

РОЗРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

Переклад і публікацію видання здійснено за підтримки
Швейцарсько-українського проекту
«Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO

УДК 32.019.5
ББК 66.0
Р65

**Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад.
А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.**

ISBN 978-966-8684-81-4

Книга є практичним посібником з розроблення публічної політики на центральному і місцевому рівнях; в ній розкривається суть публічної політики, її складові елементи, описуються дійові особи публічної політики та їхній вплив на публічну проблему, стисло подано цикл публічної політики та огляд її ресурсів.

Книгу укладено на основі ґрунтовної наукової праці Петера Кньофеля та ін. «Аналіз і пілотаж публічної політики» – Knoerfel, P., Larrue, C., Varone, F. 2001 b. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Bale: Helbing & Lichtenhahn (serie *Analyse des politiques publiques/Politikanalyse* no 2).

Посібник буде корисним для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які розробляють програми та проекти розвитку територій і громад.

Переклад і публікацію видання здійснено за підтримки Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO.

ISBN 978-966-8684-81-4

© DESPRO, 2011

ЗМІСТ

ВСТУП	5
1. Що таке публічна політика?.....	9
2. Аналітичне визначення публічної політики	11
3. Складові елементи публічної політики	13
4. Дійові особи публічної політики.....	19
4.1. Емпіричні дійові особи	19
4.2. Типи дійових осіб.....	23
4.2.1. Сфера публічної політики.....	23
4.2.2. Публічні дійові особи	27
4.2.3. Приватні дійові особи	33
4.2.4. Портрет дійової особи	43
5. Цикл публічної політики	45
6. Ресурси публічної політики	55
6.1. Роль ресурсів публічної політики.....	55
6.2. Огляд ресурсів публічної політики	56
6.2.1. Право або «правовий ресурс»	56
6.2.2. Штат або «людський ресурс»	58
6.2.3. Кошти або «монетарний ресурс».....	59
6.2.4. Інформація або «когнітивний ресурс»	61
6.2.5. Організація або «ресурс взаємодії»	62
6.2.6. Консенсус або «ресурс довіри».....	63
6.2.7. Час або «часовий ресурс».....	64
6.2.8. Інфраструктура або «майновий ресурс»	65
6.2.9. Політична підтримка або «ресурс більшості»	67
6.2.10. Сила або «силовий примус»	68
7. Менеджмент (розподіл) ресурсів.....	71
7.1. Від управління ресурсами до менеджменту публічної політики	72
Додаток 1: Закон України про державні цільові програми	75
Додаток 2: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм».....	89
Додаток 3: Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання	110
Рекомендована література	124



ВСТУП

Публічна політика – це цілеспрямований вплив (або усвідомлена відмова від нього) влади з метою розв'язання публічних проблем.

Розроблення публічної політики завжди має конкретну форму. Зокрема, на центральному рівні – це закони, укази, постанови, концепції та державно-цільові програми тощо, на місцевому рівні – це стратегія розвитку території (області, міста тощо), план соціально-економічного розвитку, регіональна програма розвитку малих міст, проект енергоефективного освітлення вулиць, план заходів з утеплення адміністративних і соціальних будівель і т. ін.;

Незалежно від формату публічної політики, принципи її розроблення типові і ґрунтуються на програмно-цільовому підході, вимоги до якого виписані у таких нормативно-правових документах (див. додатки):

- Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-ІУ «Про державні цільові програми»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та використання державних цільових програм»;
- Наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання».

Ці нормативні документи окреслюють правові рамки змісту й порядку розроблення державних цільових програм, що мало б забезпечити якісну підготовку проектів програм. Однак на практиці розробники програмно-цільових документів з розв'язання місцевих проблем повторюють типові помилки, які зустрічаються в державних цільових програмах, зокрема:

- проблеми визначаються дуже загально й недостатньо аргументовано, є плутанина між проблемою, симптомами проблеми та її причинами;
- цільову групу не чітко визначено і не описано;
- не зазначено, чи раніше робилися спроби розв'язати визначену проблему і які отримано результати;



- не вказано, як розв'язуються подібні проблеми в інших регіонах/містах та за кордоном;
- не прогнозуються наслідки нерозв'язання та розв'язання проблеми;
- структуру мети недостатньо опрацьовано;
- між проблемою і цілями програмно-цільового документа немає логічного зв'язку, зазвичай, описується якась проблема, а цілі та завдання програми/проекту сформульовані так, що не розв'язують цієї проблеми, а стосуються іншої, якої в цьому документі не досліджують;
- цілі та завдання програм/проектів не конкретні, їх неможливо виміряти та визначити, чи реально їх досягнути;
- цілі не відбивають отримуваної корисності;
- у програмах/проектах не планується їх оцінювання та не визначаються мірила (індикатори) оцінювання;
- очікувані результати проекту загальні й незрозумілі.

Такий стан повторюється з року в рік, а помилки переносяться з програми в програму.

Причина цього – відсутність у розробників та осіб, які здійснюють експертизу програм/проектів, систематизованих знань, умінь, навичок і досвіду з розроблення публічної політики. Ліквідувати цю прогалину і покликаний цей посібник.

Книгу укладено на основі ґрунтовної наукової праці Петера Кньоппфеля «Аналіз і пілотаж публічної політики», це скорочена версія названої роботи. Під час опрацювання матеріалу укладач виходив з потреб вітчизняних розробників публічної політики місцевого розвитку та вимог українського законодавства до розроблення й виконання державних цільових програм. До уваги було взято потреби розробників політики у:

- всебічному висвітленні проблеми та внесенні її в порядок денний місцевої чи центральної влади з метою отримання ресурсного забезпечення;
- визначенні цільових груп, які перебувають в основі публічної проблеми;
- розробленні програми втручання з урахуванням причинно-наслідкових зв'язків між проблемою, цільовими група-



ми, кінцевими споживачами і третіми особами, що зазнають впливу державного втручання;

- врахуванні вимог до розроблення і реалізації державних цільових програм, особливо щодо причинно-наслідкового зв'язку між проблемою-метою-цілями-завданнями-очікуваними результатами й наслідками.

Посібник складається зі вступу, семи розділів і чотирьох додатків. У книзі розкрито суть публічної політики, її складові елементи, описуються дійові особи публічної політики та їхній вплив на публічну проблему, стисло подано цикл публічної політики та огляд її ресурсів. У додатках наведено нормативно-правові документи з розроблення та реалізації державних цільових програм і список рекомендованої літератури.

Ознайомлення з виданням допоможе в роботі над проектом концепції програми, зокрема при розробленні таких її розділів: визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма; аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування потреби її розв'язання програмним методом; визначення мети програми; визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів; шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми; очікувані результати програми, визначення її ефективності; оцінювання фінансових, матеріальних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

У посібнику немає прямих рекомендацій, коли і як використовувати отримані знання. Проте глибоке розуміння ролі кожної складової публічної політики, її змістових і процедурних компонентів та підходів створить міцну основу для розроблення політики місцевого розвитку (програм/проектів).

Для швидкого ознайомлення з матеріалом посібника кожен розділ проілюстровано рисунком або ж наведено стислий перелік основних положень змісту. Отже, можна переглянути лише рисунки та основні положення змісту, що дасть змогу зорієнтуватися, які розділи потрібно опрацювати ґрунтовніше, а які – лише побіжно.

Сподіваємося, що книга стане для вас корисним порадиником при підготовці програм і проектів місцевого розвитку.



ЩО ТАКЕ ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА?

Це:

- Відповідь політико-адміністративної системи на стан соціальної дійсності, який політично визнано неприпустимим
- Публічна діяльність, спрямована на розв'язання суспільної проблеми, яку визнано такою через винесення її на урядовий порядок денний
- Втручання влади з метою розв'язання колективних проблем



1. Що таке публічна політика?

Будь-яка публічна політика спрямована на розв'язання суспільної проблеми, яку визнано такою через винесення на урядовий порядок денний. Це відповідь політико-адміністративної системи на стан соціальної дійсності, що політично визнаний неприпустимим.

Зазначимо, що саме симптоми соціальної проблеми стають відправним моментом у «взятті до уваги» та обговоренні потреби проведення публічної політики (наприклад, зростання кількості захворювань на різні види гепатитів, кишково-шлункові розлади, зменшення лісових насаджень, злочинність, СНІД, ріст наркозалежних осіб, високий рівень безробіття). На початковому етапі будь-якого публічного втручання самі причини колективної проблеми ще не чітко ідентифіковано та консенсусно визначено публічними й приватними дійовими особами. Наприклад, зростання рівня безробіття в індустріальних країнах і малозабезпеченість безробітних змушує державу прийняти чи переглянути існуючу систему страхування на випадок безробіття і вжити заходів щодо реадaptaції безробітних на ринку праці. Забруднення повітря, пов'язане з промисловим виробництвом і споживанням природних енергетичних ресурсів та їхнім перевезенням, змушує державу опікуватися політикою охорони довкілля.

Термін «**публічна політика**» відносно новий. Його було введено в мову європейської адміністративної та політичної науки в 1970-х рр. як дослівний переклад терміна «public policy». Цей термін протиставляється іншому – «la politique» («politics»), який позначає діяльність і боротьбу традиційних політичних дійових осіб (зокрема, політичних партій, зацікавлених груп, синдикатів чи нових соціальних рухів), спрямовану на захоплення законодавчої або урядової влади з дотриманням конституційних чи інституційних норм (що окреслено терміном «polity»).

Основною метою аналізу публічної політики є не політична влада як така, а її використання з метою розв'язання колективних проблем.

Поняття публічної політики відноситься до «гри» влади (в рамках інституційної окремої частини), що ведуть різні публічні особи, які у співпраці чи в протистоянні з приватними або напівдержавними дійовими особами намагаються розв'язати колективну проблему. З огляду на те, що ці проблеми пов'язані з особливими галузями, термін «політика», який функціонує в мові від початку державного втручання в 1930-х рр., часто вживається в поєднанні з назвою галузі, якої він стосується (скажімо, «енергетична політика», «сільськогосподарська політика», «кон'юнктурна політика»).



АНАЛІТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Це:

- Сукупність послідовних рішень чи діяльності з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна
- При цьому рішення приймаються різними публічними (інколи приватними) дійовими особами
- Ці дійові особи мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси



2. Аналітичне визначення публічної політики

Існує багато визначень поняття публічної політики. У рамках запропонованого підходу ми розглядаємо публічну політику **як низку послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними (а інколи й приватними) дійовими особами, ресурси, інституційна приналежність та інтереси яких різні, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна.** Ця сукупність рішень і діяльності є підставою для формальних, більшою або меншою мірою вимушених актів, спрямованих на зміну поведінки тих соціальних груп, які є причиною виникнення колективної проблеми, що потрібно розв'язати (групи-мішені, або їх ще називають цільовими групами), в інтересах інших соціальних груп, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі).

Поняття публічної політики вживають на позначення законодавчої та адміністративної діяльності, спрямованої на розв'язання реальних проблем. Більшість сучасних законів результативні лише тоді, коли політичні, адміністративні та соціальні дійові особи, об'єднані різними інституційними угодами, ухвалюють з них рішення. Очікуваних результатів досягають тільки внаслідок прийняття багатьох складних рішень, погоджених між центром і периферією. Саме цю сукупність рішень і діяльності ми розуміємо як публічну політику, якщо тільки йдеться про рішення, ініційовані публічними (а інколи й приватними) дійовими особами, які намагаються спрямувати поведінку населення – мішень так, щоб колективну проблему, яка самому суспільству не під силу, було б розв'язано публічними зусиллями. Ця сукупність дій включає рішення всіх етапів публічної діяльності і містить як загальні та абстрактні норми (закони, постанови, положення), так і індивідуальні й конкретні документи, створені в період її впровадження (адміністративні рішення, дозволи, дотації тощо).



СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

- Публічна проблема
- Існування цільових груп (або груп-мішеней), які знаходяться в основі публічної проблеми
- Наявність передбачуваних намірів
- Наявність певної кількості рішень та дій
- Програма втручання
- Ключова роль публічних дійових осіб
- Існування формалізованих актів
- Спонукальна (або примусова) природа рішень та дій



3. Складові елементи публічної політики

Зі згаданого вище визначення можна виділити такі складові елементи публічної політики:

а) розв'язання публічної проблеми. Публічна політика спрямована на розв'язання соціальної проблеми, яка політично визнана публічною і вимагає відновлення перерваного зв'язку чи зв'язку, що перебуває під загрозою розриву між кількома соціальними дійовими особами. Запропоноване визначення допускає констатацію проблеми, тобто існування ситуації соціального невдоволення, розв'язання якої передане публічному сектору. Втім проблеми, які є предметом публічної політики, можуть повернутися до приватної чи соціальної сфер і зникнути з політичної карти: приміром, співмешкання, яке раніше засуджувалося з моральної точки зору, було елементом сімейної політики, але сьогодні воно втратило всі причини бути таким. До того ж, може статися, що публічні органи, створені для розв'язання певної проблеми, опиняться в ситуації пошуку нових публічних проблем: скажімо, питання належного утримання швейцарського федерального кінного заводу як головного підрозділу «дослідження і пропаганди» Федерального управління сільського господарства, що з самого початку було одним з напрямків військової політики, переорієнтувалося на (нову) проблему – сільськогосподарське дослідження;

б) існування груп-мішеней, які знаходяться в основі публічної проблеми. Будь-яка публічна політика має на меті зорієнтувати групи-мішені на певну поведінку, певне відношення чи безпосередньо, чи впливаючи на зовнішнє оточення цих дійових осіб. «Модель причинності», яка лежить в основі публічної політики, веде до визначення груп-мішеней політики як соціальних груп, поведінка яких лежить в основі публічної проблеми, що потребує розв'язку. Політичну заяву, згідно з якою повітря має бути чистим, публічний порядок відновлено, безробіття скорочено на 10% і т. ін., але в якій не визначено соціальних груп, які мусять змінити свою поведінку з тим, щоб досягнути зазначені цілі, не можна розглядати як публічну політику. Зауважимо, однак, що групи-мішені, окреслені публічною політикою, можуть змінюватися в часі: саме тому політика захисту вод формувалася поступово: всяка нечисть і чаклуни, безбожники тощо; потім приватне господарство; індустріальні підприємства і, зовсім недавно, селяни як об'єкт (мішень) публічної політики;



