

*міжнародний центр перспективних досліджень*

# **Публічна політика для громадських організацій**

**Практичні рекомендації  
щодо організації робіт  
у сфері публічної політики**

Посібник підготовлено в рамках проекту “Розвиток спроможності регіональних громадських організацій з аналізу політики на місцевому рівні”, виконано Міжнародним центром перспективних досліджень та Українським центром економічних і політичних досліджень ім. О.Разумкова за фінансової підтримки Міжнародного фонду “Відродження” (грантова угода № 2603181).

Цей посібник написаний на основі тексту, що був підготовлений МЦПД та Центром ім. Розумкова і виданий в 2004 році під редакцією В.Т.Нанівської. При підготовці цього тексту були використані розділи, написані В.А.Нікітіним і В.М.Гнатом. Також були використані матеріали навчального курсу з аналізу політики, що розроблявся в МЦПД О.Д.Сафіним, В.Бегою та В.М.Гнатом.

Керівник напрямку Віра Нанівська.

Упорядник Володимир Нікітін.

Верстка Тетяна Іванько.

Друк – ЗАТ “Віпол”, 03151, Київ, вул. Волинська, 60  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.  
Наклад 300 примірників. Замовлення № 8–21К.

Електронну версію цієї публікації можна знайти на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/>

© Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007  
© Видавництво «Оптим», 2007

ISBN 978–966–7869–48–9

# Зміст

<b>Вступ</b> .....	5
<b>Розділ 1. Впровадження публічної політики в Україні</b>	
<b>В чому сенс впровадження публічної політики для України</b> .....	10
Чи може громадянське суспільство в Україні ефективно працювати із владою .....	13
Що можуть робити НДО за рахунок засобів публічної політики .....	15
Які вміння потрібні НДО для здійснення діяльності у сфері публічної політики .....	18
Технологічний характер публічної політики .....	24
<b>Розділ 2. Аналіз державної політики</b>	
<b>Визначення аналізу державної політики</b> .....	26
Концептуальні засади аналітичних досліджень .....	26
Що таке аналіз політики .....	27
Характеристики аналізу політики .....	27
Цикл вироблення політики та аналіз політики .....	28
Учасники процесу вироблення та аналізу політики .....	31
Аналітичні дослідження в публічній політиці та їх особливості .....	32
Основні види аналітичних документів з публічної політики .....	34
Корпоративний аналітичний документ .....	36
“Зелена книга” з питань політики .....	38
“Біла книга” з питань політики .....	39
Рекомендації по написанню документів у сфері публічної політики .....	40
Підготовка документа з аналізу політики .....	46

### **Розділ 3. Публічні консультації**

<b>Необхідність проведення консультацій із зацікавленими сторонами .....</b>	<b>62</b>
Визначення та аналіз зацікавлених сторін .....	64
Рекомендації з підготовки та проведення публічного обговорення .....	67
Визначення форм проведення консультацій із зацікавленими сторонами .....	85
 <b>Перелік літератури з аналізу та розробки державної політики .....</b>	 <b>88</b>

# Вступ

## Чому виникла необхідність у підготовці посібника

Однією з нагальних проблем, що постали перед Україною на шляху демократизації та інтеграції у світове співтовариство, є потреба у підвищенні ефективності системи правління, зокрема у вдосконаленні процесів прийняття рішень відповідно до демократичних принципів розробки і реалізації цілеспрямованої та відповідальної політики державних та місцевих органів влади.

Основним елементом демократичного суспільства, який передбачає узгодження інтересів різних суспільних груп у процесі підготовки та прийняття рішень органами влади, є публічна політика. Запровадження елементів публічної політики у повсякденну діяльність органів влади є елементом підвищення їхньої спроможності забезпечувати потреби населення щодо отримання необхідних та якісних державних послуг.

Ключовим компонентом розробки та прийняття рішень у системі державних і місцевих органів влади є обговорення існуючих проблем, розгляд альтернативних варіантів дій, оцінка наслідків від їх реалізації з усіма зацікавленими сторонами (мешканцями міст, громадськими організаціями, представниками бізнесу) та здійснення громадської експертизи й контролю за виконанням рішень органів влади.

Вироблення державної та місцевої політики за участю всіх зацікавлених груп у політичному процесі є однією з необхідних складових розвитку правової держави, дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини і громадянина. Залучення представників громадських організацій та ЗМІ підвищує рівень прозорості й відповідальності державної влади та великою мірою посилює віру суспільства у демократичні цінності.

Важливу роль у процесах публічної політики відіграють громадські організації та аналітичні центри, які забезпечують осіб, що приймають рішення, незалежними високоякісними дослідженнями, аналізом і рекомендаціями з широкого кола питань. За останні роки в Україні з'явилися недержавні інститути, які володіють навичками аналізу політики та мають досвід співпраці з органами влади. Але сьогодні більшість громадських організацій та аналітичних центрів, особливо в регіонах, не мають

спроможності ефективно впливати на процеси прийняття рішень через брак вмінь, стандартів та форматів роботи.

У зв'язку з цим виникає необхідність підвищення інституційної спроможності громадських організацій до виконання робіт у сфері публічної політики та підвищення рівня їхньої участі у процесах прийняття рішень на місцевому рівні.

### **Мета цього посібника**

Метою цього посібника є надання громадським організаціям практичних порад щодо участі в процесі суспільних змін за рахунок організації робіт у проєктах у сфері публічної політики. Зокрема посібник може допомогти:

- Розглянути й дослідити суть публічної політики як необхідної умови розвитку громадянського суспільства.
- Проаналізувати роль аналітичних досліджень і консультацій із зацікавленими сторонами в процесі прийняття рішень.
- Вдосконалити навички та вміння підготовки аналітичних документів і проведення комунікативних заходів.
- Отримати нові знання та інструменти для ефективної взаємодії з учасниками процесів прийняття рішень та організації публічного діалогу з актуальних питань місцевого/регіонального розвитку.

У посібнику немає докладних інструкцій щодо кожного кроку з виконання робіт у сфері публічної політики. У ньому розглянуто необхідні елементи процесу публічної політики та основні види робіт, які може виконувати громадська організація як учасник цього процесу. Також у посібнику наведено приклади виконання регіональними громадськими організаціями проєктів у сфері публічної політики та основні їхні результати.

### **Для кого був підготовлений цей посібник**

Цей посібник може бути корисний:

- Для представників громадських організацій, які виконують або збираються виконувати проєкти у сфері публічної політики і потребують знань і вмінь щодо їх розробки та виконання.
- Для експертів, які розробляють і виконують проєкти та програми з публічної політики у різноманітних фондах або організаціях.
- Для експертів, які запроваджують засоби та інструменти публічної політики у діяльність своїх організацій.

Посібник також може використовуватися у діяльності місцевих і державних органів влади, які проводять аналітичні дослідження та організують громадські консультації.

### **Чим цей посібник відрізняється від інших видань для громадських організацій**

На сьогодні в Україні вже перекладено близько десятка книжок та навчальних посібників з питань аналізу та розробки державної політики (наприклад, 7, 14, 18, 25, 53), з яких можна почерпнути ґрунтовні теоретичні знання. Також недавно було здійснено переклад книги “Дієвий аналітичний документ у галузі державної політики. Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній та Східній Європі”(52), в якому розкрито теоретичні та методичні положення підготовки документів з аналізу політики. Окрім цих видань, Національна академія державного управління видала низку довідкової та методичної літератури (наприклад, 26, 37, 42).

У цьому посібнику не розглядаються теоретичні питання публічної політики, а робиться наголос на процедурах і форматах проведення досліджень та організації робіт. Основну увагу зосереджено на питаннях особливостей застосування публічної політики на пострадянському просторі та на визначенні й технічному забезпеченні вмінь (процедури, стандарти, шаблони, зразки), які потрібні НДО для робіт у сфері публічної політики.

Цей посібник написаний на основі тексту, що був підготовлений МЦПД та Центром ім. Розумкова і виданий у 2004 році під редакцією В.Т.Нанівської. При підготовці цього тексту були використані розділи, написані В.А.Нікітіним і В.М.Гнатом. Також були використані матеріали навчального курсу з аналізу політики, що розроблявся в МЦПД О.Д.Сафінім, В.Бегою та В.М.Гнатом.

Щоб мати якнайбільше користі від посібника, необхідним є ознайомлення з виданнями, що зазначені вище.



## Розділ 1

# Впровадження публічної політики в Україні

Визначення проблеми	Оцінювання політики	Альтернативні варіанти	Вибір варіанта



# В чому сенс впровадження публічної політики для України

Причиною повільних демократичних змін в Україні є глибока прірва між нереформованою урядовою машиною та реально діючою новою демократичною політичною системою, яка забезпечується вільними виборами, вільною політичною конкуренцією, вільними ЗМІ. Урядові структури, процедури, стандарти та вміння ніяк не відповідають потребам сьогодення.

Саме ця прірва виглядає для усіх назовні й усередині держави як політичний хаос і неспроможність влади проводити послідовну та ефективну політику.

Головною новою, дуже потрібною, але ще не існуючою в повному обсязі в нашому суспільстві інституційною функцією, є функція *публічної політики*. Вона складається з аналізу політики та консультацій з легітимними зацікавленими сторонами. Впровадження саме публічної політики є інструментом пристосування урядової машини до демократичних стандартів державного та місцевого правління.

## Демократія в Україні “кульгава”

- Інститут виборів працює досить добре, але інститутів відповідальності за виконання передвиборних програм немає.
- Між партіями та групами суспільних інтересів поки ще немає відповідності, і тому є партії особистостей, а не соціальних груп.
- Бюрократична машина пристосована для виконання директив, а не для прийняття самостійних рішень на рівні своєї компетенції в рамках загальної стратегії та пріоритетів.
- Бюрократична машина не може по своєму устрою бути зорієнтованою на виконання якісних державних послуг.
- Громадяни не мають навичок і процедур впливу на процес прийняття політичних рішень.
- Горизонтальні комунікації в суспільстві не інституціоналізовані.
- Уряд не вміє легітимно працювати з різними групами інтересів.

Для України суспільна трансформація на рівні зміни інституцій зараз полягає в першу чергу в тому, що інститути централізованого директивного

управління змінюються на інститути демократичного управління. Це є наслідком того, що за умов відсутності змоги для силового тиску владі потрібні механізми узгодження інтересів різних суспільних груп.

Тобто процес суспільної трансформації в цьому аспекті — це реалізація можливостей різних суспільних груп представляти та захищати свої інтереси.

Інституціоналізація демократії може бути реалізована тільки тоді, коли є формальні стандартні процедури, що виконуються публічно та прозоро. В іншому випадку групи, які мають доступ до інформації або до участі в обговоренні рішення, будуть мати перевагу над іншими групами.

Велика вада сучасного стану державної та партійної політики — відсутність вмінь перевести політичні рішення на мову інтересів громадян.

Влада опанувала риторикою демократичного правління, але ще не має відповідних вмінь та процедур.

### **Чим радянська система відрізняється від демократичної?**

1. Радянська директивна планова система державного правління мала наступний устрій:

- Вся повнота влади була зосереджена в одному місті — Політбюро ЦК КПРС. Всі стратегічні рішення приймалися саме тут. Підготовка рішень була зосереджена в Секретаріаті партії, куди надходили пропозиції від державних органів. Сюди надходили й листи від громадян. За радянських часів ці листи були єдиним дієвим засобом інформації влади про думку громадян. У Політбюро при Л.Косигіні були спроби ввести західні технології підготовки рішень, які включали розглядання альтернатив. Але розглядання альтернатив призводило до дискусій між членами Політбюро при прийнятті рішень, що з ідеологічної точки зору вважалося неприпустимим. Ідеологія вимагала одностайного прийняття одного рішення.
- Рішення Політбюро ставало легітимним при формальному затвердженні Верховною Радою та конкретизувалося у Держплані та міністерствах.
- Підготовлені рішення спускалися по рівнях зверху до низу — республіка, область, місто, район, підприємство, конкретні виконавці.
- Система адмініструвалася на основі норм, підготовлених Держпланом та іншими відомствами.
- Виконання рішень контролювалося по партійних, адміністративних та профспілкових каналах. Контроль партії був тотальним, бо тільки її інтереси були легітимними.

- Влада на місцях відповідала перш за все за збереження системи і залежала тільки від начальства згори, а не від громадян.
  - Для реалізації такого устрою влади всі групи інтересів були позбавлені можливості їх висловлювати та захищати. Устрій суспільства був спрощений до можливостей системи правління. Це було досягнуто шляхом репресій. Країна заплатила мільйонами людських життів за простий спосіб правління.
2. Демократична система, яку ми намагаємося побудувати, має такі основні характеристики:
- Інтереси всіх груп (що не заборонені законом) є легітимними. Політика є засобом пред'явлення та боротьби цих інтересів.
  - Влада всіх рівнів вибирається та може бути переобраною. Кандидати представляють на розсуд виборців свої програми щодо політики. Влада залежить від громадян і звітує перед ними за виконання своїх програм.
  - Склад уряду є наслідком вибору громадян — більшість формує уряд.
  - Вибраний Президент відповідає за довгостроковий курс розвитку держави та виконання положень Конституції.
  - Система реалізує свої функції шляхом представлення якісних державних та місцевих послуг.
  - Контроль за державною політикою здійснюється шляхом розділення влади.
  - Система влади ускладнена до реального устрою суспільства через включення всіх груп інтересів у політичні процеси.

### **Чому в нас ця демократична система не спрацьовує?**

Ми змінили принципівий устрій, але не змінили форми діяльності уряду, бюрократичної машини та громадян у напрямку відповідності принципам цього устрою.

Ми ще не забезпечили перехід від радянської системи до демократичної. Є поширеною думка, що цей перехід можна здійснити шляхом модернізації старих форм діяльності. Але це неможливо.

Тому зараз ми маємо химеру, коли радянська система розробки рішень і контролю вже не працює, а демократична ще не складена. Результатом є більший хаос у управлінні державою, ніж раніш, і в деяких частинах електорату визріває бажання повернутися до чіткої радянської системи. Тому в нас не так багато часу, щоб привести демократичний устрій суспільства і принципи його діяльності у відповідність.

# Чи може громадянське суспільство в Україні ефективно працювати із владою

## *Ознаки становлення інститутів громадянського суспільства*

Радянська система послідовно та ґрунтовно знищила усі можливості ви-значення та презентації інтересів окремих суспільних груп. Легітимним був тільки один інтерес — керівництва комуністичної партії. Тобто після повалення комуністичного режиму в Україні суспільство було майже неструктурованим по групах інтересів, інститутів легальної політичної конкуренції не існувало. Швидко створення на початку 1990-х років основних інституцій представницької демократії, таких як Президент, Парламент, Конституція, система виборів на всіх рівнях влади, не зробило суспільство повністю демократичним, бо були відсутні інститути повсякденної демократії — незалежна судова система, можливість групам інтересів брати участь у виробленні та реалізації політичних рішень, прозорість влади.

Але якщо до подій восени 2004 року були якісь сумніви щодо того, чи є в Україні громадянське суспільство, то після цих подій сумніви зникли. За рахунок дій громадянського суспільства зміна влади пройшла організовано, без жертв і в рамках правового поля, і потім ця зміна стала звичайною справою.

Ось ознаки наявності громадянського суспільства в Україні:

- з'явилася легітимна політична конкуренція;
- склалися системи суспільного моніторингу політичної конкуренції в тому числі на виборах;
- групи інтересів мають своїх виразників серед НДО і намагаються публічно виказати свої інтереси;
- влада робить поступки групам інтересів і, хоч і гальмуючи хід змін, міняє процеси підготовки та прийняття політичних рішень, поступово запроваджуючи засоби публічної політики;
- навіть непослідовна політика європейської інтеграції зробила легітимною орієнтацію на європейські стандарти демократичного правління;
- склався ринок діяльності НДО;
- склався незалежний інформаційний простір.

Головним процесом став процес активізації та структуризації інститутів громадянського суспільства в новій політичній ситуації.

Це нашло свій вираз у встановленні нових взаємин з державою.

## **Зміни правил гри**

Велика група провідних НДО виступила з ініціативою створення нових правил взаємовідносин влади і суспільства. Вони підготували набір документів, серед яких є Концепція розвитку громадянського суспільства. Досягнуто згоди з Секретаріатом Президента, що ця Концепція у перспективі буде затверджена указом Президента, і це була б демонстрація волі держави стосовно нової парадигми її відносин з громадянським суспільством.

## **Створення громадських рад**

Оскільки влада наголошує на необхідності організованої взаємодії з громадянським суспільством, вона разом із рядом НДО ініціювала створення Громадських рад при держадміністраціях усіх рівнів, створення експертних рад при парламентських комітетах і міністерствах. На ці ради покладено функції контролю за діями влади та допомоги їй при розробці й упровадженні політичних рішень.

## **Підвищилися роль та якість незалежної аналітики державної політики**

Кроки влади прискіпливо аналізуються у звітах незалежних НДО та на публічних обговореннях. Робиться велика кількість критичних оцінок і надаються рекомендації щодо змін урядової поведінки та політики.

## **Активізація процесу створення та структуризації громад**

Більш активно та організовано пішов процес створення громад. Партії теж зрозуміли важливість підтримки місцевих громад як важливої складової своїх передвиборчих кампаній і шукають засоби для своєї участі в процесі створення та розвитку громад.

## **Наголос на контроль за проведенням виборів**

Увага до виборів з боку організацій громадянського сектору дуже велика. Створюються коаліції НДО, які лобіюють зміни до виборчого законодавства, розробляються засоби запобігання фальсифікаціям на виборах, організується суспільний діалог щодо змісту виборчих програм та аналізу виконання партіями передвиборчих обіцянок минулих виборів, організуються навчання для учасників виборчого процесу.

## **Активна протидія поверненню старих методів управління державою**

Багато громадських організацій ведуть широку публічну кампанію щодо викриття в діяльності нової влади рецидивів дій старого режиму. Вони

відкривають сайти для повідомлень про корупційну діяльність нових посадовців, проводять публічні заходи щодо аналізу проблем суспільних трансформацій, ініціюють проведення досліджень щодо прозорості та ефективності державної політики.

### **Більш активне включення НДО у процеси євроінтеграції**

Значно підвищилося число публічних заходів і проектів НДО щодо процесів євроінтеграції. Це проходить на тлі підвищення політичної конкуренції щодо напрямків розвитку суспільства.

### **Посилився процес політичної конкуренції та самовизначення основних політичних сил**

Йде процес створення інституту конструктивної опозиції, але проходить він ще дуже хаотично. Партіям не вистачає спроможностей до самоорганізації та змістовних дій. НДО активно втягнулися в процес обговорення партійного життя, змісту партійних програм.

### **Соціальна орієнтація нової державної політики посилила роль НДО, зайнятих у цій сфері**

Особливо активувалися молодіжні та студентські організації, вони намагаються створити нове ставлення до проблем молоді та захисту її прав, посилилася та стала більш координованою боротьба з епідемією ВІЛ/СНІДУ, посилився захист прав меншин, боротьба з дитячою безпритульністю.

## **Що можуть робити НДО за рахунок засобів публічної політики**

### *Організація впливу на прийняття політичних рішень*

#### **Вплив на зміни в організації або створення нових інституцій щоденної демократії**

Саме НДО можуть бути партнером влади та міжнародних донорів щодо розробки й упровадження демократичних засобів прийняття політичних рішень та організації суспільного діалогу. Продукти проектів, які впроваджують НДО, можуть стати поштовхом для створення нових інститутів.

## **Створення нових вмінь у громадян і представників влади**

Щоб окремі успішні дії стали інститутом, треба навчити урядовців і громадян вмінням, які відтворюють успішні дії, — наприклад, обговорювати альтернативи політики або наслідки політичних рішень.

