядку денного, оскільки вона зачіпає два важливих питання для аналізу державної політики:

1. Як альтернативи-стратегії **потрапляють** до порядку денного?
2. Як вони звідти **зникають** (*випадають*)?

Проблеми потрапляють до порядку денного завдяки:

- Підтримці макроструктурного рівня сил, які чинять тиск на державну інституцію через конкретизацію проблеми чи їх сукупності. Слід зазначити, що великі сили концептуально не визначають проблеми, а лише чинять (створюють) тиск, запускають механізм встановлення порядку денного за умови певного збігу обставин, тобто вирішальне значення має концептуальне визначення стосовно проблеми.

- Простій інерції. Діючий напрям політики досить важко скасувати чи нівелювати, адже фінансові зобов'язання та інші ресурсні показники забезпечують існування політики та, відповідно, посади й статус в суспільстві тих, хто задіяний у ній. Офіційні суспільні інститути, організовані для впровадження політики чи програми в життя, беручись за нову програму або пункт порядку денного, не здатні ефективно її вирішити чи запропонувати досконаліший спосіб її розгляду.

- Згоді учасників процесу політики щодо належної якості чинної політики, тобто визнання політики як *нормальної й необхідної*.

Зникнення (*випадання*) проблеми з порядку денного, за словами канадського дослідника Л.Пала є «дзеркальним відображенням того, чому вона залишається в ньому». Зникнення проблеми також можливе завдяки втраті

інтересу чи стимулів до неї основних політичних сил або нівеляції цих сил як політичних гравців, тобто вона перестає бути актуальною через *достатню* кількість рішень. Крім того, проблема може здаватися вирішеною – голослівне, декларативне порушення проблеми на високому рівні (*відкриття клапана чи випускання пару*) без подальшого внесення реальної альтернативи-стратегії до порядку денного. Тобто запланована бездія як напрям політики. Втрата статусу порядку денного відбувається, коли *вирішено*: не приймати нормативно-правовий акт або нічого не робити для вирішення проблеми. Нарешті, аналітики можуть контролювати процес злиття політичних потоків і запропонувати нові способи усвідомлення старих проблем. Таким чином, процес установа порядку денного має свої позитивні й негативні якості та риси.

Тема 1.5. Впровадження, оцінювання і моніторинг державної політики.

Чинники впливу на впровадження політики. Політика не впроваджується сама по собі, навіть найпростіша вимагає багатьох зусиль для впровадження. Впровадження державної політики є складним процесом, триває роками, на різних етапах до нього залучаються різні групи акторів політики провадження державної політики. Якість впровадження допомагає визначити якість самої державної політики. Зараз все більше уваги приділяється:

- зв'язку між успішним впровадженням та формулюванням державної політики;
- необхідності оцінити реалістичність впровадження державної політики з адміністративної точки зору ще на етапі розробки;
- тісному співробітництву між розробниками державної політики і програми та виконавцями на місцях допоможе легше визначити ресурсні потреби та формат програми;
- необхідності взаємодії та переговорів між «гравцями» (учасниками), залученими до виконання.

Фаза втілення в життя – це найвідповідальніший акт усього процесу політики. Адже не кожне прийняте рішення зрештою втілюється. На практиці досить частим явищем є проблема прийняття політики без чіткого узгодження її цілей. У зв'язку з цим «втілення в життя не може бути успішним чи невдалим, якщо не порівнювати його з поставленою метою». Загалом на успішне втілення державної політики рішуче впливають три основних чинники:

- логіка політики;
- природна співпраця;
- кадрове забезпечення процесу втілення.

Прихильники державного управління традиційно вважають, що **впровадження політики** – це виключно сфера обов'язків бюрократичних структур. Був час, коли це розглядали як неполітичний процес здійснення державної політики, що її було *розроблено* деінде. Сьогодні, для нас є цілком

очевидним, що управлінці залучені на всіх етапах процесу розробки політики, а політичні реалії просочують усі ці етапи. Отже, після ухвалення політики рідкісні нові закони чи укази є такими, що втілюються самі собою чи автоматично. Натомість, виявляється, що управлінці продовжують працювати з усіма зацікавленими сторонами над удосконаленням цієї політики. А в цьому процесі можуть відбуватися суттєві зміни як у бік посилення, ослаблення, або й приховування спочатку ухваленої політики.

Ми обговоримо кілька умов для результативного впровадження політики. По-перше, важливо думати про етап впровадження під час процесу розробки політики. Якщо починати думати про успішне впровадження лише після ухвалення нової політики, то дуже вірогідно, що ця політика буде приречена на поразку. По-друге, цілі і завдання політики мають бути чітко визначеними і послідовними, інакше управлінці не будуть знати, що від них очікують. По-третє, для впровадження політики має бути визначено установу, яка схвально ставиться до цілей політики і має необхідну організаційну структуру, матеріальні та людські ресурси, процедури і підтримку, для її успішного здійснення. По-четверте, ця установа повинна мати відповідне управлінське і політичне керівництво. І, по-п'яте, пріоритети влади і самої установи при цьому не повинні змінюватися.

Існує два типи державного управління: *застаріле* і *нове*. Прихильники першого вважали кращим для всієї системи управління наявність досвіду і знань. Створення організаційних структур, бюджету організації, методів роботи тощо вважалося головним для досягнення поставленої цілі. Суспільна дійсність спонукала зосередитися й на причинах вибору політики, оцінювання та аналізу політики. *Нове* державне управління відмовилося від розмежування управління й політики. Прихильники цього напрямку вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на втілення напрямку політики в життя. «Нове управління державними органами ставить собі за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше та економніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх».

Щодо єдиних принципів державного управління для держав-членів Європейського Союзу, то вони ґрунтуються на Європейському адміністративному просторі (ЄАП). ЄАП складається зі спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності.

Узгодження та гармонізація стандартів державного управління не означає уніфікації систем і засад державного управління в країнах ЄС. Варто наголосити, що національні системи державного управління, незалежно від свого устрою, повинні визнавати й дотримуватися стандартів, однакових для держав-членів ЄС. Спільними принципами державного управління для країн Західної Європи є:

- надійність і можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість і прозорість;
- звітність;

- ефективність і результативність.

Інструменти здійснення державної політики. Вибір інструментів впровадження.

Інструменти державної політики – це специфічні засоби, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Саме тому їх слід аналізувати як один з головних чинників вироблення та впровадження ефективної політики.

- Логіка інструментів.
- Вплив на поведінку.
- Вплив на ставлення.
- Вплив на інституції або правила.
- Чинники та детектори.
- Пряма та непряма дія.
- Міра примусу.

Визначення переліку та класифікація інструментів, які має (вибирає) влада для здійснення відповідного курсу політики є актуальним і важливим для впровадження політики в життя. Адже вибір інструментів політики й управління зі своєї шкали «низький-високий ступінь примусу» і є однією з визначальних ознак класифікаційного підходу до аналізу державної політики.

Загалом розрізняють чотири види основних інструментів:

- інформаційний (збирання, зберігання, надання інформації із застереженнями й консультуванням);
- фінансовий (економічні важелі впливу);
- владний (влада, повноваження, здатність держави забороняти і дозволяти);
- структурний (використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя).

Водночас класифікаційний підхід сприяє розумінню суті державної політики й допомагає бути осторонь безпосереднього примусу (розподіл суспільних цінностей органами влади) як основи політики.

Існують інші схеми класифікації інструментів, наприклад, на основі ідеї «втручальності»; на основі поділу інструментів на сім класів: пряме постачання, субсидія, податок, контракт, повноваження, регулювання, спонукання.

Загалом розрізняють чотири головні ресурси інструментів, які застосовуються як засоби виявлення і виконання: центральність, фінансові ресурси, владні повноваження, організація.

Ці ресурси входять до своєї шкали «меню» інструментів, з якого розробники політики мають можливість вибирати для найефективнішого впровадження її в життя. В основі принципу відбору покладено два критерії:

- технічна ефективність як своєрідна альтернатива найменших витрат;
- політична ефективність – підтримка політичною більшістю відповідного напрямку політики та інструментів для її впровадження.

Набір інструментів державної політики можна розташувати у вигляді

шкали (**шкали інструментів**), починаючи від **низького** (добровільність) до **високого** (силові методи) **рівня примусу**. Оптимальним буде поділ їх на чотири групи (поділ умовний і не виключає взаємо переходу інструментів). Зазначені групи зображено у табл. 1.3.

Таблиця 1.3.

Низький	0	Високий	
Інформування (загальне, цілеспрямоване)	Видатки Добровільні Пожертвування	Законои, Укази Регулювання	Інформаційний тиск Державно-приватні Підприємства
Переконання (спонукання, підказка, нормативи)	Гранти (внутрішні, зовнішні) Субсидії (прямі, підоймові)	(визнання, уповноваження, обмеження) Саморегулювання	Антимонопоольна Діяльність Антиінфляційна діяльність
Пропаганда Агітація Реклама	Кредити, позички, Застави Винагороди	Стандарти (екологічні, добробут тощо) Програми	Соціальний захист Приватизація реприватизація, Націоналізація
Запити (опитування, спеціальні комісії,	Страховання Інвестиції	Приватизація	Адміністративний контроль за цінами

Вибір інструментів:

Критерії:

Правові:

- внутрішнє право
- ЄС
- міжнародне

Ефективність:

- вартість
- процес

Результативність:

- вплив

Процес:

- прозорість
- консультації
- конфіденційність
- ширина
- традиції
- спадщина
- усталена практика
- можливість реалізації.

Системний вплив інструментів. Розробка політики має вплив не лише через свої інструменти, вона формує соціальні та політичні процеси, наприклад:

- участь громадськості;
- впевненість в своїх силах;
- конституційні норми;

- спроможність;
- прозорість.

Визначення оцінювання. Основні види оцінювання. Здобуття знань стосовно наслідків політики часто називають оцінюванням політики.

Оцінювання – завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються дізнатись, чи реалізує політика заявлені цілі політики; яким коштом; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики.

Оцінювання – систематична оцінка операцій та/ або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики (К. Вайс).

Критерій, який дозволяє відокремити оцінювання від інших видів досліджень, є не його предмет чи метод, а наміри і цілі, з якими воно проводиться.

Спільна риса оцінювання й інших видів досліджень – мета:

а) описати явище; б) з'ясувати зв'язки між змінними; в) простежити причинно-наслідкові зв'язки між змінними.

Відмінні риси:

а) корисність: результати оцінювання потрібні для подальшого використання; б) питання – похідні програми: питання в оцінюванні впливають із проблем політики, що оцінюється; в) порівняльний характер результатів: під час оцінювання порівнюється «те, що ми маємо» з тим, що «повинно бути»; г) визначення заходів: оцінювання здійснюється під час реалізації визначеного плану заходів, коли головною метою є виконання програми; д) конфлікт ролей: часто виникає конфлікт між виконавцями програми та оцінювачами.