в) існування передбачуваних намірів. Публічна політика впроваджується з визначеною метою. Вона передбачає «теорію соціальних змін» (або «модель причинності»), яку намагатиметься застосувати під час розв'язання виниклої публічної проблеми, припускаючи при цьому, що прийняті рішення чи діяльність пов'язані одні з одними. Отже, відсутність зв'язку проявлятиметься через суто випадковий збіг заходів, які визначають одні й ті ж групи, але які, за задумом законодавця, не пов'язані між собою. Наприклад, у рамках енергетичної політики проводилися заходи з економії електроенергії, і, водночас, збільшилося ПДВ на енергопродукти із суто фіскальних причин. У цьому випадку не слід включати фіскальні заходи в енергетичну політику. Якщо ця політика не передбачає економічних заходів, не можна розглядати податкові заходи як можливість енергетичної політики, оскільки відсутній передбачений (навмисний) зв'язок;

г) наявність певної кількості рішень та дій. Публічна політика характеризується сукупністю дій, які виходять за межі єдиного, чи окремого рішення, залишаючись по той бік «загального соціального руху». Просту заяву уряду, в якій СНІД визнається публічною проблемою, але не визначено соціальних груп, яких ця проблема стосується, не можна розглядати як публічну політику. Така заява може (хоча й не завжди) сприяти виникненню нової публічної політики, якщо вона супроводжується законодавством і його впровадженням на місцях;

д) програма втручання. Це сукупність більш або менш конкретних та індивідуалізованих рішень – рішень, що стосуються програми та її втілення. На противагу іншим авторам ми дотримуємося думки, що програму втручання, властиве одній чи декільком владним структурам, не можна розглядати як публічну політику. Скажімо, план заходів боротьби з забрудненням атмосферного повітря, передбачений у Швейцарії, чи план захисту атмосфери, діючий у Франції в рамках закону про охорону атмосферного повітря (1996), можна кваліфікувати як елемент публічної політики, але за умови, якщо окремі, чітко визначені заходи виконуються (принаймні частково). Програма втручання без продовження не є публічною політикою; вона – тільки продукт (іноді обов'язковий) серед інших складових елементів публічної політики;

е) ключова роль публічних дійових осіб. Цю низку рішень і дій можна розглядати як публічну політику лишень тоді, коли



ті, хто їх приймає, діють як публічні дійові особи; інакше кажучи, це мають бути особи, які належать до політико-адміністративної системи, або ж приватні особи, наділені повноваженнями ухвалювати рішення чи діяти на основі юридично унормованого доручення. Якщо ж цієї умови не виконано, то така низка рішень (які можуть бути вимушеними щодо третіх осіб) розглядається як «корпоративна (асоціативна)» політика або, навіть, «приватна». Таким чином, деякі види «політики», що проводять мультинаціональні підприємства (шкала заробітної плати, екологічна стратегія, системи екологічного менеджменту) належать до конкретних внутрішніх рішень та відповідальності;

е) існування формалізованих актів. Публічна політика допускає видання актів (outputs), покликаних орієнтувати поведінку груп чи окремих осіб, що, як вважають, є причиною виникнення публічної проблеми. В цьому розумінні наше визначення публічної політики передбачає необхідність існування фази конкретного впровадження вжитих заходів. При цьому слід зазначити, що трапляються випадки невтручання політико-адміністративних дійових осіб або ж незастосування деяких інструментів втручання. В такому ракурсі наше бачення певним чином відрізняється від американського чи французького підходів, які розглядають як публічну політику комплекс неприйнятих рішень або нездійснених дій (бездіяльності). За нашим визначенням, цю сукупність неприйнятих рішень не можна розглядати як публічну політику, якщо тільки її паралельно не супроводжують формальні рішення, щодо яких вони будуть оцінені як нерезультативні. Приміром, коли служба відмовляється добровільно задіяти процедуру офіційного попередження підприємства, що забруднює довкілля, аби примусити підприємство вдатися до саморегулювання. Можлива схожа ситуація, за якої відмова в адміністративному контролі пов'язана з тим, що підприємство впровадило систему екологічного менеджменту відповідно до міжнародного стандарту ISO 14003;

ж) більш або менш примусова природа рішень і дій. Традиційно, більшість авторів припускає авторитарний характер рішень політико-адміністративних осіб. Якщо погодження акта є обов'язком законного органу, наділеного публічною владою, то різноманітність способів дій та втручання політико-адміністративної системи сьогодні така, що цей примусовий аспект все менше й менше стає нормою. Звичайна публічна діяльність і договірна форма публічної діяльності є сьогодні як стимулюючі-



ми, так і примусовими, що змушує нас пом'якшити цей елемент визначення. Отже, велика кількість публічних втручань реалізується нині через процедуру укладення договору між державою й публічними об'єднаннями (управління відходами, підтримка доріг, упорядкування території), між державою і приватними чи публічними підприємствами, фондами, кооперативами тощо (договір виплати допомоги підприємствам, що виконують публічні функції – скажімо, лікарні, підприємствам, які отримали дозвіл на перевезення громадським транспортом, закладам з перепідготовки тощо).



Рис. 1. Дійові особи публічної політики





4. Дійові особи публічної політики

Ми розглядаємо публічну політику як послідовність рішень чи діяльності, що витікають з організованої та постійної взаємодії публічних і приватних дійових осіб, по-різному залучених у процес виникнення, формулювання й розв'язання проблеми, політично визначеної як публічна.

4.1. Емпіричні дійові особи

Зазначивши, що публічна політика конкретизує і матеріалізує результати взаємодій між різними публічними й приватними дійовими особами, потрібно, насамперед, визначити саме поняття дійової особи. Під цим терміном ми розуміємо як одну окрему особу (міністр, депутат, спеціальний кореспондент і т. ін.), декілька осіб (які утворюють бюро чи відділ в адміністрації), так і юридичну особу (приватне підприємство, об'єднання, синдикат тощо) чи соціальну групу (селяни, наркозалежні особи, безпритульні і т. ін.).

Зауважимо, однак, що група з кількох осіб становить одну дійову особу; втім, у плані публічної політики вона демонструє внутрішню єдність як щодо цінностей і інтересів, які захищає, так і стосовно конкретних цілей, які вона переслідує. Цю подібність можна досягнути, приміром, ієрархічним або демократичним шляхом. Наше трактування поняття дійової особи має своїм підґрунтям підхід Т. Парсонса. На його думку, щоб проаналізувати соціальну дію, слід дійти до найпростішої одиниці, що містить поняття, назване Парсонсом "unit-act" (первинний акт). Цей «первинний акт» є дією принаймні однієї особи, спрямованою на досягнення мети (майбутній стан речей, заради якого організовано подібну дію) за допомогою відповідних засобів. Поняття дійової особи, таким чином, може відсилати нас, залежно від контексту, як до окремої особи, так і до однієї чи кількох груп осіб або до організації; при цьому останню характеризує спільність поглядів або інтересів, що поєднують її членів. Без спільного інтересу не може існувати жодна група.

Будь-яку людину, юридичну особу чи соціальну групу розглядають як дійову особу вже за тим, що вона належить до соціального поля, яке вивчається і аналізується. За Т. Парсонсом, *«окрема особа в соціальному полі не досягає статусу дійової особи тільки на основі свого розуміння та оволодіння ситуацією, ні через розуміння своїх інтересів і своїх можливостей дій, ні,*



тим більше, тому, що вона втілювала б суть історії чи «соціального руху», чи тому що брала б участь у «формуванні суспільства». Ця особа має згаданий статус через свою приналежність до поля, яке вивчається, де вона може показати, що її поведінка здатна сприяти структуруванню цього поля. Це не є питанням усвідомлення, тверезості поглядів чи ідентифікації: це просте питання дії, яке згодом стане питанням дослідження». Таким чином, будь-яку особу чи соціальну групу, яких стосується колективна проблема, що її розробляє публічна політика, розглядають як потенційну дійову особу, що може входити в «площину» цієї публічної політики. Насправді її більш або менш активна поведінка впливає на спосіб дії, який застосовують у згаданому публічному втручанні.

Це широке визначення поняття дійової особи змушує аналітиків розглядати в їх числі всіх приватних осіб та всі соціальні групи, яких стосується окрема колективна проблема. Перевага такого погляду ґрунтується на тому, що не всі публічні та приватні дійові особи активно і явно втручаються у всі етапи публічної політики: їхня поведінка інколи відчутна, а іноді – тільки опосередкована. Це залежить від усвідомлення ними власних інтересів, спроможності мобілізувати ресурси та створити коаліції для захисту своїх прав, як і, врешті, від їхнього стратегічного рішення перейти до дій чи добровільно перебувати за межами арени прийняття рішень.

Наше бачення не передбачає формального протистояння між «дійовою особою» і «не особою». На цій основі ми не заперечуємо того факту, що різні особи чи соціальні групи проявляють різні рівні внутрішньої організації, контролюють різні ресурси дій та користуються різними можливостями зовнішньої мобілізації всередині публічної політики. Але ми стверджуємо, що будь-яка особа чи соціальна група, яких стосується колективна проблема, що її обговорює публічна політика, є дійовою особою (принаймні потенційною), навіть якщо вона (тимчасово) нездатна на конкретні заходи впродовж однієї чи декількох фаз публічного втручання. Насправді пасивність дійової особи, чи вона свідома, чи обумовлена нестачею ресурсів або нерозумінням деяких завдань, є тим визначальним чинником, який пояснює, чому саме цю, а не іншу публічну політику, врешті-решт, розроблено і впроваджено.





ТИПИ ДІЙОВИХ ОСІБ

- Політико-адміністративні особи
- Приватні особи:
 - цільові групи, або групи-мішені
 - кінцеві користувачі
 - треті групи



4.2. Типи дійових осіб

Наша концепція дійових осіб публічної політики потребує спочатку виявити та окреслити сферу, в якій вони діятимуть. Всередині цієї сфери осіб публічної політики розрізняють залежно від їхнього публічного характеру, тобто як *політико-адміністративні* особи, наділені публічною владою, чи, залежно від їхнього приватного характеру, приватні особи, тобто особи, які належать до так званої *соціоекономічної* та *соціокультурної* сфер. У свою чергу, приватних осіб можна розділити на *групи-мішені* (особи з поведінкою, політично визначеною як пряма (чи непряма) причина проблеми), на *кінцевих користувачів* публічної політики (особи, що зазнають негативного впливу означеної проблеми і становище яких має покращитися після впровадження публічних заходів) і на *треті групи*, яких публічна політика торкається опосередковано: позитивно (групи, які отримують користь) або негативно (групи – обділені). Ці дві групи об'єднують усіх осіб, особисте становище яких змінює публічна політика, якщо тільки вона їх прямо не визначає як групи-мішені чи кінцеві користувачі. Названі три типи осіб утворюють так званий трикутник дійових осіб (див. Рис. 1).

4.2.1. Сфера публічної політики

Наша мета – обговорити публічну дію з точки зору розв'язання проблеми, яка належить до публічної сфери. Ми знайомимо з різними особами, які знаходяться всередині *площини* публічної політики – площини, де вирішальна взаємодія відбувається між дійовими особами публічної політики. Структурність цих сфер не є нейтральною і впливає на поведінку різних осіб, а також на спосіб дій публічного втручання. Сфера публічної політики визначена логікою правової держави. Публічні дійові особи політико-адміністративної системи традиційно, а особливо при державі-покровительниці, є тими, хто керує «публічними інтересами». Але принцип правової і демократичної держави вимагає також причетності приватних дійових осіб, інтереси яких і кінцева мета дій так чи інакше стосуються колективної проблеми, яка розв'язується. Весь простір публічної політики є, фактично, більш-менш структурованим, формалізованим середовищем, в якому публічні дійові особи відносно тісно взаємодіють з приватними особами, що дає можливість для розроблення стратегії альтернативних дій.



Таким чином, публічну політику задумують і втілюють публічні й приватні дійові особи, які спільно вибудовують складну (часто дуже складну) мережу взаємозв'язків і обізнані з проблемами горизонтальної (відносини між особами одного рівня влади) та вертикальної взаємодії (відносини між центральними, регіональними й місцевими дійовими особами). Належачи до різних організацій і представляючи іноді протилежні інтереси, ці численні дійові особи утворюють, саме завдяки спільним обговоренням, *сфери взаємодій*. Межі цього простору часто важко визначити, особливо коли аналітик цікавиться дійовими особами з периферії, що особливо характерно для початкових фаз нової публічної політики.

Натомість у сфері будь-якої публічної політики легше виділити основне ядро дійових осіб, які, незважаючи на ймовірні суперечності, життєво зацікавлені (або ж ні) не втратити свого місця, і в підсумку, контролювати й навіть обмежувати доступ до відповідної сфери нових учасників. Цю «політичну спільноту» часто поділяють на різні коаліції, які поряд з боротьбою за утвердження власних інтересів чи ідей намагаються дистанціюватися від окремих осіб та зовнішніх груп. З цією метою дійові особи відповідної публічної політики розвивають, наприклад, свою мову, властиву «їхній» політиці, контролюють інформаційний обіг або ж намагаються уникнути політизації, яка ризикує заповнити «їхню» заселену сферу, незважаючи на розбіжності всередині різних коаліцій.