## **Вплив на прийняття нормативних актів**

Щоб інститути були легітимними, для їх впровадження потрібні відповідні зміни в законодавчих або нормативних актах. Для того, щоб цей процес змін був системним, потрібно сам процес зміни норм інституціоналізувати за рахунок засобів публічної політики.

## **Проведення повної кампанії щодо політики**

Системний та цілеспрямований процес змін, ефективне впровадження демократичних інститутів можливо забезпечити в рамках цілісних і повних кампаній публічної політики від визначення суспільних проблем до впровадження політичних рішень, змін законодавства та оцінки наслідків.

Саме НДО спроможні провести повну кампанію, бо всі інші учасники політичного процесу прив'язані до своїх суспільних функцій, наприклад, адміністративна структура має обмеження повноважень і функцій.

## *Створення мереж НДО як шлях широкого впровадження засобів публічної політики в регіонах*

## **Необхідність створення партнерських мереж**

Стабільна демократія — це щоденна демократія, яка реалізується в якості державних послуг, у спроможності груп інтересів побудувати свою стратегію та захищати свої інтереси, у спроможності громадян розуміти державну політику та впливати на неї.

Коли щоденна демократія стає надбанням всього суспільства, тоді можливо говорити про розбудову демократичного суспільства.

Ми вважаємо, що, крім підтримки діяльності інститутів представницької демократії, які вже в основному сформовані за десять років, пріоритетом сьогодні є створення інститутів щоденної демократії, без яких будь-яка сила, що виграла вибори, приречена тільки на боротьбу з супротивниками, на маючи засобів реальних перетворень.

Щоденної демократії в посттоталітарних країнах треба навчатися. Через школу, діяльність НДО треба вчити громадян брати участь у конкуренції,

думати про майбутнє та вибудовувати його, вимагати інформації, намагатися впливати на політику, публічно відстоювати свої інтереси.

Всіх цих вмінь у радянському суспільстві не було ні у громадян, ні в урядовців.

Навчити основам щоденної демократії ще недостатньо — треба, щоб ці вміння відтворювалися через інститути щоденної демократії, наприклад, інститут оцінки якості державних послуг або інститут участі громадськості у визначенні пріоритетів державної політики на всіх рівнях.

МЦПД започаткувало проекти з оцінки державних послуг, участі громадськості у визначенні пріоритетів у ряді міст України, але щоб це стало суспільними інститутами, треба передати відповідні вміння, процедури, форми та створити організаційні структури реалізації в усіх містах країни.

Ми зрозуміли, що створити інститути щоденної демократії може тільки розгалужена мережа регіональних і міжнародних НДО, яка постійно зростає.

Ця мережа організує навчання через супроводження практичних дій, акумулює досвід, навчає нові НДО та координує процес демократизації через розробку та впровадження довгострокових програм.

### **Навчання НДО та передача досвіду як шлях створення регіональних і міжнародних мереж**

МЦПД розпочало процес створення мереж у 1998 році через проект “Голос громадськості”, важливим компонентом якого було навчання регіональних НДО вмінням працювати з місцевим урядом, обговорювати місцеву політику, оцінювати якість державних послуг. Ці НДО стали нашими партнерами.

Паралельно у проектах “Створення груп аналізу політики в Уряді України” та “Мережа груп аналізу політики в уряді” була визначена нова парадигма створення та реалізації проектів з аналізу політики, на якій базується наша діяльність і яка вже широко застосовується іншими донорами та центрами.

Дослідження з аналізу політики виконуються українськими експертами разом з тими, хто буде приймати рішення, а міжнародні експерти супроводжують підготовку документу навчанням та консультаціями.

Усі документи розробляються по стандартах та у форматах, прийнятих у країнах розвинутої демократії.

Процес підготовки документів, до якого включені публічні обговорення, закінчується прийняттям рішень.

Жодна організація — фонд чи аналітичний центр — не може поодиноці створити необхідну інфраструктуру мереж для забезпечення процесу інституціоналізації щоденної демократії. Це потребує координації та довгострокових програм, наявності ресурсних центрів і фондів під виконання цих програм, робіт по розширенню та зміцненню мереж.

У створенні мереж ми вбачаємо шлях до створення інфраструктури та інститутів демократії, які роблять суспільство незалежним від результатів виборів і спроможним до опору спробам повернення автократії.

## Які вміння потрібні НДО для здійснення діяльності у сфері публічної політики

### **Проводити дослідження з аналізу політик**

Щоб впливати на процес прийняття рішень, забезпечувати визначення та презентацію інтересів різних суспільних груп, бути реальним партнером для влади та громадян, НДО повинні спиратися на дослідження політики.

Дослідження політики забезпечують НДО інструментами впливу, виступають предметом змістовних і результативних публічних консультацій та дебатів, визначають рівень довіри до НДО як незалежного голосу.

### **Організувати суспільний діалог**

В Україні вже проходить багато комунікативних заходів за участю влади й громадськості, але вони не мають необхідного впливу на процес суспільної трансформації. Це є наслідком того, що ці заходи не спираються на дослідження, не структуровані та не є часткою довгострокових проектів і програм суспільної трансформації. Тому НДО необхідно вміти створювати ефективні комунікації та через них впливати на стан суспільного діалогу.

### **Організувати співпрацю з владою та експертами**

Успіх впровадження результатів досліджень і публічних заходів залежить від того, наскільки представники влади та експерти були залучені до підготовки й обговорення документів з аналізу політики.

Протистояння владі не є ефективною стратегією в умовах суспільних змін — тільки співпраця забезпечує реальні зміни.

## **Організувати роботу в проектах**

Проекти, особливо проекти повних кампаній у сфері публічної політики, являються основною формою організації робіт у сфері публічної політики, і тому спроможність до доброго дизайну проектів є умовою ефективності діяльності НДО. У нас у більшості НДО працюють представники гуманітарних спеціальностей, які слабо володіють основами проектного менеджменту. Тому організації робіт у проектах треба вчити.

## **Супроводжувати розробку та впровадження стратегій**

Спроможність до розробки стратегій в умовах суспільної трансформації є обов'язковою для організацій усіх рівнів. За радянських часів розробка стратегій була привілеєм партійної верхівки, і стратегічному плануванню ніде не навчали. Зараз існує вже офіційна вимога, наприклад, для міст мати стратегію розвитку, але вмінь це робити у влади та НДО немає.

## **Передавати свої вміння іншим НДО та працювати в мережах**

Впровадження публічної політики має суспільний сенс в тому разі, коли воно є масовим, включає всі рівні влади та групи суспільства. З таким масштабним завданням може справитися тільки зростаюча мережа центрів. Таку мережу треба створювати шляхом залучення та навчання других НДО через вироблення в них спроможності працювати в мережах та використовувати їхній ресурс.

## *Які нові завдання ставить процес демократизації до влади*

Ті пострадянські країни, що стали на шлях розбудови демократії та ринкової економіки і спробували запровадити прозорі вибори, багатопартійну систему, свободу слова та політичну конкуренцію, зіткнулися з новими завданнями, складнощами та проблемами, яких не було за радянської системи державного управління.

У зв'язку з цим виникають нові завдання для органів державної влади, з-поміж яких найважливішими є:

## **Розробка та реалізація стратегії розвитку держави та суспільства**

У радянській системі розробка стратегії була прерогативою центральних органів влади, а її реалізація забезпечувалася системою партійного й адміністративного контролю та міццю репресивного апарату. Сьогодні пострадянським органам влади необхідно самим розробляти стратегії та забезпечувати їх виконання.

## **Необхідність враховувати політичну конкуренцію та боротьбу різних груп інтересів**

У радянській системі легітимним був тільки інтерес правлячої партії, а інтереси інших груп придушувалися. Демократичні уряди не можуть так діяти з огляду на їхню залежність від виборців і легітимність інтересів багатьох груп — великого та малого бізнесу, політичних партій, громадських організацій.

## **Необхідність працювати з обмеженими ресурсами в умовах політичної конкуренції**

Радянська система дозволяла централізовано та практично безконтрольно користуватися економічними й людськими ресурсами. Пострадянські уряди зіткнулися з обмеженістю ресурсів і боротьбою за них різних груп інтересів, необхідністю визначати та захищати пріоритети розвитку.

## **Необхідність враховувати особливості ринкової економіки**

Держплан у СРСР централізовано планував і розподіляв ресурси, тоді як ринкова економіка потребує праці зі стимулами та обмеженнями, аналітичного забезпечення різних варіантів регулювання, створення нових економічних і фінансових інститутів.

## **Необхідність забезпечувати суспільну підтримку власної політики**

У радянській системі доля уряду залежала тільки від бажання центральної влади, а у демократичних суспільствах вона залежить від оцінки і підтримки політики уряду виборцями та різними суспільними групами.

## **Необхідність працювати з міжнародними організаціями за стандартами і форматами, які вони прийняли та які розуміють**

Порядок підготовки, обґрунтування та впровадження в радянській системі принципово відмінні від західних стандартів, що призводить до непорозумінь і неможливості конструктивної співпраці.

Спроби вирішувати нові завдання засобами директивного управління ведуть до постійних розривів у діяльності уряду, невиконання завдань, частих змін урядів, критики з боку опозиції та різних суспільних груп.

Аби виконати нові завдання, необхідно змінити засоби прийняття та впровадження рішень таким чином, щоб:

- мати чітку, підтриману суспільством стратегію та пріоритети;
- спиратися на аналітику, яка дозволяє розраховувати альтернативи, потрібні ресурси, наслідки та ризики;
- мати засоби управління змінами.

Усі розвинені демократії для вирішення цих завдань мають технологію прийняття політичних рішень, яка:

- передбачає засоби врахування різних груп інтересів;
- спирається на процедури публічних консультацій;
- реалізується через прийняті в міжнародній спільноті стандарти та формати.

Така технологія зветься публічною політикою.

### **Необхідність подолати наслідки нереформованої системи правління**

За період з 1991 року в Україні практично сформовано більшість інститутів публічної адміністрації — органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста.

Проте чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейським стандартам належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою та відірваною від потреб простої людини, внаслідок чого є гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Основними причинами такого стану є:

1. Незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України (Уряду) в орган політичного керівництва:
  - невизначеність розмежування функцій щодо вироблення державної політики між двома “центрами” — Президентом і Урядом;
  - обмеженість важелів впливу Уряду на деякі центральні органи виконавчої влади;
  - відсутність стратегічного планування в діяльності Кабінету Міністрів.

2. Неefективна організація діяльності міністерств:
  - переобтяженість міністрів і міністерств адміністративними питаннями;
  - незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;
  - нерозмежованість політичних та адміністративних функцій у системі міністерства;
  - надмірна організаційна залежність урядових органів від міністерств.
  
3. Нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні:
  - необгрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади фактично однакового статусу;
  - низький рівень горизонтальної координації між міністерствами;
  - надвисока централізація повноважень виконавчої влади.
  
4. Неefективна організація влади на регіональному та місцевому рівнях:
  - неefективні механізми впливу Уряду на місцеві державні адміністрації;
  - високий рівень одержавлення публічної адміністрації.
  
5. Неefективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій:
  - фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування в сільській місцевості;
  - відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
  - відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району;
  - великі диспропорції у розмірах території районів та кількості їх населення;
  - диспропорції у розвитку районів і регіонів.
  
6. Неefективна система державної та муніципальної служб:
  - велика плинність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу;
  - суб'єктивізм в управлінні цивільною службою;
  - незахищеність цивільних службовців від політичних впливів;
  - низькі й непрозорі розміри оплати праці.

7. Відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами публічної адміністрації:

- неналежне правове регулювання відносин між приватною особою та органами публічної адміністрації;
- фактична перевага прав та інтересів чиновника, формалізм, бюрократія, корупція;
- неналежне оприлюднення публічної інформації та проблеми доступу до неї;
- неефективний порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації.

Добрі наміри та окремі успішні дії завжди будуть тільки епізодом, а реально працюватимуть ті політичні інститути, які вже давно створені та постійно відтворюються через наявні структури, процедури та вміння.

**Створення сильної влади та сильних НДО — умова ефективності демократичного правління**

Сильна влада та сильні НДО — дві необхідні складові сучасного демократичного суспільства, оскільки слабка влада не може провести принципові суспільні зміни, а бути сильною влада не може без допомоги НДО.

Сильна влада — це така, що спроможна:

- Вимагати поступок від впливових груп.
- Забезпечувати політичну стабільність.
- Визначати та захищати пріоритети.
- Узгоджувати суперечливі інтереси.

Сильні НДО — це такі, що спроможні:

- Успішно представляти інтереси соціальних груп у процесі прийняття рішень, які стосуються цих груп.
- Ефективно взаємодіяти з владою в процесі розробки та впровадження політики.

Основною проблемою суспільної трансформації в Україні є спроби вирішувати нові завдання старими засобами, бо нові демократичні спроможності в уряді та суспільстві відсутні. Ці спроможності треба створювати й закріплювати в суспільних інституціях.

На жаль таке завдання ще не дуже усвідомлено донорами, владою та громадянами, і це є другою проблемою здійснення демократичних перетворень у суспільстві.

# Технологічний характер публічної політики

Проблемою правління в пострадянській період є домінування ручних засобів управління. Складна демократична система може добре працювати, коли вона є не ручною, а технологічною.

Публічна політика є технологічною, оскільки:

- процес прийняття політичного рішення розбито на етапи;
- кожний етап виконується за одним алгоритмом;
- процес у цілому та окремі етапи виконуються за одним алгоритмом.

Технології забезпечують якість за умови:

- виконання усіх процедур відповідно до стандарту;
- виготовлення усіх продуктів згідно із встановленим форматом.

У технологіях немає головних і другорядних стандартів — якість є результатом дотримання усіх стандартів однаково ретельно.

В чому якість продуктів публічної політики? У тому, що при дотриманні стандартів підготовки та впровадженні політичних рішень:

- Рішення є узгодженим.

Узгодження рішення має змістовні етапи, а по окремих етапах можливо узгодити позиції різних сторін, що майже неможливо по документу в цілому.

- Рішення є прозорим.

Всі, до кого рішення має відношення, брали участь в його обговоренні.

- Рішення буде впровадженим.

Всі майбутні виконавці були включені в процес підготовки та обговорень.

Тобто якісним рішення є тому, що прийнято свідомо та буде впроваджено.

Тому в посібнику таке велике місце займають процедури та формати.

## Розділ 2

# Аналіз державної політики

Визначення проблеми	Оцінювання політики	Альтернативні варіанти	Вибір варіанта



# Визначення аналізу державної політики

## Концептуальні засади аналітичних досліджень

Дослідження в рамках публічної політики спрямовані на аналіз політики, яку проводить влада або організація. Тому аналіз політики передбачає визначення:

- Які проблеми або можливості виникли?
- Яка політика проводиться щодо вирішення проблеми?
- Чому вона не є ефективною?
- Які є альтернативи?
- Переваг і недоліків альтернатив.
- Умов і наслідків впровадження вибраної політики.
- Рекомендацій щодо впровадження політики.

Дослідження з аналізу політики принципово відрізняються від наукових досліджен.

Для організації співпраці з експертами та урядом ми рекомендуємо застосувати наступну схему:

- Дослідження виконує група експертів з НДО.
- Кожний етап проекту обговорюється з групою експертів кількістю 5–7 осіб, до якої входять представники влади, що мають відношення до впровадження та реалізації політики по темі дослідження.
- Перший та другий варіант документу обговорюються з представниками усіх зацікавлених сторін.

Такий підхід дозволяє залучити до обговорення та співпраці усіх можливих прихильників або противників, які мають відношення до вироблення політики або залежать від неї.

## Що таке аналіз політики

Аналіз державної політики — це комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо вибору найкращого з-поміж можливих курсу дій. Він охоплює державну політику загалом та її окремі складники, а також питання оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення показників суспільного розвитку.

Рекомендації щодо “найкращого” вибору мають базуватися на суспільних цінностях, на суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві. Важливою характеристикою аналізу політики є його публічність — залучення широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій до дискусій, що передують ухваленню рішень.

## Характеристики аналізу політики

Аналіз державної політики має характерні риси, які можуть бути сформульовані у такий спосіб:

- Аналіз політики має переважно прикладний, орієнтований на розв’язання реальних життєвих проблем, що існують у конкретному суспільстві, характер.
- Аналіз політики може бути як міждисциплінарним, так і мультидисциплінарним. Аналіз політики спирається на здобутки, дослідження та методологію суспільних наук, але з розвитком дисципліни було розроблено й власні підходи.
- Аналіз політики має характер планування, чутливого до конкретного політичного контексту. Аналітикам необхідно не лише мати політичні навички, але й володіти технологіями та підходами політичного планування та розуміти складність природи політичного процесу.
- Кожний аналіз орієнтований на клієнта. Щодо цього твердження існує два погляди: перший — аналітик політики має адресувати свою діяльність широкому колу виборців та діяти як агент соціальних змін з метою поліпшення суспільства; другий — аналітик політики не повинен відчувати ніяких зобов’язань перед урядовими та іншими установами, його діяльність має бути неупередженою.

# Цикл вироблення політики та аналіз політики

Процес вироблення державної політики можна розглядати як ряд взаємопов'язаних, протягнутих у часі етапів, кожен з яких можна дослідити окремо. Як правило, вирізняють такі етапи процесу вироблення державної політики:

1. Визначення проблеми / Встановлення порядку денного.
2. Розробка альтернативних варіантів політики / Формулювання політики.
3. Пошук розв'язку проблеми / Вибір найприйнятнішого варіанта політики.
4. Проектування політики.
5. Впровадження політики та моніторинг.
6. Оцінювання політики.

**Графік 1. Цикл вироблення політики**



Таку структуру процесу вироблення державної політики доцільно зробити, перш за все, з навчальною та аналітичною метою, але в реальному житті він рідко відбувається у такій суворій послідовності. Це нелінійний процес, етапи якого часто проходять паралельно, скорочуючи один одного. Різні політичні актори та інститути можуть бути залученими одночасно до різних процесів, що відбуваються в одній галузі політики.

Перевагою циклу політики, як і багатьох моделей, є здатність цієї моделі бути орієнтиром, а от недолік полягає в тому, що їй бракує гнучкості. Іншими словами, хоч така модель ніколи не диктує конкретних дій, до яких аналітик політики має вдаватися в кожній ситуації, вона дає інформацію про контекст, у межах якого він має діяти, щоб наслідувати кращий досвід. Окрім цього, справжня суть вироблення політики полягає

в тому, що кожен із запропонованих шести етапів процесу має потенціал пов'язувати попередні та наступні кроки циклу, наприклад, зважування визначених варіантів політики для вибору найкращого з них часто може допомогти поглибити й розширити визначення проблеми. Таким чином процес треба розглядати як ітеративний за своєю суттю, тобто ви ще і ще повертаєтесь до елементів кожного етапу, доки не приходите до прийнятого результату.

Важливо також відзначити взаємозалежну й інтерактивну за своєю суттю природу всіх етапів цього процесу. Найрезультативніші дослідження й аналіз політики здійснюються в командах, а це передбачає різні ступені взаємодії з різноманітними стейкхолдерами впродовж усього процесу. Наприклад, така взаємодія може відбуватися, починаючи від дискусій з аналітиками політики на етапі визначення проблеми, переходячи до аналізу витрат і вигід варіантів політики з цільовими групами і закінчуючи зустрічами з представниками влади для просування ваших рекомендацій щодо політики. Далі дається стислий огляд етапів процесу з висвітленням основних моментів кожного з них.