Можна виділити вісім основних проблем оцінювання (Еверт Ведунг):

1. *Проблема мети:* для яких загальних цілей починається оцінювання?
2. *Проблема організації* (оцінювача): хто повинен здійснювати оцінювання і як воно буде організовано?
3. *Проблема аналізу дій:* як описати те, що оцінюється (тобто, політику, окремі програми й заходи) і чим є оцінювання – тільки інструментом або самодостатнім елементом?
4. *Проблема перетворення:* у чому укладається діяльність у проміжку між офіційним початком дій по реалізації політики й остаточних результатів, з урахуванням всіх впливів?
5. *Проблема результатів:* що є продуктом політики й наслідками? (миттєвими, проміжними, довгостроковими)?
6. *Проблема впливів:* які *непередбачувані фактори* в сукупності з діяльністю по реалізації політики пояснюють її результати?
7. *Проблема критерію:* за якими критеріями, на основі яких цінностей повинні оцінюватися переваги й успішність діяльності?

8. *Проблема корисності*: як будуть використовуватись результати оцінювання?

Оцінюватись можуть державна політика в цілому, окремі її напрями і заходи, різноманітні програми і проекти та їхні окремі компоненти.

Від моменту, коли оцінювання було визначено як окремий вид діяльності (30-ті роки минулого століття) до 70-х років оцінювались в основному результати або наслідки політики і програм. На сьогоднішній момент оцінюються практично всі елементи *процесу політики*.

Категорії оцінювання:

- 1) кількісне і якісне оцінювання;
- 2) формувальне і підсумкове оцінювання.

Метою формульованого оцінювання є одержання інформації, яка забезпечує зворотній зв'язок у процесі розробки (формування) навчальних програм і допомагає зробити їх кращими.

Класифікація видів оцінювання зображено у табл.1.4.

Таблиця 1.4.

Оцінювання потреб	Оцінювання процесу	Оцінювання впливу	Оцінювання ефективності і результативності
Населення, на яке спрямована політика Поточні потреби Майбутні потреби Потреби в ресурсах	Зусилля персоналу Механізми надання допомоги Інформаційні системи	Бажані результати Неочікувані результати Пояснення результатів	Відношення вигід до витрат Витрати і результативність

Підсумкове оцінювання здійснюється після того, як формування програми завершено.

Моделі оцінювання:

- 1) орієнтована на цілі (дослідження ефективності і результативності);
- 2) орієнтована на рішення;
- 3) орієнтована на користувача;
- 4) орієнтована на практичне застосування;
- 5) оцінювання спільними зусиллями.

Підготовка до оцінювання. Створення передумов для оцінювання потребує витрат. Підготовка до оцінювання може затримати втілення політики.

Варто відповісти на ряд питань: 1) чи впливатимуть результати оцінювання на майбутні рішення? 2) чи є необхідний персонал з достатньою кваліфікацією? 3) чи завершиться оцінювання достатньо швидко, щоб його результати вплинули на рішення? 4) чи можна довіряти результатам оцінювання?

Оцінювання потреб, процесу, впливів і наслідків політики. Згідно підходу Веймара-Вайнінга, оцінювання наслідків політики має ґрунтуватися на

концепції готовності платити. Вигоди – це максимальна сума грошей, яку люди готові сплачувати, щоб одержати бажані наслідки. Витрати – максимальна сума, яку люди готові сплачувати, щоб уникнути небажаних наслідків.

Тут можливі три ситуації: 1) оцінювання на ефективних ринках; 2) оцінювання на викривлених ринках; 3) оцінювання на вторинних ринках.

При оцінюванні наслідків політики (як і при оцінюванні інших складових процесу політики) використовується підхід «Три Е» – оцінювання економічності, ефективності та результативності політики (відповідні терміни англійською мовою починаються з літери Е – *economy, efficiency, effectiveness*).

При оцінюванні ефективності може використовуватись *аналіз вигід і витрат*.

Моніторинг (як відзначає К.Вайс) звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або спостережливих органів, відповідальними за визначення стандартів програми. Ці органи цікавляться тим, що відбувається в рамках програми (курсу дій), виходити з міркувань підзвітності.

Метою моніторингу найчастіше є одержання інформації:

(а) про те, якою мірою програма досягає цільової аудиторії, на яку вона орієнтована;

(б) про її відповідність попередньо ухваленим рішенням;

(в) про правильність використання фінансових коштів й інших ресурсів.

Звичайно до початку моніторингу повинні бути відомі певні стандарти:

- які категорії людей будуть обслуговуватися;
- які передбачаються види діяльності;
- яким чином передбачається використати фінансові кошти.

У процесі моніторингу результати програми порівнюються з еталонними значеннями цих параметрів. Якщо виявляються значні відхилення від стандартів, то їхньою причиною можуть бути:

(1) недоліки процесу реалізації проекту (реалізованого варіанта політики),

(2) те, що обраний варіант політики не відповідав життєвим реаліям.

Залежно від цього органи влади, відповідальні за обране напрямки політики, повинні:

(1) або скорегувати план реалізації програми,

(2) або провести повторний аналіз політики й переглянути або уточнити обраний варіант політики.

Відмінності між оцінюванням і моніторингом

Якщо розглядати оцінювання тільки процесу політики, то на практиці воно нагадує процедури моніторингу, але має й істотні відмінності (К.Вайс):

- моніторинг замовляється, як правило, організацією, що фінансує програму, або вищим за ієрархією органом влади з метою забезпечення керованості дій по реалізації політики, тоді як оцінювання процесу здійснюється в інтересах самої програми;

- оцінювання процесу носить більше систематизований характер, ніж

моніторинг, і ґрунтується більшою мірою на об'єктивних даних, ніж на інтуїтивних поглядах.

Тема 1.6. Цінності громадянського суспільства та демократичні чинники в творенні державної політики.

Чим менш розвиненим є суспільство, про що свідчить поширеність у ньому такого явища, як бідність, тим більше воно є залежним від суспільної (державної) політики (далі вживається термін суспільна політика) та управління. Без ефективної суспільної політики та дієвих органів влади таким країнам не вдасться розірвати замкнене коло свого злиденного існування. Яку б стратегію вони не обрали, без урахування цієї обов'язкової умови на них чекатиме стагнація або й занепад.

Ціннісні орієнтації мають важливе значення для сфери державної політики. Так, у визначенні аналізу державної політики, як комплекс аналітичних процедур, з вироблення рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/бездіяльності влади, який ґрунтується на суспільних цінностях визначальне значення має саме ґрунтування на **суспільних цінностях**.

При характеристиці ціннісних орієнтацій аналізу державної політики слід також враховувати індивідуальні особливості аналітика, котрі, інколи, суттєво впливають на процес і результат аналізу. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління подає чотири індивідуальні біхевіористичні чинники, які впливають на процес прийняття рішень:

- Цінності – основні принципи і переконання, що їх використовують ті, хто ухвалює рішення в ситуації альтернативного вибору;
- Особистість – інтелектуальні особливості індивіда та їх вияв на кожному етапі прийняття рішення. Напрям участі у цьому процесі особистості (аналітика, замовника, представників груп тиску тощо) може змінюватися в залежності від таких чинників як стать, соціальне походження;
- Схильність до ризику – не зважання на небезпеку ризику в процесі прийняття рішення має відмінні цілі, інструменти, вибір альтернатив від ситуації, коли є ризикові застороги (вибір максимально позбавленої ризику чи непевності альтернативи та надійне гарантування результату);
- Потенціал для розбіжностей – стурбованість, зважання на конфлікт між переконаннями людини і суспільними реальностями. Істотні розбіжності можуть мати згубний характер для ефективності в державній політиці.

Стосовно етичних норм аналізу політики, то базування на суспільних цінностях покращить не тільки сам процес аналізу, але й сприятиме вибору кращого варіанту політики.

Суспільство є цілим завдяки інтегруючій ролі соціальних норм і цінностей. Тобто згоди більшості громадян сповідувати визначену культуру з її суспільними нормами і цінностями. Цінності не тільки потребують обґрунтування, але й самі можуть бути обґрунтуванням.

Вони обґрунтовують норми чи очікування та стандарти, які реалізуються у взаємодії людей. Цінності, норми (правила), санкції та реальні знання створюють структуру соціальної регуляції, в якій наступний елемент містить більш загальний характер і може бути обґрунтованим попереднього. Головними чинниками цих складових виступають:

- За Гегелем – правові відносини;
- За Кантом – моральні відносини;
- За Марксом – економічні відносини;
- За Вебером – цілісні типові переконання, що виражають потреби й інтереси;
- За Дюркгеймом – колективна свідомість.

Цінності можуть не тільки об'єднувати й інтегрувати, але, також, і диференціювати через протилежність системи цінностей. Загалом у суспільстві виділяють такі цінності:

- Існуючі цінності (робота, сім'я, повага до людей, багатство тощо);
- Цільові цінності (ідеали, цілі, ціннісні бажання);
- Належні цінності (соціальні норми, ролі, установки).

Соціальні норми виконують функції оцінки й орієнтації особистості, спільноти, суспільства. Вони здійснюють регулювання і соціальний контроль за поведінкою. Норми носять вольовий характер і виявляють типові соціальні зв'язки, подають типові масштаби поведінки. Вони не тільки оцінюють й орієнтують, але й диктують свій тип поведінки. Соціальні норми встановлюють межі. Умови, форми поведінки, характер відносин, цілі та способи їх досягнення.

Найсуттєвішим елементом ціннісних орієнтацій аналізу державної політики виступає баланс між суспільними цінностями. Баланс між цінностями сприятиме зменшенню конфліктності та покращить розуміння природи цінностей та обставин, в яких вони набирають ваги і впливають на аналітичні ролі експерта.

Отже, ціннісні орієнтації аналізу державної політики виступають серйозним аргументом і складовою раціонально ефективною політики зокрема і суспільного розвитку загалом. Для України є нагально необхідним врахування не тільки ментальних особливостей, але й ціннісних суспільних орієнтацій на шляху розбудови демократичних інституцій громадянського суспільства.

Про суспільну політику багато говорять і ще більше пишуть. Саме кінець ХХ і початок ХХІ століття ознаменувалися посиленням уваги як з боку науковців, так й українського суспільства в цілому до дослідження й аналізу суспільної (державної) політики. Суспільство цікавить як демократичні цінності впливають на процес, результат і наслідки вирішення суспільних проблем за допомогою процедур аналізу політики та чому це є актуально-важливим для України на сучасному етапі державотворення.

Сучасний світ багатогранний та інтегрований. Взаємозалежність і взаємодія його зумовлена демократією як суспільною системою сьогодення. Актуальним є окреслення демократичних перспектив розвитку аналізу

суспільної політики в сучасному суспільстві. Загалом існує понад 200 визначень демократії. Завдяки своїй аморфності, консолідованості, видозмінюваності та ґрунтуванню на непересічних суспільних цінностях вона продовжує діяти в суспільстві. Прийнято вважати демократію найкращою з гірших (оскільки всі вони недосконалі, з огляду на спірність поняття «досконалий») суспільних систем, яка не гарантує універсальної суспільної політики, а також не запобігає парадоксам, негараздам і проблемам, проте дає змогу найдієвіше й найдешевше виправляти помилки і має потенціал для суспільного розвитку.

Ціннісні орієнтації аналізу суспільної політики розглядаються як складові чинники суспільного розвитку. Суспільна політика, як зазначає канадський дослідник Л.Пал: це набір цінностей, цілей та інструментів, пов'язаних з визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги.