Скажімо, сфера сільськогосподарської політики включає таких різних дійових осіб, як великі міжнародні підприємства з виготовлення харчової продукції для тварин або з виготовлення супутньої сировини (корми, фітосанітарна продукція), фермерів, дрібних селян (гірських) та переробну промисловість разом з мережею розповсюдження. Сфера політики охорони здоров'я об'єднує федерацію лікарів, лікарні, служби охорони здоров'я, страхову медицину, а також виробників фармацевтичної продукції. Нарешті, сфера політики охорони довкілля об'єднує одночасно й галузі промисловості, що забруднюють навколишнє середовище, й екоіндустрію (підприємства, що виготовляють обладнання, яке запобігає забрудненню), і організації з захисту навколишнього середовища та публічні служби.

Загалом, сфери публічної політики мало змінюються за складом. Приміром, може стати домінуючою колишня коаліція



меншості або зміняться владні відносини між центральними та місцевими дійовими особами, але рідко трапляється, щоб склад осіб, а, отже, визначення їх меж стосовно решти суспільства, ставився б під сумнів.

Зміни складу дійових осіб у сфері публічної політики можуть бути пов'язані з:

- кардинальною зміною сприйняття проблеми: приміром, вживання наркотиків перейшло з простої проблеми кримінального переслідування в площину допомоги з виживання; з огляду на це політика потребує участі лікарів (видача метадону під медичним контролем) і навіть страхової каси у разі тимчасової непрацездатності;
- сильним спротивом частини дійових осіб: наприклад, вибудовування залізничної інфраструктури у Швейцарії (2000 р.) та у Франції зіткнулося з протистоянням представників екологічного руху. Тому влада, яка відповідає за транспортне будівництво, була вимушена постійно включати асоціативних приватних осіб у площину політики залізничного транспорту;
- покиданням деякими особами сфери політики: скажімо, дрібні швейцарські селяни з гір, вважаючи, що офіційна сільськогосподарська політика надто орієнтована на інтереси селян з рівнинних регіонів і виступаючи за радикальний перегляд цієї політики, залишили сферу цієї політики з тим, щоб створити нову, в якій вони можуть краще висловити свої погляди. Подібний крок зробив у Франції Союз селян, дуже нечисленний сільськогосподарський синдикат.
- Усередині цих сфер публічної політики розрізняють публічних та приватних дійових осіб.



ПУБЛІЧНІ ДІЙОВІ ОСОБИ

- Це урядові, адміністративні та судові інституції, які юридично спроможні структурувати будь-яку галузь суспільного життя з допомогою рішень авторитарного характеру
- Мають монопольне право на насильницькі дії щодо громадян та інших підсистем суспільства
- Трансформують соціальні запити у примусові державні дії



4.2.2. Публічні дійові особи

Оскільки спільним для будь-якої публічної політики є те, що її проводять, зазвичай, публічні дійові особи, то слід якомога точніше схарактеризувати *публічних дійових осіб* на противагу приватним особам, також задіяним у публічній політиці. Це тим потрібніше, що просте називання дійових осіб у розмовній мові мало що говорить про функції, які вони виконують, чи це публічні особи, чи ні. До того ж, визначення публічних дійових осіб дасть змогу відрізнити публічну політику від політики «корпоративної» (асоціативної), або «приватної». Зауважимо, що ця відмінність не повинна відповідати нормативній теорії про притаманну державі роль у суспільстві. При цьому відмінність публічної політики від приватної має охоплювати всю діяльність, яку ведуть політико-адміністративні дійові особи.

Можливі декілька варіантів підходу.

Гадаємо, не зовсім доцільно визначати публічних дійових осіб, орієнтуючись тільки на юридичну форму актів, які вони видають. Базовий елемент публічної діяльності тривалий час розглядався як складовий елемент публічної політики, тому що ним називали *адміністративні акти*. Згідно з швейцарським федеральним адміністративним правом, приміром, ці акти є рішеннями, «прийнятими органами влади в окремих випадках, які базуються на федеральному публічному праві і метою яких є: а) створити, змінити або припинити права чи обов'язки; б) встановити існування, відсутність чи поширеність прав або обов'язків; в) відхилити чи оголосити недопустимими дії, спрямовані на створення, зміну, скасування чи встановлення прав або обов'язків». Прикладами є порядок проведення військового параду, реєстр податкових платежів, дозвіл на будівництво і т. ін. Ці адміністративні акти, базуючись на праві, мають йому відповідати, а отже, можуть бути предметом судового контролю, який здійснює, зазвичай, адміністративний суд. Однак трапляється, що публічні дійові особи уникають, цілком законно, контролю адміністративного суду. Отож зацікавленість держави не бути пов'язаною з публічним правом очевидна: діючи в сфері *приватного права*, вона уникає залежності, пов'язаної з дотриманням принципів адміністративної діяльності (наприклад, обов'язковість правової підстави, рівність в оплаті, пропорційність) і публічного права, які її визначають. Ця «втеча» за межі публічного права спонукає державу та її органи скуповува-



ти частки в акціонерних товариствах чи створювати публічно-правові заклади або товариства змішаного типу (ТЗТ) спільно з приватними дійовими особами. Сьогодні все більше організацій, як у Франції, так і в Швейцарії, здійснюють публічну діяльність, що ґрунтується на приватному праві. Це, головне, організації, які надають майно та послуги населенню або підприємствам: в енергетичному секторі (EDF, Energie de l'ouest Suisse S.A), в секторі телекомунікацій (France Telecom, Swisscom в процесі приватизації), у транспортному секторі (SNCF, CFF-SA); а на місцях – товариства, які надають послуги з охорони довкілля (заводи зі спалювання побутових відходів, служби з розподілення води тощо), або транспортні товариства (місцева транспортна компанія, підприємства, які отримали дозвіл на здійснення перевезень, і т. ін.).

Користуючись приватним правом, державні структури можуть, таким чином, з успіхом уникати адміністративного й судового контролю. Втім, він все одно діє під виглядом публічної влади. Слід наголосити, що, на противагу надто вузькому правовому підходу така «напівдержавна» політика залишається публічною політикою, а адміністративний орган діє як публічна дійова особа.

Зазначимо, однак, що з відходом держави за межі публічної політики постає питання *політичного контролю*: адміністративні рішення, що підпорядковуються публічному праву, можуть бути предметом парламентського обговорення, навіть якщо вони є компетенцією виконавчої влади. Натомість всі акти державних органів, які формально не є публічними рішеннями, набагато складніше контролювати законодавчим органам. Ступінь ефективності політичного контролю врешті-решті також виявляється недостатнім критерієм для розрізнення дійової особи на публічну чи приватну, особливо в період лібералізації, дерегламентації, навіть приватизації, різних публічних служб (приватизація телекомунікацій, залізниці, пошти, електро- та газової промисловості). Для політичних дійових осіб, задіяних у боротьбі за владу, визначення межі між публічними та приватними дійовими особами є важливим моментом у розробленні власної стратегії. Насправді, якщо виникла соціальна проблема, якою ще не зацікавилася держава, політичні дійові особи можуть запропонувати ввести або нову публічну політику (більш-менш затратну з політичної точки зору), або «корпоративну», чи «приватну» політику.



Приклади цієї, останньої, політики численні. Це, зокрема:

- політика заробітної плати (колективні договори),
- добровільна стандартизація підприємств (сертифікат підприємств згідно з стандартами ISO) або
- так звані швидкі угоди банкірів щодо контролю над походженням деяких фондів, які, можливо, пов'язані з відмиванням коштів чи з податковими правопорушеннями.

Характеризуючи групи публічних дійових осіб, ми знову посилаємося на класичне визначення політико-адміністративної системи, вперше запропоноване Д. Істоном: *«Політико-адміністративна система включає сукупність урядових (парламент/уряд), адміністративних і судових інституцій країни, які юридично спроможні структурувати будь-яку галузь суспільного життя з допомогою рішень авторитарного характеру. Ці рішення впливають з політико-адміністративних процесів, які здійснюються відповідно до норм чіткої внутрішньої і зовнішньої взаємодії».*

Деякі аспекти цього визначення варто висвітлити, як-от:

- основою класичного елемента цього визначення є твердження про суверенітет публічних дійових осіб: беззаперечно те, що тільки держава має повноваження здійснювати примусові дії відносно всіх інших підсистем суспільства і громадян (монополія законного насильства, згідно з Максом Вебером);
- адміністративні установи політико-адміністративної системи створюють вагомий і відносно незалежний центр тяжіння (наприклад, щодо урядів і парламентів) у системі державних інституцій;
- поняття взаємодії нашою думкою про існування взаємовідносин між підсистемами. Насправді, політико-адміністративна підсистема трансформує «соціальні» запити (inputs) у примусові державні дії (outputs);
- визначення розрізняє зовнішню взаємодію між політико-адміністративною системою та її оточенням, – приміром, консультації щодо законопроекту і постанов чи декретів з зацікавленими колами або передавання на публічне обговорення видачі дозволів на експлуатацію) і внутрішню взаємодію публічного сектора (скажімо, консультації зі службами, пов'язаними з «вивченням впливу на навко-



лишнє середовище» у Швейцарії, «внесення на розгляд» у середині французького адміністративного органу). Для кожного типу взаємодії законодавством і / або через законодавство визначено чіткі процедурні норми.

Однак слід зауважити, що декілька приватних дійових осіб, яким держава делегує частину своїх виключних повноважень, непрямо належать до політико-адміністративної системи. На позначення цих осіб вживають термін «напівпублічні адміністративні органи» (або напівдержавні). Таке тлумачення публічного і приватного секторів відображено в різних галузях втручання як у Франції, так і в Швейцарії.

Ці напівпублічні адміністративні органи можуть мати кілька форм, зокрема як:

- автономні державні заклади, які створені законом і користуються певною свободою в підприємницькій діяльності: у Швейцарії – кантональні банки, університети, Швейцарське товариство з радіомовлення (ШТР); у Франції – адміністративні державні заклади (Агентство з захисту вод чи Національна бібліотека), наукові, культурні і професійні (приміром університети) або промислові та комерційні (заклади, що забезпечують послугами всі можливі публічні служби і які отримують прибуток від оплати цих послуг: аеропорти, електропромисловість Франції – ЕПФ, Державне товариство залізниць – ДТЗД і т. ін.);
- організації зі змішаною та приватною економікою: місцеві товариства економічного сприяння типу кооперативів або такі державні товариства, як Swisscom, Швейцарське товариство з вивчення питань складування радіоактивних відходів (ШТВЗРВ) або Товариство з благоустрою територій у Франції;
- приватні організації: Центральний союз виробників молока, пенсійні каси, Органи соціального захисту у Франції або будь-яка французька організація, заснована у вигляді асоціації за Законом від 1901 р., якщо тільки її контролюють політико-адміністративні дійові особи;
- соціальні організації: Pro Senectute, Helvetas, різні організації взаємодопомоги.

Характеризуючи публічних дійових осіб, ми використовуємо поняття *політико-адміністративного облаштування* (ПАО) систе-



ми, вибудованої за правовими нормами, які керують повноваженнями і адміністративними процесами, та іншими, швидше неофіційними, інституційними нормами, які об'єднують усіх публічних дійових осіб, задіяних у розробленні та впровадженні публічної політики. Це поняття базується на публічній відповідальності, а отже, на прямому урядовому контролі цих дійових осіб, і, лише в крайньому разі, включає приватних дійових осіб.

Для публічних дійових осіб важливою є також *адміністративна організація*, до якої вони інституційно «належать». Завдання і внутрішні процеси цих організацій пояснюють, принаймні частково, поведінку дійових осіб, і, значно глибше, розроблення та впровадження публічної політики. Структури й процедурні норми адміністративних органів (наприклад, федеральні бюро та кантональні служби у Швейцарії; управління, служби та бюро у Франції) не дають змоги окремим особам діяти повністю автономно. Демократичний принцип та принцип правової держави вимагає, щоб публічні дійові особи підпорядковувались адміністраціям, політично відповідальним за «материнські» організації дійових осіб. Скажімо, публічні дійові особи можуть бути «обмежені» своїм адміністративним становищем під час впровадження окремої публічної політики, але в них виникне бажання звільнитися від опіки цих органів і створити політико-адміністративну коаліцію за межами своєї формальної організації. Тоді, щоб звільнитися від своєї інституційної основи – надто вузької і надто примусової, ці особи створюють нові (напів)структури та організації, які зможуть тісніше співпрацювати, приміром, з приватними дійовими особами публічної політики. Це співробітництво може набувати різних інституційних форм, які ми детальніше обговорюватимемо далі (див. поняття «мережа публічних дій» та «публічно-приватне партнерство»).



ПРИВАТНІ ДІЙОВІ ОСОБИ

- цільові групи, або групи-мішені
- кінцеві користувачі
- треті групи



4.2.3. Приватні дійові особи

Приватні дійові особи беруть участь у становленні та структуризації сфери публічної політики через власну відповідальність та без прямого урядового контролю. Їх можна поділити на дві групи, визначені в англосаксонській літературі як «про-контроль» та, з іншого боку, «анти-контроль». Перші підтримують втручання держави на користь дійових осіб, що зазнають негативного впливу колективної проблеми, яку пропонується розв'язати публічною політикою, інші, навпаки, намагаються захистити інтереси тих, чия свобода дій обмежено цією публічною політикою.

Щоб проаналізувати суть і простежити впровадження публічної політики, ми пропонуємо розрізняти, окрім згаданих двох підгруп приватних дійових осіб – груп-мішеней та кінцевих користувачів, – третю, яку назовемо групою третіх осіб.

Групи-мішені складаються з осіб (фізичних чи юридичних) та їх організацій, поведінку яких розглядають з політичної точки зору як (не)пряму причину виникнення колективної проблеми, що її публічна політика намагається розв'язати. Як наслідок, рішення і діяльність груп-мішеней є – або стане – предметом втручання держави. Публічна політика щодо них диктує їм зобов'язання або надає права (наприклад, дозвіл на будівництво, заборона нічних робіт, сільськогосподарські субвенції, обмеження швидкості на автошляхах тощо). Використовуючи заходи впливу, законодавець і/або адміністративний орган сподіваються, що групи-мішені змінять свою поведінку і, відповідно, колективну проблему можна буде розв'язати або ж послабити.