Перший етап процесу вироблення державної політики починається з **визначення проблеми або її ідентифікації**. Визначення проблеми тісно пов'язане з цілями політики: чого ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямування. Цілі — це кінцевий стан або результати, яких прагнуть досягти державні органи; політика охоплює стратегію та засоби такого досягнення. Існує багато способів оцінювання політики, та найголовнішим є її успіх у досягненні встановлених цілей. Встановлення порядку денного, тобто визначення тих суспільних проблем, які уряд збирається розглядати й вирішувати, є найважливішим етапом процесу вироблення державної політики. Серед тисяч вимог до уряду лише невелика їх частина буде серйозно розглянута виробниками політики. Іншими словами: щоб досягти статусу порядку денного, суспільна проблема мусить перетворитися на предмет, який потребує урядової уваги. Через обмеженість часу й ресурсів, наявних у законодавців і виконавчої влади, кожна проблема повинна виборювати їхню увагу, тож коли якась ситуація, що склалася в суспільстві, не визнана як проблема і для неї не запропоновано жодної альтернативи, вона навряд чи потрапить до порядку денного уряду. Отже, повноваження вирішувати, що буде проблемою політики, є центральними у процесі вироблення державної політики.

Урядовий порядок денний не змінюється кожного дня, змінюються його пріоритети.

**Формування державної політики** — це процес розробки пропозицій або альтернатив політики, що стосуються проблем порядку денного.

Вибір однієї з кількох альтернатив або пропозицій є важливим етапом як процесу вироблення політики, так і аналізу політики. Він містить декілька підетапів:

- визначення найочевидніших альтернатив та виявлення прихованих, які необхідно визначити;
- чітке формулювання альтернатив;
- порівняння їх з використанням широкого спектра критеріїв (як політичних, так і технічних) та аналітичних технологій;
- виявлення оптимальної альтернативи або кількох можливих альтернатив для процесу прийняття рішень.

**Вибір найприйнятнішого варіанта політики** — після розробки альтернатив обирають найприйнятніший варіант політики для розв'язання конкретної проблеми, базований на наборі оціночних критеріїв. Це дозволяє не лише вибрати прийнятну альтернативу, але й закласти основу, завдяки якій можна обстоювати легітимність пропонованого варіанта політики.

**Проектування політики** — після обрання найприйнятнішого варіанту політики та представлення його відповідному владному органу, а влада також прийняла його повністю або модифікувала, він може стати основою для визначення державної політики. Органи влади тепер мусять вирішити, як вони можуть у найрезультативніший спосіб упровадити цю політику. Щоб розробити дієву модель політики, орган влади має вибрати комбінацію відповідних інструментів політики (наприклад, законодавчого, організаційного або системного забезпечення) та організацій, що будуть її реалізовувати (наприклад, державні чи недержавні, суспільні чи приватні) — тобто надавати послуги або товари згідно зі схваленою політикою.

**Впровадження політики та моніторинг** — далі політику впроваджують згідно з розробленою моделлю. Баланс між вдалими проектуванням політики й результативним впровадженням приводить, як правило, до найдієвіших результатів. Треба також проводити безперервний процес моніторингу, що закладає основу для комплексної процедури оцінювання, яка ґрунтується на численних джерелах даних.

**Оцінювання політики** — це заключний етап процесу вироблення державної політики, коли її виробники намагаються з'ясувати, чи досягла певна політика або програма встановлених перед нею цілей, якою ціною, хто виграв або програв у результаті її здійснення, які вона має очікувані та неочікувані наслідки для суспільства. Дієвість процесу оцінювання полягає в його систематичності, тобто в чіткому, об'єктивному, науково обґрунтованому дослідженні поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів,

а також в оцінці співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигід, що були ідентифіковані. Отже, оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку, ідентифікуючи нові проблеми, що, власне, є початком нового кола процесу вироблення державної політики.

Як видно з кругової та ітеративної природи циклу політики, за оцінюванням може йти перегляд результатів будь-яких інших етапів: проблема, обрана альтернатива політики, модель політики або впровадження. Це означає, що проблему може бути знову внесено до порядку денного, повернуто на інший етап процесу, або впровадження політики буде продовжено у той самий спосіб.

## Учасники процесу вироблення та аналізу політики

Аналізуючи процес вироблення державної політики, можна виділити таких його основних учасників:

- *Розробник політики (Policy maker)* або той, хто виробляє політику, тобто “особа, відповідальна за вироблення політики, зокрема в органах влади”. Ця особа не просто виконує роботу з розроблення державної політики, яка може мати й суто технічний характер, а є саме відповідальною за державну політику.
- *Виробник рішень (Decision maker)* або особа, що приймає рішення: той, хто відповідає за підготування та прийняття (ухвалення) рішень; іншими словами, той, хто робить рішення (розробляє і приймає). Йдеться не тільки й не стільки про акт ухвалення (наприклад, підписання документа, що фіксує рішення, або про участь у голосуванні на підтримку рішення), а про триваліший процес вироблення рішення з одночасною відповідальністю за його прийняття.
- *Аналітик політики (Policy analyst)*, тобто той, хто, власне, має підготувати рекомендації, поради щодо майбутньої державної політики для клієнта, замовника аналізу.
- *Політик (Politician)*, тобто той, хто займається *politics*, а не *policy*: 1) особа, яка займає політичну посаду; 2) особа, що задіяна у партійній політиці; 3) експерт з політики або політичного управління. Саме в цьому розумінні міністрів у світовій практиці вважають політичними фігурами, політиками (на відміну від державних секретарів та

інших службовців із міністерств, які є чиновниками, бюрократами, а не політиками).

- *Зацікавлені сторони (Stakeholders)*: всі, хто має відношення до розв'язання питань вироблення політики — і всередині влади, і поза нею, тобто всі, чії позиції варто брати до уваги при аналізі політичної ситуації, тому що вони можуть вплинути на процеси ухвалення та впровадження рішень.

Головними суб'єктами процесу аналізу політики є:

- законодавчі та виконавчі органи влади, на замовлення яких можуть здійснюватися аналітичні дослідження, та їхні експертні центри;
- мозкові центри — недержавні дослідницькі організації, які виконують на замовлення інституційних клієнтів аналіз політики;
- наукові установи — академічні інститути, університети, галузеві науково-дослідні інститути, урядові дослідницькі організації, які працюють над виконанням замовлень бюджетних і приватних організацій або ж здійснюють дослідження з власної ініціативи;
- мас-медіа, які проводять короткотермінові або триваліші медіа-проекти щодо вивчення, аналізу та оприлюднення громадської думки, позицій урядів та експертів стосовно тих або інших актуальних проблем суспільно-політичного й економічного життя.

## Аналітичні дослідження в публічній політиці та їх особливості

Найважливішим видом робіт у проектах з публічної політики є організація та проведення аналітичних досліджень, основним продуктом яких є аналітичний документ з публічної політики.

Метою проведення аналітичних досліджень у сфері публічної політики є надання вичерпної та переконливої аргументації для обґрунтування рекомендацій щодо вирішення наявних проблем політики. Аналітичний документ з публічної політики потрібно розглядати як один з інструментів розроблення та ухвалення політичних рішень.

Необхідність проведення аналітичних досліджень у проектах з публічної політики зумовлена тим, що:

- під час досліджень здійснюють аналіз актуальних проблем місцевого і державного розвитку та визначають й обґрунтовують можливі способи їх вирішення. Результати досліджень може бути використано під

- час розроблення та ухвалення рішень органами влади, що підвищить їхню якість та ефективність використання суспільних ресурсів;
- у перебігу досліджень визначають і фіксують позиції різних зацікавлених сторін щодо предмета дослідження та організують суспільний діалог як на місцевому, так і на центральному рівнях щодо ключових проблем державного й місцевого розвитку. Основним комунікаційним інструментом у цьому процесі виступає аналітичний документ.

Аналітичні дослідження з публічної політики принципово відрізняються від наукових та інших видів досліджень у сфері суспільних наук. Основні їхні відмінності:

- аналітичні дослідження є основою ухвалення конкретних рішень у конкретних обставинах для вирішення наявних проблем, вони не формулюють універсальних законів чи теорій;
- аналітичні дослідження написано звичайною мовою без використання спеціальної термінології;
- успіх проведеного дослідження політики вимірюється якістю суспільного діалогу та вирішенням наявної проблеми, а не пошуком і знаходженням істини;
- наукові дослідження формалізовані, існують рутинні стадії дослідження та прийняті стандарти наукової поведінки. Дослідження політики використовує різноманітні методи досліджень і доказів з методики створення й поширення інформації, що може бути використано в конкретній політичній ситуації для вирішення конкретної проблеми політики;
- дослідження політики зазвичай обмежені в часі й бувають прив'язані до конкретного рішення, тоді як для інших видів досліджень часові обмеження рідкісні;
- основного отримувача продуктів наукових досліджень не визначено, тимчасом як результати аналітичних досліджень політики може бути надано на розгляд органам влади або використано громадськими організаціями для впливу на процес ухвалення рішень.

## Основні види аналітичних документів з публічної політики

Аналітичний документ з публічної політики потрібно розглядати як орієнтований на проблему комунікаційний інструмент. Через участь у підготовці та обговоренні аналітичних документів зацікавлені сторони мають доступ до участі в процесі вироблення політики.

Оскільки в процесах розроблення та ухвалення рішень з питань державної політики беруть участь і державні органи влади, і недержавні організації, усі документи, які слугують аналітичним забезпеченням цих процесів у більшості країн розвинутої демократії, може бути поділено на три групи:

- Аналітичні документи органів влади для внутрішнього використання.

Ці документи розробляють органи влади в процесі підготовки та узгодження рішень з іншими органами влади (наприклад, всередині міністерств, для подання до Кабінету Міністрів тощо).

- Аналітичні документи органів влади для зовнішнього використання.

Такі документи органи влади готують для проведення консультацій і поінформування зацікавлених сторін щодо актуальних питань політики.

- Аналітичні документи недержавних організацій.

Ці документи розробляють недержавні організації (аналітичні центри, наукові установи та інші) з метою проведення аналізу наявних проблем політики та вироблення незалежних рекомендацій з їх вирішення.

**Таблиця 1. Основні види аналітичних документів з публічної політики**

<b>Вид документа</b>	<b>Комунікативна ціль</b>
<i><b>Аналітичні документи органів влади для внутрішнього використання</b></i>	
Доповідна записка (Briefing Note)	Привернути увагу керівництва органу влади (Міністерства, Державного департаменту, комітету тощо) до нагальної проблеми та запропонувати способи її вирішення
Аналітичні документи міністерств (Departmental Policy Papers)	Забезпечити керівництво органу влади результатами аналізу потреб/можливостей, надати варіанти вирішення проблем і рекомендації щодо політики
Корпоративні аналітичні документи (Corporate Policy Papers)	Забезпечити Кабінет Міністрів результатами аналізу потреб/можливостей, надати варіанти вирішення проблем і рекомендації
<i><b>Аналітичні документи органів влади для зовнішнього використання</b></i>	
“Зелена книга” (Green Paper)	Допомогти керівництву органу влади привернути увагу громадян до проблем або нових можливостей і шукати поради й пропозиції останніх
“Біла книга” (White Paper)	Допомогти керівництву органу влади поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на нові потреби/можливості, та дізнатися про реакцію суспільства
Заява щодо державної політики (Policy Statement)	Допомогти керівництву органу влади поінформувати зацікавлені сторони про обрану політику як відгук на потребу або спосіб скористатися новими можливостями
<i><b>Аналітичні документи недержавних організацій</b></i>	
Пропозиція на проведення дослідження політики	Забезпечити замовника аргументами на користь проведення аналітичного дослідження політики та описати майбутній його перебіг
Документ з аналізу політики	Забезпечити замовника або особу, яка ухвалює рішення, вичерпною та переконливою аргументацією з вирішення наявних проблем політики

Варто зазначити, що “Зелені книги” в країнах розвиненої демократії готують незалежні аналітичні центри на замовлення органів влади, у той час як “Білі книги” готують органи влади із залученням експертів аналітичних центрів. Представлення органами влади “Зелених” і “Білих” книг зацікавленим сторонам та обговорення з ними основних положень цих документів — основа проведення консультацій влади з громадськістю. Розроблення та обговорення “Зеленої” та “Білої” книг із зацікавленими сторонами — невід’ємна частина процесу ухвалення політичних рішень у демократичних країнах.

# Корпоративний аналітичний документ

Роль корпоративного аналітичного документа полягає в тому, щоб особи, які ухвалюють рішення, визначили питання, на яких вони мають зосередитися за умови обмеженого часу, розглянули запропоновані альтернативи та прийняли стратегічні рішення, що дали б змогу органам влади досягти своїх цілей.

Як приклад такого документа нижче наведено формат подання до уряду Канади, який містить основні положення та пункти, характерні для більшості аналітичних документів органів влади для внутрішнього використання.

<b>Формат документа “Подання до Кабінету Міністрів”</b>		
Назва подання:		
Міністерство:		
Дата:		
<b>I. ДОКУМЕНТ ДЛЯ УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ</b>		
<b>1. Рішення Кабінету Міністрів, яке (які) потрібно ухвалити</b>		
1.1. Ключове питання		
1.2. Заходи, які повинен вжити уряд		
1.3. Розглянуті альтернативи		
1.4. Обґрунтування рекомендованих заходів		
1.5. Ключові елементи пропозиції		
Рекомендація	Коментарі	
	Альтернативи Обґрунтування для рекомендації Важлива інформація, наприклад, інші заходи уповноважених сторін	
<b>2. Механізм узгодження та подолання перешкод</b>		
2.1. Політичний контекст		
2.2. Рекомендована стратегія взаємодії із зацікавленими сторонами		
2.3. Очікувані наслідки		
2.4. Стратегія вирішення проблеми		
Група	Очікувана реакція	Відповідь
2.5. Процес узгодження позицій між зацікавленими сторонами		
<b>3. Ключова інформація</b>		
3.1. Аналіз ситуації		
3.2. Попередні зобов'язання		
3.3. Консультації з міністерствами		
3.4. Правові або конституційні обмеження		

3.5. Законодавчий або регуляторний план				
3.6. Статус бізнес-плану та вимірювання результатів				
3.7. Фінансові наслідки ухвалення цього рішення				
	Поточний рік	Рік 2	Рік 3	Повна вартість за весь період
Затрати на виконання рішення або заощадження				
Вплив на надходження до бюджету				
Вплив на зайнятість				
<b>4. Пропонований протокол Кабінету Міністрів</b>				
<b>II. АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ</b>				
<b>1. Аналіз ситуації</b>				
<b>2. Альтернативи та наслідки</b>				
<b>3. Рекомендований план заходів</b>				
<b>4. Стратегія впровадження</b>				
	Поточний рік	Рік 2	Рік 3	Повна вартість за весь період
Фінансові наслідки впровадження рішення				
Загальні затрати на виконання рішення (заощадження)				
Поточні затрати на виконання рішення (заощадження)				
Можливість відшкодування затрат				
Капітальні затрати (заощадження)				
Затрати на виконання рішення (заощадження)				
Чистий вплив на асигнування міністерства				
Вплив на надходження до бюджету				
Вплив на зайнятість				

## “Зелена книга” з питань політики

“Зелена книга” зазвичай є інформативним документом з конкретної проблеми. Завдання “Зеленої книги” — допомога органам влади привернути увагу громадян до проблеми або можливостей, що виникають, а також виявити ставлення громадян до можливих способів вирішення проблеми або використання можливостей.

### Структура “Зеленої книги” з питань політики

#### 1. Опис проблеми/нових можливостей

- Яка проблема потребує вирішення?
- Які нові можливості відкрилися?
- Якою мірою вирішення проблеми або використання можливостей потребує втручання держави?

#### 2. Визначення мети проведення консультацій із зацікавленими сторонами (чого органи влади хочуть досягти за допомогою політики, у вирішенні яких питань уряд потребує підтримки громадськості)

#### 3. Докладний опис проблеми

- Наскільки великі масштаби проблеми?
- Які зміни відбулися останнім часом?
- Які соціальні та економічні умови правлять за тло розвитку подій?

#### 4. Визначення можливих ускладнень, якщо проблему не буде вирішено

- Як це позначиться на суспільному житті?
- Якими будуть масштаби цього явища?
- Що перешкоджає подоланню проблеми?

#### 5. Формулювання ключових питань для обговорення

- Наскільки важливою видається проблема зацікавленим сторонам?
- Які причини виникнення проблеми?
- Якими можуть бути способи вирішення проблеми?

#### 6. Сучасний стан справ у проблемній сфері та оцінка чинної політики

- Сучасна державна політика у сфері, що викликає занепокоєння.
- У чому виявляються нові ініціативи щодо вирішення проблеми?

#### 7. Можливі варіанти та / або принципові позиції щодо подальших дій

- На підставі яких критеріїв можна оцінити варіанти політики?
- Які варіанти вже вироблено?

## “Біла книга” з питань політики

“Білі книги”, на відміну від “Зелених книг” (які лише порушують проблему та визначають її масштаби), містять конкретні пропозиції щодо подолання проблеми. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення “Зеленої книги”, започатковують серію консультацій органів влади із зацікавленими сторонами щодо оцінки варіантів політики. Тимчасом як “Зелена книга” окреслює спектр, поле проблем, запропонованих для обговорення, “Біла книга” містить пропозиції щодо розроблення окремого напрямку політики і стає інструментом її втілення. Завдання “Білої книги” — допомогти органам влади ознайомити громадськість з варіантами політики або можливостями, якими варто скористатися для вирішення проблеми, і виявити думку громадськості щодо кожного з таких варіантів або кожної з таких можливостей.

### Структура “Білої книги” з питань політики

#### **1. Визначення проблеми / нових можливостей, які потребують зміни політики**

- Які симптоми проблем у суспільному житті?
- Які проблеми зумовлюють ці симптоми?
- Які будуть наслідки і для кого, якщо проблему не вирішуватимуть?
- Які є групи інтересів щодо вирішення визначених проблем?

#### **2. Визначення цілей державної політики щодо вирішення визначених проблем**

#### **3. Докладний опис ініціативи, що розглядається (стратегія, програма)**

- Що треба змінити?
- Які критерії оцінки варіантів?
- Які можливі варіанти вирішення проблеми?
- У чому переваги та хибі того чи іншого варіанта?
- Яку політику пропонують обрати?

#### **4. Опис змісту та етапів впровадження**

- Які перешкоди виникнуть та як їх подолати?
- Які наслідки впровадження очікуються?
- Які дії та кроки необхідно передбачити?
- Які ресурси потрібні для впровадження політики?

#### **5. На які принципи спирається запропонований варіант політики?**

#### **6. Яких часових рамок потребує виконання конкретних етапів плану (стратегії, програми)?**

# Рекомендації по написанню документів у сфері публічної політики

## *Рекомендації по написанню пропозиції щодо дослідження*

Одним з основних завдань проекту “Розвиток спроможності регіональних центрів у сфері аналізу політики на місцевому рівні” є підготовка громадськими організаціями документів з аналізу політики місцевих органів влади. Розробка даних документів має на меті забезпечення замовника/посадових осіб, що відповідають за прийняття політичних рішень:

- результатами аналізу потреб та можливостей;
- варіантами розв’язання проблем та рекомендаціями щодо них;
- оцінками наслідків від їх впровадження.

Першим кроком до підготовки аналітичних документів є написання пропозиції щодо дослідження з аналізу політики, у якій буде викладено формат представлення дослідження та дано короткий опис запропонованих частин дослідження.

Пропозиція має на меті переконати замовника/політика в тому, що:

- дослідження має бути описане у відповідному документі;
- у ході дослідження буде отримано корисну інформацію;
- дослідження буде проведено належним чином;
- ви маєте достатню кваліфікацію для проведення дослідження;
- витрати на проведення дослідження будуть виправданими з огляду на переваги, які воно забезпечить.

