

## ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Олександр Кілієвич

доцент,

доцент кафедри економічної політики  
Національної академії державного управління  
При Президентіві України

*У статті розглянуті стан і перспективи інституціоналізації аналізу політики в Україні; сформульовані проблемні питання розвитку аналізу політики (в контексті євроінтеграційних процесів) як сфери професійної діяльності, прикладної суспільної науки та навчальної дисципліни, зокрема, питання встановлення термінології.*

**Ключові слова:** суспільна (державна) політика, державне управління, наука про суспільну політику, аналіз політики

## ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

Александр Килиевич

*В статье рассмотрены состояние и перспективы институализации анализа политики в Украине; сформулированы проблемные вопросы развития анализа политики (в контексте евроинтеграционных процессов) как сферы профессиональной деятельности, прикладной общественной науки и учебной дисциплины, в частности, вопросы становления терминологии.*

**Ключевые слова:** общественная (государственная) политика, государственное управление, наука о государственной политике, анализ политики

## POLICY ANALYSIS INSTTUALIZATION IN UKRAINE

Oleksandr Kiliievych

*The article deals with the state and prospects of policy analysis insttualization in Ukraine; the development issues of policy analysis as area of professional activities, applied policy science, field of trainings and academic education in the context of Eurointegraion processes are outlined, specifically, the issue of terminology.*

**Key words:** public policy, public administration, policy science, policy analysis

---

В 2008 році виповнилося 10 років з виходу друком першого в Україні та на пострадянському просторі фундаментального підручника з аналізу політики – книги Д. Веймара і А. Вайнінга [1] та 5 років – з виходу першої оглядової публікації про попередні здобутки аналізу політики в Україні [2]. Ці рубіжні дати, а також поява спеціалізованого періодичного видання з аналізу політики спонукали нас до підготовки цієї оглядової статті.

Під *аналізом політики* (далі – АП) як сфери діяльності розуміються процеси і відповідні процедури підготовки рекомендацій органам влади (як замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, спрямованих на вирішення суспільних проблем для досягнення визначених цілей полі-

тики, процеси і процедури оцінювання, моніторингу результатів і наслідків владних рішень<sup>1</sup>.

*Актуальність* обраної теми обумовлена суперечливими тенденціями розвитку механізмів формування суспільної політики і вироблення управлінських рішень в Україні, незадовільним кадровим забезпеченням відповідної діяльності, недостатнім поширенням навчальних і тренінгових програм фахової підготовки творців і аналітиків політики. Питання, що піднімаються в статті, щодо світової і, зокрема, європейської практики, достатньо широко аналізувалися у монографіях і фаховій періодиці (про досвід центральноєвропейських країн – див. [4]). Поточний стан розвитку АП в Україні на початку останнього десятиріччя було зафіксовано в збірнику матеріалів [2], подальший розвиток відповідної науки, навчальної і професійної практики висвітлюється, зокрема, в статтях [5 – 7].

*Завданнями* цієї публікації є критичний огляд здобутків інституалізації АП в Україні за останні 10 років в професійній, науковій й освітній сферах, визначення найбільш гострих проблемних питань, що стримують подальший розвиток аналізу політики як важливої складової належного врядування. Окрема увага приділяється питанням становлення термінології АП як необхідної передумови результативного впровадження в нашій країні кращої практики розвинених країн.

## **1. Професіоналізація аналізу політики: діяльність влади**

В розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, в навчальних закладах і наукових установах, у приватному секторі (огляд АП як професійної діяльності – див. у [1, с. 13-27; 8, с. 62-70; 52]). Схожа ситуація починає складатися і в Україні, де за останні 10 років відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики, в першу чергу, в практику діяльності органів влади<sup>2</sup>. Можна виділити, принаймні, чотири сфери такої діяльності.

*По-перше*, це питання розроблення загальнодержавних й інших цільових програм згідно вимог Законів України [9 – 11] та Постанов КМУ [12 – 13]. Особливу увагу звертаємо на вимоги до структури проекту *концепції цільової програми* згідно [13, п.6], що повністю відповідає структурі типового аналітичного документу [14, с.24; 15, с. 25-29], який є документованим продуктом проведення АП.