Кінцеві користувачі об'єднують осіб (фізичних чи юридичних) та їх угруповання, яких безпосередньо стосується ця колективна проблема і які зазнають її негативного впливу. Внаслідок ефективного впровадження публічної політики ці особи можуть сподіватися на (ймовірне) покращення свого економічного, соціального, професійного, екологічного та іншого становища. Кінцеві користувачі є особами, які безпосередньо користуються змінами в поведінці груп-мішеней. Здебільшого осіб, які утворюють цю групу, багато, і їх важче організувати та мобілізувати, ніж групи-мішені.

Нарешті, до групи *третіх осіб* належать особи (фізичні чи юридичні) та організації, що представляють їхні інтереси, які, хоча й не є безпосередньо об'єктом публічної політики, однак



відчувають, як їхнє індивідуальне і/або колективне становище тривалий час змінюється. Ця зміна може виявитися або позитивною, або негативною. В першому випадку – це особи, які отримують користь (інколи непередбачувану) від упровадження публічної політики; термін «треті-обділені» застосовують до груп осіб, на яких вона діє негативно. Ці дві підгрупи дійових осіб можуть підтримувати чи протидіяти публічній політиці, яка непрямо змінює їхнє становище і, як наслідок, утворювати коаліції або з кінцевими користувачами (для третіх груп, що отримують користь), або з групами-мішенями публічної дії (для третіх-обділених).

Наведемо приклади дійових осіб деяких публічних політик:

- групами-мішенями політики охорони навколишнього середовища є забруднювачі (промислові, кустарні, сільськогосподарські, побутові чи публічні), діяльність яких хочуть обмежити; кінцевими користувачами – ті, на кого навколишнє середовище впливає через різні джерела забруднення (живі істоти чи природні організми); користувачами – індустріальні підприємства, які розвивають нові, менш забруднюючі технології (еко-індустрія), а потерпілими – ті, хто не може надалі торгувати своїми технологіями, що сприяють забрудненню, або споживачі, які дорого платять за їхню продукцію;
- групами-мішенями сільськогосподарської політики є, відповідно до формулювання, прийнятого в більшості країн, селяни, що виробляють субсидовану сільськогосподарську продукцію; кінцевими користувачами – споживачі, які отримують вигоду від більш дешевих цін; користувачами підприємства харчової промисловості і потерпілими – екологи, які констатують погіршення стану довкілля внаслідок інтенсивних сільськогосподарських робіт, та дрібні «традиційні» селяни, виробництво яких не субсидується, так само, як і треті країни, які імпортують штучну продукцію, конкурентоспроможну по відношенню до їхньої внутрішньої продукції через сільськогосподарський демпінг;
- групами-мішенями політики боротьби з безробіттям є підприємства, які зобов'язані приймати на роботу, кінцевими користувачами – безробітні, яких можуть прийняти на роботу, користувачами – агенції з працевлаштування, що виступають посередниками на ринку праці, і постражда-



лими – ті, хто спостерігає, як знижується їхній прибуток через зростання обов'язкових відрахувань на фінансування, принаймні часткове, заходів боротьби з безробіттям.

Зауважимо, що не завжди легко розрізнити ці категорії дійових осіб, і до того ж це визначення суб'єктивне. Суперечності можуть виникати між дійовими особами в рамках однієї і тієї ж публічної політики щодо точного визначення груп-мішеней та користувачів публічної політики, тобто щодо гіпотези причинності, яка лежить в основі публічної дії (див. нижче).

Різні типи дійових осіб утворюють так званий базовий трикутник публічної політики. *Політико-адміністративні органи* (публічні дійові особи), групи-мішені і кінцеві користувачі (приватні дійові особи) складають три його полюси. Приватні дійові особи, на яких публічна політика впливає опосередковано (*треті особи, які отримують користь, чи треті-потерпілі*), знаходяться за межами двох з цих трьох полюсів (див. Рис. 1).

Щоб вибудувати цей трикутник, аналітик має визначити «емпіричних дійових осіб», яких (не)прямо стосується колективна проблема, що потребує розв'язку, а також навести гіпотези (часто імпліцитні), на яких ґрунтується публічне діяння. Нагадаємо, що будь-яку публічну політику можна трактувати як теоретичну структуру, в якій простежується питання зв'язку та раціональності: «*політику можна розглядати як теоретичну будову в тому розумінні, що вона вимагає аргіогі представлення заходів щодо впровадження, поведінки дійових осіб, послідовності механізмів дій та наслідків, завданих суспільству*». Ми кваліфікуємо цю теоретичну будову як «модель причинності», або «теорію соціальних змін»; вона включає гіпотезу причинності і гіпотезу втручання, які дають змогу чіткіше окреслити зв'язки між різними дійовими особами та як змінюються ці зв'язки внаслідок державного втручання.

Гіпотеза причинності дає політичну відповідь на запитання про те, хто чи що є «винним», або «об'єктивно відповідальним» (без суб'єктивної вини) за колективну проблему, яка розв'язується. Визначення гіпотези причинності публічної політики полягає в окресленні *груп-мішеней* та *кінцевих користувачів*. Цю відповідальність визначають за допомогою політичної оцінки та самого способу сприйняття проблеми. До того ж, невпевненість в ефективному (об'єктивному) втручанні політико-адміністративних органів у соціальну дійсність дуже обмежує можливість правильно встановлювати групи-мішені, які лежать в основі проблеми.



Приміром:

- Економічна теорія не напрацювала чіткої доктрини, що визначила б макроекономічні (структурні і/або кон'юнктурні) та індивідуальні причини безробіття.
- Функціонування екосистем і еволюція антропогенних феноменів (генеза виникнення змін в озоновому шарі Землі, парниковий ефект, глобальне потепління) все ще залишаються предметом наукових дебатів.
- Структуру мережі незаконного продажу та вживання героїну, як і стан та поведінку токсикоманів, частково не беруть до уваги зовнішні спостерігачі.

Політико-адміністративні органи мають установити і зрозуміти причини й наслідки соціальних змін та колективні проблеми, які ці причини породжують, якщо вони хочуть їх змінити. У цьому процесі держава часто залежить від інформації (частково контрольованої і наданої приватними дійовими особами, особливо групами-мішенями), що лежить в основі розв'язуваної соціальної проблеми. Ця функціональна залежність держави від деяких груп-мішеней провокує інколи останніх подавати дещо спотворену інформацію і, тим самим, кваліфікувати поведінку інших соціальних груп як причину публічної проблеми (або створювати конкурентну гіпотезу причинності). Наприклад, селянам, які забруднювали підземні води, застосовуючи добрива на покращення родючості, довгий час вдавалося ухилятися від будь-якого державного врегулювання, оскільки вони доводили, що якість питної води найперше погіршується через промислові та побутові викиди. Зазначимо, що в Німеччині, як і в Англії, старий закон про охорону природи містить положення, згідно з яким сільськогосподарську діяльність, що визнана нормальною (такою, що відповідає прийнятим нормам), не розглядають як діяльність із забруднення довкілля.

Неефективність та непередбачувані наслідки певних видів публічної політики часто випливають з неправильних або половинчастих гіпотез причинності. *Скажімо, модель причинності, якій довгий час віддавала перевагу сільськогосподарська політика, була орієнтована винятково на вплив субвенцій на прибутки селян, не враховуючи, однак, таких наслідків перевиробництва сільськогосподарських товарів, як екологічний вплив інтенсивної експлуатації земель. Модель причинності політики боротьби з заторами в автомобільному перевезенні допускає,*



що збільшення пропозицій з облаштування доріг (будівництво допоміжних доріг та автобанів) дало б змогу вирішити цю ситуацію, не враховуючи впливу, викликаного збільшенням пропозиції на сам попит щодо пересування (відносне збільшення кількості машин призведе до того самого рівня заторів). Також модель причинності політики громадського транспорту передбачала спочатку, що збільшення пропозиції та скорочення витрат були б достатніми для стимулювання значного трансферу приватного транспорту в комунальний. У випадку політики запобігання захворюванням на СНІД модель причинності, перед тим як стати загальною проблемою охорони здоров'я, пов'язувалася тільки з гомосексуалістами та наркоманами. У США боротьба з бідністю ґрунтувалася на односторонньому баченні «культури бідності», баченні, яке пізніше виявилось бездоказовим.

Гіпотеза втручання показує, як можна розв'язувати колективну проблему за допомогою публічної політики. Вона визначає порядок державного втручання, який впливатиме на рішення й діяльність визначених груп-мішеней так, що ці рішення та діяльність відповідатимуть політичним цілям. Держава може, таким чином, диктувати зміну поведінки через накази (зобов'язання, заборони, режими дозволу), заохочувати її через позитивне або негативне економічне стимулювання (податки, податкові пільги, субвенції) або ще спонукати її зміну через маніпуляцію символами та інформацією (скажімо, кампанії з привернення уваги, програми з підготовки). Ефективність кожного зі способів залежить від практичної доцільності біхевіористської (поведінкової) гіпотези, яка лежить в її основі. Попереднє оцінювання здатності приватних дійових осіб реагувати на державне втручання є нормою соціальної конструкції груп-мішеней. У політиці боротьби з наркозалежністю інструментарій дій, якому віддають перевагу приватні та публічні дійові особи, відчутно змінюється залежно від того, чи вони сприймають наркозалежних як таких, що оступилися, чи як злочинців, до яких треба застосовувати судові або поліцейські санкції, чи як хворих, яким потрібно забезпечити медичний нагляд та повернути до суспільного життя. Держава має передбачити всі можливі реакції груп-мішеней, якщо вона хоче, з певним випередженням, змінити їхню поведінку.

Щоб забезпечити це випередження, державні органи починають, зазвичай, процедуру консультацій та обговорення (допарламентське) із зацікавленими сторонами і/або часткове



впровадження публічної політики. Ці дві стратегії, які спрямовані на збільшення сприйняття та узаконення державного втручання групами-мішенями, а також кінцевими користувачами та третіми особами, відображаються у «спільному виробленні» певної публічної політики. Пізніше, на рівні впровадження, напівдержавним або приватним організаціям делегуються декілька завдань з виконання (наприклад, управління молочними квотами у Франції і Швейцарії, контроль за походженням банківських фондів у Швейцарії чи психологічна та матеріальна підтримка безпритульних у Франції).

Твердження, що публічна політика базується на моделі причинності (тобто на гіпотезах причин та втручання), – найчастіше імпліцитній, частковій та непевній, – походить з інструментального та раціоналістського тлумачення публічного втручання. Це обмежене бачення заслуговує, звичайно, на критику. Підкреслимо, однак, що навіть у разі, якби публічну політику було прийнято та впроваджено з іншої причини, ніж для розв'язання колективної проблеми (приміром, символічне утвердження держави, передвиборчі змагання, особистий, організаційний чи інституційний престиж, спрямована дискримінація певного соціального класу), то застосовані інструменти вимушено породили б нові рамки-умови для публічних і приватних дійових осіб, а викликані наслідки потенційно вплинули б на перебіг соціальних змін.

Крім того, оскільки будь-яка публічна політика втручається у визначення стосунків між названими трьома групами дійових осіб, вона, за своєю суттю, має розподільчий характер. Фактично, така політика завжди провокує зміну матеріальних та символічних повноважень різних дійових осіб, покладаючи витрати (викликані зміною поведінки) на визначені групи-мішені і надаючи переваги (пов'язані з покращенням їхнього власного становища) кінцевим користувачам публічної діяльності. Через об'єктивацію цих наслідків з перерозподілу між окремими особами та соціальними групами аналіз публічної політики намагається також дати відповідь на традиційне для політичної науки запитання: Що треба робити і коли? Для чого?

До цього моменту ми доводили, що публічна політика намагається розв'язати колективну проблему, а отже, вплинути на хід соціальних змін, за які вона відповідає. Для цього політико-адміністративна особа має визначити групи-мішені, чия діяльність (чи бездіяльність) є однією з (не)прямих при-



чин стану справ, які вважають неприйнятними з політичної точки зору. Сформулювавши цю причинну гіпотезу, публічні дійові особи надалі застосовуватимуть, згідно з політично викладеною гіпотезою втручання, певний інструментарій та процедури, які змушуватимуть групи-мішені змінити свою поведінку. Фактично, моделлю причинності публічної політики завжди є нормативне трактування функціонування суспільства та поведінки приватних дійових осіб, а доказ його законності знаходиться на рівні впровадження й оцінювання наслідків публічної політики.

Вся ця дискусія допускає, однак, що соціальну проблему було політично визначено як публічну і, відповідно, потрібне державне втручання перерозподільного характеру. Ця передумова, яка стосується зв'язку між користувачами публічної діяльності та політико-адміністративними особами, на практиці не проявляється.

Трапляються також запізнілі противники публічної політики, яких можна виявити тільки на останньому етапі впровадження: або під час переговорів з керівниками впровадження або в процесі судового опротестовування (приміром, деякі асоціації із захисту довкілля протестували проти політики облаштування території під інфраструктуру).

Якщо аналітик цікавиться поведінкою тільки найбільш підприємлих, активних дійових осіб, стверджуючи, що пасивні групи «не є дійовими особами», він ризикує упустити деякі чинники процесу і суті даної публічної політики, що їх пояснюють. Інколи аналітики надто вибірково підходять до «гри» дійових осіб, не враховуючи належним чином наслідків, викликаних пасивністю деяких соціальних груп або політико-адміністративних дійових осіб, яких стосується колективна проблема, що розглядається. Зауважимо однак, що з причин, пов'язаних з емпіричним дослідженням, аналітик намагається цікавитися поведінкою найбільш активних дійових осіб всередині публічної політики, адже легше визначити окремих осіб, неформальні групи та формальні організації, які, маючи необхідні ресурси, беруть участь протягом тривалого часу в розробленні, прийнятті та впровадженні публічної політики.