## *Загальний вигляд пропозиції*

За формою пропозиція щодо дослідження з аналізу політики повинна містити такі чотири частини:

- Титульна сторінка.
- План.
- Текст пропозиції.
- Бібліографія та посилання.

## Текст пропозиції щодо дослідження

Текст пропозиції має включати сім наступних розділів:

1. Необхідність проведення дослідження з аналізу політики.
2. Завдання запропонованого дослідження.
3. Результати/продукти дослідження.
4. Методологія запропонованого дослідження.
5. Ресурси, необхідні для проведення дослідження.
6. Графік проведення дослідження.
7. Кошторис (бюджет) дослідження.

### Пояснення необхідності дослідження

Основними завданням пропозиції щодо дослідження є продемонструвати замовнику або політикам, для кого проводиться аналіз політики, що їм потрібна та інформація, яку може надати дослідження. Така необхідність виникає тоді, коли перед замовником/політиками постають проблеми для подолання яких:

- не існує політики, або
- існуюча політика не відповідає новим потребам/проблемам.

Починайте написання пропозиції з чіткого викладу необхідності проведення дослідження. Обґрунтування необхідності має бути досить комплексним і достатньо ясным для того, щоб замовник/політик справді зрозумів існування проблеми або потреби, яку слід задовольнити.

Метою обґрунтування є чітке пояснення необхідності перегляду існуючої або розробки нової політики. Подайте детальне пояснення існуючої політичної проблеми, окресліть її глибину та важливість. Однак слід пам'ятати, що це є вступне обґрунтування, покликане лише показати необхідність проведення аналізу, а не остаточне обґрунтування, яке означатиме зміни у політиці або нові політичні ініціативи.

### Проблема політики та недостатність політики

Визначення потреби у пропозиції щодо дослідження повинно виразно окреслювати як *проблему політики*, так і *недостатність політики*. Проблема політики (*policy problem*) — це та проблема, розв'язати яку покликана державна політика. Проблема політики виникає тоді, коли є певна недостатність державної політики, спричинена об'єктивно існуючою проблемою, що не залежить від даної політики. *Політика*, яку проводить Управління освіти міста N (надання мінімального обсягу послуг), є недостатньою, оскільки вона не розв'язує наявну *проблему* (деякі діти мають

вади зору). У цьому випадку політика не створює проблему. Водночас політика є недостатньою, тому що вона не розв'язує реально існуючу проблему. Проблемаю політики в цьому разі є наявність вад зору у частини учнів. Недостатність політики (*policy deficiency*) — це факт, який засвідчує, що поточна політика не розв'язує проблему дітей з вадами зору, а отже, мети надання повноцінної середньої освіти всім дітям району не може бути досягнуто.

### **Нагальність проведення (імперативи) дослідження**

Добре аргументована пропозиція щодо дослідження повинна містити обґрунтування нагальності дослідження, тобто пояснювати, які негативні наслідки можуть виникнути через непроведення даного дослідження. Не кожна потреба, що її має та або інша організація, є нагальною (імперативом), оскільки завжди існує більше потреб, ніж ресурсів для їх задоволення. Однак кожна успішна організація намагається задовольнити насамперед ті потреби, які є нагальними, а ті потреби, що не є нагальними, залишає незадоволеними, принаймні на певний час. Якщо ви у своїй пропозиції лише дасте визначення потреби, її адресати можуть вирішити, що задоволення зазначеної вами потреби не є імперативом, а отже, не підтримають вашу пропозицію щодо проведення дослідження. Отож, вдало викладена пропозиція повинна містити й формулювання імперативу проведення дослідження, яке переконало б її читачів у нагальній необхідності запропонованого дослідження.

Формулюючи імперативи політики, вкрай важливо дотримуватися двох принципів, а саме:

1. Аргументовано й переконливо доводити, що дослідження є нагальним (імперативним).
2. Бути абсолютно точним і правдивим, уникати перебільшень.

### *Визначення завдань дослідження*

Викладаючи свою пропозицію, думайте про її читача, про того замовника/політика, кому її адресовано. Перше запитання, яке він, вочевидь, поставить, буде такого змісту: “Навіщо мені потрібне це дослідження?” Коли ви відповісте на нього, замовник спитає: “Чим це дослідження допоможе мені?” Відповідаючи на це запитання, ви повинні зазначити, що запропоноване дослідження дозволить:

1. Чіткіше визначити проблему.
2. Встановити, у чому полягає недостатність політики.
3. Розглянути різні шляхи подолання цієї недостатності.
4. Порекомендувати найперспективніший шлях розв'язання проблеми.

## **З'ясування проблеми (problem clarification)**

Ваша пропозиція щодо дослідження з аналізу політики повинна містити первісне визначення проблеми та її пояснення. Проте, оскільки ви ще не дослідили проблему детально, у пропозиції не можуть бути чітко викладені характер та обсяг проблеми. Отож у своїй пропозиції ви маєте пояснити, що дослідження дасть змогу повніше і глибше розкрити природу й масштаби проблеми. Далі у пропозиції має бути коротко зазначено, як планується виконувати ці завдання.

## **Оцінювання поточної політики**

У своїй пропозиції ви також повинні зазначити, що в дослідженні буде ретельно розглянуто поточну політику в даній сфері. Якщо поточна політика має недоліки, вкажіть, що дане дослідження детально розгляне всі слабкі сторони нинішньої політики. Зазначте, як ви будете розглядати політику, які критерії оцінки застосуєте. Також варто пояснити, як саме ви плануєте виконати поставлене завдання, описавши загальні критерії, які ви застосовуватимете для оцінювання поточної політики.

## **Порівняльний аналіз варіантів політики**

Головною метою дослідження з аналізу політики є розгляд шляхів розв'язання проблеми поточної політики. Якщо поточна політика не є дієвою, то які інші варіанти політики можуть допомогти? У своїй пропозиції ви маєте взяти на себе зобов'язання проаналізувати й оцінити усі можливі варіанти політики. Після цього варто навести короткий опис кількох варіантів, які ви, можливо, оцінюватимете в дослідженні.

## **Надання рекомендацій**

У своєму дослідженні ви можете запропонувати конкретний шлях розв'язання проблеми, але можете цього й не робити. Вам слід визначити, чи включати рекомендації у дослідження, перш ніж його виконувати, попередньо дізнавшись, чи бажає цього замовник дослідження. Бажання замовника/політика буде визначатися цілою низкою політичних міркувань залежно від конкретних обставин. Чимало питань державної політики вирішуються, виходячи не з технічних переваг того або іншого шляху їх розв'язання, а з політичних мотивів. Наприклад, рішення про будівництво стадіону для проведення спортивних змагань або приміщення театру залежатиме більше від того, хто підтримує ідею побудувати стадіон, а хто — театр, ніж від технічних переваг якоїсь із двох споруд. *Не говоріть наперед, що знаєте, чи треба включати рекомендації у дослідження.* Завжди запитуйте про це замовника/політика.

## *Опис очікуваного результату/продукту*

У заключному розділі пропозиції ви повинні описати, яким буде очікуваний продукт вашого дослідження. Інакше кажучи, ви маєте пояснити замовнику/політикам, які читатимуть вашу пропозицію, що конкретно вони отримають після завершення проекту.

## *Пояснення методів дослідження*

На даному етапі читання вашої пропозиції потенційний замовник вже буде вражений точністю, якщо не докладністю, ваших відповідей. Проте у нього виникне закономірне питання: “Як саме ви пропонуєте це зрозуміти?” Саме тепер настав час описати методику, яку ви плануєте застосувати, тобто ті кроки, які ви зробите в ході аналізу. Вони включатимуть, щонайменше, збирання й аналіз інформації, а також подання її у такий спосіб, який є прийнятним і зрозумілим для замовника. Подумайте над цим пунктом з точки зору управління процесом дослідження.

## **Процес та методи дослідження**

У своїй пропозиції щодо дослідження ви маєте коротко описати ті кроки, що ви зробите для отримання й оцінки інформації, а також формулювання висновків на її основі. Зазвичай процес дослідження складається з трьох головних кроків:

1. Збирання даних: отримання необхідної інформації.
2. Аналіз даних: організація отриманої інформації, встановлення її значення та смислу.
3. Оцінювання даних: визначення, які висновки впливають з отриманої та проаналізованої інформації.

У своїй пропозиції вам слід зазначити, що ви збираєтеся зробити ці три кроки, та коротко пояснити, у який спосіб ви їх робитимете.

## **Контроль якості**

Контроль якості — це формальна процедура, покликана забезпечити відповідність продукту всім вимогам і стандартам, встановленим у даній галузі, та відсутність дефектів у цьому продукті. Цей етап є дуже важливим у розробці будь-якого продукту, в тому числі доповіді з аналізу політики. У практиці аналізу політики контроль якості зазвичай здійснюється експертами, тобто особами, які мають багаторічний досвід роботи у відповідній галузі. У своїй пропозиції ви маєте (1) зазначити, що буде забезпечено контроль якості дослідження, та (2) вказати, як саме цього буде досягнуто.

## *Перелік ресурсів, необхідних для проведення дослідження*

І нарешті, особа, яка замовила ваше дослідження, напевно захоче дізнатися, скільки грошей, часу та інших ресурсів знадобиться вам для його виконання. У більшості пропозицій щодо аналізу політики даний розділ може бути досить коротким, хоча в ньому слід чітко вказати, які матеріальні та людські ресурси знадобляться для проведення подальшого дослідження.

## *Графік виконання проекту*

Вам слід включити до своєї пропозиції досить детальний графік виконання майбутнього дослідження, який чітко визначатиме:

1. Коли проект буде розпочато.
2. Коли розпочинатимуться та закінчуватимуться основні етапи проекту.
3. Коли буде подано проміжні та заключні звіти про хід і результати виконання проекту.
4. Коли очікується провести ті або інші спеціальні заходи на етапі дослідження або аналізу.
5. Коли проект буде завершено.

## *Кошторис (бюджет) проекту*

Наступним розділом пропозиції має стати викладення кошторису проекту. Зазвичай бюджет включає такі основні статті витрат:

- оплата послуг експертів з підготовки аналітичного документу;
- проведення комунікативних заходів (експертних обговорень, прес-конференцій);
- матеріальне забезпечення організації-виконавця.

По кожній статті має бути подано детальний перелік конкретних витрат та їх розмір.

# Підготовка документа з аналізу політики

Мета документа з аналізу політики — надати вичерпну й переконливу аргументацію для обґрунтування рекомендацій щодо вирішення наявних проблем, представлених у ньому. Таким чином документ може слугувати інструментом для вироблення й ухвалення рішень і бути закликком до дій для цільової аудиторії.

## Структура документа з аналізу політики

### Зміст документа

#### Головне

#### Вступ

#### 1. Аналіз проблеми та її причин

- 1.1. Ознаки проблеми
- 1.2. Проблема
- 1.3. Причини виникнення проблеми
- 1.4. Зацікавлені сторони
- 1.5. Наслідки існування проблеми

#### 2. Оцінка політики щодо наявної проблеми

#### 3. Аналіз можливих варіантів вирішення проблеми

#### 4. Рекомендації щодо вирішення проблеми

#### 5. Впровадження рекомендацій з вирішення проблеми

#### Бібліографія

#### Додатки

## Зміст документа

Зміст — це загальна схема документа, яка складається із системи заголовків і підзаголовків і показує загальну організацію документа та ілюструє основні розділи й підрозділи. Наявність змісту в документі допомагає читачеві швидко оглянути документ і зрозуміти його основні положення та спрямованість.

У документі має бути наведено список таблиць і рисунків, розміщених у ньому, що дає змогу зрозуміти, яку інформацію наведено у документі, та сприяє швидкому оглядові його читачем.

## Головне (анотація)

У цьому розділі наводять стислий виклад усіх основних частин і положень документа (мета його підготовки, визначення проблеми та її причин, оцінка можливих способів вирішення, висновки та рекомендації).

Його основне завдання — надання необхідної інформації читачеві, який не ознайомлюватиметься з усім документом або якого цікавлять передусім результати та висновки проведеного дослідження. Для написання анотації як її складники можна використати найважливіші ключові фрази основного тексту.

## **Вступ**

У вступі визначають основний зміст аналітичного документа через розкриття контексту, в якому існує проблема, її суті та основних передумов проведення дослідження. Це дає змогу зрозуміти тему дослідження та подальший зміст аналітичного документа. Ця частина повинна переконати читача, що існує нагальна проблема, і документ варто прочитати, оскільки в ньому запропоновано можливі способи її вирішення.

### **Питання, які повинні бути висвітлені у розділі “Вступ”**

1. Що призвело до наявного стану речей (в якому контексті існує проблема)?
2. Яка проблема розглядається в документі?
3. Яка мета дослідження?
4. Яка методологія дослідження?
5. Яка структура аналітичного документа?

У вступі потрібно розглянути порушену в документі проблему у ширшому контексті, під яким розуміють передусім ті чисельні чинники соціального, економічного та політичного середовища, які з різним ступенем інтенсивності впливають на розроблення, зміст і реалізацію політики. Тут також необхідно коротко описати, що призвело до наявного стану речей, зосередившись не на чинниках зовнішнього середовища загалом, а лише на тих, які впливають на проблему.

Далі потрібно перейти від загальної інформації до опису конкретної проблеми, яка є центральною в аналітичному документі. Тут необхідно коротко описати, у чому полягає проблема, яким чином вона впливає на зацікавлені сторони, які її складники та ключові питання або конфлікти, пов’язані з нею. Викладення проблеми у вступі повинно дати змогу читачеві зрозуміти можливі способи вирішення та рекомендації, які буде наведено в аналітичному документі.

Наступним після опису проблеми є виклад мети проведення аналітичного дослідження та пояснення, чому написано цей документ. Окрім цього потрібно навести короткий опис використаної в аналітичному дослідженні методології, тобто які види й методи аналізу застосовували та які змінні оцінювали. У вступі також зазначають обсяг та обмеженість дослідження, тобто визнають, що в одному окремому дослідженні неможливо розгляну-

ти кожен аспект розглядуваної проблеми політики, і що може бути певна обмеженість дослідницької методології, наприклад, у тому, що стосується типу й обсягу доступних для аналізу даних. Зазначення цього обмеження демонструє читачам складність проблеми й інформує їх про необхідність враховувати ці обмеження при розгляді пропонованих у результаті проведеного дослідження рекомендацій щодо політики.

Завершальний елемент вступу — опис того, яким чином організовано документ. Це дасть змогу читачеві підготуватися до прочитання й зрозуміти логіку викладу результатів проведеного дослідження.

### **Аналіз проблеми та її причин<sup>1</sup>**

Процес визначення й аналізу наявних проблем політики — найголовніший, найскладніший і найважливіший етап аналітичного дослідження, який впливає на успіх його наступних етапів. Залежно від того, наскільки правильно визначено проблему, настільки ефективними будуть рекомендації з її вирішення, які є основним результатом дослідження. Процес формулювання проблеми евристичний за своєю природою, і немає єдиного підходу, який уможливив би правильно сформулювати проблему.

#### **Питання, які повинні бути висвітлені у розділі “Аналіз проблеми та її причин”**

1. Які ознаки проблеми (які симптоми проблеми)?
2. Яка існує проблема?
3. Чому саме ця проблема найважливіша?
4. Який масштаб і вплив проблеми?
5. Які основні причини виникнення проблеми?
6. На кого і як впливає ця проблема (хто виграє і хто потерпає від цієї проблеми)?
7. Якими будуть наслідки, якщо проблему не буде вирішено?

Основну увагу під час аналізування проблеми потрібно приділити тому, як відрізнити проблему на тлі великої низки негараздів. Проблема політики треба відрізнити від проблемної ситуації, яку органи влади та громадськість сприймають як певну сукупність турбот, хвилювань, ознак стресу та дискомфорту. Визначаючи проблему у сфері публічної політики, потрібно брати до уваги не будь-яку проблемну ситуацію, а лише ту, що стосується великої кількості зацікавлених сторін і однією з причин якої є наявна політика органів влади.

Проблема є елементом проблемної ситуації, який виокремлюють з неї через аналізування. Щось може стати проблемою, якщо воно викликає невдоволення людей і спонукає їх до пошуку способів вирішення. Якщо

1 Див. також розділ посібника “Організація робіт у проектах з публічної політики” в частині визначення проблеми, на вирішення якої спрямовано проект.

проблема не має ефективного та результативного вирішення, вона не має змісту для дослідження. Проблемою, придатною для аналізування у проєктах з публічної політики, є ситуація, що породжує вимоги або невдоволення зацікавлених сторін, для вирішення або пом'якшення якої необхідні дії органів влади.

Треба розрізнити проблему та її симптоми. Такий поділ дуже важливий, оскільки він дає змогу перейти від наслідків існування проблеми до її причин, від великої кількості напрямів роботи до одного-двох. Існування проблеми можна довести, виявляючи її симптоми. Відмінність між проблемою та її симптомами можна пояснити на такому прикладі: висока температура у хворого є симптомом певної хвороби, і, знизивши температуру лікарськими засобами, хворого не вилікувати, для цього необхідно поставити діагноз — визначити хворобу і лікувати її.

Під час аналізування проблем необхідно визначити їхні причини, оскільки лише усунувши причини можна буде вирішити проблеми та подолати негативні наслідки їх існування. Тому дуже важливо зрозуміти, чому та або інша проблема виникла (існує) та що її породжує. Тільки знайшовши відповідь на ці питання, можна обрати ефективний шлях подолання проблеми. Своєю чергою, у причин можна визначити інші причини, що призвели до їх виникнення, а в цих причин — їхні причини, і так до нескінченності. У цьому разі необхідно обмежитися тим рівнем причин, на які можна організувати вплив у рамках проєкту, та працювати з ним. У разі необхідності можна вийти на загальніший рівень причин і глобальніші проблеми, однак для впливу на їхні причини та для їх вирішення потрібно буде організувати співпрацю з іншими зацікавленими сторонами й залучати додаткові ресурси.

Необхідно також визначити, чому саме ця проблема потребує негайного вирішення. Для цього необхідно продемонструвати негативні наслідки існування окреслених проблем з погляду різних зацікавлених сторін, якщо проблему не буде вирішено. Аналіз наслідків дає змогу сконцентруватися на аналізуванні та подальшому вирішенні тих проблем, які завдають найбільшої шкоди.

Зазвичай у рамках проєктів з публічної політики для досягнення реальних змін необхідно працювати лише з однією-двома проблемами. Це зумовлено обмеженістю фінансових, матеріальних і часових ресурсів проєкту, яких може забракнути для вирішення більшої кількості проблем або проблем вищого рівня. Тобто потрібно вибрати для дослідження (і для вирішення в рамках проєкту) ту проблему, вирішення якої може найкраще зрушити процес змін і визначить можливість вирішення інших проблем. Таким чином обрана проблема та завдання з її вирішення стають пріоритетами для діяльності органів влади та зацікавлених сторін.

Найважливішим джерелом інформації, на основі якої здійснюється визначення та аналіз проблеми у проектах публічної політики, є консультації із зацікавленими сторонами, які переймаються проблемою, вбачають у ній матеріальний інтерес і мають повноваження, ресурси, інші важелі для впливу на процес ухвалення рішень щодо цієї проблеми.

### **Оцінка політики щодо наявної проблеми**

Перш ніж приступити до розгляду можливих способів вирішення визначеної проблеми, необхідно з'ясувати, що вже зроблено органами влади з вирішення цієї проблемної ситуації і до яких результатів ці спроби призвели. Це дасть можливість під час розроблення варіантів вирішення проблеми використати набутий позитивний досвід та уникнути розгляду варіантів, які на практиці виявилися неефективними.