Окремі представники вітчизняного істеблішменту почали правильно вживати терміни зі сфери аналізу суспільної політики (доречно згадати розповсюджені вислови про ефективність і результативність суспільної політики чи її публічність). Аналіз суспільної політики не є питанням для вдосконалення технічних навичок аналізування, а передусім це питання про суспільні цінності. Аналіз суспільної політики має велике значення для дослідження способів, передумов, технології прийняття владних рішень, використання ресурсів влади в процесі здійснення конкретного напряму політики, прогнозування і планування напряму суспільної політики у різних сферах суспільного життя, виявлення громадської думки і вивчення впливу різноманітних чинників на визначення змісту і шляхів здійснення політики держави.

Аналіз суспільної політики передбачає застосування систематичного процесу і має декілька неузгодженостей і застережень. Можна виокремити загрози повноцінному становленню аналізу суспільної політики в Україні. Ці загрози можна розмістити за шкалою від абсолютного несприйняття аналізу суспільної політики, як «західної штучки» до намагання технізувати, тобто звести його до простого технічного алгоритму прийняття рішень, якою аматори в аналізі політики інколи намагаються підмінити саме його основу: орієнтацію на суспільні цінності. Комп'ютерна модель є дуже доречною при зіставленні альтернатив політики за критеріями саме, як технічна можливість це здійснити.

Аналіз суспільної політики спрямований на утвердження демократичних цінностей, а не оволодіння технологією. Тоталітарні й авторитарні країни можуть і використовують «технологічний» аспект аналізу й, відповідно, мають досягнення, як у технічній, так і у споріднених галузях виробництва. Тому схематичність і циклічність аналізу політики не є підставою для підміни його комп'ютерними технологіями чи іншими «аналітиками-кіборгами».

Ще однією загрозою становленню аналізу політики, що ґрунтується на демократичних суспільних цінностях в Україні є квазі-інформаційні стратегії. Процес аналізу політики на практиці на будь-якому етапі не захищений від впливу з боку політиків, груп «лобі», суб'єктивних інтересів та професійних

державних службовців. Оскільки конфлікти, суперечки та неузгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для результативності суспільної політики має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої дії політики.

Аналіз суспільної політики має базуватися на певних етичних засадах – об'єктивності, чесності, відповідальності, пріоритетності державних інтересів, цінностей демократії і прав людини. Переконливих аргументів та ретельного наукового аналізу часто не досить, щоб переконати суб'єктів відповідного напряму суспільної політики саме в такому варіанті ідентифікації суспільної проблеми та виборі інструментів її вирішення. Аналіз суспільної політики передбачає окрім пізнавальної сторони, визначення та врахування інтересів, потреб, впливу тощо. Процес формулювання проблеми має жорсткий соціо-психологічний вимір (пошук аргументів і переконання інших) і все це є в межах творення політики.

«Аргументи, які використовуються під час аналізу суспільної політики, – на думку дослідника Дж. Мейджоуна, – можуть бути більш чи менш технічними, більш чи менш витонченими, але мусять переконувати, якщо ми хочемо щоб їх сприймали всерйоз під час громадського обговорення». Ця особливість аналізу суспільної політики виходить із суспільного значення тих проблем, на розв'язання яких вона спрямована, тому передбачає втягнення в обговорення її змісту, інструментів впровадження і кінцевих результатів широкого кола зацікавлених інституцій і громадськості. Досвід розвитку сучасних демократій свідчить, що зростання ролі держави в ХХ столітті призвело до того, що останнім часом навіть приватні проблеми життя соціуму отримали статус суспільних з точки зору їхнього впливу на людську спільноту і як наслідок стають об'єктом дії суспільної політики.

Отже, демократичні цінності є визначально важливими для становлення процедур і методик аналізу суспільної політики в Україні. Оскільки демократія не може бути західною чи східною, північною чи південною, то саме на її цінностях і має ґрунтуватися як наука про суспільну політику загалом, так і дослідження й аналіз суспільної політики, як її складники.

Багато обґрунтувань існування сучасної держави та її політики ми знаходимо майже постійно в ЗМІ, повсякденній діяльності. Аргументи на користь того, що держава повинна менше втручатися в суспільні процеси, не заважати будівництву громадянського суспільства тощо, в основному, спираються на два погляди:

- держава занадто багато втручається;
- деякі аспекти діяльності держави можна замінити ринковими чи ринково подібними механізмами з більш ефективнішою віддачею.

Яскравим прикладом державного функціонування у сучасному світі є тенденція щодо підтримки і розвитку «держави добробуту» (хоча в передовій суспільно-політичній думці все більше знаходимо критичних поглядів щодо цієї дефініції). Однак, як зазначає С. Брукс «не може бути ніяких сумнівів у тому, що роль держави в забезпеченні соціальної сфери, а також у спрямуванні

частки національного доходу на процвітання державної політики... надзвичайно зросло упродовж цього століття». Критики поширеності сфери державної діяльності зосереджуються, в основному, на таких питаннях: як добре держава виконує свої функції? Якщо не зовсім (чи погано), то чи повинна вона і надалі їх виконувати? Зрозуміло, що основою відповідей будуть критерії, які застосовуються для визначення ефективності та результативності виконання державних функцій. Найоптимальнішим підходом виявлення цього виступає аналіз вигід витрат досягнення політичних цілей. Висновок на індуктивному рівні буде прогнозованим: послуги надаються на недостатньо дієвому й ефективному рівні. Одночасно виникає питання: чи ринок насправді є релевантною системою відліку.

Окрім того, глобалізаційні процеси та міграційність проблем спонукає до висновку про все загальність державних проблем. Континентальна інтеграція кидає виклик національній державі і особливо українській як державотворчій. Адже основою інтеграції є прозорість територіальних меж. Прискорення суспільних процесів, як основа сьогодення, глобалізація тощо все більше є помітним і впливовим чинником на державу та її політику. Питання про майбутнє держави межує з протиріччям ясності відповіді. Ефективність і результативність державної політики багато в чому залежить від ставлення самих громадян до неї та визначальних критеріїв оцінювання.

Держава та її політика в сучасному світі відіграє надзвичайно важливу роль. Розбудова громадянського суспільства, демократизація основних сфер життєдіяльності (про деякі аспекти аналізу державної політики в умовах ліберальної демократії) сприяє вдосконаленню функціональної спрямованості державної політики. Для України держава насамперед виступає гарантом: території; природних та інших багатств; демографічного самовідтворення населення; компромісу між основними соціальними групами (визнання легітимності своєї соціальної позиції та позицій інших соціальних груп); існуючого правопорядку; ефективної діяльності соціальних організацій; нормального функціонування соціальних інститутів; властивих даному суспільству механізмів соціальної стратифікації та соціальної мобільності тощо.

Виходячи з аналізу фундаментальних напрямків розвитку державної політики, майбутній вектор розвитку держави як інституту та її політики буде переважно зосереджений на континентальних політичних інституціях як плацдарму для здійснення екстериторіального суверенітету (для слабких держав – важіль впливу на потужні внутрішні розподільчі коаліції). Тобто вірність державі і громаді, як фактори підвищення їх ролі і значення будуть більш прагматичнішими і раціональнішими, а в поєднанні з іншими державними атрибутами ще більше об'єднуюватимуть людей.

Демократизаційні процеси в сучасному світі свідчать про поступово-наступальне розширення сфери демократичної життєдіяльності. Значно зросла кількість новоутворених демократій. Спільною проблемою для новоутворень є консолідація та виживання соціально-політичних структур. Консолідація

розглядається як «адаптаційний період» звикання до нових умов, усвідомлення необхідності поширення демократичних угод на всю спільноту, повноправним становленням громадянського суспільства, чітко обумовленим процесом політичного вибору, прозорій державній політиці, ефективній роботі суспільних інститутів тощо.

Характеристика консолідації здійснюється на двох рівнях:

- негативна – вирішення проблем перехідного періоду;
- позитивна – довгострокові зміни та адаптація еліти і маси до демократичних процедур і практики.

Для періоду «встановлення-адаптації» характерне встановлення істотних рис демократії та адаптації другорядних з метою забезпечення їх стабільності в часі. Розглядаючи консолідаційні аспекти становлення демократії в Україні обов'язково слід виділити необхідні умови ефективних взаємовідносин між демократичним режимом і громадянським суспільством. Адже консолідація демократії – «це процес встановлення та адаптації демократичних структур, інститутів та норм, які частково або повністю визнаються громадянським суспільством як легітимні».

Умови встановлення періоду адаптації мають бути наступні:

- наявність ефективною держави, без якої неможливі вільні, чесні й авторитетні вибори, легітимне насильство та ефективний захист громадянських прав і свобод. «Відсутня держава – відсутня демократія»;
- успішне завершення попереднього етапу переходу та фази становлення;
- вільно обрана виконавча влада керує країною, ґрунтуючись на демократичних засадах, не порушення конституції, прав і свобод особи, меншин, без зазіхання на легітимні функції законодавців;
- розвиток вільного та життєздатного громадянського суспільства, яке може відтворювати політичні альтернативи й контролювати уряд;
- існування відносно автономного політичного суспільства, як арени конкурентної боротьби політичних суб'єктів за легітимне право здійснювати контроль за державною владою і апаратом;
- верховенство права, яке б визнавали всі головні політичні суб'єкти на всій території країни, і яке б захищало особисті свободи та громадське життя;
- придатна для нового демократичного режиму ефективна державна бюрократія;
- наявність інституціолізованого економічного суспільства, як системи соціальних інститутів і норм, що є посередником між державою і ринком.

Беручи до уваги, що «тільки демократії можуть стати консолідованими демократіями» слід зважати на такі застереження щодо їх існування у сучасному світі:

- можливість повалення у майбутньому через нездатність вирішувати нагальні суспільні проблеми і набуття важливості антидемократичної альтернативи;
- варіативність консолідованих демократій через необхідність і здатність

покращити «якісні показники» шляхом покращення економічних показників, поглиблення участі населення у соціально-політичних процесах та врахуванні національних особливостей країни.

Важливою умовою побудови універсальної моделі консолідованої демократії є формування і збереження демократичного компромісу та здатність правлячої еліти бути гарантом верховенства права й виконання прийнятих державно-політичних рішень. За нейтральності військових все це частково чи повністю визнається легітимним з боку громадянського суспільства через процес встановлення й адаптації демократичних структур, інститутів та норм. Українські реалії незалежності відображають складний і тернистий шлях суспільної консолідації. Різновекторність та пошук «свого» напряму мають ґрунтуватися на засадах злагоди і соборності, адже демократичні процедури передбачають адаптаційність суспільних норм до вимог інтегрованого світу.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2. ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МЕХАНІЗМІВ ВПРОВАДЖЕННЯ

Тема 2.1. Підґрунтя державної (суспільної) політики: концепція ефективності і результативності. Підстави для державної політики.

ДЕРЖАВНА (суспільна) ПОЛІТИКА – курс дій (або утримання від дій), обраний органами влади для розв’язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов’язаних проблем.

Орган влади може представляти будь-яку гілку влади від місцевого до центрального рівня залежно від специфіки і масштабів проблем та сфери компетенції органу влади.