Гадаємо, що дійові особи раціональні настільки, наскільки вони дбають про результати своїх власних рішень і дій, навіть якщо їм не вдається передбачити та проконтролювати всі



спричинені наслідки (особливо непередбачувані), що витікають з усієї суми індивідуальних дій. Водночас, ми пропонуємо широке трактування намірів та інтересів, що лежать в основі будь-якої людської діяльності, а саме: мотивації конкретної дійової особи завжди різні, зокрема тому, що вони залежать як від біографії індивіда або передісторії зацікавленої соціальної групи, так і від тимчасової позиції, яка визначає певну обумовленість і відповідність дій. Отже, можна говорити про «*визначену раціональність*», яка полягає в тому, що аналітик мусить тлумачити індивідуальну чи колективну діяльність залежно від власних міркувань і очікувань, а також з огляду на стратегічні розрахунки і, паралельно, – залежно від рівня обізнаності чи інтуїції дійових осіб, від їхніх емоцій чи почуттів, а інколи й від ваги історичних чинників.





ПОРТРЕТ ДІЙОВОЇ ОСОБИ

- ДО не завжди ставить чіткі, зрозумілі, логічні завдання. Вона може змінювати їх упродовж публічного процесу
- Поведінка ДО, навіть якщо вона здається помилковою, завжди має певний сенс
- Наступальний та оборонний «стратегічний інстинкт» ДО



4.2.4. Портрет дійової особи.

Наведемо «портрет» дійової особи публічної політики:

1. Дійова особа не завжди ставить чіткі, зрозумілі, логічні завдання. Вона може змінювати їх упродовж процесу, можливо тому, що запізнілі наслідки власних дій і дій інших осіб публічної політики змушують її корегувати лінію поведінки, переглядаючи свою позицію. Те, що є засобом у певний момент, стає метою в інший і навпаки. Цю тезу можна проілюструвати, зокрема, на прикладі Франції, де уряд спонукає парламент висловлюватися з певного питання шляхом блокуючого голосування: отже, опозиція може радикалізуватися, що призведе до відхилення всього пакету урядових пропозицій без блокуючого голосування.

2. Поведінка дійових осіб, навіть якщо інколи вона здається помилковою, завжди має певний сенс, який і намагається розгадати аналітик. Замість того, щоб бути вимушено раціональною стосовно встановлених на початку завдань, вона тільки інколи поміркована залежно від вимог та своєчасності даної ситуації. Дійова особа відповідно до своєї суб'єктивної оцінки інституційного становища та стратегій інших осіб пристосовує власну поведінку так, щоб можна було взяти участь у «грі» публічної політики і бути соціально визнаною іншими задіяними особами. Це породжує коаліції, інколи «дивні», як, скажімо, між підприємством, рівень забрудненості яким докільля визначається як середній, і організаціями з захисту цього докільля з метою протистояння збитків, які завдають підприємства з високим рівнем забруднення; або коаліція між альпійськими кантонами – виробниками гідроелектроенергії (що перебувають під впливом правоцентристського уряду) та Зеленими і/або соціалістами – проти інших кантонів (які є швидше споживачами електроенергії) з метою введення податку на невідновлювану енергію (коаліція, яка діяла у Швейцарії в 1998/99 рр.).

3. Два додаткових аспекти характеризують «стратегічний інстинкт» дійової особи. З одного боку, він швидше наступальний, оскільки використовує вдалий момент для покращення власного становища і задоволення своїх безпосередніх інтересів (пряма гра за субстанційною суттю публічної політики). З іншого – швидше оборонний, бо намагається підтримати й розширити ступінь своєї свободи, тобто здатність діяти так, як особа



забажає пізніше (непряма «гра» щодо інституційної суті публічної політики). З цього погляду, будь-яка дійова особа врівноважує короткострокову вигоду та переваги від довгострокових інвестицій, що спонукає її «грати» впродовж одного чи декількох етапів публічної політики. Приміром, права швейцарська партія, яка весною 1999-го намагалася виступити проти політики охорони довкілля, яку вважала надто суворою, водночас не вимагала послаблення діючих норм з охорони довкілля (субстанційний елемент), а обмежилася атакою на право асоціацій з охорони довкілля подавати до суду позови, тобто обмежилася рівнем правозастосування (інституційний елемент). Вочевидь, партія повністю усвідомлювала, що пом'якшення матеріальних (субстанційних) норм не має жодного шансу на проходження.

5. Цикл публічної політики



Рис. 2. Цикл публічної політики

Цикл публічної політики має такі фази:

- виникнення проблеми;
- сприйняття приватних і публічних проблем;
- внесення до урядового порядку денного;
- створення альтернативних планів;
- прийняття політичної програми;
- упровадження плану дій;
- оцінювання наслідків публічної політики.



ВИНИКНЕННЯ ТА СПРИЙНЯТТЯ ПРОБЛЕМИ

- ПРОБЛЕМА – це стан, який породжується колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем
- Багато соціальних проблем не є предметом публічної політики
- Перехід від констатації проблеми до її опрацювання залежить від «соціальної будови» цієї проблеми

Фазу виникнення і сприйняття проблеми визначають як стан, який породжується колективною потребою (відсутністю чи незадоволенням), що виражається прямо або через зовнішні прояви, і для якого знайдено вирішення. Загалом, під проблемою розуміють різницю між теперішнім станом і очікуваним становищем. Втім, велика кількість соціальних проблем не є предметом публічної політики. Перехід від існування проблеми до її політичного опрацювання залежить від «соціальної (пере)будови» цієї проблеми, яка сама по собі пов'язана зі своїм (більш або менш широким) висвітленням (через науковий розгляд, поширення інформації, лобювання тощо).



ВНЕСЕННЯ ДО УРЯДОВОГО ПОРЯДКУ ДЕННОГО

- Вибір нагальних проблем
- Створення проекту формулювання моделі причинності
- Відповіді публічної влади на визнані проблеми, перед тим як вони стануть предметом політики

У *фазі внесення до порядку денного* працівники політико-адміністративної системи, які відповідають за прийняття рішень, опрацьовують численні заяви від соціальних груп, і, навіть, від самих публічних служб. Це внесення можна розглядати як механізм відбору проблемних питань публічними дійовими особами.



СТВОРЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПРОГРАМИ

- Визначення моделі причинності
- Визначення одного/кількох адаптованих і прийнятих рішень для визначеної проблеми
- Вибір між ідеальними рішеннями і наявними засобами
- Вибір інструментів діяльності

У **фазі формулювання політики** публічні дійові особи передусім визначають модель причинності, тобто на що більшою чи меншою мірою ці особи впливають, потім формулюється політико-адміністративна програма: вибираються цілі, інструменти та процедури, потрібні для розв'язання проблеми, а також розглядаються механізми відбору та врегулювання.

Фаза впровадження полягає в адаптуванні політичної програми до конкретних ситуацій (розроблення відповідних політико-адміністративних дій). Ця фаза, загалом, набагато складніша, ніж її інтерпретують аналітики публічної політики. Тут ще добираються механізми відбору.



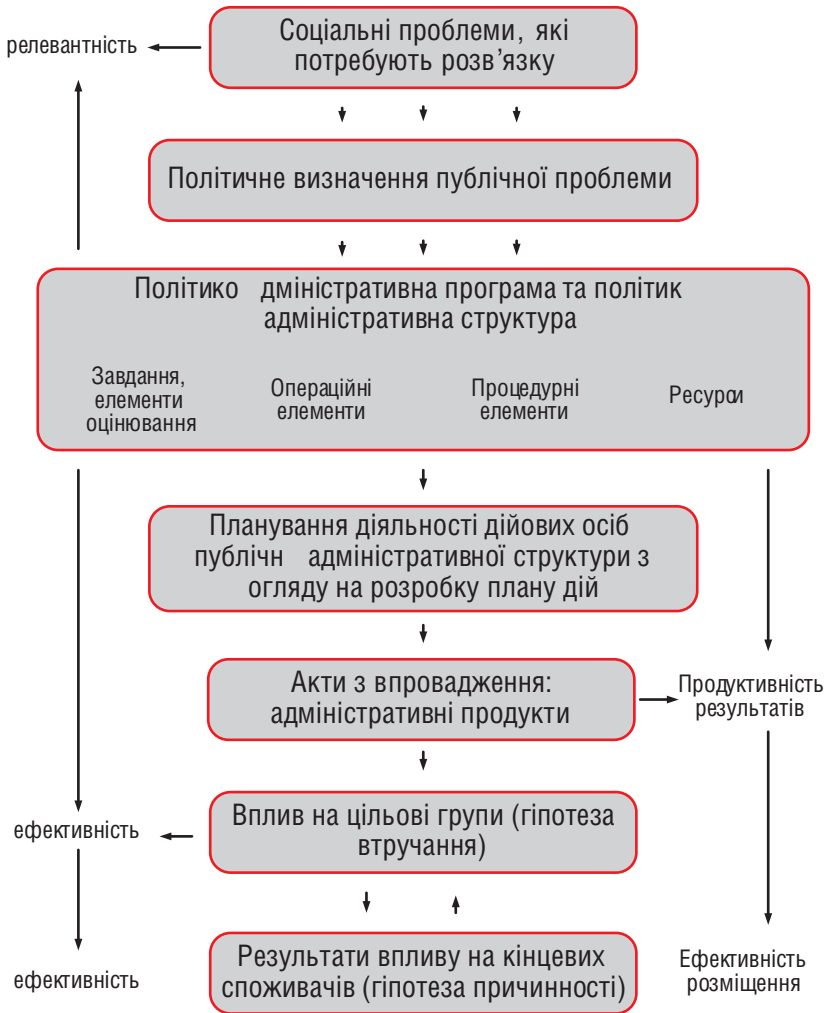
ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИКИ

- Визначення ймовірних наслідків політики
- Оцінювання ефективності, дієвості та доцільності політики стосовно проблеми

Фазу оцінювання ми розглядаємо як складову публічної політики, спрямовану на визначення результатів і наслідків цієї політики щодо змін у поведінці груп-мішеней (вплив) та в плані розв'язання проблеми (outcomes).

Тоді як концепт дій чи діяльності з упровадження (outputs) визначає кінцеві продукти політико-адміністративних процесів (тобто *реальні результати* впровадження), impacts (впливи) та outcomes (результати) стосуються *реальних наслідків* публічної політики у соціальній площині. На цій фазі слід емпірично дослідити, чи правильними є гіпотеза втручання (чи групи-мішені реагують так, як передбачено?) та гіпотеза причинності (чи бачать кінцеві користувачі, що їх становище покращилося?). Для полегшення емпіричного аналізу цих наслідків ми й пропонуємо операційні параметри, які дають змогу визначити і кваліфікувати impacts (впливи) та outcomes (результати) публічної політики.

ЦІЛІ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ



Source : Knoepfel, Larrue, Varone : (2001 : 201)

Рис. 3. Цілі та критерії оцінювання.



Розрізняють три типи критеріїв оцінювання наслідків публічної політики. 1) *Ефективність* аналізує, чи вплив є таким, як це передбачено в ПАП, у планах дій та розроблених продуктах (outputs) 2) *Результативність* порівнює видимі outcomes (результати) із визначеними завданнями. 3) І, нарешті, *реальний ефект* порівнює результати із задіяними ресурсами. Окрім оцінювання наслідків публічної політики, можна також аналізувати *доцільність* публічної політики (співвідношення між завданнями ПАП та публічною проблемою, яка розв'язується) та *продуктивну ефективність* адміністративних процесів, що допомагає розробляти акти з упровадження (співвідношення між розробленими продуктами та задіяними ресурсами).

Ефективність (оцінювання гіпотези втручання)

Критерій ефективності застосовують при оцінюванні впливів. Він вимірює рівень відповідності унормованих завдань політики реальній поведінці груп-мішеней, тобто має бути систематичне порівняння між впливом на групи-мішені, що відповідає прийнятним нормам відповідно до операційних елементів ПАП, можливих планів дій та актів з упровадження, з одного боку, і реально викликаними змінами поведінки цих груп-мішеней, з іншого. Для вимірювання й оцінювання цієї ефективності використовують різні показники відповідно до типу інструменту втручання, який вивчається. Назвемо, наприклад, рівень спостереження за зобов'язанням та заборонаю, рівень використання наявних фінансових засобів для заходів спонукального характеру чи рівень уваги до заходів переконання, таких як інформаційна кампанія або пропаганда.

Оцінювання ефективності стає, таким чином, порівнянням, яке б мало бути/є при передбачених impacts/реальних impacts, і зосереджується воно на кількісних та якісних аспектах. Кількісне оцінювання аналізує, чи всюди, де реєструються акти з упровадження, спостерігаються бажані зміни в поведінці. Якісне оцінювання стосується радше (субстанційного) значення цих impacts. Критерій ефективності включає значний нормативний аспект, тому йому надають важливе значення, перш за все, у дуже регламентованих видах публічної політики (у Франції, Німеччині та частково у Швейцарії).



Результативність (оцінювання причинної гіпотези)

Критерій результативності прямо пов'язаний з категорією наслідків (outcomes). Він відстежує зв'язок між очікуваними наслідками політики і тими, які насправді виникають у соціальній дійсності. Оцінюють ефективність публічної політики шляхом порівняння завдань-цілей (тобто завдань, визначених у політико-адміністративній програмі – ПАП) з наслідками, які реально вплинули на кінцевих користувачів публічної політики.

У своїй логічній структурі критерій включає, з одного боку (і базуючись на аналізі результатів), *причинне та аналітичне* відтворення відносин між публічною політикою та соціальною дійсністю, з іншого – *нормативно* він стосується різниці між політичними завданнями та реальним розв'язанням проблеми.

Однак ці політичні завдання рідко дотримуються складної логічної структури, притаманної критерію результативності. В цілому загальні цілі визначають без уточнення *внеску* публічної політики, який вона має зробити для їх реалізації. Отже, цілком можливо, що завдання виконуватимуться і без вагомого сприяння публічної політики, або ж взагалі не будуть виконані, що значно ускладнить проблему. В такому разі, завдання, окреслені абсолютними термінами виконання, не зможуть допомогти отримати відповідь на питання: наскільки результативною є політика. У визначенні завдань слід описати і відносно покращення, до якого має призвести публічна політика.