**Питання, які повинні бути висвітлені у розділі  
“Оцінка політики щодо наявної проблеми”**

1. Чи були спроби вирішити проблему?
2. До яких результатів вони призвели і чому?
3. У чому полягають помилки/перешкоди попередніх спроб вирішити проблему?
4. Хто підтримував/не підтримував спроби вирішити проблему і чому?
5. Хто виграє/програє від зміни наявної політики?

Процес оцінювання політики становить оцінку політики щодо її змісту, здійснення та впливу на наявну проблему або проблемну ситуацію. У цьому розділі доцільно навести чітке та стисле формулювання наявної політики на основі аналізу офіційних документів і заяв органів влади, відповідальних за розроблення або впровадження цієї політики. Якщо немає будь-якого письмового визначення політики з цього питання, необхідно констатувати відсутність сформульованої політики щодо цієї проблеми, а потім перелічити й описати ті варіанти політики у дотичних галузях, які можуть мати непрямий вплив на досліджувану проблему.

Далі необхідно описати результати, до яких призвели спроби вирішити проблемну ситуацію, та визначити, в чому були їхні здобутки та/або помилки. Тут потрібно розрізняти результати політики (тобто те, що реально зроблено органами влади у процесі реалізації або виконання політичних рішень і заяв) та наслідки політики (тобто очікувані або неочікувані кінцеві результати свідомої урядової діяльності або бездіяльності). Зазвичай результати політики можуть бути легко підрахованими, підсумованими та статистично проаналізованими. Під час оцінювання необхідно ідентифікувати проблеми та перешкоди на шляху вирішення проблеми органами влади.

Окремо треба зазначити, як наявна політика впливала на зацікавлені сторони, та виявити її прихильників і противників. Необхідно також спрогнозувати, як зміниться становище зацікавлених сторін внаслідок зміни наявної політики та які з них підтримуватимуть ці зміни, а які ні.

### **Аналіз можливих варіантів вирішення проблеми**

Основне завдання документа з публічної політики — надання переконливих і вичерпних аргументів на користь одного з варіантів вирішення проблеми. У цьому розділі необхідно описати можливі варіанти, оцінити спроможності кожного варіанта вирішити зазначену проблему та порівняти результати такого оцінювання. Результати оцінювання й порівняння можливих варіантів повинні продемонструвати, який з обраних варіантів (або їх комбінація) найкраще підходить для результативного вирішення проблеми. Положення цього розділу повинні стати основою та обґрунтуванням прикінцевих рекомендацій, наведених у наступному розділі.

**Питання, які повинні бути висвітлені у розділі  
“Аналіз можливих варіантів вирішення проблеми”**

1. Які існують можливі варіанти вирішення проблеми?
2. Які критерії оцінки використано для оцінювання варіантів?
3. Які хиби та переваги кожного із запропонованих варіантів?
4. Які підходи застосовано для обґрунтування кожного варіанта?
5. Як запропоновані варіанти вплинуть на зацікавлені сторони?
6. Яка загальна оцінка кожного з варіантів?

Щоб представити вичерпну та переконливу аргументацію, необхідно розглянути всі наявні та можливі варіанти вирішення проблеми, до яких належать:

- наявні варіанти, оголошені та обґрунтовані окремими зацікавленими сторонами (органами влади, аналітичними центрами тощо), які вони вважають придатними для вирішення проблеми;
- загальні варіанти рішень, що є стандартними підходами до вирішення проблеми;
- адаптовані загальні варіанти рішення, які відповідають конкретним умовам, в яких існує проблема;
- варіанти “на замовлення”, які пропонує замовник дослідження політики або які розроблено всередині організації, що проводить дослідження;
- варіації або комбінації наведених варіантів, які може бути визначено як нові варіанти.

До переліку варіантів, які розглядатимуть, необхідно включити варіант “нічого не робити/не змінювати“ (збереження статус-кво), оскільки вибір можливого варіанта вирішення проблеми в цілому — це вибір між новим способом дій (зміною статус-кво) і наявним станом справ (збереженням статус-кво). У результаті подальшого аналізу може виявитися, що запропоновані варіанти (відмінні від збереження статус-кво) не настільки важливі, щоб виправдати витрачені ресурси та час на їх втілення.

Під час складання переліку варіантів не варто штучно зменшувати їхню кількість, а доцільно розглянути, за змогою, усі наявні підходи. У процесі подальшого дослідження їхня кількість зазвичай не перевищуватиме 3–5, хоча остаточна кількість варіантів визначається кожним конкретним випадком аналізу (але не менше двох через необхідність робити вибір між збереженням і зміною статус-кво).

Треба визнати, що універсального процесу вироблення варіантів не існує, однак можна надати кілька загальних рекомендацій з вироблення підходів до вирішення проблеми:

- визначаючи варіанти вирішення проблеми, необхідно описувати різні підходи до вирішення проблеми, а не різні заходи в рамках одного й того самого підходу;
- усі варіанти, запропоновані для подальшого оцінювання та порівняння, повинні бути рівноцінними;
- не потрібно прагнути знайти найдосконаліший варіант вирішення проблеми, оскільки малоімовірно, що один з них охоплюватиме усі аспекти проблеми та задовольнятиме однаковою мірою інтереси усіх зацікавлених сторін;
- не варто мати “улюблений” (пріоритетний, домінуючий) варіант вирішення проблеми до того, як зроблено всебічну оцінку та порівняння кожного запропонованого варіанта;
- не потрібно зіставляти обраний варіант з невдалими (вигаданими, фіктивними) варіантами;
- не варто брати до розгляду варіанти, нездійсненні з погляду наявних ресурсів і повноважень.

Щоб оцінити, порівняти та вибрати один варіант вирішення проблеми з переліку можливих, необхідно визначити критерії оцінки та відбору варіантів.

Критерії можна розглядати як міру впливу варіанта на стан вирішення проблеми. За допомогою встановлення критеріїв описують бажані та небажані наслідки реалізації варіанта, які є важливими з позиції різних зацікавлених сторін і матимуть визначальний вплив на вирішення проблеми. Критерієм зазвичай виступають завдання або обмеження. Правильно

обрані критерії є підставою для оцінки ступеня просування до окресленої мети. За попередніми критеріями встановлюють правила, яких необхідно дотримуватися, порівнюючи можливі варіанти вирішення проблем.

Критеріїв, обраних для оцінки та відбору варіантів, повинно бути достатньо, щоб отримати якомога повнішу оцінку наслідків від реалізації того або іншого варіанта. Набір критеріїв повинен охопити всі значущі аспекти проблеми. Потрібно також визначити відповідну важливість кожного запропонованого критерію як показника оцінки ступеня просування до вирішення проблеми. Необхідно оцінити, наскільки точно кожний критерій відповідає завданню вирішення проблеми.

Найзагальніші критерії оцінки та відбору варіантів вирішення проблеми в публічній політиці:

- Якою мірою може реалізація одного з варіантів призвести до вирішення наявної проблеми (критерій результативності)?

Оцінюючи варіанти за цим критерієм, необхідно визначити:

- Які показники можуть свідчити про прогрес у вирішенні проблеми?
- Чи існують докази того, що варіант насправді призведе до бажаних результатів?
- Яка ймовірність того, що варіант насправді призведе до бажаних результатів?

- Якою мірою реалізацію кожного з варіантів буде підтримано/не підтримано зацікавленими сторонами (критерій політичної здійсненності)?

Оцінюючи варіанти за цим критерієм, необхідно визначити:

- Інтереси яких зацікавлених груп або осіб і якою мірою зачіпає наявна проблема та варіанти її вирішення?
- Чого прагнуть/потребують зацікавлені сторони?
- Які фінансові ресурси, повноваження, авторитет і впливовість має кожна із зацікавлених сторін?
- Які зацікавлені сторони можуть підтримати/не підтримати цей варіант?
- Хто або які організації ухвалюватимуть рішення?

- Якою мірою запропонований варіант здійснений з адміністративного погляду (критерій адміністративної здійсненності)?

Оцінюючи варіанти за цим критерієм, необхідно визначити:

- Чи може бути реалізований кожен із варіантів за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов?

- Чи достатньо людських, фінансових і матеріальних ресурсів для його реалізації? Якщо ні, то чи можна мобілізувати необхідні ресурси з інших джерел?
- Чи можна реалізувати кожен із варіантів вчасно?
- Наскільки результати (вигоди) від реалізації кожного з варіантів перевищують витрати, необхідні для отримання цих результатів (критерій ефективності)?

Оцінюючи варіанти за цим критерієм, зазвичай використовують аналіз вигід і витрат. Під вигодами необхідно розуміти очікувані сприятливі або позитивні результати (наслідки) реалізації того або іншого варіанта; під витратами — матеріальні, грошові, людські та інші ресурси, витрачені на реалізацію цього варіанта, або можливі несприятливі чи негативні наслідки його реалізації. Щоб провести аналіз вигід і витрат, необхідно:

- визначити вигоди (результати) і витрати для кожного варіанта;
- оцінити кожен із вигід і витрат у грошовому виразі, врахувавши час і можливий ризик (дисконтування);
- порівняти вигоди і витрати у грошовому виразі для визначення чистої вигоди (різниці між вигодами та витратами);
- визначити варіант, який має найбільшу чисту вигоду.

Першочергова увага під час здійснення аналізу вигід і витрат повинна бути приділена обрахунку вигід і витрат і в кількісному, і в якісному виразі для кожного варіанта. Для цього можна рекомендувати використовувати такі підходи:

- вираження складових елементів майбутніх вигід/витрат у поточних цінах (якщо вони суттєво не змінюватимуться з часом);
- прогнозування зміни складових одиниць поточних вигід/витрат у майбутньому на підставі результатів аналізу статистичних даних за попередні періоди;
- обрахунок вигід і витрат шляхом синтезу оцінок відомих фактів про варіанти;
- використання результатів і методів оцінки вигід/витрат з подібних проектів, програм або політик;
- оцінка величини вигід і витрат у майбутньому з використанням техніки математичного моделювання;
- оцінка величини вигід і витрат у майбутньому за результатами аналізу експертних оцінок і заяв.

Якщо вигоди вимірюють у тих самих одиницях, що й витрати (наприклад, грошових), така оцінка буде стандартним аналізом вигід і витрат. Якщо різні складники вигід/витрат вимірюють у різних одиницях (кількісних та якісних), і тому звести їх до єдиного показника для порівняння неможливо, використовують модифікації стандартного аналізу вигід і витрат:

- за результатами стандартного аналізу вигід і витрат визначають варіант, який матиме якісніший вплив на вирішення проблеми порівняно з іншими;
- обирають певний рівень витрат і визначають варіант, який забезпечить найбільші вигоди;
- обирають певний рівень вигід і пізніше визначають варіант, який забезпечить досягнення цього рівня з найменшими витратами.

Результати оцінки з використанням аналізу вигід і витрат будуть неоднозначними, оскільки вигоди й витрати по-різному оцінюють зацікавлені сторони, на які спрямовано вирішення проблеми. Тому, оцінюючи варіанти, не можна обмежуватися жодним з наведених критеріїв оцінки, краще використовувати багатокритеріальний аналіз.

Маючи набір варіантів вирішення проблеми та критерії їх оцінювання, можна здійснити їх оцінку та порівняння. Для цього необхідно:

- спрогнозувати впливи варіантів на вирішення проблеми;
- оцінити ці впливи з позицій обраних критеріїв.

Прогнозування впливів полягає у визначенні того, що відбудеться в майбутньому за умови реалізації певного варіанта і яким чином це сприятиме вирішенню наявної проблеми. Тут треба враховувати наявність певної кількості зацікавлених сторін та їхні інтереси й існування невизначеності та ризику.

Оскільки варіанти мають завжди різнобічний вплив на проблемну ситуацію, доцільно скористатися двоетапною процедурою прогнозування. На першому етапі на основі аналізу проблеми та складеного переліку варіантів її вирішення визначають якомога більше можливих впливів, кожен з яких повинен стосуватися бодай одного з критеріїв. Якщо ж який-небудь вплив не належатиме до жодного з критеріїв, це означатиме, що набір критеріїв обмежений і його доцільно розширити. На другому етапі треба переглянути наявні критерії та впевнитися, що кожен варіант має вплив на кожний критерій. Якщо варіант не має впливу на відповідний критерій, це означатиме, що критерій не зміниться в разі застосування цього варіанта. Треба впевнитися, що передбачено усі можливі ефекти впливу кожного варіанта на кожен критерій.

Результати прогнозування можна представити у вигляді таблиці, яка пов'язуватиме цілі, критерії та варіанти вирішення проблеми.

**Таблиця 2. Передбачення впливів варіантів на вирішення проблеми**

Цілі	Критерії	Можливі варіанти			
		Збереження статус–кво	Варіант № 1	Варіант № 2	...
1...	1.1...				
	1.2...				
	...				
2...	2.1...				
	2.2...				

Порівнюючи цілі та критерії з можливими варіантами, можна отримати повний перелік прогнозованих впливів можливих варіантів вирішення проблеми. Залежно від ступеня невизначеності прогнозів таблиця може містити і кількісні, і якісні показники.

Зазвичай у таблиці буде наведено показники впливів у одиницях виміру, які неможливо порівняти безпосередньо. Для полегшення процесу порівняння варіантів необхідно спробувати виразити критерії впливу в однакових одиницях, зберігаючи зв'язки з визначеними цілями політики.

Однак здебільшого кожний варіант відповідає різному набору критеріїв. Украї зрідка певний варіант видається оптимальним за всіма критеріями. Завдання полягає в тому, щоб показати взаємні зміни у різних критеріях, що стали наслідком того або іншого рішення.

Можна запропонувати кілька способів “боротьби” з невизначеністю:

- Якщо існує невизначеність щодо умов у майбутньому, доцільно розробити кілька сценаріїв, які відповідатимуть імовірному діапазону варіантів розгортання подій. Згодом у рамках кожного сценарію визначити кращий варіант вирішення проблеми. Якщо в усіх сценаріях домінуватиме один і той самий варіант, спинитися можна саме на ньому. Якщо жодний варіант відчутно не виграє, вибір доцільно зробити або на користь варіанта, який дасть кращі результати за реалізації найімовірнішого сценарію, або визначити найгірший можливий результат за кожним сценарієм, а потім вибрати з них найкращий (тобто уникнути найгірших наслідків).
- Якщо впевненість у прогнозах щодо результатів змінюється залежно від варіанта вирішення проблеми, тоді спочатку потрібно оцінити “найкращий” і “найгірший” випадки для кожного варіанта. Далі

необхідно вирішити, який з варіантів найприйнятніший порівняно з іншими. Інший спосіб полягає в тому, щоб створити новий критерій оцінки, який би вимірював, наскільки ймовірно, що реальні результати виявляться гіршими, ніж найкраще припущення.

Результати оцінки можливих варіантів вирішення проблеми можуть бути представлені у вигляді таблиці, наведеної нижче.

**Таблиця 3. Зведена оцінка можливих варіантів вирішення проблем**

Критерії оцінки	Можливі варіанти			
	Збереження статус-кво	Варіант № 1	Варіант № 2	...
Результативність	Відносна (висока/низька) або бальна оцінка (від 1 до 5)			
Політична здійсненність				
Адміністративна здійсненність				
Ефективність				
...(інші критерії)				
Підсумок				

Результати оцінки дадуть змогу оцінити переваги та хиби кожного з варіантів. На підставі цього треба виробити рекомендації щодо найкращого варіанта/комбінації варіантів з погляду ефективності вирішення проблеми.

### **Рекомендації щодо вирішення проблеми**

Вироблення рекомендацій — одна з основних процедур аналітичних досліджень у сфері публічної політики. Саме завдяки виробленню рекомендацій теоретичні уявлення про різні оціночні та практичні критерії вибору можливого варіанта вирішення проблеми перекладаються на мову конкретного рішення.

<b>Питання, які повинні бути висвітлені у розділі “Рекомендації щодо вирішення проблеми”</b>
1. Які рекомендації щодо способів вирішення проблеми можна надати, базуючися на розглянутих варіантах?
2. Чому рекомендації вирішують проблеми краще, ніж наявна політика або інші варіанти?
3. Чи достатньо повно описано той варіант вирішення проблеми, якому надано перевагу?
4. Чи враховано всі можливі негативні наслідки?

Зазвичай цей розділ розпочинають із висвітлення найважливіших результатів попередніх елементів дослідження, що дасть змогу обґрунтувати та підтримати рекомендації щодо вирішення проблем, які будуть запропоновані.

У цьому розділі потрібно відповісти на головне запитання: “Що має бути зроблено для того, щоб вирішити проблему?” Запропоновані рекомендації повинні бути чіткими, практичними, переконливими, логічними й докладними.

Рекомендації мають впливати з оцінки можливих варіантів вирішення проблеми, зробленої у попередньому розділі. Треба також коротко підсумувати переваги та хиби запропонованих рекомендацій, аби привернути увагу до наслідків їх впровадження.

### **Впровадження рекомендацій з вирішення проблеми**

**Питання, які повинні бути висвітлені у розділі  
“Впровадження рекомендацій з вирішення проблеми”**

1. Які заходи (адміністративні, юридичні, інші) потрібно здійснити щодо впровадження рекомендацій?
2. Які ресурси необхідні для впровадження рекомендацій?
3. Які основні перешкоди (фінансові, юридичні, етичні, інші) треба очікувати під час впровадження рекомендацій?
4. Як можна подолати ці перешкоди?
5. Яким чином треба впливати на зацікавлені групи, щоб вони схвалили та впровадили рекомендації?
6. Яким чином треба контролювати й оцінювати процес впровадження рекомендацій?

У цьому останньому розділі потрібно пояснити, що необхідно зробити, щоб упровадити рекомендації з вирішення проблеми, і в такий спосіб завершити аналітичний документ. Таким чином у цьому розділі досягається кінцева мета аналітичного документа як інструмента для вироблення рішень і заклику до дій.

Необхідно зазначити, які адміністративні та юридичні заходи треба вжити для впровадження рекомендацій та які ресурси необхідно використати.

Аналізуючи впровадження рекомендацій, треба окреслити можливі перешкоди (фінансові, юридичні тощо) та пояснити, як можна їх подолати.

Оскільки рекомендації впливатимуть на різні зацікавлені сторони, необхідно зазначити, якої реакції (позитивної, негативної, змішаної, нейтральної) можна чекати від зацікавлених сторін, преси, громадськості

тощо. Потрібно також зазначити, що необхідно зробити, щоб відповісти на занепокоєну реакцію або забезпечити підтримку пропонованих дій.

Наприкінці доцільно зазначити, яким чином можна буде контролювати та оцінювати процес впровадження рекомендацій.

## **Бібліографія**

Усі джерела інформації, на які є посилання в документі, має бути зазначено та належно оформлено в списку бібліографії.

## **Додатки**

Додатки повинні містити інформацію, що доповнює важливі дані та факти, викладені в основному тексті. Не слід вмішувати у додатку повні тексти інших досліджень, журнальних статей або інших публікацій. Варто вибрати з них лише окремі таблиці, графіки або необхідні сторінки тексту. У додатку має бути зазначено джерело, з якого взято той або інший матеріал.

### **Загальні рекомендації щодо написання аналітичного документа**

1. Використовуйте просту, усім зрозумілу мову.
2. Використовуйте короткі речення та параграфи.
3. Де можливо, формулюйте свої думки як пункти переліку.
4. Уникайте технічної термінології або жаргонізмів, а також незнайомих скорочень.
5. Висловлюйтеся стисло, не відхиляючися від теми.
6. Працюйте над кожним реченням, доки кожне слово не буде на своєму місці.
7. Не вагайтеся різати та скорочувати текст; після правки перечитайте та знову виріжте зайве.
8. Попросіть колегу, не знайомого з проблемою, прочитати кінцевий варіант документа та дати свої зауваги.