*По-друге*, це питання регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо згідно [9; 16; 17-20]. Тут звертаємо особливу увагу на Регламент КМУ, розд.6 «Підготовка проектів актів КМУ»,

<sup>1</sup> Це наше визначення АП можна доповнити оглядами визначень у [1, с. 12] та [3, с. 234, 278].

<sup>2</sup> Масштабному впровадженню АП Україна має бути вдячна діяльності д-ра Богдана Кравченка (Канада), який, будучи на керівних посадах в НАДУ при Президентові України (до 1995 р. - директор Інституту державного управління і самоврядування при КМУ) та на консультативних посадах в Уряді (з перших років незалежності), зініціював і скоординував різноманітну міжнародну допомогу для спрямованого запровадження АП в органах влади і в програмах підготовки кадрів.

зокрема, парагр.51 «Аналіз та розрахунки» з гл.2 «Процедури підготовки» та парагр. 74 «Політична пропозиція» з гл. 8 «Концептуальні засади державної політики» [17]. Цією постановою КМУ при вирішенні питань, «які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ» передбачена підготовка документу «Пропозиції щодо реалізації державної політики», що готуються у формі доповідної записки (шаблон – див. додаток 10 до постанови).

*По-третє*, це питання аналізу впливів регуляторних актів згідно вимог Закону України [21] та постанов КМУ [22 – 23]. Визначені ст.8 Закону та методикою [22] процедури аналізу регуляторних впливів регуляторних заходів державної політики, що спирається на досвід і практику біля 40 найбільш розвинених країн світу, мабуть, найбільш повно (в українській практиці) ілюструють необхідність глибокого опанування всім арсеналом інструментарію АП виконавцями зазначеною діяльності.

Нарешті, *четверта сфера* – бюджетний процес в частині планування бюджетних програм [24], зокрема, з використанням програмно-цільовому методу [25], і аудит виконання бюджетних програм [26 – 28]. Передбачене наказом Мінфіну України [28] обґрунтування бюджетних програм з використанням системи кількісних показників при складанні їх паспортів закладає основу для проведення відносно нового для України виду аудиту, відмінного від фінансового аудиту – аудиту виконання (*performance auditing*), який, згідно міжнародних стандартів INTOSAI, передбачає аналіз результативності, ефективності і економічності використання суспільних ресурсів при виконанні бюджетних програм<sup>1</sup> [29, с.17]. Визначення відповідних показників і проведення перевірки успішності виконання програм потребує достатньо глибоких знань з АП в частині розуміння зв'язків між проблемами, цілями і обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Окрім зазначених вище сфер слід зазначити *унормування питань залучення громадськості до вироблення політики*, врахування інтересів стейкхолдерів політики, проведення консультацій з громадськістю перед ухваленням урядових рішень і в процесі моніторингу і оцінювання політики згідно [30 – 35]<sup>2</sup>.

Отже, в частині унормування процедур АП, починаючи з 2000 р., в країні відбулося відчутне просування вперед. Розпочався також процес створення спеціалізованих підрозділів в органах виконавчої влади для проведення АП (згідно розпорядженню КМУ [37] про групи АП у відповідності до Програми розвитку державної служби на 2005-2010 рр. [38]).

Проте найбільш гострою проблемою в частині професіоналізації АП в Україні на сьогодні є *низька якість виконання передбачених законодавством процедур*. Це можна ілюструвати прикладами аналізу впливів регуляторних актів і розробки паспортів бюджетних програм, особливо в частині, що стосуються аналізу очікуваної та фактичної результативності і ефективності за-

<sup>1</sup> В Україні цей вид аудиту впроваджується під назвою *аудит ефективності виконання бюджетних програм*.

<sup>2</sup> Питання врахування інтересів стейкхолдерів унормовані також і в усіх зазначених вище сферах застосування АП. Перелік відповідних нормативно-правових актів див. на сайті [36].

ходів політики. Так, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризику виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних і антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативно-го ставлення до влади, втрата до неї довіри.

Низька якість виконання – це швидше лише симптом проблеми, а основних причин цього явища ми бачимо дві: 1) відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; 2) невимогливість вищої ланки керівництва (замовників), яка сприймає проекти рішень на основі поверхового аналізу, а інколи і замовляє підготовку рекомендацій, що приховують ризики і загрози ухвалення кон'юнктурних або пролобійованих окремими зацікавленими групами державних рішень.