Проблема (питання) для політики [*policy issue*] – ситуація, яка виникає занепокоєння у суспільстві і потребує якоїсь реакції з боку органів державної влади.

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ (суспільної) ПОЛІТИКИ – процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв’язують суспільні проблеми, про оцінювання, моніторинг результатів і наслідків цих дій.

Аналіз політики має бути публічним і базуватися на суспільних цінностях.

Економічний аналіз державної політики стосується економічних аспектів аналізу політики, зокрема:

1) обґрунтування неможливості вирішення проблем за допомогою ринкових механізмів, тобто:

а) визначення підстав для державного регулювання;

б) аналіз ризиків державного втручання;

2) визначення концепцій ефективності і результативності державної політики:

- а) формулювання показників ефективності і результативності;
- б) вибір методів оцінювання ефективності і результативності заходів державної політики,
- 3) методичне забезпечення цього оцінювання;
- 4) визначення регуляторних впливів державного регулювання (економічних, соціальних політичних) та методичне забезпечення аналізу цих впливів.

Позитивний аналіз державної політики («Що відбувається?») – аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів;

Нормативний аналіз державної політики («Як має бути?») – оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу.

Цілі політики: це те, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. **Інструменти (знаряддя) політики** – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується у життя.

Затрати [input] – це ресурси, які необхідні для здійснення політики.

Продукт (випуск) [output] політики – безпосередній результат реалізації політики.

Продукт політики впливає на зовнішнє середовище – економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище має зустрічний вплив на продукт політики.

Впливи [impact] можуть бути безпосередніми і непрямими, очікуваними і неочікуваними. Впливи формують **кінцевий результат (наслідки) [outcome]** політики – це продукт політики з урахуванням всіх впливів.

Результативність політики (програми) [effectiveness] – це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Ефективність політики (програми) [efficiency] – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – наслідками політики). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних.

Витрати на політику – вартісна оцінка затрат ресурсів на політику.

Вигоди від реалізації політики – вартісна оцінка результатів політики для всіх зацікавлених учасників.

Принципи аналізу рішень

Блага – будь-які дари природи, вироби або послуги, які задовольняють потреби людей, тобто приносять їм користь.

Будь-яке благо є *обмежене* у своїх фізичних обсягах. Блага, які розглядає економічна теорія, є **рідкісними (економічними)** – їхні наявні обсяги менші за ті, які бажали би мати споживачі.

Рідкісність благ означає дисбаланс між можливостями економічної системи, тобто наявністю цих благ у суспільстві в кожному місці і кожний момент часу, та бажаннями споживачів отримати певні обсяги благ; це

твердження є *законом рідкості*.

Альтернативна вартість окремого ресурсу – цінність для індивіда найкращої із втрачених альтернативних можливостей використання цього ресурсу.

Альтернативна (економічна) вартість благ, для виготовлення яких використані різні ресурси: це сума *явних і неявних витрат*.

Явні витрати – витрати на ресурси, необхідні для виготовлення блага, які треба придбати на відповідних ринках.

Неявні витрати – альтернативна вартість ресурсів (необхідних для виготовлення блага), які не треба купувати, тому що вони є власністю виробника; вартість таких ресурсів може бути визначена за їхніми ринковими цінами.

В аналізі державної політики при визначенні економічної вартості благ слід враховувати не фактичні ціни, які спостерігаються на ринках, а *невикривлені ціни* – це ціни ринкової рівноваги в умовах повної конкуренції (тобто при відсутності зовнішніх ефектів і при повній поінформованості всіх учасників ринку).

«Людина економічна» має дві ознаки: вона діє раціонально і керується власними інтересами, або власною вигодою, як вона її розуміє.

Раціональна поведінка стосується набору правил або аксіом щодо смаків й уподобань, які використовуються в аналізі альтернатив задоволення потреб.

Аксіоми раціонального вибору:

1) **Порівнянність:** завжди можна визначити, чи альтернатива А краща за альтернативу В, чи А і В – рівноцінні альтернативи;

2) **Транзитивність** (або *перехідність*): Якщо альтернатива «А» краща за альтернативу «В», а «В» краща за альтернативу «С», тоді й альтернатива «А» краща за «С»;

3) **Не насиченість:** якщо є дві альтернативи або два набори благ А і В, і в першому з них всіх благ не менше, ніж в другому, а хоч одного якогось блага в наборі А більше, ніж в В, тоді набір А кращий за набір В (тобто ліпше більше, ніж менше).

Основними *принципами поведінки*, що визначають раціонального учасника, є такі:

1) економічним агентам властивий сталий транзитивний порядок уподобань;

2) агенти керуються особистою вигодою і намагаються її максимізувати;

3) всі агенти мають повну інформацію про своє становище.

Раціональний вибір – вибір, який максимізує особисті вигоди особи, що приймає рішення. **Економічний вибір** – вибір, який відповідає умовам ефективності.

Соціальний вибір (*social choice*) – вибір з позицій соціальної справедливості, як вона розуміється у суспільстві.

Суспільний вибір (*public choice*) – раціональний вибір у масштабах

суспільства, тобто з позицій максимізації суспільного добробуту (суспільних вигід) (див. тему 6).

Індивідуальний і ринковий попит відрізняються лише тим, що в першому випадку враховується готовність купувати лише якогось окремого індивіда, а у другому – всіх потенційних споживачів, які присутні на ринку блага.

Ефективність у споживанні досягається, якщо споживачі не можуть покращити своє становище – досягти вищого рівня корисності при заданому бюджеті і цінах – шляхом перерозподілу своїх бюджетних витрат.

Економічна теорія добробуту

Економічна теорія добробуту – це загальна назва нормативного аспекту економічної теорії, яка вивчає умови економічного оптимуму. Зокрема, те, як визначити, чи кращий якийсь-то один економічний стан суспільства порівняно з іншими, і яка економічна політика може бути застосована для переведення економіки з одного стану в інший.

Перша фундаментальна теорема економічної теорії добробуту стверджує, що за певних умов (існують ринки для всіх благ і всіх учасників, і всі ці ринки є повністю конкурентними) конкурентні ринки ведуть до оптимального за Парето розміщення ресурсів; тобто конкурентна економіка досягає певної точки межі виробничих можливостей. Ця теорема ілюструє бажаність конкуренції в економіці.

Друга фундаментальна теорема економічної теорії добробуту стверджує, що будь-який оптимум за Парето може бути досягнутий конкурентною економікою.

Проблема для державної політики: існує безліч варіантів ефективного розміщення ресурсів, а кожному з них відповідають свої Парето-ефективні варіанти розподілу добробуту між членами суспільства. Та реалізований може бути лише один з цих варіантів, і кожне суспільство повинно визначити для себе критерій, який допомагає зробити конкретний вибір. Цей *соціальний вибір* залежить від того, як розуміється справедливість у суспільстві.

Теорія соціального вибору – теорія, яка вивчає зв'язок між окремими індивідами і суспільством, зокрема проблему агрегації індивідуальних уподобань, і інтересів, у суспільний добробут, суспільну думку.

Ефективність і результативність державної політики. Аналіз вигід і витрат. Аналіз проектів у державному секторі

Статична ефективність пов'язана з умовами повної зайнятості, за якими економіка не лише використовує всі свої наявні ресурси, але використовує їх «правильно», тобто використовує «правильне» сполучення затрат ресурсів для виробництва «правильної» комбінації вихідної продукції.

Неокласична економічна модель демонструє, що цінність поточного споживання для суспільства буде максимізована, коли виконуються три наступні умови статичної ефективності:

- 1) всі національні ресурси використовуються повністю;
- 2) виробляється «правильна» комбінація кінцевої продукції;
- 3) використовується «правильне» сполучення затрат ресурсів.

Динамічна ефективність пов'язана з економікою (особливо із споживанням в економіці), яка зростає «правильними» темпами. Знову таки, «правильні» темпи визначаються швидше готовністю суспільства здійснювати заощадження або інвестувати, ніж споживати, чи іншими словами, пов'язані із вибором, який здійснює суспільство між поточним і майбутнім споживанням, де майбутнє споживання є метою поточних заощаджень та інвестицій. У суспільстві, яке характеризується досконало функціонуючими фінансовими ринками, як вибір між поточним і майбутнім споживанням, так і альтернативна вартість капіталу, мають бути детерміновані ринковою ставкою процента.

Тіньова ціна блага (ресурсу) дорівнює граничній суспільній вартості блага за умов відсутності неспроможностей ринку та державного втручання в ціноутворення (податків, субсидій, регульованих цін).. В умовах загальної рівноваги тіньові ціни дорівнюють ринковим рівноважним цінам. В аналізі суспільних проектів можна вважати, що тіньова ціна ресурсу дорівнює величині, на яку зростає суспільний добробут при збільшенні використання такого ресурсу на одиницю. Гроші мають *різну цінність у часі*.

Інвестиційний проект – це *проектний цикл*, тобто множина взаємопов'язаних подій, що здійснюються з метою досягнення певних цілей у межах визначених інтервалів часу та бюджету.

Інвестиційне рішення полягає в інвестуванні ресурсів сьогодні з метою отримання вигід у майбутньому.

Цінність інвестиційного рішення – різниця між вигодами, які воно приносить, і витратами, які необхідно понести для досягнення намічених цілей:

$$\text{Цінність проекту} = \text{Приріст вигід} - \text{Приріст витрат}$$

Основна задача фінансового аналізу інвестиційних рішень – визначення цінності проекту згідно з наступними ключовими принципами:

1. Фінансовий аналіз інвестиційних рішень передбачає визначення вигід і витрат у *грошовому виразі* – тим самим цінність проекту також має грошовий вимір.

2. Вигоди і витрати визначаються як *прирісні* величини: порівнюються ситуації «з проектом» і «без проекту».

3. Врахування *фактору часу*: прирости вигід і витрат розраховуються для кожного окремого часового інтервалу і підсумовуються з врахуванням зміни вартості грошей у часі.

4. *Уникнення подвійного рахунку*, зокрема:

- до витрат не включаються *амортизаційні відрахування*: витрати на основні засоби враховуються в момент придбання (створення) останніх;

- не враховуються *фінансові потоки*: отримання і виплата кредитів, виплата процентів і дивідендів.

5. Не враховуються так звані *втрачені (незворотні) витрати* (використання ресурсів з нульовою альтернативною вартістю).

6. Послідовне врахування фактора *інфляції* – розрахунки в постійних (але не фіксованих) цінах з використанням реальної ставки дисконтування або у поточних (змінних) цінах з дисконтуванням по номінальній ставці.

Методологія аналізу вигід і витрат

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) – метод кількісного аналізу ефективності суспільних програм, проектів, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів впровадження програми.

Чисті суспільні вигоди – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами. **Суспільні вигоди** – сумарна грошова оцінка позитивних результатів й наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп.

Суспільні витрати – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та втрат, що виникають внаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп.

Ключові проблеми аналізу вигід і витрат

1) Оцінка *суспільних вигід і витрат* (за суспільно ефективними цінами), пов'язаних з даним рішенням, у ті моменти часу, коли ці вигоди і витрати виникають; фактично йдеться про оцінку *приросту суспільних вигід і витрат* у випадку прийняття даного рішення.

2) Відносна оцінка цінності вигід і витрат для різних моментів часу, яка базується на визначенні суспільно ефективної норми між часових переваг (ставки дисконтування).