## Розділ 3

# Публічні консультації

Визначення проблеми	Оцінювання політики	Альтернативні варіанти	Вибір варіанта



# Необхідність проведення консультацій із зацікавленими сторонами

Роботи у сфері публічної політики ґрунтуються на твердженні, що в суспільстві існують різні (подеколи альтернативні) погляди на державну політику, носіями яких є зацікавлені сторони<sup>1</sup>. Проведення постійних консультацій і налагодження діалогу між зацікавленими сторонами щодо актуальних питань державної політики є обов'язковим елементом проєктів у сфері публічної політики.

Консультації із зацікавленими сторонами також повинні стати обов'язковим складником процесу вироблення та впровадження політики державними органами влади. Досвід країн розвиненої демократії свідчить, що успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли у виробленні та впровадженні державної політики враховують позиції всіх зацікавлених сторін, а самі дії органів влади усвідомлює та підтримує громадськість. Проведення публічних консультацій у процесі розробки та ухвалення рішень — обов'язкова процедура в країнах Європейського Союзу.

Необхідність підготовки та проведення консультацій із зацікавленими сторонами під час вироблення та впровадження державної політики зростає внаслідок:

- появи різних груп інтересів у суспільстві;
- неоднорідності та можливої зміни позицій таких груп щодо різних питань державної політики;
- появи організацій, які можуть захищати інтереси цих груп;
- нових можливостей і ризиків, які виникають під час розробки та впровадження політики.

Головними завданнями проведення консультацій із зацікавленими сторонами є:

---

<sup>1</sup> Під зацікавленими сторонами або групами інтересів розуміють людей, установи або організації, стан яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися внаслідок ухвалення певного рішення або реалізації проєкту. Їхній досвід і позицію необхідно враховувати в розробці та впровадженні політичних рішень і плануванні й виконанні певних робіт або проєктів у сфері публічної політики.

- вдосконалення процесу ухвалення рішень завдяки врахуванню думок і досвіду тих, кого вони стосуються, а отже, забезпечення його надійного обґрунтування та підтримки зацікавленими сторонами;
- сприяння залученню та заохочення до участі представників зацікавлених сторін у формулюванні цілей державної політики, визначенні актуальних проблем політики, їхніх причин і можливих способів вирішення, розробці та реалізації планів дій;
- висвітлення позицій різних зацікавлених сторін щодо їх бачення політики та здійснених ними заходів і надання їм можливості обґрунтувати свої позиції;
- організація діалогу та вирішення наявних конфліктів між різними зацікавленими сторонами щодо актуальних питань політики;
- сприяння співпраці недержавних організацій з органами влади, представниками політичних партій, підприємницьких структур, громадськими організаціями регіону та країни;
- забезпечення широкого висвітлення та вільного доступу до інформації щодо підходів і можливих варіантів вирішення наявних проблем для якнайширшого кола зацікавлених сторін.

З-поміж основних принципів підготовки та проведення консультацій із зацікавленими сторонами треба виділити такі:

- консультації проводяться із зацікавленими сторонами, а не з громадськістю взагалі;
- проведення консультацій дає змогу лише визначити позицію та зібрати коментарі та пропозиції зацікавлених сторін щодо предмета консультацій, які будуть використані відповідальними особами для ухвалення рішення. Консультації не можуть підміняти процес ухвалення рішення;
- процес проведення консультацій повинен бути інституціалізованим, тобто закріпленим у певних механізмах і процедурах, обов'язкових для виконання під час ухвалення рішень або виконання певних робіт;
- процес консультацій спирається на інституції громадянського суспільства, які відіграють важливу роль фасилітаторів широкого політичного діалогу;
- ефективність консультацій забезпечується завдяки розробці та дотриманню принципів і стандартних процедур підготовки й проведення консультацій і використання їхніх результатів.

## Визначення та аналіз зацікавлених сторін

Одним з найважливіших складників проведення консультацій є визначення та аналіз зацікавлених сторін, думки та позиції яких необхідно врахувати під час виконання проектів у сфері публічної політики.

Проведення аналізу зацікавлених сторін передбачає визначення:

- інтересів зацікавлених сторін щодо питань, які обговорюються під час консультацій, або проекту в цілому та можливого їхнього впливу на перебіг виконання проекту;
- наявних або можливих конфліктів інтересів між зацікавленими сторонами, які можуть впливати на перебіг виконання проекту;
- відносин між різними зацікавленими сторонами та стосунків, які можуть бути побудовані між ними задля ефективної реалізації проекту;
- відповідної форми участі для різних зацікавлених сторін на різних етапах виконання проекту.

Визначення та аналіз зацікавлених сторін слід проводити на стадії підготовки проекту у сфері публічної політики та постійно корегувати у перебігу його реалізації. До цього процесу можуть бути залучені також зовнішні експерти, які володіють знаннями й досвідом виконання робіт з теми, щодо якої проводиться аналіз зацікавлених сторін.

Одним з підходів до визначення та аналізу зацікавлених сторін може бути підхід, який передбачає таку послідовність кроків:

1. Підготовка таблиці зацікавлених сторін.
2. Здійснення оцінки важливості кожної зацікавленої сторони в реалізації проекту та її відносного впливу на виконання певних робіт або на проект у цілому.
3. Визначення відповідної участі зацікавлених сторін у роботах/заходах з проекту та визначення ризиків щодо їхньої участі.

Для підготовки таблиці зацікавлених сторін необхідно:

- визначити та скласти перелік можливих зацікавлених сторін;
- визначити їхні інтереси (відкриті та приховані) щодо проблем, на вирішення яких спрямовано проект, та проекту в цілому;
- коротко оцінити вплив проекту на інтереси зацікавлених сторін;
- визначити відносну пріоритетність, яку проект надає кожній із зацікавлених сторін щодо її інтересів.

Для визначення та складання переліку можливих зацікавлених сторін зазвичай використовують техніку “мозкового штурму”. Під час складання переліку сторін їх доцільно розподіляти на дві категорії: основні та неосновні. Основними (первинними) зацікавленими сторонами треба вважати тих, на кого в основному впливає (позитивно або негативно) проект, і тих, хто має суттєвий вплив або є важливим для успіху проекту. Здебільшого основні сторони класифікують відповідно до соціального аналізу, зокрема вони можуть бути розподілені за статевою ознакою, соціальним становищем, рівнем доходів, професійними групами тощо. Деколи визначені групи основних (первинних) зацікавлених сторін можуть перетинатися. Неосновними (вторинними) зацікавленими сторонами треба вважати тих, хто виступає посередниками у процесі надання допомоги основним зацікавленим сторонам. Їх також можна поділити на категорії.

Для перевірки ефективності складеного списку зацікавлених сторін можна використовувати такий перелік запитань:

- Чи всі основні (первинні) та неосновні (вторинні) зацікавлені сторони внесено до списку?
- Чи визначено усіх потенційних прихильників і противників проекту?
- Чи поділено основних і неосновних учасників на групи?
- Чи визначено інтереси вразливих груп?
- Чи є будь-які нові первинні або вторинні учасники, що, ймовірно, з'являться у перебігу виконання проекту?

Наступний крок — визначення інтересів кожної з зацікавлених сторін і ймовірного впливу на них проекту та його результатів. Інтереси усіх зацікавлених сторін може бути важко визначити, особливо якщо вони приховані або суперечать відкрито заявленим цілям організації або групи. Щоб полегшити це завдання, потрібно ув'язати кожного учасника з установленими цілями проекту або з проблемами, на вирішення яких спрямовано проект. Необхідно мати на увазі, що кожна зацікавлена сторона може переслідувати кілька інтересів.

Ефективніше інтереси зацікавлених сторін можна визначити за допомогою таких запитань:

- Що очікують зацікавлені сторони від проекту?
- Які ймовірні вигоди матимуть зацікавлені сторони?
- Які ресурси зацікавлені сторони можуть спрямувати (або уникнути спрямування) на проект?
- Які інші інтереси зацікавлених сторін можуть сприяти/стримувати виконання проекту?

- Як кожна зацікавлена сторона розцінює інших у списку зацікавлених сторін проекту?

Сподіваний вплив проекту на інтереси учасників може бути визначений як позитивний, негативний, невпевнений (сумнівний) і невідомий. Результати визначення зацікавлених сторін можуть бути узагальнені у таблиці, формат якої наведено нижче.

**Таблиця 4. Зацікавлені сторони проекту**

Зацікавлені сторони	Інтереси зацікавлених сторін	Потенційний вплив проекту (+, -, + / -, ?)	Відносна пріоритетність інтересів зацікавлених сторін для проекту (від 1 до 5)
Основні зацікавлені сторони			
...			
...			
Неосновні зацікавлені сторони			
...			
...			

Оцінюючи важливість зацікавлених сторін для успіху проекту, можна скористатися таким переліком запитань, частину відповідей на які можна знайти у таблиці зацікавлених сторін:

- Які проблеми прагне вирішити проект, а також на які зацікавлені сторони вони впливають і яким чином?
- Які інтереси сторін найближчі до політики та цілі проекту?
- Які сторони мають пріоритетне місце у проекті щодо їхніх інтересів, потреб і сподівань?

За результатами аналізу важливості та впливу зацікавлені сторони можуть бути поділені на такі групи:

Група I — зацікавлені сторони, що мають високу важливість для проекту, але низький вплив. Це означає, що вони вимагатимуть певних дій, якщо їхні інтереси порушені та повинні бути захищені.

Група II — зацікавлені сторони, що мають високий вплив на проект і високу важливість для успіху проекту. З цими сторонами проект повинен налагоджувати ефективні стосунки, щоб заручитися їхньою підтримкою. Вони є потенційними партнерами у плануванні та виконанні робіт/заходів з проекту.

Група III — зацікавлені сторони з високим впливом на проект, але чий інтерес проект не покликаний відстоювати. Такі сторони можуть бути джерелом суттєвого ризику для проекту й потребують особливої уваги та контролю. Вони повинні бути поінформовані про перебіг виконання проекту, і з ними доцільно проводити консультації.

Група IV — зацікавлені сторони з низьким впливом і важливістю для проекту. Ці сторони мають найнижчий інтерес для проекту і потребують найменшого рівня залучення до проекту.

Завершальним етапом аналізу зацікавлених сторін є визначення відповідної участі сторін у різних роботах/заходах з проекту та визначення ризиків щодо їхньої участі. Для цього можна скористатися таким переліком запитань:

- Якою повинна бути роль різних зацікавлених сторін у проекті, щоб він був успішним?
- Чи є ці ролі ймовірними і реалістичними?
- Чи є негативні реакції, на які можна очікувати від зацікавлених сторін? Якщо так, то який вплив вони можуть здійснювати на проект?
- Наскільки ймовірні ці негативні реакції і чи є вони головними ризиками?
- Які існують ймовірні припущення щодо зацікавлених сторін, що можуть сприяти/перешкоджати успішній реалізації проекту?

# Рекомендації з підготовки та проведення публічного обговорення

## *План підготовки та проведення публічного обговорення*

Під публічним обговоренням треба розуміти комунікативний захід, який передбачає обговорення актуальних питань політики, визначення позицій зацікавлених сторін щодо них і врахування його результатів під час розробки та впровадження політичних рішень.

Ефективність публічного обговорення забезпечується завдяки розробці та дотриманню принципів і стандартних процедур підготовки й проведення обговорення та використання його результатів, з-поміж яких основними є такі:

### **Основні процедури підготовки та проведення публічного обговорення**

1. Проведення дослідження політики та визначення предмета публічного обговорення.
2. Створення організаційної групи з підготовки та проведення обговорення.
3. Розробка програми публічного обговорення.
4. Підготовка списку учасників обговорення.
5. Поінформування зацікавлених сторін.
6. Організація матеріально-технічного забезпечення проведення обговорення.
7. Проведення публічного обговорення.
8. Здійснення оцінки проведеного обговорення
9. Узагальнення результатів проведеного обговорення
10. Розповсюдження та використання результатів обговорення

## *Проведення дослідження політики та визначення предмета публічного обговорення*

Ефективність публічного обговорення великою мірою залежить від правильності визначення предмета обговорення. Визначення предмета обговорення повинно передбачати такі кроки:

1. Визначення питань/проблем наявної або перспективної політики, які справляють вплив на різні зацікавлені сторони і є для них актуальними.
2. Проведення дослідження питань/проблем політики та підготовка за його результатами аналітичних матеріалів (документів з аналізу політики, аналітичних записок тощо).

3. Формулювання основних повідомлень для зацікавлених сторін за результатами проведеного аналітичного дослідження для подальшого їх представлення на публічному обговоренні.

У результаті необхідно визначити питання, які стануть предметом обговорення.

3-поміж основних груп питань, які можуть бути предметом публічних обговорень, потрібно виокремити такі:

- цілі політики у певній сфері;
- наявні проблеми та їхні причини;
- вплив проблем на зацікавлені сторони;
- можливі способи вирішення наявних проблем;
- необхідні ресурси для вирішення наявних проблем і передбачувані перешкоди;
- план дій з вирішення наявних проблем тощо.

Необхідно пам'ятати, що зміст публічного обговорення полягає у формулюванні, донесенні та обговоренні певного повідомлення із зацікавленими сторонами. Обговорення повинно будуватися навколо певного конфлікту або суперечностей, які не можна вирішити без проведення обговорення, щодо яких не відома позиція зацікавлених сторін і невідомо, на кого треба спиратися під час їх вирішення.

Публічне обговорення повинно базуватися на результатах попередньо проведеного аналітичного дослідження, однак під час обговорення належить розглядати не аналітичні документи, а основні положення/послання, сформульовані на їхній основі.

*Створення організаційної групи для підготовки та проведення публічного обговорення*

Для підготовки та проведення публічного обговорення необхідно визначити групу відповідальних осіб, які повинні мати добрі організаційні та комунікативні навички. Усі учасники організаційної групи повинні знати всі стандартні процедури, цілісний процес підготовки обговорення та постійно обмінюватися інформацією про перебіг підготовки обговорення задля спільного успіху заходу.

## *Розробка програми публічного обговорення*

Ефективність публічного обговорення великою мірою залежить від того, наскільки підготовленою та структурованою (передусім за часом і змістом) є дискусія. Способом структурування дискусії є підготовка питань для обговорення та поділ учасників під час обговорення на робочі групи.

Програма обговорення повинна бути розроблена з урахуванням специфіки тематики обговорення, мети та завдань, що стоять перед організаторами й безпосередніми учасниками обговорення.

Програма публічного обговорення повинна містити:

- назву теми обговорення;
- дату, час (початку та закінчення), місце проведення обговорення;
- мету та завдання обговорення;
- питання, які розглядатимуть, і послідовність їх розгляду;
- питання для робочих груп;
- перелік учасників і доповідачів;
- інформацію про проект, у рамках якого проводиться обговорення, і про організаторів обговорення.

Під час підготовки публічного обговорення важливим є призначення зручних для учасників дати та часу проведення обговорення. При цьому необхідно:

- врахувати інші важливі події, що можуть перешкодити участі зацікавлених сторін в обговоренні;
- визначити інші події, що можуть вплинути на те, як зацікавлені сторони ставляться до предмета обговорення;
- врахувати можливості/зобов'язання для координації часу проведення обговорення з іншими сторонами;
- виділити достатньо часу для ознайомлення учасників з документами, отримання відгуків і коментарів, внутрішніх консультацій тощо.

Програму обговорення потрібно поширити між учасниками заздалегідь (найоптимальніше — за 10–14 днів до дня проведення) і запропонувати учасникам надати питання (завдання), які вони хотіли б розглянути й обговорити під час публічного обговорення. Якщо ці питання будуть визначені організаційною групою як актуальні, їх необхідно включити до програми обговорення.

Поряд із програмою обговорення потрібно розробити й обговорити з учасниками організаційної групи та доповідачами сценарій проведення обговорення, який може мати форму, наведену нижче.

### Сценарій проведення публічного обговорення

09:30. Початок реєстрації учасників обговорення.

Реєстрацію здійснюють дві особи (прізвища відповідальних). Одна позначає учасників у реєстраційній відомості, інша здійснює видачу бейджів і роздаткових матеріалів. Таблички з прізвищами та посадами для виступаючих та основних учасників будуть розставлені на столах.

Остаточну підготовку зали для проведення обговорень (розміщення учасників, перевірка апаратури, підготовка місця для перерви на каву тощо) здійснює (прізвище відповідальної особи).

10:00. Початок публічного обговорення.

З вітальним словом виступають (прізвища виступаючих). Головуючий на обговоренні (прізвище головуючого) робить короткий виступ про цілі, порядок проведення та продукти обговорення, коротко інформує про предмет обговорення, представляє експертів і запрошених.

10:15. Доповіді експертів та їх обговорення.

З доповідями виступають (прізвища доповідачів). Регламент одного виступу... хв. Тривалість обговорення виступу ... хв.

10:55. Головуючий оголошує про перерву на каву та продовження обговорення після перерви у робочих групах згідно з визначеними питаннями. Попередні списки учасників із зазначеними місцями роботи груп вивішено на дверях. Головуючий дає можливість учасникам змінити групу.

11:00. Перерва на каву.

11:15. Ведучі робочих груп сидять у місцях роботи груп і реєструють членів групи (прізвища ведучих і групи, в яких вони працюють). Дають 10 хвилин на персональну роботу з питаннями і проводять засідання робочої групи.

12:00. Ведучі робочих груп з представниками робочих груп готують презентацію на аркушах блокнота для фліпчарту. Члени груп дають зауваження.

12:10. Представники груп роблять презентацію результатів роботи у групах. Інші учасники обговорення задають запитання. Регламент одного виступу — до 15 хвилин з уточнювальними питаннями.

Листи фліпчарту з презентаціями вивішують на дошку. Липка стрічка і ножиці лежать біля ведучого. Допомагає вивішувати презентації (прізвище відповідального).

12:50. Закриття публічного обговорення. Головуючий робить заключну промову, в якій узагальнює висунуті думки та пропозиції, висловлює подяку присутнім за участь, оголошує про підготовку звіту за результатами обговорення тощо.

Організаційна група збирає обладнання та матеріали обговорень.

Персонально відповідають за підготовку та проведення обговорення:

Прізвище, ім'я — головуючий на обговоренні.

Прізвище, ім'я — відповідальний за матеріально-технічне обладнання зали та приміщень для робочих груп.

Прізвище, ім'я — відповідальний за реєстрацію учасників, допомогу доповідачам під час презентації.

Прізвище, ім'я — відповідальний за роздачу бейджів і роздаткових матеріалів, встановлення табличок з прізвищами учасників і вказівників напрямків руху.

Прізвище, ім'я — відповідальний за здійснення запису ходу обговорення, збір напрацьованих матеріалів у робочих групах.

Прізвище, ім'я — ведучий робочої групи.

Прізвище, ім'я — ведучий робочої групи.

Прізвище, ім'я —.....

## *Підготовка списку учасників обговорення*

Підготовка списку учасників — надзвичайно важливий етап підготовки публічного обговорення, який великою мірою може зумовити ефективність його проведення. Перед складанням списку учасників доцільно провести визначення та аналіз зацікавлених сторін за методикою, наведеною вище, щоб зрозуміти, як найкраще можна забезпечити відображення інтересів зацікавлених сторін щодо предмета обговорення та їхню репрезентативність в обговоренні.

Доцільно також визначити критерії, за якими будуть відібрані учасники обговорення, з-поміж яких можуть бути такі:

- безпосереднє зацікавлення учасника у питаннях, що обговорюватимуться;
- знання або досвід учасника щодо предмета обговорення;
- учасник представляє групи, на яких впливають проблеми або політика, які є предметом обговорення.