*Перша проблема* може бути вирішена шляхом унормування вимог до фахової підготовки виконавців в галузі АП. Для цього Програмою розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затвердженої Постановою КМУ [38], було передбачено «створення, забезпечення функціонування і розвиток мережі груп аналізу політики в усіх державних органах як інституціональної основи для координації процесу формування державної політики». Законопроект «Про державну службу» (нова редакція)<sup>1</sup> в ст. 2 зазначається, що державні службовці мають здійснювати функції і повноваження, зокрема, щодо «підготовки пропозицій з формування державної політики у відповідних сферах державного управління, в тому числі відповідної експертної роботи...» [39], а це, власне, є ключовим завданням АП як професійної діяльності.

Щодо *другої проблеми*, то марно сподіватись, що влада сама себе витягне з мутного болота корисливих інтересів. Основні надії – на розвиток інститутів громадянського суспільства, що має забезпечувати відповідний тиск на творців державної політики. Законодавчі можливості для такого тиску вже створені. На підвищення обґрунтованості і прозорості процесів вироблення політики, сподіваємось, буде також позитивно впливати посилення політичної конкуренції між основними групами інтересів, посилення зовнішнього тиску на владу (на який вона змушена реагувати через євроінтеграційні [40] і проєвроатлантичні наміри).

## 2. Професіоналізація аналізу політики: навчання і тренінги

В Україні за останні 10 накопичено певний досвід вивчення аналізу політики в рамках магістерських програм і короткострокових тренінгів для державних службовців і експертів.

Варто відзначити дві магістерські програми – «управління суспільним розвитком» та «державне управління»<sup>2</sup>, в рамках яких викладаються норма-

<sup>1</sup> Йдеться про варіант проекту, що розміщено на веб-сайті Голодержслужби (станом на 17.06.2009) [39]. В одному з інших проектів цього Закону, що також знаходиться в стадії громадського обговорення, пропонується в новий спосіб класифікувати категорії посад держслужбовців, і зокрема, ввести окрему категорію посад виконавської ланки «В» для виконання експертно-аналітичної роботи, а в її рамках виділити підкатегорію «ІВ - аналіз та розробка політики».

<sup>2</sup> Магістерська програма НАДУ була в 2004 р. акредитована ЕАРРА (Європейською акредитаційною асоціацією з державного управління, [www.eappa.org](http://www.eappa.org))

тивні дисципліни з аналізу політики, а також окрему спеціалізацію з аналізу державної політики [2, с. 45-133], що були розроблені в НАДУ при Президентіві України. В Національному університеті «Києво-Могилянська академія» на кафедрі політології запроваджена сертифікатна програма «аналіз публічної політики» [41].

Що стосується *тренінгових програм*, короткострокових семінарів, то їх останніми роками розроблено і проведено досить багато, в першу чергу, для державних службовців.

Так, з 2005 р. Голодержслужба України реалізує програму створення груп АП в Уряді України (в розвиток програми, що здійснювалась за спільною ініціативою МЦПД, Інституту відкритого суспільства та Міжнародного фонду відродження (МФВ), Секретаріату КМУ в 2000-2001 рр.)<sup>1</sup>. У Центрі сприяння інституційному розвитку державної служби реалізується відповідний проект «Розвиток мережі груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади» [42], де згідно [38; 37], організована діяльність груп по напрацюванню аналітичних документів<sup>2</sup>, проводяться тренінги для учасників груп з метою вдосконалення у держслужбовців вмінь і навичок у галузі АП. Польсько-українська фундація співпраці ПАУСІ за підтримки *Global Opportunities Fund* (Велика Британія) в партнерстві з НАДУ реалізували проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні» [43], в рамках якого розроблений тренінговий курс з АП, підготовлені тренери, навчальний посібник і посібник для тренерів з АП, проведені тренінги для державних службовців (у 2007-2009 рр.). В ІПККК НАДУ в вересні 2009 було проведено дводенний семінар з АП і підготовки аналітичних документів для держслужбовців<sup>3</sup>.