3) Оцінка *ризикованості* рішення та втрат суспільного добробуту, пов'язаних з ризикованістю даного рішення.

4) Визначення цінності для суспільства *розподілу* вигід і витрат даного рішення серед людей з різним рівнем добробуту.

Принципи аналізу:

- врахування «точки зору»;
- врахування інтересів всіх стейкхолдерів програми;
- врахування цінності часу;
- використання невикривлених (ефективних, «тіньових») цін при оцінюванні затрат і результатів;
- врахування ризиків.

Загальна характеристика інших методів аналізу політики

Аналіз результативності витрат (інша назва: *Аналіз витрат і результативності – cost-effectiveness analysis*) – метод кількісного співставлення результатів реалізації суспільних програм (проектів) із суспільними витратами, пов'язаними із реалізацією програми (проекту).

Державна регуляторна політика в контексті ефективності і результативності.

Сфери державного регулювання:

- (1) регулювання цін на блага;
- (2) регулювання (обмеження) входження на ринок: видача ліцензій на право відкриття бізнесу;
- (3) сприяння входженню в ринок (або недопущення до нього);
- (4) встановлення стандартів якості;
- (5) прямий розподіл ресурсів (напр., природних);
- (6) прямі і непрямі субсидії чи позики як засоби впливу на забезпечення благами окремих сегментів ринку;
- (7) сприяння конкуренції (антимонопольне законодавство); регулювання монополій, ціноутворення, рекламної діяльності.

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між *регуляторними органами* або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних *регуляторних актів*, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (з Господарського кодексу України).

Регуляторний акт – це:

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом *нормативно-правовий акт*, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між *регуляторними органами* або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший *офіційний письмовий документ*, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Регуляторний орган – ВР України, Президент України, КМУ, Нацбанк України, Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та

управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

Регуляторна діяльність – діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд *регуляторних актів*, яка здійснюється *регуляторними органами*, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз регуляторного впливу – документ, який містить *обґрунтування необхідності державного регулювання* шляхом прийняття *регуляторного акта*, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Принципи державної регуляторної політики:

(1) **доцільність** – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

(2) **адекватність** – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

(3) **ефективність** – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

(4) **збалансованість** – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

(5) **передбачуваність** – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

(6) **прозорість та врахування громадської думки** – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Неспроможність ринків і роль держави та функції держави зображено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1.

Мінімальні функції:	Там, де ринкова система не працює Забезпечення елементарними суспільними благами	У сфері забезпечення справедливості Захист бідних
Функції середньої складності:	Подолання зовнішніх ефектів Регулювання монополій Подолання недосконалостей інформації	Забезпечення соціального страхування
Функції активного втручання:	Координація діяльності приватних структур (сприяння ринкам; координація ініціатив)	Перерозподіл (перерозподіл активів)

Неспроможність ринку – ситуація, коли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно (тобто розміщення ресурсів, обсяги виробництва благ і ціни не відповідатимуть умовам ефективності). Неспроможність ринку – підстава для *державного втручання*, яке має метою підвищити ефективність функціонування економіки шляхом усунення (чи послаблення) неспроможності ринку.

Ситуації неспроможності ринку:

1) Неспроможність ринку функціонувати ефективно (економічні чинники неспроможності ринку):

- 1.1) Існування ринків з неповною конкуренцією,
- 1.2) Існування природних монополій,
- 1.3) Існування суспільних благ,
- 1.4) Існування зовнішніх ефектів,
- 1.5) Асиметричний розподіл інформації;
- 2) неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники;
- 3) неспроможність ринку з огляду на моральні чинники;
- 4) неспроможність ринку з огляду на політичні чинники.

Коментар до проблем, що породжують економічні чинники неспроможності ринку:

1) ринок неспроможний взагалі утворити ціну – проблема *суспільних благ*;

2) ринок неспроможний утворити таку ціну, яка б правильно збалансувала оцінку товару споживачами з вартістю витрачених на його виробництво ресурсів – проблема *зовнішніх ефектів (екстерналій)*;

3) ринок демонструє свою неспроможність на практиці, що має прояв у виникненні *помилкового розподілу ресурсів*:

а) існування монополій та інших ринкових структур з неповною конкуренцією, що потребує від державної влади забезпечення *умов для конкуренції* і запобігання ситуації, коли одна фірма або невелика група фірм практично контролюють певні ринки;

б) ситуація, коли в певних галузях завдяки технологіям збільшення масштабів виробництва веде до *зменшення вартості* продукції, що створює певні проблеми для відповідного державного реагування – проблема *природних*

монополій;

в) ситуація, коли бракує інформації – проблема *асиметричної*;

Неспроможність ринку з огляду на моральні чинники

«Достойні» (бажані) **блага** – це корисні блага або такі, які мають соціальне значення; їхнє споживання вважається у суспільстві бажаним незважаючи на індивідуальні смаки та вподобання індивідів, а інколи і всупереч уподобанням окремих індивідів (*напр., щеплення для запобігання інфекційних захворювань, норми безпеки руху на транспорті*).

Якби такі блага пропонувались за ринковою ціною, то вони взагалі не споживалися б або споживалися у недостатній кількості.

«Недостойні» (небажані) **блага** або **бажані анти блага** – товари або послуги, споживання яких вважається небажаним з позицій норм суспільної моралі (*алкоголь, тютюн, наркотики*). По відношенню до таких благ влада може порушувати *суверенітет споживача* щодо прийняття рішень про обсяги їхнього споживання (аж до заборони споживання).

Неповна конкуренція

Структура ринку визначає умови взаємодії учасників та ціноутворення на ринках, які, у свою чергу, визначаються такими характеристиками:

- 1) частка кожного з учасників у ринковому обсязі попиту або пропозиції;
- 2) ступінь однорідності продукції на ринку;
- 3) можливості входження нових фірм на ринок та виходу з ринку;
- 4) умови взаємодії продавців між собою та покупців між собою, можливість змов учасників;
- 5) можливості отримання необхідної інформації для визначення поведінки на ринку.

Повна конкуренція – це такий *тип ринкової структури*, для якого:

- 1) частка кожного постачальника і споживача (яких на ринку дуже багато) в загальному обсязі ринкової продукції незначна, ніхто не домінує на ринку;
- 2) продукція однорідна;
- 3) учасники можуть вільно входити на ринок та виходити з нього;
- 4) постачальники не взаємодіють один з одним, так само і споживачі;
- 5) всі учасники повністю поінформовані для визначення своєї поведінки на ринку.

Неповна (недосконала) конкуренція – сукупність типів *ринкових структур*, для яких не виконується хоч одна з умов повної конкуренції.

Основні типи ринкових структур (з неповною конкуренцією): монополія, олігополія, монополістична конкуренція, моносонія.

Монополія – це такий *тип ринкової структури*, де лише одна фірма пропонує весь ринковий обсяг блага, для якого не існує близьких замінників.

Конкурентний механізм не спрацьовує на монополізованому ринку через наявність *вхідних бар'єрів*, які блокують входження у монополізовану галузь нових фірм завдяки чинникам, що створюють для них несприятливі умови

порівняно з фірмою, яка вже працює у галузі. Такими чинниками може бути технологічні бар'єри:

- *абсолютна перевага у вартості продукції, економія на масштабі, необхідність великого початкового капіталу, диференціація продукції;*
- високі транспортні витрати або взагалі не транспортабельність окремих товарів і послуг (це створює умови для існування *місцевих монополій*, чия сфера діяльності обмежується окремим регіоном);
- монопольне володіння всім обсягом пропозиції окремого ресурсу.

Бар'єри може створювати також державна влада у вигляді патентів, ліцензій, авторських прав, привілеїв на здійснення певної діяльності лише однією фірмою (це *юридичні, або легальні бар'єри*); інколи сама державна влада є монополістом (наприклад, у сфері державного управління).

Монопольна (ринкова) влада полягає у здатності фірми впливати на ринкову ціну чи навіть встановлювати її.

Ціно утворювач – фірма-монополіст, яка може встановлювати ціну на ринку. Фірма-монополіст одноосібно задовольняє попит споживачів на ринку певної продукції, тому у випадку монополії виробник зустрічається безпосередньо з кривою ринкового попиту.

Цінова дискримінація – принцип ціноутворення, коли той самий товар або послуга продається різним категоріям покупців за різними цінами. Для впровадження цінової дискримінації необхідно виконання двох умов:

- 1) існує формальна ознака, за якою можна розрізнити різні категорії споживачів;
- 2) благо не можна перепродавати (інакше ті, хто має можливість купувати його за нижчою ціною, перепродавали б його іншим покупцям).

Неефективність неповної конкуренції (монополій):

1. При наявності монопольної влади фірми *завищують ціну* порівняно з ефективною ціною $P=MC$, скорочують обсяги виробництва порівняно з ефективним обсягом у короткостроковому періоді і порівняно з ефективним масштабом виробництва в довгостроковому періоді. Це веде до *неефективності у розподілі ресурсів* між різними галузями.

2. Для монополістичної фірми мінімізація вартості виробництва не є необхідною умовою максимізації прибутку, що не стимулює ефективного витрачання ресурсів і не вимагає необхідності *економії на масштабі*.

Різниця між фактичною і мінімально можливою вартістю виробництва означає так звану **X-неефективність** (або *технологічну неефективність*).

3. На монополізованих ринках *втрачаються чисті вигоди для суспільства* порівняно з конкурентними ринками, зменшується суспільний добробут.

4. Негативні соціальні наслідки: зростає *нерівність у розподілі доходів за рахунок монополістичного прибутку*.

5. Негативні політичні наслідки монополізації: монополії створюють певну політичну небезпеку для суспільства, коли здійснюють надмірний тиск на органи влади в пошуках пільг і привілеїв.

Антимонопольна політика державної влади – втручання у роботу ринкової системи з метою підтримки конкуренції, тобто з метою підвищення ефективності економіки.

У Конституції України (ст.42) зазначається, що «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополієм становом на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом».

Ідентифікація монополізованих ринків – визначення ринків, на яких виникає загроза конкуренції. Це включає (а) визначення кількісних показників, які відрізняють монополізований ринок від конкурентного, та (б) визначення відповідного ринку (тобто товарних, фізичних та географічних меж ринку певного блага).

Державне втручання як засіб конкурентної політики може бути прямим – у формі прямого встановлення цін, тарифів, обсягів, і опосередкованим, через встановлення певних правил поведінки у вигляді антимонопольних законів.

Принцип причини: сама по собі наявність монопольної влади не є приводом для застосування антимонопольного законодавства, воно застосовується лише при наявності дій, які обмежують свободу конкуренції.

Конкурсний (або *змагальний*) **ринок** – такий ринка, на якому відсутні вхідні бар'єри, а вихід з ринку є майже безкоштовним (тобто відсутні *незворотні витрати*) **Злиття** – це об'єднання двох або більше фірм при згоді власників об'єднати їхні капітали у власність однієї нової фірми. Розрізняють горизонтальне, вертикальне та конгломератне злиття.