Оцінювання може показати, що в рамках публічної політики напрацьовані продукти - адміністративні акти (outputs) і зміни поведінки у групах-мішенях (impacts) нормативно допустимі, однак вони не дають жодного бажаного результату. Причина такого вкрай вибухового становища часто криється в помилкових гіпотезах щодо внеску задіяних груп-мішеней (недосконала причинна гіпотеза, ймовірно викликана неправильним визначенням цих груп), у загостренні проблеми, спричиненої екзогенними чинниками, або ж у хибних гіпотезах про причинно-наслідковий зв'язок публічної політики.

Реальні ефекти (outcomes / ресурси)

За допомогою критерію *реальних ефектів* оцінюється зв'язок між ресурсами, інвестованими в публічну політику, та отриманими результатами, інакше кажучи, зв'язок між зиском та втратами від публічної політики. Порівнюються основні ба-



жані наслідки (ПАП), тобто аналізуються ефекти відповідно до цілей чи наслідків. Таким чином, постає питання: чи можна досягнути тих самих результатів з меншими ресурсами або ж забезпечити вищий рівень виконання завдань з тими ж ресурсами?

Підкреслимо, що такі міркування про реальний ефект публічної політики доцільні лише тоді, коли ступінь її результативності вже емпірично встановлено. Для аналізу публічної політики ці міркування заслуговують на увагу, якщо, по-перше, вони ефективні і, по-друге, надані матеріальні та нематеріальні ресурси є оптимальними (як з боку публічних дійових осіб, так і з боку груп-мішеней).



Рис. 4. Ресурси публічної політики



6. Ресурси публічної політики

Традиційно ресурси розглядають як особливі елементи політико-адміністративних програм або як засоби діяльності, що їх використовує кожна особа, якої стосується колективна проблема, що розв'язується.

Фактично публічна політика не створюється і не реалізується в порожньому просторі. Наявні ресурси з самого початку, і досить відчутно, впливають на її проміжні та кінцеві результати. Ще до того як буде окреслено перше втручання, чиновник, політик або приватна дійова особа вже стикається з «умовами розроблення» передбаченої публічної діяльності, опиняючись на «майданчику» з обмеженими, але необхідними ресурсами для творення публічної політики.

Наділення дійових осіб публічної політики різними ресурсами, їхнє розроблення, управління, використання (більш-менш безперервне) та поєднання, і навіть заміна одних іншими або обмін, можуть відчутно впливати на процеси, результати й наслідки публічної політики. Саме тому розподіл і «менеджмент» ресурсів дійових осіб публічної політики треба розглядати як політичні рішення, які не можуть залежати лишень від вибору виконавчої влади (бо цим вона ризикує втратити свій демократичний характер). Таку концепцію, втім, запропоновано в декількох варіантах Нового публічного управління ("New Public Management"). Згідно з концепцією, зосередження в єдиних руках виконавчих органів таких важливих ресурсів, як організація, консенсус, час тощо обмежує вплив Парламенту. Гадаємо, що тут ідеться про надто обмежене бачення ролі ресурсів у забезпеченні якості впровадження публічної політики і спричинених нею наслідків, як ми це покажемо нижче.

6.1. Роль ресурсів публічної політики.

Відносне значення різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої.

Дійові особи обмінюватимуться певною кількістю ресурсів, якими вони володіють або які мобілізують, щоб досягти своєї мети. Цей обмін ресурсами є найважливішим моментом у взаємодії і його варто проаналізувати. Насправді за таких обмінів сам статус ресурсів може відчутно змінитися: приватна інформація стає публічною, як тільки її повідомлено всім дійовим особам публічної політики; право звернення до правосуддя, яке



одним дійовим особам надають, а іншим не надають, обмежує останніх у використанні правового ресурсу і т. ін.

Отже, потрібно детально проаналізувати, які ресурси є доступними і для яких типів дійових осіб; які модифікації можливого доступу до ресурсу та його використання (виключне право *versus* / відсутність виключного права); яка його кількість (чи має місце конфліктне *versus* / не конфліктне використання) та інші особливості, встановлені окремими інституційними нормами публічної політики. Аналітик має знати, до якого сектора більшою мірою належить ресурс: до публічного чи до приватного, – і як зміниться в часі публічна або приватна суть окремого ресурсу.

Наша концепція ресурсів є специфічною для аналізу публічної політики; згідно з нею пропонуємо розрізняти десять ресурсів, які публічні та приватні дійові особи зможуть відшукати та мобілізувати (або ні) під час створення і впровадження публічної політики.

6.2. Огляд ресурсів публічної політики

Ми розрізняємо такі ресурси публічної політики:

Сила (силовий примус)

Право (правовий ресурс)

Штат (людський ресурс)

Кошти (монетарний ресурс)

Інформування (когнітивний ресурс)

Організація (інтерактивний ресурс)

Консенсус (ресурс довіри)

Час (часовий ресурс)

Інфраструктура (майновий ресурс)

Політична підтримка («ресурс більшості»)

6.2.1. Право, або «правовий ресурс»

Право від інших ресурсів відрізняється тим, що ним, головним чином (але не тільки), користуються публічні дійові особи, воно є джерелом узаконення переважно публічних дій. Право надає у формі «законної та регламентуючої бази» важливий



ресурс публічним дійовим особам, за відсутністю якого адміністративні акти можуть бути оскаржені і навіть анульовані рішенням адміністративних судів.

Серед інших ресурсів право займає панівне становище, оскільки воно надає нормативну базу політико-адміністративній програмі, яка впливає на організацію змісту (визначення завдань та поведінки груп-мішеней) і вибір інших ресурсів.

Правовий ресурс різних дійових осіб визначається сукупністю норм конституційного, цивільного, публічного та інших прав, прийнятих законодавчою та виконавчою владою. В демократичних режимах законодавча влада бере участь у процесі розроблення цього ресурсу. Але здебільшого парламентські рішення обмежені у призначенні коштів та правовими рамками. В той же час, надаючи ці два ресурси, законодавчий орган вирішує також, принаймні частково, питання забезпечення іншими ресурсами (наскільки він вважає їх важливими).

Незважаючи на свій досить високий рівень об'єктивності, писане право потребує відтворення та управління. Як і інші ресурси, право може втратити свою «цінність», бо ж якщо його використовують надто інтенсивно або неправомірно, то воно більше не зможе слугувати підтримкою публічній політиці. Саме в такий спосіб надмірний формалізм чи надто висока нормативна щільність можуть позбавити суті регулювання і, отже, призвести до того, що отримувач і навіть адміністративний орган, який, як вважають, його застосовує, переглядатимуть саме регулювання. Так право втратить свою законність, як це було (і навіть ще трапляється) у східних країнах, де надмірне регламентування в різних сферах публічного втручання призвело до того, що його взагалі не розглядають.

Взагалі, за висловлюванням правників, право потребує бути «сказаним» і «переказаним» адміністративною та судовою практикою, щоби зберегти свій нормативний характер і не перетворитися на мертвий папірець. На практиці дійові особи кожної публічної політики ретельно культивують свій «правовий» ресурс, використовуючи власну правову службу.

Однак суворі вимоги до правового управління, виписані, між іншим, інституційними нормами правової держави (законність), можуть увійти в суперечність з потребою гнучкого взаємодіяння з іншими ресурсами. На практиці, право часто замінюють коштами або консенсусом: публічні дійові особи інколи обгово-



рюють компенсації (фінансові) або незаконні договірні врегулювання суперечок, щоб тимчасово покращити ваду «правового» ресурсу. Саме так, приміром, у Швейцарії було встановлено грошові компенсації за шкоду, завдану шумом від військових стрільб. Невеликій швейцарській комуні вдалося отримати допомогу в грошовій та натуральній формі (покупка місцевого кафе, різне інфраструктурне облаштування території і т. ін.) від Федерального департаменту з оборони, захисту населення та спорту (ФДОЗНС) як компенсацію за підвищену небезпеку, згідно з правом охорони довкілля, яку створювали польоти над селом артилерійських снарядів, хоча таких компенсацій закон не передбачав. Згадані компенсації дуже поширені і у Франції у сфері охорони довкілля.

Через різні причини сьогодні помітні тенденції применшення значущості правового ресурсу на користь більшої гнучкості в управлінні публічною політикою. Ці віяння стосуються, зокрема, центральних юридичних служб, які відповідають за інституційну політику, скеровану на гармонізацію та інтеграцію законодавчого розроблення всієї політико-адміністративної системи (для Швейцарії – Федеральне бюро правосуддя, державні канцлери кантонів; для Франції – Державна Рада), і які, через своє специфічне бачення, можуть законфліктувати із спеціалізованими юридичними службами.

6.2.2. Штат, або «людський ресурс»

Якість і кількість цього ресурсу залежать від відбору персоналу та його кваліфікації.

Дійові особи публічної політики розвивають професійну мову, характерну для їхньої діяльності, опираючись на технічні поняття їхньої особливості сфери втручання. Особи, задіяні в публічній політиці, мусять бути комунікативними й достатньо професійно підготовленими. Управління людськими ресурсами публічного сектора, враховуючи ці вимоги, організовує програми з початкової та неперервної професійної підготовки для тих, хто хоче здобути професійні знання.

Щоб уникнути надто технократичного функціонування, управління людськими ресурсами має стежити й за тим, щоб жодна дійова особа (публічна чи приватна) не перебувала поза процесом розвитку й уживання цих нових мов. Як показав досвід, для цього слід, у першу чергу, – особливо для політик з



високим рівнем технічності (облаштування території, охорони довкілля, енергетична, транспортна, охорони здоров'я, боротьби з наркотиками тощо) – організовувати постійні курси спільно з представниками органу управління, економічного сектора та професійних і наукових організацій.

Зауважимо, що людський ресурс відіграє все важливішу роль і для приватних дійових осіб, від яких вимагають, часто в дуже стислі строки, висловитися щодо проектів з регламентації, планів, звіту з оцінювання і т. ін. Скажімо, самі секретарі організацій середньої ланки та регіонального значення ведуть переговори з відповідними штабами, обов'язок яких – проводити декілька видів публічної політики, які їх стосуються. Цих спеціалістів та досвідчених практиків публічної політики часто набирають в органи державного апарату.

При обміні ресурсами, якщо не вистачає персоналу, навіть з окремих спеціальностей, можна найняти цих окремих спеціалістів за межами адміністративного органу: наприклад, коли адміністрація замовляє проведення експертизи в приватних або публічних проектних бюро (те, що називають “outsourcing”). Цю практику, зокрема, все частіше застосовують, приймаючи рішення про скорочення штату адміністративного органу, що відчутно впливає на забезпечення штату, і, в підсумку, на вдатки публічної політики.

6.2.3. Кошти, або «монетарний ресурс»

Без сумніву, цей ресурс є для всіх одним з найбільш очевидних. Його мобілізують і розподіляють не тільки при політиці розподілу чи перерозподілу, а й проводячи регуляторну чи установчу політику. Дійсно, неможливо успішно провести публічну політику без фінансових засобів, які дають змогу виплачувати заробітну плату персоналу, платити за приміщення чи матеріальне обладнання офісу, за програмування чи за матеріальне забезпечення дослідження (аналізу). Це однаково стосується як приватних, так і публічних дійових осіб. Окрім цього, численні центральні, регіональні й місцеві державні заклади практикують явище, назване англосаксонцями “outsourcing”, тобто купляючи у приватних проектних бюро, лабораторіях тощо розробки, рекомендації, експертизи та інші послуги. Насамкінець, деякі політики використовують різні способи фінансових стимулів щодо приватних осіб чи державних органів, аби змусити їх



прийняти бажану поведінку. Ця практика особливо поширена в децентралізованих країнах (федерального типу): скажімо, близько 60% бюджету Швейцарської конфедерації становлять надані субвенції (у вигляді фінансових вкладів чи компенсаційних надходжень) в обмін на виконання федеральної публічної політики. Схоже чинять і в такій більш централізованій країні як Франція, укладаючи договори між державними органами (Державою і децентралізованими угрупованнями, зокрема, плановий контракт Держава – Регіон, Контракт міста і т. ін.).

Через усі ці моменти забезпечення фінансовими ресурсами публічних дійових осіб (а інколи навіть і приватних) публічної політики розглядається як важливий політичний акт, в якому постійно бере участь законодавча влада.

Відповідно до нашого підходу, згадане забезпечення публічних дійових осіб має відобразитися в політико-адміністративній програмі публічної політики, визначеної парламентом. Однак, зазвичай, зв'язок між публічною політикою і бюджетними рішеннями залишається опосередкованим. Бюджетні статті тільки частково відображають політику та її цільові надходження, оскільки вони викладені залежно від видів витрат (класифікація за природою витрат), а не для розроблення окремої публічної політики (більш функціональна класифікація). Окрім цього, дуже часто ці статті застосовують до низки адміністративних органів та зацікавлених територіальних утворень (заробітна плата, обладнання, експертизи, дотації тощо). Традиційний бюджетний процес не дає змоги чітко управляти фінансовими дотаціями різних видів публічної політики, які ведуть адміністрації. Річний термін бюджетної процедури (незважаючи на все частіші спроби розробити багаторічне фінансове планування) та неможливість змінити систему бухгалтерського обліку заважає будь-яким змінам (незважаючи на експериментальне введення аналітичної бухгалтерії) і тільки зрідка дозволяє поєднувати засоби, що походять з різних бюджетних статей. Такий режим бухгалтерського процесу критикували спеціалісти з публічних фінансів за його негнучкість, і сьогодні критикують прихильники Нового публічного управління, пропонуючи замінити його мандатами або договорами про надання послуг та багаторічними бюджетними кредитами, які визначені способом *ad hoc* для кожного виду публічної політики, залежно від передбачених надходжень. Ще надто рано робити висновки, наскільки це нововведення змо-



же поширитися за межі декількох сфер, де його застосовують вже сьогодні (лікарні, університети, спеціалізовані школи, громадський транспорт тощо).