Низка навчальних і тренінгових програм для представників третього сектору була проведена в 2006-2008 рр. за підтримки МФВ. Це тренінги, організовані МЦПД в рамках проекту «Розвиток спроможності регіональних громадських організацій з АП на місцевому рівні» (видано посібник [45]); цикли тренінгів, проведені ГО «Ідеальна країна» в 2006-2007 рр. в рамках діяльності щодо підвищення експертно-аналітичних знань і вмінь користувачів інтернет-ресурсу та представників третього сектору провів цикл тренінгів з АП (видано посібник [46]). Національний Демократичний Інститут (США) разом з КМУ та НАДУ за підтримки *USAID* організував у 2005-2007 рр. Програму урядового стажування для двох категорій учасників – інтернів та молодих державних службовців з центральних органів виконавчої влади, яка передбачала компонент з аналізу політики (цикл тренінгів і семінарів та підготовка аналітичних записок, що опубліковані в [54]). Також слід відзначити цикл навчальних курсів «Основи аналізу державної політики», організований в

---

до 2011 року, це єдина в такому статусі програма з державного управління (станом на 2008 р.) на пострадянському просторі.

<sup>1</sup> В рамках цієї діяльності в 2006 р. за проектом, який реалізовував МЦПД, було підготовлено 10 зелених і білих книг з важливих для виконання плану дій Україна - ЄС питань державної політики.

<sup>2</sup> У грудні 2008 р. було сформовано 10 міжвідомчих груп АП на підтримку створення зони вільної торгівлі з ЄС та три групи АП з питань реформи державної служби.

<sup>3</sup> О. Кілієвич, В. Тертичка. Програма семінару «Аналіз державної політики. Підготовка аналітичних документів». Див. [44].

2006-2009 рр. для молодих громадян України, учасників Програми стажування в Верховній Раді України (в рамках «Програми сприяння Парламенту» за підтримки USAID) [47].

*Загальною проблемою* у сфері навчання і тренінгів є брак висококваліфікованих кадрів викладачів з практичним досвідом роботи в якості аналітиків політики. В Україні вже досить багато людей чули про АП і володіють основними процедурами на рівні «здорового глузду»<sup>1</sup> (і не глибше), проте майже немає фахівців, які здатні проводити навчання і здійснювати основні аналітичні процедури на глибоко професійному рівні; особливо це стосується економічного аналізу, зокрема аналізу вигід і витрат (АВВ). Адаже коли йдеться про багатомільярдні інвестиційні програми, що пропонується фінансувати з державного бюджету, замало обійтися спрощеним АВВ на рівні текстової таблички.

*Основною проблемою щодо фундаментальної підготовки фахівців* у галузі АП в Україні представляється відсутність хоча б однієї повноцінної магістерської програми з державної політики (на зразок програм МРР в університетах Заходу) з акцентами на АП для підготовки як творців політики (замовників аналізу), так і аналітиків політики. Створення відповідного потужного навчального центру сприяло би також вирішенню питань браку викладацьких і дослідницьких кадрів у сфері АП. Формуванню професійного експертно-викладацького середовища з АП також сприяла би підготовка магістрів з акцентом на АП в рамках програм з політології, економіки, соціології, права і системного аналізу.

*Проблемою тренінгової підготовки* є відсутність повноцінного ринку послуг щодо підвищення кваліфікації, коли державні установи (та їх архаїчні кадрові служби) не мають ні стимулів, ні можливостей самостійно замовляти тренінги, зокрема, з АП. З цієї причини численні тренінги, проведені за гроші грантів МФВ, в рамках програм міжнародної технічної допомоги є одноразовими акціями, які завершуються разом із завершенням коштів гранту. Розроблені тренінги поки що не «продаються» клієнтам, а спеціально підготовлені тренери без постійної практики швидко втрачають кваліфікацію. Проте вирішення цієї проблеми можливо лише в рамках загального реформування державного управління, зокрема, системи підготовки кадрів, налагодження на сучасному рівні управління людськими ресурсами в державній службі.

### **3. Професіоналізація аналізу політики: дослідження**

Коли йдеться про АП як галузь науки, то варто пам'ятати, що це є лише одна з двох гілок більш загальної прикладної науки – *науки про суспільну (державну) політику* – *policy science* (складової групи *суспільних наук*), іншою гілкою якої є *дослідження політики*. Ця нова наука була заснована в післявоєнні роки Герольдом Ласвелом та його послідовниками в Північній Америці та Європі як мультидисциплінарна, спрямована на вирішення проблем і чітко нормативна наука (про це детальніше – [8, с. 10-52; 14, с. 8-11]; огляд стану справ в Україні у відповідні періоди – [5-7])<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Висловлювання одного з adeptів поширення АП в Україні; «аналіз політики – це лише здоровий глузд».