Горизонтальне злиття це злиття фірм, які конкурують на одному і тому ж ринку. **Вертикальне злиття** – це злиття фірм, які пов'язані відношеннями «постачальник – покупець». **Конгломератне злиття** – це злиття фірм, які діють на різних ринках, які не перетинаються (тобто продукція на цих ринках не є заміниками).

Фіксація цін – це спроба кількох фірм об'єднатися з метою встановлення певної ціни на товар або послугу. Як правило, фіксується або така ціна, яка є завищеною, монопольною (на зразок картельних угод), або така, яка обмежує появу нових конкурентів. Останнє асоціюється із **грабіжницьким ціноутворенням** – встановленням ціни нижче рівня вартості.

Основні види порушень антимонопольного законодавства в Україні:

зловживання монопольним (домінуючим) становом на ринку;

анти конкурентні узгоджені дії;

анти конкурентні дії з боку органів влади;

недобросовісна конкуренція.

Природні монополії

Монополія, яка існує за рахунок економії на масштабі, зветься **природною монополією**. Це означає, що одна єдина фірма обслуговує ринок з меншими витратами на одиницю продукції, ніж дві або більше фірм.

Спадна вартість виробництва означає, що середня вартість виробництва

по мірі збільшення обсягів випуску весь час зменшується і сягає свого мінімуму за обсягів, які перевищують попит споживачів.

Суб'єкти природних монополій в Україні (згідно Закону про природні монополії): транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл; транспортування інших речовин трубопровідним транспортом; передачі та розподілу електричної енергії; користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування; управління повітряним рухом; централізованого водопостачання та водовідведення; централізованого постачання природної енергії; спеціалізованих послуг транспортних терміналів, портів, аеропортів за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Суміжний ринок – товарний ринок, що межує з ринком природної монополії і «прив'язаний» до нього – або споживає продукцію монополіста або постачає ресурс монополюшому споживачу.

Альтернативи державної політики щодо природних монополій:

- 1) регулювання природних монополій;
- 2) забезпечення змагальності у сфері природної монополії;
- 3) перетворення приватної монополії на державне підприємство;
- 4) бездіяльність.

Регулювання у сфері природних монополій: *задача – послабити ринкову владу монополістів, тобто:*

- а) ціни слід максимально наблизити до рівня граничної вартості *МС*;
- б) виробникам слід забезпечити лише нормальний прибуток;
- в) виробництво повинно бути ефективним, слід стимулювати мінімізацію вартості.

Суспільні блага – це блага, надання яких окремій особі неможливе без одночасного надання їх іншим особам:

- не можна позбавити когось можливості користуватись, наприклад, світлом маяка чи системою національної безпеки (*невиключеність* у споживанні);
- надання суспільного блага новому споживачеві не потребує додаткових виробничих витрат (*неконкурентність* у споживанні);
- вони також не можуть бути поділені між споживачами (*неподільність*).

Невиключеність у споживанні, зокрема, означає, що витрати на виключення когось із числа споживачів такого блага є надзвичайно високими. **Неконкурентність у споживанні** означає, що гранична вартість обслуговування кожного додаткового споживача (окрім першого) дорівнює нулю.

Блага, які, починаючи із певної кількості споживачів, втрачають властивість неконкурентності у споживанні, зветься **переобтяженими благами**.

Блага, які є одночасно невиключені і неконкурентні, зветься **чистими суспільними благами**. На відміну від суспільних благ виключні і конкурентні блага зветься **чистими приватними благами**.

Невиключені і конкурентні блага (риба в океані), а також виключені і неконкурентні блага (кабельне телебачення) зветься **змішаними благами**.

Через *неконкурентність у споживанні* виникає специфіка у визначенні ринкового попиту на суспільні блага, адже одна й та сама одиниця суспільного блага одночасно задовольняє попит багатьох споживачів.

Основною проблемою забезпечення суспільними благами є фінансування їхнього виробництва. Споживачі зацікавлені не сплачувати самі, а примусити інших платити за себе через невиключеність у споживанні; це зветься проблемою безплатного проїзду (проблемою «зайців»).

Зовнішні ефекти – це витрати або вигоди від здійснення ринкових операцій, які не відображені в ринковій ціні; інакше кажучи, це є прямі впливи одних економічних агентів (які є учасниками ринкової операції купівлі-продажу) на діяльність інших економічних агентів (які не є учасниками цього ринку). Такі впливи можуть бути сприятливими і приносити вигоди іншим учасникам – (*позитивні впливи*) і можуть бути несприятливими і приносити додаткові витрати для інших учасників – (*негативні впливи*).

Позитивний вплив – прямий вплив дій учасників певного ринку (фірм або домогосподарств) на підвищення добробуту інших економічних агентів (що не є учасниками цього ринку), які не компенсуються через ціновий механізм. Таке підвищення добробуту створює *зовнішні вигоди*.

Позитивний зовнішній ефект призводить до того, що благо виробляється в недостатніх обсягах і продається за ціною нижчою, ніж ефективна ціна.

Інтерналізація позитивного зовнішнього ефекту означає його усунення, вона дозволяє збільшити обсяги виробництва до ефективного рівня і підвищити ціну до рівня ефективної ціни.

Приклади позитивних ефектів:

1) «виробництво – виробництво» (тепла вода від атомних електростанцій, використовувана в пониззі річки рибними господарствами);

2) «виробництво – споживання» (приватні ліси для промислового використання, які приносять насолоду любителям природи своїми мальовничими краєвидами);

3) «споживання – виробництво» (хобі одного з мешканців міста – розведення квітів під вікнами свого будинку, а це сприяє зростанню доходів бджоляра, вулики якого встановлені неподалік; бджоляр при цьому не бере участі у витратах квітникаря-любителя);

4) «споживання – споживання» (імунізація проти інфекційних хвороб, яка допомагає захищати інших людей).

Негативний вплив – прямий вплив дій учасників певного ринку (фірм або домогосподарств) на втрати добробуту інших економічних агентів (що не є учасниками цього ринку), які не компенсуються через ціновий механізм. Такі

втрати добробуту зветься *зовнішніми витратами*.

Негативний зовнішній ефект призводить до того, що благо виробляється в надмірних обсягах і продається за ціною нижчою, ніж ефективна ціна.

Інтерналізація (усунення) негативного зовнішнього ефекту дозволяє скоротити обсяги виробництва до ефективного рівня і підвищити ціну до рівня ефективної ціни.

Приклади негативних ефектів:

1) «виробництво – виробництво» (забруднення токсичними хімічними відходами, яке завдає шкоди промислового виробництва);

2) «виробництво – споживання» (забруднення повітря заводами, яке завдає шкоди легеням людей, що живуть поблизу);

3) «споживання – виробництво» (внаслідок пікніків на природі виникають лісові пожежі, які завдають шкоду лісовому господарству);

4) «споживання – споживання» (дуже гучна музика в одній з квартир житлового будинку порушує спокій всіх його мешканців).

Інколи ринок може розв'язати проблему зовнішніх ефектів без втручання влади. Згідно *теоремі Коуза*, якщо вартість встановлення прав власності близька до нуля, тоді встановлення прав власності дозволяє усунути зовнішній ефект.

Асиметрична інформація і проблема невизначеності з огляду на ефективність

Ще одним проявом неспроможності ринку є **неповна інформація** учасників щодо цін та інших аспектів функціонування ринків, знання про які необхідні всім економічним агентам для прийняття ефективних рішень.

При аналізі поняття структури ринку зазначалось, що одна із необхідних вимог для існування *повної конкуренції* – наявність *повної інформації*. Але така ситуація, коли всі знають усе, що тільки можна знати про ринкові умови, є малоімовірною, не кажучи вже про те, що отримання такої повної інформації коштує часу і грошей. До того ж, виникають і специфічні проблеми, коли одна сторона в ринковій системі має більші можливості отримати повнішу інформацію, ніж інша сторона.

Асиметрична інформація – ситуація, коли одна із сторін певних (*напр., економічних, політичних*) відносин поінформована гірше, ніж інша.

Ризик – стан знань, коли відомі декілька результатів по кожній альтернативі, і ймовірність реалізації кожного результату відома.

Невизначеність – стан знань, коли одна або декілька альтернатив мають ряд можливих результатів, ймовірність яких невідома.

Несхильність до ризику – властивість уподобань людини, коли за інших рівних умов (*напр., при однаковому середньому виграшу*), перевага завжди надається варіанту з меншим ризиком.

Модель «замовник-виконавець» – ситуація, в якій замовнику (*принципалу*) необхідно визначити схему оплати послуг виконавця (*агента*) в

умовах, коли інформація розподілена асиметрично, а цілі замовника та виконавця не співпадають.

Моральний ризик – ситуація на ринку за умов асиметричної інформації (*можливості прихованих дій однієї з сторін угоди*) коли одній стороні вигідно діяти на шкоду інтересам іншої сторони.

Негативна селекція – ситуація на ринку за умов асиметричної інформації (*наявності прихованих властивостей в одній зі сторін відносин*), коли мотиви укладення угоди є лише у суб'єктів з гіршими властивостями.

Сигнали – засоби, які використовує краще поінформована сторона відносин з метою надати гірше поінформованій стороні об'єктивну інформацію щодо своїх прихованих властивостей.

Неповний контракт – контракт, що з об'єктивних причин (*обмеженої раціональності*) не визначає, як розподіляються вигоди від його виконання у всіх можливих ситуаціях.

Тема 2.2. Обмеження на державне втручання: неспроможність влади. Суспільний вибір.

Неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники – це неспроможність ринку забезпечити такий розподіл благ і доходів між індивідами, який відповідає суспільним уявленням щодо справедливості.

Нерівність і бідність визначаються, як проблеми для державної політики через те, що ці явища викликають занепокоєння у будь-якому суспільстві (неоднаковою мірою у різних суспільствах). З цього випливають наступні проблеми: як визначити і виміряти нерівність та бідність (позитивний аналіз)? Який рівень нерівності припустимий (оптимальний) для певного суспільства? Наскільки активним має бути державне втручання в розподіл доходів? (нормативний аналіз).

Практично добробут людини вимірюється запасами її багатства та рівнем доходів.

Багатство є економічною змінною величиною типу «запас», його обсяг визначається на певний момент часу.

Дохід – економічна змінна величина типу «потік», тому що обсяг доходів визначається за певний проміжок часу (година, місяць, рік).

Форми індивідуального багатства і доходів:

1) **«Фізичне» багатство** – це земля, будинок або квартира, автомобілі, меблі, коштовності і т.п. Фізичне багатство може приносити доходи у натуральній формі – користь, що виникає внаслідок використання матеріальних благ, або ренту – від здачі нерухомості в оренду.

2) **Фінансове багатство** існує у формі акцій, облігацій, банківських депозитів, готівки, чеків, векселів і т.п. Воно може приносити доходи у грошовому вигляді – у формі процента або дивідендів.

3) **Людський капітал** – це багатство, яке пов'язано із самою людиною від природи (природні здібності, пам'ять, фізичні можливості) або яке створюється

на протязі життя внаслідок виховання, здобуття освіти і досвіду. Людський капітал є головним джерелом доходів для більшості людей як у грошовій формі – зарплата, гонорари та інші заробітки, так і у негрошовій формі – у вигляді задоволення, яке можуть отримувати індивіди від творчої роботи чи від інтелектуальних форм відпочинку.