Загалом, монетарний ресурс є таким, який найлегше вимірювати, обмінювати чи замінювати на інші види ресурсів. Але він також, імовірно, найбільш нерівномірно розподілюваний серед приватних дійових осіб і є одним з найголовніших у визначенні можливостей політичної влади дійової особи публічної політики.

6.2.4. Інформація, або «когнітивний ресурс»

Знання є одним з основних елементів визначення придатності до втручання публічних і приватних дійових осіб. Рідкісний і нерівномірно розподілений серед дійових осіб публічної політики, цей «когнітивний» ресурс формується із отриманих знань, що належать до технічних, соціальних, економічних та політичних складових колективної проблеми, яка розв'язується. Ця «сировина» містить елементи, потрібні для успішного проведення політики на всіх рівнях (політичне визначення публічної проблеми, політико-адміністративна програма, впровадження та оцінювання наслідків).

Знання – це основна база для прийняття рішення, але часто їх дорого розробляти й підтримувати і, отже, вони є рідкісним ресурсом. Сьогодні існує серія публічних політик, які провадять справжній моніторинг, що уможливорює безперервне відстеження зміни визначеної проблеми (наприклад, у сфері політики охорони довкілля, охорони здоров'я, а також соціальної чи економічної політики). Деякі види політики мають власні служби, оснащені високоякісним технічним обладнанням для розроблення інформації, потрібної для їхнього впровадження (організації з проведення сільськогосподарських досліджень, міністерські служби прогнозування і т. ін.).

Розроблення, відтворення та розповсюдження цього ресурсу все більше вимагає специфічних зусиль з упровадження та управління інформаційними системами, які потребують особливої підготовки користувачів. Такий стан справ суперечить постулату (частково закріпленому в праві користувачів інформації) про рівний доступ до інформації усіх публічних і приватних дійових осіб. Як показують дослідження з процесів упровадження, однаковий рівень знань у всіх дійових осіб є обов'язковою умовою для якісного функціонування публічної політики.



6.2.5. Організація, або «ресурс взаємодії»

Цей ресурс визначити важче, оскільки він частково відповідає ресурсу «використання організаційних норм». Йдеться про ресурс, побудований з окремих ознак наявних дійових осіб, з якості організації адміністративної чи соціальної структури, до яких вони належать, і з існування мережі стосунків між різними дійовими особами публічної політики; для публічних дійових осіб цей ресурс спирається також на внутрішні структури політико-адміністративного устрою, тобто на їх здатність організовувати взаємодію між ними та на наявність колективних цінностей, що спільно поділяються й постійно оновлюються.

Організаційний ресурс змінюється залежно від характеристик кожної дійової особи та від якості мережі, у якій вони взаємодіють. Кожен вид утворення може по-різному сприяти успіху політики, яка розглядається. Відповідна організація дає змогу покращити якість допомоги й навіть зекономити інші ресурси (приміром, ресурси штату чи часу) або розширити їх (ресурси консенсусу або інформатизації). Через те ми розглядаємо організацію як ресурс, що не існує *“per se”* в людському ресурсі, який може бути дуже високої якості, але, водночас, настільки погано організованим, що надходження стають, кінець кінцем, посередніми та більш дорогими. Цей ресурс взаємодії, який доповнює ресурс штату, вимагає стратегій створення, ведення та пристосування, які відрізняються від стратегій, що стосуються людського ресурсу.

«Ресурс взаємодії» дійових осіб публічної політики має важливе значення для якості надходжень. Незважаючи на це, великі організаційні ділянки публічного сектора (наприклад, створення нових бюро чи міністерств та об'єднання, зняття й перерозподіл публічної політики на інші структури) формуються без участі парламенту. Скажімо, новий швейцарський закон про організацію федерального управління передає значну частину організаційних повноважень – створення, зміна федеральних бюро та їх функцій – Федеральній раді. Те ж саме у Франції, де склад міністерств, як і визначення їх повноважень, залежить від постанови тільки виконавчого органу.

Публічні дійові особи складаються з основних організаційних одиниць, які характеризуються трьома-п'ятьма ієрархічними рівнями (федеральні бюро, управління, головний відділ, відділення або підрозділ у Швейцарії; міністерство, генераль-



не управління, відділ, служба та бюро у Франції). Емпіричні дослідження показали, що надто ієрархізована структуризація заважає покласти відповідальність на чиновників, які безпосередньо працюють з партнерами з органу управління («клієнти»). Окрім цього, структурування розділяє та подрібнює обробку матеріалів, що призводить до недостатніх адміністративних надходжень, й унеможливорює систематично слідувати за відповідністю програмування і впровадження публічної політики.

Отже, надмірно підпорядковані організації з великою кількістю (більше 3-х) ієрархічних рівнів все частіше замінюються структурами з двома, максимум трьома ієрархічними рівнями, які посилюють відповідальність осіб за ведення справ. Окрім того, структура організації враховує види виплат та різні групмішені, щоб уникнути численних переходів матеріалів з однієї служби в іншу. Базові одиниці об'єднують групи, здатні опрацювати низку аспектів для вироблення кінцевого продукту. Дослідження показує, що ця зміна організаційного ресурсу потребує значних зусиль з підготовки й навчання, оскільки вона вимагає кадрів зі спеціальними глибокими знаннями.

6.2.6. Консенсус, або «ресурс довіри»

Консенсус – це ресурс, яким може володіти або не володіти кожна з дійових осіб. За відсутності консенсусу виникають конфлікти та перешкоди. Він навіть може урівноважити чи зміцнити демократичну законність держави при конкретних процесах публічного втручання. Цим ресурсом найбільше обмінюються дійові особи при впровадженні публічної політики. Консенсус стає все важливішим під час розроблення та впровадження політики з облаштування території чи охорони довкілля (національні дороги, високовольтні лінії, ядерні відходи і т. ін., які впливають на атмосферу).

Консенсус (відносний) між політико-адміністративними дійовими особами, кінцевими користувачами і групами-мішенями щодо способів розроблення та суті актів з упровадження (outputs) є важливим ресурсом для будь-якої публічної політики. З огляду на можливість тиску та перешкоджання групам-мішеням і – все частіше – кінцевим користувачам, адміністрація все рідше поступається відкритому та рішучому протистоянню однієї з цих двох соціальних груп, навіть якщо закон надає їм вагому



політичну підтримку. Адміністративному органу конче потрібний мінімальний консенсус, щоб ефективно проводити свою політику.

Для публічних дійових осіб, як було зазначено вище, ресурс консенсусу відрізняється від узаконення, яке можна назвати первинним, оскільки є політичною підтримкою з боку законодавчого органу чи демократичної більшості. Насправді, демократичне узаконення, яке проявляється, зокрема, під час призначення урядових дійових осіб (місцевих чи національних) або голосування нормативних актів публічної політики, визначає тільки завдання та правила гри для дійових осіб, які беруть участь у процесах впровадження політики, але воно (детально) не окреслює особливих умов розроблення формальних актів та їхньої конкретної суті.

Консенсус є важливим ресурсом, який допомагає економити інші ресурси (зокрема правовий, монетарний або часовий) і, отже, має бути предметом особливої уваги. Адміністративна практика та сучасні соціальні науки пропонують кілька так званих інформаційних, консультаційних, переговорних чи посередницьких стратегій, а також саме посередництво. Сукупність цих соціотехнічних процедур публічного маркетингу спрямована на створення та збереження консенсусу.

6.2.7. Час, або «часовий ресурс»

Зазвичай кажуть, що становлення публічної політики «забирає час». Справді, вивчення та викладення незліченних процесів зв'язку, властивих публічній політиці, потребують все більше часу. Окрім того, часовий ресурс у політико-адміністративній мові має негативний відтінок («обмаль часу»). Обмежений сам по собі, дефіцит, безумовно, необхідний для будь-якої публічної політики. В дійсності, учасникам завжди надається чітко визначений «бюджет часу». Строки, як правило, також окреслені для впровадження інсталяційних норм у рамках політики охорони довкілля або політики визначення заробітної плати (приміром, як було із введенням французького закону про 35-годинний робочий тиждень, де терміни впровадження було визначено по-різному, залежно від категорій підприємств) і т. ін. Спірні питання під час їх вирішення все менше стосуються вимог як таких і все більше – часу, відведеного для перепланування. Викликає здивування, наскільки рідко розглядали згадану проблему в



науковому чи політичному плані, тоді як дефіцит часу фігурує майже у всіх урядових і парламентських відносинах. Крім того, час є основною темою багатьох конфліктів при впровадженні нової публічної політики (наприклад, перехідні періоди, мораторій, кризова ситуація, неузгодженість щодо координації в часі).

Розподіл «часового ресурсу» нерівномірний серед дійових осіб. Публічні дійові особи, які через специфіку своєї діяльності мають більше часу, ніж представники соціальних груп, що працюють на добровільній основі, часто недооцінюють цей ресурс у своїх розрахунках і, в підсумку, «витісняють» непрофесіоналів, які відчувають дефіцит часу. Таких порушень можна уникнути, справедливіше розподіляючи цей ресурс між дійовими особами і надаючи більше часу приватним дійовим особам.

Насамкінець, часовий ресурс стосується всіх завдань і проблем внутрішньої синхронізації публічної політики. *Скажімо, публічні й приватні дійові особи можуть спекулювати часом, наголошуючи, що вони діятимуть лише в тому разі, якщо інші зацікавлені дійові особи почнуть діяти раніше від них або одночасно чи пізніше.*

6.2.8. Інфраструктура, або «майновий ресурс»

Інфраструктурний ресурс охоплює все майно, яким володіють різні дійові особи, в тім числі й публічні дійові особи, – його власники або ж із правом користування (приміром, орендуючи приміщення). Публічне майно дуже різноманітне: це національні або федеральні дороги, ріки, державні ліси, старовинні споруди (історичне надбання) або нові будівлі (адміністративні, культурні центри тощо). Будь-яка публічна політика користується досить широкими дотаціями в публічне майно: найменше дотуються окремі будівлі, в яких розміщені служби з розроблення та впровадження публічної політики, найкраще – ті, які займають широкі простори (наприклад, державні ліси). Деякі види політики чітко направлені на зміцнення цієї дотації. Це, скажімо, урбаністична політика, яка традиційно спирається на земельні резерви, або політика забезпечення соціальним житлом, основою якої є будівництво муніципального житла з помірною квартплатаю.

До цього ресурсу можуть долучитися два основних «позитивних моменти».



Перший стосується спроможності дійових осіб публічної політики безпосередньо управляти службою або видавати приписи у разі, якщо держава чи адміністративний орган є власником чи управляє майном.

Другий «позитивний момент» обумовлює комунікаційну можливість дійових осіб публічної політики, що їх надає відповідна інфраструктура.

Наявність майнового ресурсу та зв'язку, яким володіє інфраструктура, змінюється в часі і просторі. Її відсутність може, зокрема в період катастроф або кризи, поставити під сумнів публічну політику загалом (скажімо, нездатність рятувальних служб поширити наказ про евакуацію в потерпілому районі, оскільки немає засобів зв'язку), навіть маючи в розпорядженні когнітивний ресурс (повідомлення метеорологічних служб про швидке наближення урагану). Інший приклад: відсутність у певний момент або в певному місці приміщення чи необхідного програмного забезпечення для ведення переговорів з дійовими особами-конкурентами може відчутно вплинути на успіх політики інфраструктури, що є предметом суперечки (немає залу, придатного для прийому кількох сотень противників проекту будівництва доріг; незабезпеченість на такому посередницькому зібранні інформаційним супроводом, здатним швидко окреслити варіанти для ділянки дороги, що є предметом суперечки). Або ще таке: відсутність представництв центральних адміністративних органів у районах/провінціях/кварталах/ тощо чи непристосована територіальна мережа доріг можуть віддалити громадян (групу-мішень і/або кінцевих користувачів) від їхнього адміністративного органу і створити, таким чином, фізичну дистанцію, згубну для успішного закінчення переговорів між публічною політикою та реальним світом.

Усі ці приклади показують вирішальне значення майнового ресурсу дійових осіб публічної політики, з чим повністю погодилися сучасні адміністрації для напрацювання, управління та використання цього ресурсу. Вони вже давно створили специфічні підрозділи, такі як служби обробки інформації (централізовані чи децентралізовані), служби розсилання інформації, державні друкарні, господарські відділи (офісне майно), служби з будівництва адміністративних приміщень (цивільні та військові), служби спеціального телезв'язку для держави (цивільні й військові) тощо.



6.2.9. Політична підтримка, або «ресурс більшості»

Згідно з нормами правової демократичної держави будь-яка публічна політика при впровадженні або значних змінах своєї суті потребує законодавчих основ, затверджених парламентською більшістю (або народом і, в деяких випадках, кантонами – як у Швейцарії). Цей процес означає, в певний момент, підтримку політичною більшістю, якою користується група дійових осіб публічної політики і завдяки якій ці публічні дійові особи можуть домогтися, за потреби, свого визнання перед соціальними групами, що залишилися в меншості. Кожен спостерігач чи дійова особа публічної політики підтвердять, що, незважаючи на законодавчу базу, за яку парламент проголосував, публічна політика може переживати й кризові періоди, коли вона ризикує, при повторному голосуванні парламентом, втратити цю підтримку більшості. Отже, інколи трапляється невідповідність між первинним узаконенням діючого права і фактичним узаконенням.

Ресурс «політичної підтримки» стосується цього, другого, аспекту первинного узаконення і потребує в будь-який момент свого існування потенційної підтримки парламентською чи народною більшістю політики, що розглядається. Це особливо стосується періодів протистояння, для яких характерна втрата ресурсу консенсусу на рівні впровадження. Причини, що лежать в основі цієї втрати, часто непередбачувані.