<sup>2</sup> На пострадянському просторі досить поширене нерозуміння різниці між *policy science* та *political science* – обидві назви перекладаються як «політологія» або «політична наука».

В Україні відбувається початковий процес інституціалізації цієї науки. Тоді як у країнах Заходу поширені наукові спеціальності «Державне управління», «Державна політика», «Аналіз державної політики», за якими готуються науковці і захищаються дисертації, то в Україні ВАКом унормовано лише одну відповідну галузь науки – «Державне управління», яка складається з чотирьох спеціальностей. Серед них можна виділити дві, паспорти яких відповідають сфері досліджень державної політики, – «теорія та історія державного управління» (один з напрямів досліджень – «аналіз державної політики») та «механізми державного управління» (один з напрямів – «формування та реалізація державної політики у сферах державного, регіонального та галузевого управління й інших сферах суспільного життя»). За цими напрямками і спеціальностями захищено ряд кандидатських і докторських дисертацій, опубліковані монографії і наукові статті, з'являються спеціалізовані періодичні видання. Центрами досліджень є відповідні навчальні заклади, НДО (які згадувалися вище). Предметом досліджень найчастіше є методологія АП як набору різноманітних аналітичних процедур, аналіз закордонного досвіду, залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення політики, методологічні питання навчання і тренінгів з АП. Відповідні прикладні дослідження фінансуються вже і з держбюджету, а не лише за рахунок міжнародної допомоги. В результаті Україна стала одним із лідерів у сфері досліджень з АП серед країн центральної і східної Європи (колишнього соцтабору)<sup>1</sup>. Проте виразного виокремлення АП в окрему прикладну науку ще не відбулося через відсутність для цього критичної маси всіх необхідних складових ресурсів.

Розвиток науки про суспільну політику не є самостійною метою (як у випадку фундаментальних наук), рівень цього розвитку відбиває ступінь зрілості системи належного врядування й інститутів громадянського суспільства і визначається розумінням потреб у серйозному аналізі процесів вироблення державної політики, в кінцевому підсумку, для цілей підвищення суспільного добробуту. Поглиблення євроінтеграційних процесів у країні, сподіваємось, сприятиме підвищенню попиту на проведення АП, отже, і на відповідні дослідження.

#### 4. Термінологія: політика на публіку чи політика для суспільства?

Становлення термінології АП є необхідною передумовою результативного впровадження в Україні кращої практики розвинених країн, проте в цій сфері відкритих питань на сьогодні значно більше, ніж узгоджених як на рівні теорії, так і на практиці (закріплення термінів у законодавстві, однозначне вживання у ЗМІ)<sup>2</sup>.

Предметом дискусій є сам термін АП – *policy analysis*, який дехто пропонує перекладати як «політична аналітика»<sup>3</sup> або «політичний аналіз». Від-

<sup>1</sup> В цьому сенсі показовим фактом є ініціювання окремої секції (панельної дискусії) з АП представниками України в рамках двох щорічних конференцій цієї Мережі інститутів і шкіл з державного управління країн Центральної і Східної Європи та їхнє широке представництво в програмі конференції [48].

<sup>2</sup> Аргументація цього розділу є продовженням викладення наших термінологічних підходів, що опубліковані в [3; 49; 50]. Також див. [51].

<sup>3</sup> Так, відома в Україні Школа політичної аналітики в НаУКМА англійською зветься *School for Policy Analysis*.

повідно «наука про політику – *policy science*» – як «прикладна політологія», «політико-управлінська наука» або взагалі «політична наука». Джерелом подібних пропозицій в Україні найчастіше є представники політології, які знайомляться з АП через його тлумачення в російськомовній науковій пресі і літературі, де домінують саме політологи, а не фахівці з державного управління або з інших суспільних наук, що в сукупності мали би формувати методологічну основу АП<sup>1</sup>.