Два основних підходи до аналізу розподілу доходів:

- розподіл за джерелами доходів (функціональний);
- розподіл по розміру доходів зі всіх джерел (особистий розподіл).

Функціональний розподіл доходів – це розподіл доходів між факторами виробництва (праця і капітал), які використовуються у виробництві нових благ.

Отже, основними формами доходів (за джерелами) у ринковій економіці є такі:

- трудові доходи,
- доходи власників землі (рента),
- доходи на вкладений капітал (процент),
- доходи власників специфічного ресурсу – підприємницьких здібностей – підприємницький (нормальний) прибуток.

Особистий розподіл доходів – це розподіл доходів між окремими особистостями. Якщо раніше, у період класичного капіталізму, розподіл джерел доходів відповідав «класовому» розподілу, то у сучасному світі більшість домашніх господарств отримує одночасно доходи різних типів.

Джерела нерівності доходів:

- 1) Різні здібності і вміння людей;
- 2) Різна інтенсивність праці;
- 3) Відмінність у різновидах занять;
- 4) Відмінності в освіті;
- 5) Інші фактори (напр., дискримінація за статтю, віком, етнічним походженням).

Різні погляди на причини бідності:

- 1) бідність – результат нерівних соціально-економічних умов, над якими самі бідні майже не владні;
- 2) бідність – наслідок поганого пристосування індивідів до умов соціального.

Первинний розподіл доходів – це такий, що утворюється в економіці безпосередньо в ході виробничих процесів без втручання влади.

Вторинний розподіл доходів – відображає наслідки *перерозподілу доходів* між різними групами домогосподарств, який здійснює влада.

Аргументи на користь перерозподілу:

- 1) якщо аналізувати нерівність із позицій економічної теорії суспільного добробуту, то суспільний добробут буде вищим внаслідок перерозподілу благ;
- 2) існує певний зв'язок (хоча і досить суперечливий) між ступінню нерівності у розподілі доходів і макроекономічним зростанням;

3) найбільш очевидним аргументом на користь перерозподілу є існування крайнього прояву нерівності – бідності.

Вимірювання нерівності і бідності

Показники нерівності у розподілі доходів:

Децильний коефіцієнт дорівнює відношенню частки доходів вищої децильної групи до частки нижньої децильної групи. Групується по 10% (або 20%). Нижня децильна група – це 10% найбідніших домогосподарств, вища група – 10% найбагатших домогосподарств.

Квінтільний коефіцієнт дорівнює відношенню частки доходів вищої квінтільної групи (у відсотках) до частки доходів нижньої квінтільної групи. Нижня квінтільна група – це 20% найбідніших домогосподарств, вища група – 20% найбагатших домогосподарств.

Середній дохід – дохід на одне домогосподарство.

Медіанний дохід – дохід, який розподіляє домогосподарства на дві однакові за чисельністю групи.

Мода («модний» дохід) – найбільш поширений рівень доходу.

Підходи до визначення бідності:

- *абсолютний підхід* (встановлення прожиткового мінімуму або порогу бідності);
- *відносний підхід* (встановлення порогу (межі) бідності на рівні, наприклад, 50% медіанного або середнього доходу);
- *суб'єктивний підхід*.

Основні показники бідності:

- *Межа бідності* визначає певний рівень доходів у середньому на члена родини протягом року; цей показник дозволяє визначити бідних: до них відносяться домогосподарства, чий дохід не перевищує поріг бідності. Визначення межі бідності залежить від *критерію*, який визначає бідних.
- *Рівень бідності* – визначає частку населення, яка опиняється нижче порогу бідності. Показник рівня бідності залежить від нерівності у розподілі доходів і від порога бідності.
- *Глибина бідності* показує, скільки відсотків у середньому не дотягують до межі бідності ті, хто опинився нижче межі бідності.

Концепції справедливості і соціальний вибір

Питання про потрібний (бажаний) ступінь рівності у суспільстві є нормативним і тому дуже спірним.

У демократичних суспільствах підтверджено *принцип рівності політичних прав*.

Останні декілька десятиріч також стала домінувати громадська думка про необхідність надання *рівних економічних можливостей* (рівний доступ до освіти та до робочих місць).

Існує чотири основних філософських підходи до справедливості і, відповідно, до перерозподілу доходів:

1) *Утилітаризм* – політична філософія, згідно з якою влада повинна намагатись максимізувати сукупну корисність у суспільстві, як суму індивідуальних корисностей.

2) *Лібералізм (Роулсіанський погляд)* – політична філософія, згідно з якою влада має проводити політику, спрямовану на підтримку справедливості на основі двох принципів: всі члени суспільства повинні мати рівні права на основні свободи; суспільство повинно приймати рішення, виходячи із інтересів найменш забезпечених його членів. Саме їх добробут визначає й стан суспільного добробуту (а не сумарний добробут всіх членів суспільства). Звідси виводиться *критерій максиміна*: влада повинна намагатись максимізувати добробут найбільш вразливого члена суспільства. (автор підходу – Дж.Роулз).

3) *Егалітарний підхід* – найбільш справедливим буде розподіл, коли всі блага поділені порівну між всіма індивідами. Справедливим вважається лише рівний розподіл корисностей між членами суспільства.

4) *Лібертаріальний підхід (орієнтований на ринок)* – доходи отримують індивіди, а не суспільство, і влада не має права посягати на індивідуальні підходи; найбільш справедливим вважається той розподіл, який досягнуто на конкурентному ринку. Обов'язком влади залишається лише стежити за *процесом отримання доходів (щоб це відповідало законам)*.

Соціальний вибір – теорія, яка вивчає зв'язок між уподобаннями окремих індивідів і суспільними уподобаннями, зокрема проблему агрегації індивідуальних уподобань у суспільні (соціальні) уподобання. Вирішення цієї проблеми дозволяє порівнювати варіанти розподілу добробуту (благ і доходів) між членами суспільства з метою вибору кращого серед них, який найбільшою мірою відповідає суспільним уявленням щодо справедливості.

Справедливість і розподіл доходів між різними соціальними групами:

Горизонтальна справедливість означає однакове ставлення до тих, хто перебуває в рівнозначних умовах.

Вертикальна справедливість визначає розподіл товарів і послуг між тими, хто перебуває в нерівнозначних умовах.

Справедливість між поколіннями має враховувати витрати і вигоди пропонованих варіантів державної стратегії для майбутніх поколінь.

Соціальна ефективність

Компромід між справедливістю та ефективністю – вибір, який треба робити владі та суспільству: намагання підвищити справедливість у розподілі доходів шляхом їхнього перерозподілу з використанням податків та інших регуляторів веде до зменшення загальної ефективності економіки, тобто до втрат сукупного добробуту всіх економічних агентів.

Умови ефективності (оптимальності) за Парето у споживанні: розподіл благ у суспільстві є ефективним за Парето, якщо неможливо шляхом перерозподілу покращити добробут одного члена суспільства, не погіршивши при цьому добробут інших.

Покращення за Парето – перерозподіл ресурсів, який не погіршує

добробут жодного члена суспільства, і при цьому добробут хоча б одного з них покращується.

Принцип компенсації Калдора – Гікса – перехід від одного стану економіки до іншого буде означати покращення (за *Парето*) стану суспільства, якщо індивіди, чий добробут підвищується, *можуть компенсувати* (без погіршення свого початкового рівня добробуту) втрати інших індивідів, що виникають при переході економіки до нового стану.

Розподільча (соціальна) ефективність – суспільне розуміння оптимальності розподілу благ і доходів між окремими індивідами і соціальними групами (яке базується на нормативному аналізі).

Механізми перерозподілу доходів

Економічне регулювання – це назва більш ранніх форм регулювання, коли регулювання зосереджувалось на галузевих питаннях – таких, як ціноутворення, маркетинг та конкуренція. Регулятори мали прямий вплив на галузеві структури і виробничу діяльність і найчастіше спрямовувались на окремі галузі або ринки.

Соціальне регулювання поширилось в індустріально розвинених країнах в останні десятиріччя і отримало таку назву через спрямованість на вирішення питань *добробуту у суспільстві*. Ці інструменти втручання фокусуються на умовах, за якими блага виробляються та розподіляються, а також на фізичних характеристиках продукції. Вони стосуються різноманітних питань безпеки, охорони здоров'я, зайнятості, стану довкілля і поширюються не на окремі галузі або ринки, а на економічну систему в цілому.

З метою зменшення нерівності у розподілі доходів державна влада здійснює примусове переміщення ресурсів, яке веде до зменшення добробуту одних і підвищенню добробуту інших членів суспільства, тобто фактично до *перерозподілу доходів* за допомогою *податкової системи* та *трансфертів*.

Трансферт – невідшкодована передача частки доходів або благ від одних осіб чи установ іншим. Трансферт може здійснюватись у грошовій формі, у вигляді надання певних послуг; він може приймати також форму передачі економічних можливостей.

Податок – примусовий внесок грошей до бюджету, здійснюваний платником у порядку та на умовах, що визначаються законодавством, без претензій на послугу у відповідь.

Податки поділяються на *прямі* (їх сплачують безпосередньо економічні агенти – фірми і домогосподарства в залежності від рівня доходів або багатства) і *непрямі* (ними обкладаються блага і види діяльності).

При *пропорційному податку* податкова ставка залишається незмінною при зростанні доходів, тобто середня і гранична ставки податку є постійними.

При *прогресивному податку* середня ставка зростає разом із зростанням доходів, хоча *MTR* може як зростати, так і залишатись постійною.

При *регресивному податку* середня ставка зменшується при зростанні доходів, *MTR* може залишатись постійною або зменшуватись.

Одна з найбільш поширених форм трансфертів – це *програми соціальної допомоги*, які можна розподілити на дві групи:

1) програми типу соціального страхування, за якими відповідні кошти отримують всі члени суспільства незалежно від доходів у випадку певних подій (вихід на пенсію, інвалідність, тимчасові захворювання, втрата роботи);

2) програми державної допомоги, за якими підтримуються лише ті члени суспільства, чий дохід не перевищує певний рівень (допомога багатодітним родинам, медична допомога, талони на харчування).

Теорія суспільного вибору, як методологія аналізу вироблення колективних рішень

Концепція раціонального вибору у політичних науках має назву *теорії суспільного вибору (ТСВ)*. Певна державна політика є результатом вибору, який здійснюють індивіди, що працюють в органах державної влади. Аналізуючи такий вибір, економісти розвинули *теорію політичних ринків* на зразок теорії ринків економічних благ – *теорію суспільного вибору* (або *економічну теорію політики*).

Теорія суспільного вибору базується на тому, що люди діють у політичній сфері, маючи на меті власні інтереси, тобто ця теорія вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують владні інститути у власних інтересах.

ТСВ переносить основні риси методології економічного аналізу на політичні процеси:

1) *методологічний індивідуалізм* – кожний індивід (який характеризується індивідуальними смаками і вподобаннями) у своїй економічній поведінці робить особистий вибір, керуючись власними інтересами і вигодою, як він її уявляє.

2) *концепція «homo economicus – людини економічної»*, або модель ринкової поведінки індивіда: людина сама визначає, яке з благ для неї більш бажане виходячи із своїх уподобань.