Якщо є сумнів щодо включення певних осіб або групи до списку учасників, краще їх включити або надати потенційним учасникам можливість виключити себе власноруч. Доцільно скласти список тих осіб, хто повинен бути поінформований про проведення обговорення, але не обов'язково особисто залучений. Варто спланувати дії в разі замалої/надмірної присутності запрошених осіб. Треба також врахувати, що учасники матимуть своє власне завантаження, що впливатиме на можливість їхньої участі в обговоренні.

Окрему увагу потрібно приділити експертам, які робитимуть доповіді під час обговорення. Участь експертів у публічному обговоренні необхідна, щоб підтримати належний аналітичний рівень публічного обговорення та забезпечити учасників фаховими оцінками щодо предмета обговорення. До участі в обговоренні мають бути запрошені експерти, які представляють різні погляди на питання, що обговорюються.

Теми та основні тези виступів експертів повинні бути обговорені та узгоджені з ними заздалегідь, принаймні за тиждень до дати проведення обговорення.

## *Поінформовання зацікавлених сторін*

Потенційних учасників обговорення потрібно запросити взяти участь і попередньо ознайомити з темою обговорення заздалегідь, принаймні за 1–2 тижні до дати проведення обговорення. Це необхідно для того, щоб

учасники обговорення були підготовленими до дискусії й висловлювали та обстоювали свої погляди, а не пасивно спостерігали за постановкою питань. Окрім запрошення, потенційним учасникам необхідно надіслати програму обговорення, питання, які розглядатимуть під час роботи в групах, та аналітичні матеріали, що стосуються теми обговорення.

Один з найефективніших засобів поширення повідомлення про проведення обговорення та залучення до нього зацікавлених сторін — розміщення інформаційних та аналітичних повідомлень у друкованих та електронних засобах масової інформації.

Орієнтовно за 3–4 тижні до обговорення доцільно поширити в друкованих ЗМІ анонс (як оголошення або коротку замітку) про проведення такого заходу, у якому потрібно зазначити питання, що розглядатимуть під час обговорення, коло учасників, дату, місце та орієнтовний час і можливі результати. Таким чином потенційні учасники обговорення заздалегідь знатимуть про захід і зможуть відповідним чином спланувати свій робочий графік.

За тиждень до проведення обговорення у друкованих ЗМІ, а якщо можливо — на місцевому радіо й телебаченні, варто подати коротку інформацію про це публічне обговорення. У повідомленні треба детальніше поінформувати про цілі заходу та викласти довідкові дані: хто проводить (яка організація, які особи), питання для обговорення, коло запрошених, точну дату, час і місце проведення, а також передбачувані результати. Бажано, щоб це повідомлення мало вигляд інформаційної записки.

Водночас із повідомленням розсилають (факсом і електронною поштою) запрошення для представників ЗМІ, щоб повідомити про публічне обговорення та мету заходу. У запрошеннях зазначають точну дату, час і місце проведення заходу, питання, які розглядатимуть на ньому, аудиторію учасників, передбачувані результати. Бажано повторно розіслати ці запрошення для ЗМІ у день (вранці), що передує проведенню обговорення.

Окрім того, потрібно підготувати прес-реліз про публічне обговорення, який буде поширено серед журналістів безпосередньо перед початком обговорення. У прес-релізі повідомляють про головну мету заходу, коло учасників, організаторів, обговорювані питання. У ньому також треба подати інформацію довідкового характеру та інформацію про попередні такі обговорення та їхні результати.

За кілька днів до проведення обговорення потрібно отримати від учасників підтвердження про їхню участь в обговоренні (телефоном, електронною поштою або факсом) та підготувати остаточний список учасників.

## *Організація матеріально-технічного забезпечення проведення обговорення*

Ефективність публічного обговорення також залежить від матеріально-технічного забезпечення його проведення, що передусім передбачає визначення місця та приміщення для проведення обговорення, забезпечення необхідною технікою та засобами подання інформації тощо.

Визначаючи місце проведення публічного обговорення, потрібно взяти до уваги місцезнаходження всіх учасників і мінімізувати незручності та час на прибуття. Розмір приміщення для проведення обговорення та розташування учасників визначають кількістю учасників і рівнем залучення кожного з них, необхідним для вирішення завдань обговорення. Можна розглядати такі основні типи розташування учасників, як розташування столів і стільців у стилі кінотеатру, розташування столів у U-подібній формі або столів у стилі круглого столу.

Якщо кількість учасників, що прийшли на обговорення, менша, ніж було запрошено, зайві стільці та столи потрібно прибрати, щоб не створювати ілюзії недостатньої кількості учасників і незаповненості приміщення. Основними вимогами до приміщення, в якому проходитиме публічне обговорення, є:

- можливість розташування достатньої кількості столів і стільців;
- наявність приміщень для проведення засідань робочих груп;
- наявність місця для проведення перерви на каву;
- хороша акустика;
- наявність системи обігрівання, вентиляції та туалету.

У разі потреби необхідно забезпечити наявність у приміщенні техніки, як от: комп'ютера, принтера, копіювального апарату, проектора для демонстрації слайдів, апаратури синхронного перекладу, мікрофонів для доповідачів та учасників обговорення, диктофона для аудіозапису обговорення тощо.

Окрему увагу потрібно звернути на наявність засобів подання інформації, які відіграють важливу роль під час обговорення, оскільки привертають увагу учасників, сприяють розумінню, запам'ятовуванню та підсилюють усні повідомлення виступаючих. До основних засобів подання інформації належать:

- фліпчарт або дошка;
- плакати (блокноти для фліпчарту);
- мультимедійний проектор для слайдів або проектор для прозірок;
- роздатковий матеріал.

Роздатковий матеріал, на відміну від інших засобів подання інформації, які використовують безпосередньо під час проведення обговорення, поширюють серед учасників на його початку. До роздаткових матеріалів треба додати:

- програму публічного обговорення;
- матеріали презентацій і виступів експертів;
- короткий опис предмета обговорення (наприклад, аналітичну записку, основні положення документа, які виносять на обговорення, результати опитувань тощо);
- питання для обговорення в робочих групах;
- список учасників обговорення та їхню контактну інформацію;
- форму для оцінювання підготовки та проведення заходу;
- інші матеріали, які стосуються предмета обговорення.

Перелік робіт з організаційного та змістовного забезпечення підготовки та проведення публічного обговорення може бути узагальнений у плані-графіку з визначенням відповідальних осіб за кожний вид робіт і терміну їх виконання.

**Таблиця 5. План-графік організаційного та змістовного забезпечення підготовки й проведення обговорення**

№	Стандартні процедури підготовки й проведення публічного обговорення	Відповідальний	Початок виконання робіт	Закінчення виконання робіт
<b>1. Змістова частина</b>				
	Підготувати програму обговорення та сценарій його проведення		За три тижні <sup>1</sup>	
	Обговорити програму та сценарій із зовнішніми експертами		За два тижні	
	Підготувати бюджет на проведення публічного обговорення		За два тижні	
	Сформувати попередній список учасників і можливих доповідачів		За два тижні	
	Надіслати запрошення доповідачам та учасникам		За два тижні	
	Отримати підтвердження щодо участі від учасників		За два дні	
	Сформувати остаточний список учасників		За два дні	
	Сформувати списки робочих груп		Напередодні	
	Надіслати тексти аналітичних документів усім учасникам		За два тижні	
	Отримати підтвердження щодо участі від доповідачів		За два тижні	
	Обговорити з доповідачами тези їх виступів		За два тижні	
	Підготувати ведучих робочих груп		За тиждень	

№	Стандартні процедури підготовки й проведення публічного обговорення	Відповідальний	Початок виконання робіт	Закінчення виконання робіт
<b>2. Інформаційно-аналітичне забезпечення</b>				
	Підготувати прес-релізи і направити їх до ЗМІ		За два тижні	
	Поінформувати місцеві ЗМІ про публічне обговорення		За два тижні	
	Здійснити акредитацію журналістів на обговоренні, забезпечити їх попередньо необхідними інформаційними матеріалами		За день	
	Підготувати та розмножити роздаткові матеріали (програму, питання для учасників робочих груп, аналітичні матеріали, списки груп, тощо) та інформаційні матеріали про організаторів обговорення		За два дні	
	Підготувати настільні біджі		За два дні	
	Підготувати біджі для учасників та організаторів		За два дні	
<b>3. Оренда приміщення</b>				
	Укласти договір про оренду приміщення		За домовленістю	
	Здійснити передоплату за оренду		За домовленістю	
<b>4. Підготовка приміщення перед початком обговорень</b>				
	Розташувати столи та стільці		Напередодні	
	Визначити розташування головуючого на обговоренні, доповідачів та інших учасників за столом, розмістити настільні біджі		Напередодні	
	Встановити обладнання для проведення обговорення		Напередодні	
	Встановити таблички з напрямком руху		Напередодні	
	Встановити таблички з назвами робочих груп		Напередодні	
	Підготувати місце для реєстрації учасників		Напередодні	
	Підготувати місця для перерви на каву		Напередодні	
	Розставити воду та посуд на столах для учасників		Напередодні	
<b>5. Технічне обладнання приміщення</b>				
	Встановити мультимедійний проектор/графопроєктор для демонстрації слайдів		Напередодні	
	Встановити фліп-чарт з аксесуарами		Напередодні	
	Встановити мікрофони		Напередодні	
	Встановити диктофон		Напередодні	
<b>6. Перебування учасників з інших міст</b>				
	Скласти списки учасників з інших міст		За тиждень	
	Замовити готель учасникам з інших міст		За тиждень	

№	Стандартні процедури підготовки й проведення публічного обговорення	Відповідальний	Початок виконання робіт	Закінчення виконання робіт
	Організувати перевезення учасників з інших міст з готелю до приміщення, де відбуватиметься обговорення		У день проведення	
	Здійснити відшкодування учасникам з інших міст витрат, пов'язаних з їхньою участю в обговоренні		У день проведення	
<b>7. Харчування учасників</b>				
	Здійснити передоплату продуктів харчування		За тиждень	
	Закупити продукти харчування		Напередодні	
	Замовити обід для учасників		Напередодні	
	Організувати перерву на каву згідно з програмою обговорення		У день проведення	
<b>8. Узагальнення та використання результатів обговорення</b>				
	Підготувати фінансовий звіт		Упродовж двох днів <sup>2</sup>	
	Здійснити розшифровку стенограми та результатів роботи в групах		Упродовж тижня	
	Підготувати звіт за результатами обговорення згідно з форматом		Упродовж тижня	
	Надіслати звіт учасникам громадських обговорень та іншим зацікавленими сторонам		Упродовж двох тижнів	
	Підготувати інформаційні та аналітичні матеріали для ЗМІ		Упродовж тижня	
	Здійснити моніторинг публікацій у ЗМІ за результатами обговорення		Упродовж двох тижнів	
	Внести зміни та доповнення до аналітичних документів		Упродовж двох тижнів	

## *Проведення публічного обговорення*

Публічне обговорення повинно здійснюватися відповідно до сценарію, розробленого організаційною групою на етапі його підготовки.

Публічне обговорення розпочинається виголошенням вітальних промов від організаторів обговорення та вступною промовою головуючого на обговоренні, у якій йому потрібно:

- привітати учасників і подякувати за їхню присутність;
- оголосити тему публічного обговорення;

1 Тут і надалі мається на увазі термін до дати проведення обговорення, коли повинно бути розпочато виконання певних робіт з підготовки та проведення обговорення.

2 Тут і надалі мається на увазі термін після дати проведення обговорення, коли повинні бути виконані роботи.

- сформулювати мету обговорення та впевнитися в тому, що кожен розуміє передбачувані результати (можна коротко пояснити, чому виникали саме ці питання, та їхню важливість);
- представити коротко предмет обговорення. Якщо предмет обговорення настільки складний або специфічний, що потребує глибших спеціальних знань і досвіду, потрібно надати слово спеціально запрошеному фахівцеві, щоб він ознайомив присутніх з предметом обговорення і представив головні проблемні питання;
- представити експертів і запрошених;
- оголосити програму проведення обговорення та з'ясувати, чи немає будь-яких важливих питань, що виникли безпосередньо перед обговоренням;
- оголосити, яким буде продукт обговорення та способи його використання.

По завершенні вступної промови головуючого запрошені експерти виголошують свої доповіді, в яких акцентують увагу на проблемних питаннях, надають експертну оцінку і знайомлять учасників обговорення зі своїми аналітичними напрацюваннями щодо предмета обговорення. Під експертним оцінюванням потрібно розуміти надання оцінної інформації про причини та умови виникнення предмета обговорення, запропоновані способи вирішення проблемних питань, пов'язаних з предметом обговорення; визначення можливих позитивних і негативних наслідків, зумовлених предметом обговорення. Під наданням аналітичних напрацювань потрібно розуміти надання аналітичної авторської інформації про сутність предмета обговорення, науково-теоретичні моделі вирішення питань і ситуацій, які зумовлюють виникнення предмета обговорення і пов'язані з ним проблемні питання.

По закінченні виступів експертів проводять коротке їх обговорення, упродовж якого учасники висловлюють свої позиції щодо основних положень виступів і задають уточнювальні запитання. Важливу роль під час обговорення відіграє головуючий, функціями якого є наступні:

- забезпечення неухильного дотримання регламенту та програми обговорення;
- підтримка діалогу в атмосфері взаємоповаги і толерантності;
- стеження під час дискусії за дотриманням теми обговорення й запобігання відхиленням від теми обговорення;
- фіксація пропозицій щодо предмета обговорення.

Головуючий під час проведення публічного обговорення не може коментувати виступи учасників і висловлювати свою думку щодо них. Він може тільки надавати уточнення інформаційного характеру щодо виступів учасників. Якщо головуючий використовує методи фасилітації, він може

робити висновки щодо окремих частин дискусії, а також надавати слово передусім тим, хто, на його думку, може краще провести дискусію. Під час дискусії, зокрема виступів, припустима критика лише предмета обговорення, а також думок, ідей, пропозицій, що так чи інакше стосуються предмета обговорення. Головуючий має право обмежувати учасників у виступах лише тоді, коли бракує часу для виступу всіх охочих, якщо учасники обговорення порушують регламент.

По закінченні обговорення виступів експертів учасники продовжують роботу в робочих групах.

Основною метою засідання робочої групи є визначення та фіксація позицій зацікавлених сторін щодо питань, які є предметом публічного обговорення. Ці питання попередньо визначають і надають учасникам організатори обговорення. Перелік питань однаковий для всіх робочих груп, що дає змогу виявити їхні позиції, оприлюднити та зафіксувати їх і вирішити наявні конфлікти. Основними групами питань, які можуть бути опрацьовані учасниками під час засідання робочих груп, є такі:

- Актуальні питання політики, зокрема:
  - цілі державної політики у певній сфері;
  - наявні проблеми та їхні причини;
  - вплив проблем на зацікавлені сторони;
  - можливі способи вирішення наявних проблем;
  - необхідні ресурси для вирішення наявних проблем і передбачувані перешкоди;
  - план дій з вирішення наявних проблем.
- Питання, спрямовані на виявлення позицій та отримання коментарів зацікавлених сторін щодо окремих положень аналітичних документів, винесених на обговорення.

Учасники можуть бути поділені на робочі групи за функціональною ознакою (представники влади, бізнесу, громадськості та ЗМІ) або можуть утворювати змішані групи. Кількість учасників у групі зазвичай не перевищує 7–10 осіб, оскільки за більшої кількості учасників ускладнюється робота ведучого.

Засідання робочої групи зазвичай проводять у формі “мозкового штурму”<sup>1</sup>. Основні правила засідання робочої групи такі:

- засідання робочої групи не є обговоренням, а слугує для визначення та фіксування позицій і думок представників зацікавлених сторін;

---

<sup>1</sup> Під “мозковим штурмом” у цьому випадку ми розуміємо технічний прийом, що дає змогу занотувати максимальну кількість відповідей на запитання або максимальну кількість вирішень для якоїсь однієї проблеми.

- кожен учасник групи має право висловити свою ідею або думку та бути вислуханим;
- висловлювання учасників не переривають;
- питання задають лише для уточнення сказаного;
- висловлені ідеї та думки фіксують на папері;
- засідання здійснюють під керівництвом ведучого.

Основними складниками процесу засідання робочої групи є:

- висування ідей і висловлювання думок учасниками групи;
- уточнення та фіксація ідей і думок на папері;
- здійснення групування та пріоритизації ідей і думок (у разі необхідності);
- оформлення результатів засідання робочої групи та їх представлення іншим учасникам обговорення.

Засідання робочої групи здійснюють під керівництвом ведучого, який відповідає за підготовку учасників до роботи у групах, ефективне управління дискусією, забезпечення продуктивної роботи групи та оформлення результатів роботи. Основними завданнями ведучого є:

- оголошення завдання для учасників робочої групи;
- повідомлення правил роботи в групі;
- організація знайомства учасників групи;
- встановлення та стеження за дотриманням часового ліміту;
- заохочення учасників до участі в роботі групи;
- допомога групі в розширенні діапазону відповідей;
- фіксація всіх висловлювань учасників.

Ведучий також стежить за тим, щоб у групі не було лідера, поділу висловлених ідей і думок на “погані” й “добрі” та заохочує учасників до активної участі в обговоренні. Ведучий може мати помічника, який фіксуватиме висловлені ідеї та думки учасників на папері.

Результатом роботи в групі повинні стати визначені та письмово зафіксовані позиції учасників групи щодо визначеного переліку питань. Від групи має бути визначений доповідач, який представлятиме результати роботи групи іншим учасникам обговорення.

Завершальним етапом проведення публічного обговорення є представлення та обговорення результатів роботи учасників у групах. Така презентація дає змогу публічно оприлюднити та зафіксувати позиції різних сторін щодо питань, які виносять на обговорення, і можливість іншим зацікавленим сторонам задати уточнювальні запитання та надати свої коментарі й зауваження.

По закінченні презентації результатів роботи в групах та їх обговорення підсумовують результати, і ведучий виголошує заключну промову. Цей етап спрямований на формування комплексу пропозицій, думок, оцінок і рекомендацій щодо предмета обговорення, висловлених учасниками, та які належить врахувати у подальшому ухваленні рішень щодо предмета обговорення. Під час заключної промови головуючий повинен:

- узагальнити всі висловлені думки та пропозиції. При цьому не повинна надаватися перевага одним пропозиціям над іншими, що має сприяти забезпеченню максимального плюралізму та демократичності процедури публічного обговорення;
- відзначити важливість проведеного публічного обговорення і досягнутого результату;
- подякувати присутнім, гостям, експертам за участь;
- оголосити порядок ознайомлення з підсумками та іншими матеріалами публічного обговорення;
- оголосити координати контактної особи, з якою можна зв'язуватися з усіх питань, що виникають після публічного обговорення та які пов'язані з предметом обговорення;
- оголосити інформацію про наступні обговорення (якщо такі заплановано);
- подякувати технічним працівникам, перекладачам, установам та організаціям, за підтримки яких відбулося публічне обговорення.

По завершенні публічного обговорення може бути проведена прес-конференція, у якій мають взяти участь організатори публічних дебатів, активні учасники та кореспонденти презентованих ЗМІ.

### *Здійснення оцінки проведеного обговорення*

Оцінка проведення обговорення є важливою для розуміння того, чи було досягнуто цілі обговорення, та вдосконалення проведення обговорень у майбутньому. Хоча безпосередньо під час обговорення відбувається моніторинг і корегування визначеного плану його проведення, весь процес обговорення варто оцінити на його завершальному етапі.