Практично всі, хто професійно займається питаннями державної політики, розрізняють політику-1 (державну) – *policy* (як курс дій) і політику-2 – *politics* (або політичну діяльність, політичне життя, що стосується сфери конфлікту інтересів різних груп, боротьби за владу і т.п.). Проте поширеною помилкою залишається вживання прикметника «політичний» як утвореного від іменника «політика-1», особливо коли йдеться про впровадження в українську практику понять англійського походження. В англійській мові прикметник *political* утворюється лише від іменника *politics*, тоді як прикметник, що утворений від іменника *policy* слова не змінює [49, с. 10-11]. Ми пропонуємо перекладати конструкції на кшталт *policy proposal/decision* як «пропозиція/ рішення щодо політики», щоб відрізнити від термінів *political proposal/decision* (політична пропозиція, політичне рішення)<sup>2</sup>. Без подібного розмежування й надалі виникатимуть в окремих публікаціях всеохопні «політичні науки» як однаковий переклад одночасно *policy science* і *political science*.

Отже, переклади *policy analysis* як *політичний* аналіз або *політична* аналітика є неточними через те, що прикметник *політичний* є похідним від *politics*, а не від *policy*; слово *аналітика* не відповідає всім значенням і сферам вживання терміну *policy analysis*. Тому єдиною прийнятним (і вже унормованим) варіантом є саме АП.

Проте найбільш нагальним термінологічним питанням нам здається вживання прикметника «публічний» як єдиного можливого перекладу слова *public*. Останніми роками окремими ентузіастами буквально проштовхується суцільна «публічність»: публічна політика, публічні послуги, публічні службовці, публічна адміністрація, публічна інформація тощо. Складається враження, що ініціатори нововведень недостатньо вивчили спектри значень слова *public* в англійській мові і словниковий запас української мови. Зупинимось на *public policy* (PP).

Глибоко аргументоване обговорення виникнення і вживання термінів *public* та *policy* в англійських країнах представлено у фундаментальному

<sup>1</sup> Специфіка розвитку АП в Росії полягає у практично повній відірваності практики вироблення державної політики в Кремлі від підходів АП, які передбачають демократичне середовище. Тому, незважаючи на те, що в Росії є потужні школи в галузі політичних і економічних наук, які використовують і розвивають різноманітний інструментарій АП, попит з боку російської влади на цілісний підхід до аналізу процесів творення політики (як це відбувається на Заході) практично відсутній.

<sup>2</sup> Так, у Регламенті КМУ [17, парагр.74] «пропозицію щодо реалізації державної політики» пропонується скорочено називати «політичною пропозицією» (а це фактично акцентує увагу на тому, що пропозиція є продуктом політичних компромісів, що не обов'язково так) замість «пропозиції щодо політики» (тобто, що це пропозиції щодо курсу дій).



підручнику В.Парсонса з аналізу політики в розд. «1.2 ‘Public’ and ‘policy’ as concepts»: «Почнемо з деяких загальноживаних термінів: *public goods* – суспільні блага, *public sector* – суспільний (державний і комунальний/муніципальний) сектор, *public transport* – громадський транспорт. Можна аргументовано довести, що “*public policy – суспільна/державна політика*” має справу зі всіма цими сферами, які позначені терміном “*public – суспільний*” на відміну від “*private – приватного*”. Ідея суспільної політики передбачає існування сфери життя або діяльності, яка не є приватною або суто індивідуальною, а здійснюється спільно. “*Public – суспільний*” означає ті аспекти людської діяльності, які потребують владного/урядового (*governmental*) або соціального/суспільного (*social*) регулювання, втручання чи, принаймні, спільних дій» [53, с. 2-3] (переклад наш).

Отже, неадекватність перекладу *PP* як «державна політика» полягає в тому, що *public* у цьому контексті має охоплювати курс дій, що його здійснює не лише державна, але й *місцева влада* (органи місцевого самоврядування)<sup>1</sup>. Проте в багатьох випадках незгадування місцевої влади, коли йдеться про вироблення державної політики, не призводить до викривлених тлумачень поняття *PP*. Неадекватність же перекладу *PP* як «публічна політика» полягає в тому, що *public* в англійській мові має багато значень, проте українському *публічний* історично відповідає лише одне з них – «відкритий для публіки, загальнодоступний», тоді як в нашому випадку треба підкреслити те, що йдеться про відмінне *приватному* – тобто *суспільне* або *громадське*. В контексті дискусії відповідником *public* слід вважати саме *суспільний*. Альтернативним варіантом може бути багатослівна конструкція «державний і місцевий/комунальний/муніципальний».