3) погляд на *політику як на обмін*: політика є складною системою обміну між індивідами, в якій останні колективно прямують до своїх особистих цілей, тому що не можуть досягти їх шляхом звичайного ринкового обміну.

Якщо розглядати суспільний вибір, як механізм вироблення спільних рішень, тоді можна визначити, що *суспільний вибір* – це процес, за допомогою якого індивідуальне бачення трансформується у колективне рішення.

Колективні рішення можуть реалізовуватись в умовах прямої або представницької демократії.

В теорії політичного вибору учасниками політичних ринків є:

- виборці;
- політики (представницька влада);
- бюрократія (виконавча влада).

Виборці є споживачами передвиборних обіцянок політиків. Попит виборців на ці обіцянки відображає голосування, їхня участь у внесках на

виборчі кампанії та лобіювання особливих інтересів. Виборці готові підтримати політиків, що можуть (як їм здається) найбільше покращити їхнє становище.

Політики – це обрані управлінці – від президента країни до мера міста, депутати парламентів і місцевих виборних органів самоврядування. Політики є продавцями на політичному ринку, вони пропонують передвиборні обіцянки, за які хочуть отримати голоси виборців. Припускається, що метою політиків на виборах є бажання бути обраними.

Бюрократія (чиновники – виконавча влада) – представники державної влади на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, які працюють в різноманітних державних установах; вони забезпечують збирання податків і виробництво суспільних благ. Бюрократія має метою діяльності максимізацію власної корисності.

Політична рівновага – це така ситуація на політичному ринку, коли вибір, який зробили виборці, політики і бюрократія, є сумісним, і ні одна з груп не може покращити своє становище шляхом іншого вибору без погіршення становища якоїсь іншої групи.

Детермінанти (чинники) політичної рівноваги:

- 1) правила здійснення суспільного вибору, тобто скільки голосів «за» треба отримати для перемоги, які вимоги щодо явки виборців;
- 2) середня і гранична вартість суспільного блага;
- 3) інформація, яка доступна виборцям щодо витрат і вигод, які асоціюються із виборами;
- 4) розподіл податкових часток між виборцями, вплив збільшення податків на зміну результатів випуску благ;
- 5) розподіл вигід серед виборців.

Більш конкретно: *політична рівновага* – угода щодо рівня виробництва суспільних благ, яка визначається специфічною процедурою колективного вибору, і розподілом податкових часток між індивідами.

Механізми вироблення колективних рішень: проблеми, властиві прямій демократії

Пряма демократія – це політична система, в умовах якої кожний виборець має право і можливість особисто висловити свій погляд з будь-якого питання, яке обговорюється і потребує вирішення.

Конституційний вибір – це встановлення правил голосування; його слід зробити перед ухваленням рішень за допомогою процедури голосування.

Правило одностайного голосування: ухваленим вважається лише таке рішення, яке підтримано одностайно. Рішення, яке ухвалено одностайно, є аналогом оптимуму за Парето.

Більш поширеним для прийняття рішень в умовах прямої демократії є *принцип простої більшості*.

Медіанний (пересічний) виборець – це виборець із центристською позицією (чия позиція знаходиться на середині шкали інтересів учасників

виборів).

Теорема про пересічного виборця: в умовах прямої демократії існує тенденція до ухвалення рішень, яке підтримує пересічний виборець.

Неефективність рівноваги, що досягається за правилом простої більшості: якщо вигоди і витрати, пов'язані із випуском суспільних благ, розподіляються між виборцями рівномірно, тоді буде ухвалений оптимальний, ефективний варіант, для якого виконується умова ефективності $MSB = MSC$ (рівність граничних суспільних вигід і витрат).

При рівному розподілі вигод і *нерівному розподілі витрат* виникає тенденція витратити на суспільні блага *більше ефективного* рівня.

При рівному розподілі витрат і *нерівному розподілі вигід* виникає тенденція витратити на суспільні блага *менше ефективного* рівня.

Проблеми ухвалення рішень в умовах прямої демократії:

1) виборці мають різну *інтенсивність вподобань* щодо питань, які вирішуються під час виборів, і одночасно рівну кількість голосів (по одному голосу);

2) виборцям інколи важко зробити раціональний вибір через те, що пропозиції від політиків (або від партій) йдуть в *пакетах*, а виборцям можуть подобатись лише окремі складові пакету;

3) виборці не мають повної інформації про справжні наміри політиків щодо їхнього курсу дій у разі приходу до влади (передвиборчі програми, як правило, неповні і не містять інформації про вартість виконання обіцянок; часто політики поводять себе не щиро);

4) сам механізм виборів не є ефективним через проблему раціонального ігнорування виборів виборцями.

Механізми вироблення колективних рішень: проблеми, властиві представницькій владі

Представницька демократія – це політична система, в умовах якої обрані виборцями політики (представники) ухвалюють рішення – закони, які стосуються інтересів усіх виборців (тобто інтереси виборців враховуються опосередковано).

Групи з особливими інтересами і лобіювання: окремі групи виборців часто мають специфічні інтереси. Такі групи можуть утворюватись, зокрема, за територіальною і професійною (галузевою) ознаками.

Різноманітні способи впливу на представників державної влади з боку обмеженої групи виборців з метою ухвалення вигідних для групи політичних рішень зветься *лобіюванням*.

Взаємна підтримка (або логролінг): ситуація, коли окремі групи депутатів підтримують один одного з метою отримати необхідну більшість для ухвалення потрібного рішення.

Одним із способів такої підтримки є *пакування* дрібних, не пов'язаних один з одним законопроектів, щоб комплексний проект отримав необхідну підтримку при голосуванні.

Економічна рента – це різниця між доходом, який отримує продавець – власник рідкісних ресурсів, та їхньою альтернативною вартістю. Тобто рента – це сума грошей, яку індивід отримує понад те, що необхідно йому для виконання справи. *Пошук політичної ренти* – це намагання отримати економічну ренту за допомогою політичного процесу.

Корислива поведінка чиновників і політиків пов'язується із *ренто орієнтованою поведінкою*. Така поведінка полягає в діяльності, що спрямована або на використання монопольного становища, або на отримання доступу до урядових субсидій (на відміну від намагання в умовах ринкової економіки отримати прибуток).

Проблеми, властиві бюрократичному забезпеченню

Економічна теорія бюрократії досліджує такі структури виконавчої влади, які не виробляють економічні блага, що мають ціннісну оцінку, і здобувають частину своїх доходів із джерел, що не пов'язані із продажем результатів їхньої діяльності.

Адміністративна діяльність суттєво відрізняється від виробничої діяльності, її важко оцінювати:

1) Важко вимірювати результати діяльності чиновника, а тому важко створити ефективну мотиваційну систему оплати праці.

2) Важко визначити *ефективність і результативність роботи державної установи*, хіба що аналізувати, наскільки успішно установа виконує свої функції і наскільки успішно взаємодіє з іншими установами.

3) Успіхи державних службовців важко оцінювати і через *розмаїття цілей*, що характерно для багатьох державних програм; законодавці майже ніколи не визначають процедуру вибору, критерій, за яким кращим вважається одне, а не інше рішення.

4) Державних програм важко визначити *технологію* їх виконання (зв'язок між затратами ресурсів і результатами – обсягами вироблених благ і наданих послуг), адже зв'язок між зусиллями керівників і виконавців програми та результатами реалізації програми часто є дуже незначним.

Неспроможність влади як обмеження для державного втручання

Неспроможність державної влади означає її нездатність забезпечити оптимальне за Парето розміщення ресурсів (яке виникає внаслідок неспроможностей ринка) і відповідність політики розподілу доходів тим уявленням щодо справедливості, які прийняті у суспільстві.

Причини неспроможності влади:

1. Недостатня поінформованість.
2. Обмежений контроль над реакцією приватного сектору.
3. Обмеженість можливостей суспільства щодо контролю над владними

структурам.

4. Недосконалість політичних процесів (зокрема, при ухваленні політичних рішень).

5. Для новоутворених держав – недостатня компетентність політиків і державних службовців, недостатній рівень розвитку державних інститутів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітичні записи з розробки державної політики / укладач В. Романов, О. Кілієвич. – К.: Видавництво УАДУ, 2001. – 236 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. – 256 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328с.
4. Браун П. Посібник з аналізу державної політики : пер.з англ.-К.: Основи, 2000.
5. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Переклад з англійської Р. Ткачук та М. Корчинська. Науковий редактор перекладу О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
6. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. – К.: НІСД, 2001.
7. Вступ до аналізу державної політики. Навчальний посібник. – В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
8. Глен Райт Державне управління: Переклад з англійської В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
9. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу. – Одеса, 2005. – 504 с.
10. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні. Навчальний посібник. За загальною редакцією В.А. Рехкала, В.В. Тертички. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 232 с.
11. Державна політика: аналіз та механізм впровадження: навч.посіб./ Укл. О.С.Лесная. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 76 с.
12. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
13. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
14. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / За ред. Н.Р. Нижник. – К.: Видавництво УАДУ, 1997. – 448 с.
15. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV. – К., 2006. – 124с.
16. Марущак В.П. Державне управління: планування і ринок. – К.: Видавництво УАДУ, 1998. – 168 с.
17. Пал Л. Аналіз державної політики / Пер з англ. – К.: Основи, 1999. – 342 с.
18. Пол Браун М. Посібник з аналізу державної політики. Переклад з англійської. – К.: Основи, 2000. – 243 с.

19. Політична модернізація : [підручник] / В. Дзюндзюк, Л. Приходченко, О.Крюков и др. – Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2011. – 400/86 с.
20. Політологія: навч. посіб. / М. П. Гетьманчук, В. К. Грищук, Я. Б. Турчин та ін. ; за заг. ред. М. П. Гетьманчука. – К. : Знання, 2011. – 415 с.
21. Політологія: Навчальний посібник / Г. П Щедрова, Ф. В. Барановський, О. В. Карчевська, О. Г. Мазур та ін. – Луганськ : Вид-во СНУІм. В.Даля, 2011. – 304 с.
22. Рябов С.Г. Політична теорія держави. Навчальний посібник. – К.: Тандем, 1996. – 240 с.
23. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика : [Монографія] / В. П. Солових. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 164 с.
24. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Основи, 2002. – 750с.
25. Шляхтун П. П. Політологія: теорія та історія політичної науки: Підручник. / П. П. Шляхтун – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.

ЗМІСТ

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1. ОСНОВИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	3
Тема 1.1. Концептуальні засади вироблення державної (суспільної) політики	3
Тема 1.2. Середовище державної політики	8
Тема 1.3. Державна політика як процес: проблеми, цілі, інструменти....	11
Тема 1.4. Порядок денний: формулювання альтернатив та ухвалення рішень.....	19
Тема 1.5. Впровадження, оцінювання і моніторинг державної політики..	24
Тема 1.6. Цінності громадянського суспільства та демократичні чинники в творенні державної політики.....	31
ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2. ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МЕХАНІЗМІВ ВПРОВАДЖЕННЯ	38
Тема 2.1. Підґрунтя державної (суспільної) політики: концепція ефективності і результативності. Підстави для державної політики.....	38
Тема 2.2. Обмеження на державне втручання: неспроможність влади. Суспільний вибір.....	53
ЛІТЕРАТУРА	63