Зокрема доцільно приділити увагу, з-поміж інших, таким питанням:

- Чи були всі групи зацікавлених сторін представлені на обговоренні?
- Чи не було серед учасників таких, чия участь виявилася небажаною з погляду поставлених цілей?
- Чи всі учасники обговорення чітко розуміли їхню мету?
- Чи всі учасники обговорення мали рівні можливості висловити свої позиції?

- Чи всі учасники обговорення розуміли програму заходу та чи дотримувалися її?
- Чи запропонована програма, час для обговорення та інші виділені на нього ресурси дали можливість ефективно досягти мети?
- Чи запропонована методика проведення обговорення дала змогу ефективно досягти мети?

У разі негативних відповідей необхідно надати пояснення щодо причин, які спричинили негативну оцінку. Результати оцінки повинні бути узагальнені та наведені у відповідному розділі звіту про результати проведеного обговорення.

### *Узагальнення результатів проведеного обговорення*

За результатами проведеного публічного обговорення потрібно підготувати звіт з коротким описом проведеного заходу та аналіз позицій, висловлених представниками різних зацікавлених сторін під час дискусії та роботи в групах.

#### **Формат звіту про проведення публічного обговорення**

1. Загальна інформація про проведене публічне обговорення.
  2. Спільні позиції різних зацікавлених сторін.
  3. Акценти різних зацікавлених сторін.
  4. Розбіжності в позиціях зацікавлених сторін.
  5. Критика одних зацікавлених сторін іншими.
  6. Рекомендації зацікавлених сторін
  7. Оцінка проведеного обговорення.
- Додатки до звіту

### **Загальна інформація про проведене публічне обговорення**

У вступній частині звіту зазначають тему та основні завдання публічного обговорення, дату і місце його проведення, кількість учасників. Зазначають також основні зацікавлені сторони, представники яких брали участь в обговоренні. Дають опис програми обговорення, перелік експертів, які робили доповіді, і перелік робочих груп, сформованих із представників різних зацікавлених сторін. Окремо наводять перелік питань, запропонованих для обговорення в робочих групах за темою публічного обговорення.

### **Спільні позиції учасників публічного обговорення**

На основі аналізу результатів роботи учасників у групах та їх обговорення під час презентації визначають спільні позиції, висловлені представниками різних зацікавлених сторін.

## **Акценти різних зацікавлених груп**

Наводять короткий опис питань і проблем, на які звертали увагу представники кожної із зацікавлених сторін під час публічного обговорення.

## **Розбіжності в позиціях зацікавлених груп**

Дають опис розбіжностей, виявлених у позиціях різних зацікавлених сторін під час аналізу результатів роботи в групах та їх обговорення під час презентації.

## **Критика одних зацікавлених груп іншими**

Наводять опис основних ідей і позицій, що підлягали критиці, а також основні критичні зауваження, висловлені представниками різних зацікавлених сторін.

## **Рекомендації зацікавлених сторін**

Дають короткий опис рекомендацій і запропонованих зацікавленими сторонами кроків щодо питань, які розглядалися під час публічного обговорення.

## **Оцінка проведеного обговорення**

У цій частині звіту наводять оцінку проведеного обговорення, яка може бути дана і організаторами обговорення, і зовнішніми експертами щодо формату, методики підготовки, організації та проведення публічного обговорення, отриманих результатів та можливості поліпшення проведення таких заходів.

## **Додатки до звіту**

У додатках до звіту наводять списки учасників обговорення з їхньою контактною інформацією; програму заходу; списки груп; тексти доповідей або презентацій експертів. Окремо наводять позиції учасників обговорення, висловлені під час роботи в групах. Для цього можна використувати форму фіксації позицій, наведену нижче. Джерелами інформації можуть слугувати записи на фліпчартах, індивідуальні відповіді на запитання у спеціальних анкетах, розшифровка аудіозапису тощо.

**Таблиця 6. Результати обговорення в робочих групах**

Питання № ... (текст питання)			
Зацікавлені сторони			
Учасники робочої групи № 1 (назва групи)	Учасники робочої групи № 2 (назва групи)	Учасники робочої групи № 3 (назва групи)	...
наводять спільні позиції для всіх груп...			
....			
....			
наводять індивідуальні позиції учасників робочої групи №1...	наводять індивідуальні позиції учасників робочої групи №2	наводять індивідуальні позиції учасників робочої групи №3	...
....	....	....	
....	....	....	

**Поширення та використання результатів обговорення**

Результати публічного обговорення, представлені у підсумковому звіті, можуть бути використані громадською організацією для:

- Інформування учасників про результати проведеного обговорення. Звіт про проведення громадського обговорення повинен бути наданий усім учасникам обговорення та іншим зацікавленим сторонам. Це дає учасникам обговорення впевненість, що їх було почуто, та заохочує до участі в наступних обговореннях.
- Підготовки та розміщення у ЗМІ відповідних інформаційних та аналітичних матеріалів щодо питань, які виносили на обговорення, та позиції різних зацікавлених сторін щодо них. Згодом, коли за підсумками обговорення будуть підготовлені певні політичні документи або ухвалено ті або інші рішення, потрібно розповсюдити відповідні повідомлення у ЗМІ. Це буде яскравим наочним прикладом і свідченням для зацікавлених сторін того, що їхні думки та позиції було почуто і враховано, спонукатиме їх активніше долучатися до наступних обговорень.
- Внесення змін і доповнень до аналітичних документів, основні положення яких було винесено на обговорення. У цьому разі результати обговорення повинні бути ретельно проаналізовані, зокрема на предмет можливості застосування нових підходів до питань, з яких проводилося обговорення; додаткових свідчень про позиції зацікавлених сторін та оцінки рівня підтримки положень документа окремими групами інтересів.

## Визначення форм проведення консультацій із зацікавленими сторонами

Для визначення найефективніших форм консультацій із зацікавленими сторонами під час виконання проектів з публічної політики необхідно:

- здійснити ідентифікацію та аналіз основних чинників, які визначать форму проведення консультацій;
- розглянути основні характеристики різних форм проведення консультацій та визначити найефективнішу форму, виходячи з цілей проекту та основних чинників.

З-поміж основних чинників, які визначають форму проведення консультацій із зацікавленими сторонами, є такі:

- цілі проведення консультацій;
- наявність людських і фінансових ресурсів для підготовки та проведення консультацій;
- наявність часу для підготовки консультацій;
- складність питання, щодо якого проводяться консультації;
- можливий рівень розбіжностей між позиціями зацікавлених сторін, ризик недосягнення консенсусу тощо.

Складність питання та/або наявність суттєвих розбіжностей між можливими різними поглядами потребує ґрунтовнішої підготовки до проведення консультацій і поєднання різних форм їх проведення (наприклад, проведення опитування на підготовчому етапі та організацію публічного обговорення як основного заходу). Якщо предмет консультацій є комплексним питанням, його можна поділити на кілька аспектів, розгляд яких може тривати доволі тривалий час і здійснюватися із застосуванням різних форм проведення консультацій та під час цілої низки заходів. Ці та інші чинники взаємозалежні та взаємодоповнювані. Неврахування одного з них ставить під сумнів або суттєво ускладнює проведення консультацій як таких.

Здійснення вибору форм проведення консультацій, окрім аналізу ключових чинників, повинно охоплювати розгляд їхніх ключових характеристик, основні з яких наведено нижче.

**Таблиця 7. Ключові характеристики основних форм проведення консультацій із зацікавленими сторонами**

Форма	Опис	Переваги	Недоліки
<b>Письмові консультації</b>	Попередньо підготовлені матеріали надсилають на коментування зацікавленим сторонам	<ul style="list-style-type: none"> <li>• отримання коментарів щодо порівняно великих за обсягом аналітичних документів;</li> <li>• можливість отримання коментарів від вузькоспеціалізованих фахівців;</li> <li>• порівняно невелика вартість проведення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• не всі зацікавлені сторони можуть надавати фахові коментарі;</li> <li>• брак особистого спілкування та ризик неотримання коментарів;</li> <li>• тривалість отримання коментарів</li> </ul>
<b>Фокус-групи</b>	Спеціально відібрані учасники висловлюються щодо конкретної політики чи проблеми	<ul style="list-style-type: none"> <li>• дають змогу вивчити питання, які особливо цікавлять замовника;</li> <li>• можуть продукувати глибші результати;</li> <li>• корисні для проведення попереднього дослідження та/або для перевірки висновків;</li> <li>• швидке отримання відповідей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• група може бути неуважною, якщо питання нечітко сформульовано;</li> <li>• ключову роль має попереднє дослідження та підготовка;</li> <li>• отримані погляди не представляють поглядів всього населення</li> </ul>
<b>Опитування</b>	Процес, коли навчені інтерв'юери задають певній вибірці населення певний набір попередньо визначених питань	<ul style="list-style-type: none"> <li>• корисний метод для визначення думки багатьох осіб щодо певного питання;</li> <li>• особисте спілкування з представниками зацікавлених сторін і можливість уточнення відповідей;</li> <li>• надійність результатів вища, ніж у багатьох інших методах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• отримання результатів може потребувати багато часу;</li> <li>• складність формулювання питань потребує ретельної підготовки;</li> <li>• висока вартість;</li> <li>• потрібні навчені інтерв'юери</li> </ul>
<b>Анкетування</b>	Респондент самостійно відповідає на перелік питань, наведених у анкеті	<ul style="list-style-type: none"> <li>• можна поширити серед широкого кола зацікавлених сторін;</li> <li>• дає можливість залучити представників сторін, що не братимуть участі в публічних засіданнях;</li> <li>• може бути зроблено поштою, електронною поштою або телефоном</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• складність статистичного аналізу;</li> <li>• деякі представники зацікавлених сторін можуть не взяти участь;</li> <li>• складність формулювання питань;</li> <li>• тривалість отримання відповідей</li> </ul>
<b>Громадські слухання</b>	Зазвичай великі зібрання, присвячені одному ключовому питанню чи темі, поділеній на кілька питань	<ul style="list-style-type: none"> <li>• найбільш відкрита та доступна форма проведення консультацій;</li> <li>• дають змогу зібрати найбільшу кількість представників зацікавлених сторін;</li> <li>• дають можливість визначити спектр поглядів щодо конкретного питання</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• деякі особи можуть неохоче висловлюватися на відкритому зібранні;</li> <li>• потребує ретельної підготовки;</li> <li>• неможливо обговорювати вузькі теми, доступні експертам</li> </ul>

Форма	Опис	Переваги	Недоліки
<b>Семінари/експертні обговорення</b>	Зібрання невеликої кількості експертів, яке має на меті досягти конкретних результатів	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ефективні, коли обмежений час і необхідно оцінити думку групи експертів;</li> <li>• можуть окреслити проблему відповідними/спеціальними термінами, одночасно мобілізуючи досвід експертів для її вирішення;</li> <li>• групова робота дає можливість визначити сфери, щодо яких існує згода, та сфери, що потребують подальшої роботи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• потребує попереднього дослідження та чималої організаційної роботи, немає гарантій досягнення консенсусу;</li> <li>• представники не всіх зацікавлених сторін можуть взяти участь</li> </ul>
<b>Дорадчі комітети</b>	Спеціально відібрана група осіб для обговорення та надання рекомендацій у певній сфері	<ul style="list-style-type: none"> <li>• дає можливість забезпечити вплив на відповідальних за ухвалення рішень/громадськість;</li> <li>• легше призначити, ніж громадські/великі засідання;</li> <li>• можливість проведення постійних консультацій упродовж тривалого часу</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• можуть бути високо структурованими, потребувати великого планування та управління деталями процесу;</li> <li>• вплив може бути перейнятий галасливішою меншістю;</li> <li>• можуть бути представлені не всі зацікавлені сторони;</li> <li>• учасники можуть перетворитися на відповідальних за ухвалення рішень</li> </ul>
<b>Використання мережі Інтернет</b>	Консультації з використанням двох типів веб-сторінок: 1) веб-сторінки, які розроблено для відгуків учасників на розміщені на них документи; 2) форуми для обговорення в режимі реального часу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• порівняно швидкий, недорогий та організаційно простий метод отримання інформації;</li> <li>• добре розроблена веб-сторінка може містити велику кількість корисної інформації</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• інтернет не доступний для всіх зацікавлених сторін, тому ця форма повинна супроводжуватися іншими;</li> <li>• існують проблеми конфіденційності та безпеки;</li> <li>• оскільки існує можливість менш ввічливого спілкування, ніж в особистому контакті, необхідний адміністратор веб-сторінки;</li> <li>• відсутність особистого контакту з представниками зацікавлених сторін</li> </ul>

# Перелік літератури з аналізу та розробки державної політики

1. Аналіз вигід і витрат / Секретаріат Ради Скарбниці Канади. — К.: Основи, 1999. — 175 с.
2. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики. Укладачі В.Романов, О.Кілієвич. — К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. — 320 с.
3. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Укл.: Райт Г. та ін. — К.: Основи, 1996. — 128 с.
4. Антонова О.В. Розвиток політичної науки як передумова становлення аналізу державної політики // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Д.: ДФ УАДУ, 2001. — Вип. 2 (5). — С. 109–121.
5. Антонова О.В. Аналіз державної політики в розбудові громадянського суспільства // Там само. — Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. — Вип. 1 (7). — С. 62–69.
6. Антонова О.В. Роль виробників державно-управлінських рішень у процесі формування державної політики // Там само. — Д.: ДРІДУ УАДУ, 2001. — Вип. 3 (6). — С. 86–95.
7. Браун, Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. — К.: Основи, 2000. — 243 с.
8. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. ДФ УАДУ. — 2000. — Вип. 1 (1). — С. 83–91.
9. Брус Т. Аналіз політики і стратегічне планування // Там само. — 2000. — Вип. 2 (2). — С. 167–173.
10. Брус Т.М. Аналіз праць іноземних науковців з аналізу державної політики // Там само. — Д.: ДФ УАДУ, 2001. — Вип. 1 (4). — С. 115–122.
11. Брус Т.М. Аналіз державної політики як зняття громадянського суспільства // Там само. — Д.: ДФ УАДУ, 2001. — Вип. 2 (5). — С. 92–99.
12. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики. — К.: Основи, 2000. — 672 с.
13. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Монографія. — К.: НІСД, 2001. — 242 с.
14. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика / Пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. — К.: Основи, 1998. — 654 с. (David L. Weimer, Aidan R. Vining. Policy analysis: Concepts and practice. 2nd ed. Prentice Hall, 1991)..
15. Грановский В., Дацюк С., Хариманга Т. Аналитический доклад “Современные фабрики мысли”, 1999 год. — К.: Агентство гуманитарных технологий, 1999. — 86 с.
16. Грин Д., Шапиро И. Объяснение политики с позиций теории рационального выбора: Почему так мало удалось узнать? // Политические исследования. — 1994. — № 3. — С.32–49.
17. Засади публічної політики для громадських організацій / В.М.Гнат, О.В.Гуменюк, В.Т.Нанівська, В.А.Нікітін, М.В.Сунгуровський. — За ред. В.Т.Нанівської. — К., Оптима, 2004. — 220 с.

18. Кілієвич О.І. Методичні вказівки до написання контрольних робіт і рефератів з модуля “Економічний аналіз державної політики”. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 28 с.
19. Кілієвич О. Усталення термінології в галузі аналізу державної політики // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. — Вип. 1 (7). — С. 52–61.
20. Косинський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії і етапи // Право України. — 1999. — № 6. — С. 26–32.
21. Кучеренко О., Лашко О. Державна політика як соціально-економічне явище // Вісник УАДУ. — 1999. — № 1. — С. 164–170.
22. Макарычев А.С. Ученые и политическая власть // Политические исследования. — 1997. — № 3. — С. 89–101.
23. Мангейм Д., Рич Р. Анализ общественной политики и оценка программ // Политические исследования. — 1991. — № 3. — С. 172–180.
24. Мангейм Д., Рич Р. Политология: Методы исследования. — М., 1997. — 746 с.
25. Матеріали орієнтаційного семінару з аналізу політики (презентації лекцій канадських професорів Леслі Пала та Пола Брауна).
26. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики/ Пер. з англ. — К.: Основи, 1999. — 422 с. (Leslie A. Pal. Public policy analysis. 2nd ed. — Nelson Canada, 1992).
27. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” від 5 червня 2000 р. № 915 // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
28. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження. — 1999. — № 9. — С. 36–64.
29. Роль исследовательских центров в странах с переходной экономикой // Трансформация. — 1999. — № 5. — С. 19–22.
30. Романов В. Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. праць ДФ УАДУ. — 2000. — № 2. — С. 101–110.
31. Романов В. Аналіз політики як інструмент ефективного державного управління // Там само. — Д.: ДФ УАДУ, 2000. — Вип. 3 (3). — С. 18–26.
32. Романов В. Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування // Вісник УАДУ. — 2000. — № 3. — С. 386–388.
33. Романов В., Антонова О. Аналіз державної політики як фактор формування громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — С. 38–40.
34. Романов В.Є., Бочарова Н. “Новий курс” Президента США Ф.Рузвельта у контексті аналізу державної політики // Там само. — Д.: ДФ УАДУ, 2001. — Вип. 2 (5). — С. 16–26.
35. Романов В.Є., Брус Т.М. Аналіз державної політики: проблеми походження, теорії та перспектив розвитку // Вісник УАДУ. — № 1. — 2001. — С. 250–256.
36. Романов В., Мирончук В. Аналіз державної політики і ретроспективні дослідження урядових реформ // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Д.: ДФ УАДУ, 2001. — Вип. 1 (4). — С. 14–19.
37. Романов В., Рудик О., Брус Т. Вступ до аналізу політики: Навч. посібник. — К.: Основи, 2001. — 238 с.
38. Романов В.Є., Тинкован О.В. Інституційні можливості аналізу державної політики // Там само. — Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. — Вип. 1 (7). — С. 18–24.

39. Рудік О.М. Метод ситуативного навчання в процесі викладання аналізу державної політики // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. — Вип. 2 (8). — С.112–120.
40. Рудік О.М. Збірник ситуаційних прикладів до курсу “Процес вироблення державної політики та його аналіз”. — Д.: Центр економічної освіти, 1999. — 88 с.
41. Рудік О.М. Процес вироблення державної політики. — Д.: Центр економічної освіти, 2001. — 128 с.
42. Скотт, Грегори М. Документи з аналізу політики / Переклад з видання: Political Science Student Writer’s Manual, by Gregory M. Scott, et al. — Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall, 1998. — Chart.13, pp. 259-278 (переклад з англ. І.Іноземцева, наук. ред. перекладу О.Кілієвич). — Див. додаток 1 (сс. 215-233) до книги: Розробка державної політики. Аналітичні записки. Укладач О.Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 240 с.
43. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво вироблення політичних рішень. — К.: Видав. дім “Альтернативи”, 2000. — 304 с.
44. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: Моногр. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. — 750 с.
45. Тертичка В. Державна політика в умовах ліберальної демократії: аналіз деяких концептуальних засад // Вісник УАДУ. — 2000. — № 3. — С. 273–280.
46. Тертичка В. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики // Вісник УАДУ. — 2000. — № 1. — С. 314–325.
47. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” № 683 від 01.08.02 // <http://www.kuchma.gov.ua/main/?whatto-636>
48. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, 22 липня 1998 року, № 810/98 // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
49. Укази Президента України № 1572–1574 від 15.12.99 // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
50. Українсько-англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики / Укл.: Рудік О. М. — Д.: Центр економічної політики, 2002. — 60 с.
51. Філіпчук В. Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. праць УАДУ. — Вип. 1. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 156–166.
52. Янг Є., Куїнн Л. Дієвий аналітичний документ у галузі державної політики. Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній та Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик, наук. ред. пер. О.Кілієвич. — К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003.
53. Paul Brown. A manager’s guide to policy formulation & analysis. — Canada, 2000.