А якою є мовна практика? Якщо аналізувати ЗМІ, то зустрінемо «вона пішла у публічну політику», «він займається публічною політикою». За контекстом мається на увазі саме діяльність у сфері *politics* (політична діяльність), а не діяльність щодо вироблення курсу дій влади. Еквівалентом нашому *публічна політика* англійською фактично є *policy politics* (політична діяльність щодо курсу дій влади), чим займаються політичні діячі, а не бюрократи, і що є *лише одним з аспектів PP*. Якщо відкинути інші аналогії, то підсвідомо «публічне» сприймається дещо іронічно як «таке, що робиться на публіку». Подібна термінологія провокує займатися дослідженнями і викладанням *PP* фахівцям з «відкритості» і «прозорості» (що є важливими, але не виключними аспектами *public*) та відвертає увагу від серйозного інструментарію, який має використовуватись *PP*. Невдалий чи неадекватний вибір перекладу центрального поняття нової для України сфери діяльності також призводить до негативних наслідків у вигляді помилкового сприйняття цієї діяльності і формування через це певного опортунізму серед керівного складу державних службовців до впровадження нових технологій вироблення *PP*.

Отже, глобалізаційні виклики, зокрема, світова фінансово-економічна криза, вимоги громадянського суспільства, євроінтеграційні наміри влади, формують попит на якісно вищий рівень обґрунтованості суспільної політики на засадах результативності, ефективності і справедливості в умовах прозорості процедур підготовки відповідних рішень. Для забезпечення цього в Україні створено достатньо потужний потенціал з АП.

<sup>1</sup> Цю ж проблему маємо у випадку «державних фінансів/боргу/управління», коли не береться до уваги місцева самоврядування.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Веймер Д., Вайнінг А. Аналіз політики: концепції і практика / за наук. ред. О. Кілієвича. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, сфера прикладних досліджень. Зб. докум. і матеріалів / Укл. О. Кілієвич, В. Тертичка. – К.: «К.І.С.», 2004. – 210 с.
3. Кириєвич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора. – Бишкек: Университет Центральной Азии, 2009. – 514 с.
4. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices / Potucek, Martin, Lance T. LeLoup, Gyorgy Jenei, and Laszlo Varadi (eds). – Bratislava: NISPAcee, 2003.
5. О. Kiliyevych, V. Tertychka. Strategic planning and policy analysis: necessary components for training of senior civil servants in the Ukraine [Електронний ресурс] / О. Kiliyevych, V. Tertychka // «Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competencies in Central and Eastern Europe»: Presented papers from the 15<sup>th</sup> NISPAcee Annual Conference Kyiv, Ukraine, May 17 – May 19, 2007. – Електрон. дані. – 1 CD-ROM (ISBN: 978-80-89013-32-6 EAN: 9788089013326).
6. Тертичка В.В. Суспільна політика як сфера наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні [Електронний ресурс] / В.В. Тертичка // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2. – Режим доступу: <http://www.pbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/txts/POLITICHNI%5C06tvvpdu.pdf>
7. Никитин В.А. Проблемы становления публичной политики в Украине // Публичная политика – 2005. Сб. статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2006. – с. 15-22.
8. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О.Рябова. – Львів: Кальварія. – 264 с.
9. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 16.05.2008 р. № 279<sup>1</sup>.
10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України від 23.03.2008 № 1602.
11. Про державні цільові програми. Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV.
12. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету. Постанова КМУ від 26.04.2003 № 621.
13. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. Постанова КМУ від 31.01.2007 № 106.
14. Янг Е., Куїнн А. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: «К.І.С.», 2003. – 120 с.
15. Кілієвич О. Документи, що супроводжують аналіз політики / Збірник [2]. – С. 23-33.
16. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547.

<sup>1</sup> Через перманентні зміни в законодавстві радимо користуватись останніми версіями нормативно-правових актів, розміщеними на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, в розділі «Законодавство України»; режим доступу до меню «Пошук за реквізитами»: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a#Find>. В цій статті документи цитуються в редакціях станом на 1.06.2009 р.

17. Регламент Кабінету Міністрів України. Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950.
18. Типовий регламент місцевої державної адміністрації. Постанова КМУ від 11.12.1999 № 2263 (у редакції постанови КМУ від 31.10.2007 № 1270).
19. Типовий регламент центрального органу виконавчої влади. Постанова КМУ від 19.09.2007 № 1143.
20. Тимчасове положення про Секретаріат КМУ. Постанова КМУ від 6.05.2000 р. № 761.
21. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11.09.2003 № 1160-15.
22. Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта. Постанова КМУ від 11.03.2004 № 308.
23. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 11 лютого 2004 р. № 150
24. Бюджетний кодекс України (від 21.06.2001 № 2542).
25. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Розпорядження КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р.
26. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм (аудиту ефективності). Постанова КМУ від 10.08.2004 р. № 1017.
27. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту. Постанова КМУ від 25.03.2006 № 361.
28. Правила складання паспортів бюджетних програм. Наказ Мінфіну України від 29.12.2002 № 1098.
29. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / Пер. з англ. В.Шульга. – Київ: Основи, 2000. – 190 с.
30. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента України від 31.07.2004 № 854.
31. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276.
32. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації громадської політики: Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 р. № 1378
33. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова КМУ від 5.11.2008 № 976.
34. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження КМУ від 21.11.2007 № 1035-р.
35. Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження КМУ від 28.05.2008 р. № 764.
36. Сторінка «Нормативно-правові акти у сфері громадянського суспільства» на сайті «Громадянське суспільство і влада». Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?art\\_id=85579&cat\\_id=82493](http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?art_id=85579&cat_id=82493)
37. Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України. Розпорядження КМУ від 7 лютого 2007 р. № 32-р.

38. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки. Постанова КМУ від 8.06.2004 №746 (зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 03.09.2008 №776).
39. Сторінка «Обговорення проекту Закону України “Про державну службу”» (нова редакція) на Офіційному веб-сайті Голодержслужби України (станом на 17.06.2009). Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=145294&cat\\_id=140111&ctime=1226936583253](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=145294&cat_id=140111&ctime=1226936583253)
40. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Указ Президента України від 5.03.2004 №278.
41. Сторінка «Ф-т суспільних наук і соціальних технологій. Сертифікатні програми. Аналіз публічної політики» на сайті НаУКМА. Режим доступу: [http://www.ukma.kiev.ua/ua/faculties/fac\\_soc/sert/index.php?idSp=330](http://www.ukma.kiev.ua/ua/faculties/fac_soc/sert/index.php?idSp=330)
42. Сторінка «Групи аналізу політики» на сайті Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/storinki-gap/grupi-analizu-politiki.html>
43. Сторінка «Програми ПАУСІ» на сайті ПАУСІ. Режим доступу: [http://www.rauci.org/ua/programs/?programs\\_action=details&programs\\_id=1](http://www.rauci.org/ua/programs/?programs_action=details&programs_id=1)
44. Сторінка «Бібліотека: короткострокові семінари» на сайті Інституту аналізу політики та стратегій (ІАПС). Режим доступу: [http://www.ipas.org.ua/doc/IPK\\_Trening\\_PPA\\_09\\_T1.pdf](http://www.ipas.org.ua/doc/IPK_Trening_PPA_09_T1.pdf)
45. Публічна політика для громадських організацій. Практичні поради щодо організації робіт у сфері публічної політики / Упорядник В. Нікітін. – К.: Вид-во Оптіма, 2007. – 90 с.
46. Роман Кобець. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2007. – 302 с.
47. Сторінка «Проекти: програма стажування у Верховній раді України» на сайті ІАПС. Режим доступу: [http://www.ipas.org.ua/pr\\_05.htm](http://www.ipas.org.ua/pr_05.htm)
48. Сторінка «XVII щорічна конференція “Держава і управління в світі, що змінюється”» на сайті NISPAsee. Режим доступу: [http://www.nispa.sk/\\_portal/conference.php?sid=485&cid=17](http://www.nispa.sk/_portal/conference.php?sid=485&cid=17)
49. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
50. Кілієвич О. Усталення термінології в галузі аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 52 – 61.
51. Дем’янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду// Наукові записки НаУКМА. Том 18 (2000): Політичні науки. С. 31-36.
52. Yehezkel Dror. Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service// *Public Administration Review*, 1967. Переклад рос. див. у кн.: Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 332-341.
53. Parsons, D. Wayne. Public policy: introduction to the theory and practice of policy analysis. – Aldershot, UK, Brookfield, US: Edward Elgar, 1995. – 675 p.
54. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі. Зб. аналіт. звітів і записок учасників Програми урядового стажування / Уклад. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. К.: «К.І.С», 2006. – 388 с.