Цей ресурс дає змогу зекономити кошти, або ж за його відсутності, призводить до використання і навіть, зловживання іншими ресурсами. Дійові особи публічної політики, які користуються широкою політичною підтримкою, можуть (тимчасово) обійтися без ресурсу консенсусу (приміром, коли проводилася ядерна політика у Франції в 1970-х рр.), правового ресурсу (у випадку оборонної політики), ресурсу часу (миттєве втручання, в крайньому разі, так званих надто вартісних процесів у часі) або інформаційного ресурсу (коли переконання більшості замінює скрупульозне дослідження колективної проблеми).

Всі ці заміни показують першочергову важливість ресурсу політичної підтримки, зокрема в першій фазі публічної політики, яка полягає у (пере)визначенні публічної проблеми та в ідентифікації її причин. Насправді використані символи передають, здебільшого, приховані причинні гіпотези, які політична більшість широко поділяє, не потребуючи окремих висновків. Скажімо, не треба доводити, що все екологічне – добре, все,



що зміцнює національну оборону, сприяє благополуччю країни, оскільки екологія і національний захист є незаперечними цінностями для більшості швейцарського народу.

6.2.10. Сила, або «силовий примус»

Як і монетарний ресурс, узаконений через фізичну силу примус легко зрозуміти. Він навіть є основним елементом політики в країнах з диктаторським режимом.

Не у всіх видах публічної політики використовують цей ресурс, який часто розглядають як крайній захід впливу. А між тим деякі з них опираються лишень на фізичну силу, зокрема політика безпеки чи оборони. Не слід нехтувати здатністю публічних дійових осіб фізично змусити особу чи групу-мішень змінити свою поведінку: закриття органами влади закладів, визнаних поза законом, фізичний контроль, навіть законний примус органів правопорядку у відповідь на протистояння з боку груп-мішеней чи кінцевих користувачів, якщо це примушення й узаконене правом і залежне від людського ресурсу, можуть бути концептуально від'єднані від інших ресурсів.

Однак фізична сила є ресурсом, який рідко використовують як такий. Зазвичай, його замінюють на ресурс консенсусу. Але загроза сили може бути визначальною при впровадженні деяких видів публічної політики, зокрема якщо вони спираються на правові зобов'язання. Одночасно сила може бути для груп-мішеней чи кінцевих користувачів ресурсом, що дає змогу продемонструвати глибоку незгоду (наприклад, прояв вуличного насилля) або заблокувати майновий ресурс, який є в розпорядженні іншої дійової особи (страйк перед підприємством).

Управляти ресурсом «силового примусу» дуже складно. Для цього треба заручитися підтримкою політичної більшості, за відсутністю якої він ризикує стати причиною втрати ресурсу консенсусу і до того ж – на значний період часу. Окрім того, в деяких ситуаціях, щоб використання сили виявилось ефективним, його мають підтримати засоби масової інформації. Приміром, у політиці безпеки на дорогах неможливо фізично проконтролювати всі порушення правил дорожнього руху в будь-який момент часу і в будь-якому місці. Зате розгортання сил жандармерії та поліції для посилення контролю під час великих святкувань у Франції відчутно впливає, якщо про це автомобілістів повідомляють через засоби масової інформації.



Ці різні ресурси нерівномірно розподіляються між дійовими особами, які беруть участь на різних етапах циклу публічної політики, хоча вони залишаються доступними для всіх у більшості випадків, оскільки мають статус публічного майна. Скажімо, навіть якщо а ргіогі «правовий» ресурс належить, в першу чергу, до ресурсів політико-адміністративних дійових осіб, право на доступ до правосуддя, яке можуть надати приватній дійовій особі (через закони, що регулюють адміністративний процес, або ж правоохоронні органи), буде для такої приватної особи також ресурсом правового характеру.





7. Менеджмент (розподіл) ресурсів

Саме на поведженні з ресурсами та управлінні ними ґрунтується зв'язок між аналізом та управлінням публічною політикою і публічним менеджментом. Кожен з ресурсів має власні закони, які визначають його розроблення, відтворення й використання. Сьогодні існують дисциплінарні знання, відносно розвинуті в галузях менеджменту персоналом («управління людськими ресурсами»), коштами («публічні фінанси»), організаціями («соціологія організацій», «менеджмент організацій») та інформацією («управління комунікацією»).

Те саме спостерігаємо і в управлінні правовим ресурсом («юриспруденція» – законотворча техніка), хоча, як нашу думку, справжньої галузі «правового менеджменту» ще не існує. Управління консенсусом, або «соціальний інженірінг», який потрібний для розумного управління конфліктами, на сьогодні перебуває в процесі становлення. Ця дисципліна, починаючи з римського права, майже безперервно удосконалювалася в правовій процедурі, однак у сучасному політичному та адміністративному процесі вона відносно слабо розвинута (випадки «посередництва», «дольової оцінки» і т. ін.). Зі свого боку, менеджмент «часовим» ресурсом знайшов своє чітке впровадження (логістику), хоча це не створило справжньої «дисципліни». На нашу думку, будь-який аналітик публічної політики, і практики також, мав би визнати менеджерські особливості розроблення і сталого управління всіма ресурсами діяльності держави.

Відповідно до постулатів концепції сталого розвитку, яка взявши початок з політики охорони довкілля з часом поширюється на будь-який рідкісний ресурс – публічний чи приватний, природній чи штучний, – цей ресурс має використовуватися раціонально і довготривало. Реалізація названих положень матиме важливі наслідки для всього публічного сектора, оскільки, виявляється, ми неправильно та в короткостроковій перспективі управляємо нашими публічними ресурсами, до того ж зловживаючи ними і нехтуючи принципами сталого розвитку.

То чи не зловживаємо ми «часовим» ресурсом у наших суспільствах та органах управління, які намагаються прискорити темпи розроблення так, щоб ніхто не зміг дозволити собі такої розкоші, як вільний час на роздуми? Чи ми насправді стало управляємо «правовим» ресурсом, коли все частіше нав'язуємо людям думку про те, що правильне й дозволене сьогодні буде



хибним і забороненим завтра? Чи видача інформації, яка все ще залишається надмірною та все менше повною, відповідає в ідеалі сталому управлінню цим ресурсом? Чи не утискаємо ми людський ресурс, коли ставимо все вищі вимоги перед персоналом публічного сектора, не надаючи йому відповідних можливостей для своєї освіти та підвищення кваліфікації? І як із цих позицій оцінити стан справ з ресурсом «консенсусу», якщо його прискорене і непродумане розроблення призводить до результатів, які в очах громадян не мають ні змісту, ні легітимності?

7.1. Від управління ресурсами до менеджменту публічної політики

Не викликає сумнівів, що управління публічними ресурсами спочатку має здійснюватися на базі знань, методів та норм, властивих кожному з них. Скажімо, щоб управляти публічними фінансами, потрібні знання з аналітичного бухгалтерського обліку, а також розуміння його процесу. Не можна управляти людськими ресурсами, не знаючи психології мотивації людини, і т. ін.

Однак це бачення неповне і містить два ризики.

Перший полягає у відокремленні кожного з задіяних ресурсів від свого контексту та від кінцевої мети, спрямованої на реалізацію публічної політики. Підхід, який спричинює взаємоізоляцію ресурсів, дуже ризикує відокремити їх від продуктів публічної політики, і, в підсумку, асимілювати до типового приватного управління, не враховуючи публічного характеру (а отже і особливостей) політики, до якої вони належать. Це призводить до перекручень: якщо розроблення, відтворення й використання публічних ресурсів зобов'язане підпорядковуватися вимогам щодо якості кінцевого продукту, то мають бути дотримуваними й вимоги демократичного та соціального права, які встановлює держава (прозорість, політична відповідальність, рівність у доступі, справедливість і т. ін.), які не можна порівняти з вимогами щодо ресурсів приватної чи корпоративної (асоціативної) політики.

Другий ризик стосується того, що відокремлений менеджмент «ресурс через ресурс» несе в собі початок внутрішніх порушень у різних видах публічної політики. Насправді, цей підхід може призвести до використання ресурсів з метою, відмінною від мети політики, що розглядається: у цьому випадку дійові особи повинні зосередити свої зусилля на розподілі певного виду ресурсів, сприятливого для їхніх прихильників, а не на ви-



користанні всіх наявних ресурсів залежно від цілей публічної політики, яка розглядається. Завдання субстанційної публічної політики як такої (що, за винятком фінансової та економічної політик, ніколи не полягатиме у простому розподілі ресурсів, зокрема, фінансових), стануть другорядними по відношенню до головного завдання з надання ресурсів деяким дійовим особам.

Як показують результати досліджень з упровадження, ресурси публічної політики частково замінні. Насправді ми часто стикаємося з ситуацією, коли дійові особи, не маючи чіткої правової бази, погоджуються з рішенням замінити, хоч і частково, ресурс «права» ресурсом «консенсусу». В інших випадках противники відмовляються подати скаргу (використавши правовий ресурс), здатну відчутно сповільнити процес прийняття рішення, в обмін на зміну проекту (часовий ресурс), на фінансову компенсацію (монетарний ресурс) або на компенсацію натурою (майновий ресурс).

Ця констатація є додатковим доказом універсальності підходу, на якому ґрунтується справжній менеджмент публічної політики. Його суть – стратегічне, вміле та економне поєднання різних публічних ресурсів для отримання продукту, здатного розв'язати визначену колективну проблему. При цьому публічні дійові особи мають враховувати вимоги сталого управління, притаманні кожному з виділених вище ресурсів. Насправді це завдання, яке можна назвати «менеджментом публічної політики», мусить зважати на обмеженість забезпечення ресурсами, визначене (принаймні частково) законодавчим органом. Отож на диво не слід сподіватися: ці ресурси не можуть збільшуватися за бажанням, навіть якщо вони знаходяться в руках найкращих управлінців. Однак досвід показує, що маючи однакові початкові дотації, одним вдається повністю досягти визначених цілей, а в інших упровадження публічної політики зазнає краху. І різниця часто полягає в досить тонкому поєднанні звичайних ресурсів з «чутливими» ресурсами, якими, здебільшого, є ресурси часу, консенсусу та організації – які все ще мало визнані як ресурси. Такий менеджмент передбачає: контроль і чіткий аналіз розвитку колективної проблеми, яка розв'язується; оцінювання результатів й наслідків, спричинених політико-адміністративною діяльністю, стратегічною здатністю поєднувати і використовувати наявні ресурси, а також стале управління кожним із задіяних ресурсів.



Насамкінець підкреслимо, що подана тут ресурсна концепція допомагає чітко розрізнити ресурси дійових осіб, способи дій (або інструментарій, “policy tools”), що використовують у публічній політиці, та розроблені нею продукти (або outputs). Отож:

- ресурси – це сукупність первинних матеріалів, за допомогою яких публічні та приватні дійові особи організують свою діяльність;
- способи дій є конкретним результатом поєднаного використання ресурсів відповідно до способів втручання (регуляторний, стимулюючий, спосіб переконання, договірний або рефлексивний). Інструменти втручання залежать від стратегічної мети, переслідуваної публічною політикою, та часових і просторових пріоритетів. Вибір способів втручання (що містяться в політико-адміністративній програмі) призводить до потреби надати перевагу тому чи іншому наявному ресурсу. Саме тому регуляторний спосіб використовує радше правовий ресурс, стимулюючий частіше звертатиметься до монетарного ресурсу, а спосіб переконання віддасть перевагу когнітивному та майновому ресурсу. Але спосіб публічного втручання повністю не визначає якісного складу та поєднання відповідних ресурсів. Ось чому регуляторний спосіб можна поєднувати з досить значним використанням майнового ресурсу (пояснення причини заборони пересування; передача наказу про евакуацію – у кризовій ситуації – за допомогою інформаційних носіїв, газет чи телебачення і т. ін.). Так само з іншими видами втручання, ефективність яких залежить від комбінації використаних ресурсів;
- акти застосування (outputs), напрацьовані публічною політикою, – це матеріальний та нематеріальний результат використання ресурсів взаємодії адміністративного органу і громадянського суспільства. Кінцевий адміністративний продукт, застосований в окремому випадку, може містити чітко розпізнаваний ресурс (наприклад, кошти, переслані селянину як пряма оплата; застосоване право, а отже, право, «повторене» в дозволі на будівництво, або інформація, передана в зверненні про охорону здоров'я державою).



Додаток 1



ЗАКОН УКРАЇНИ

Про державні цільові програми

(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 25, ст.352)

Цей Закон визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення та види державних цільових програм

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми) – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Стаття 2. Мета і основні умови розроблення державних цільових програм

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.



Державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов:

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відповідності мети програми пріоритетним напрямам державної політики;
- необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв; наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Стаття 3. Класифікація державних цільових програм

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;



- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.

Стаття 4. Державні цільові програми в системі планування та прогнозування економічного і соціального розвитку України

Заходи, завдання та показники державних цільових програм:

- включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік;
- враховуються під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України та разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Розділ II

РОЗРОБЛЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ

Стаття 5. Основні стадії розроблення та виконання державної цільової програми



Основними стадіями розроблення та виконання державної цільової програми є:

- ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
- розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; державна експертиза проекту програми;
- погодження та затвердження програми;
- проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів;
- підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Порядок розроблення та виконання державних цільових програм (106-2007-п) затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 6. Ініціювання розроблення державної цільової програми та громадське обговорення концепції програми

Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми.

Концепція державної цільової програми розробляється з метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми.

Проект концепції державної цільової програми повинен містити:



- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
- аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми;
- визначення мети програми;
- визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта;
- визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми;
- оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності;
- оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Проект концепції державної цільової програми публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення.

Ініціатор розроблення державної цільової програми подає Кабінету Міністрів України погоджений із центральними органами виконавчої влади з питань економіки та європейської інтеграції, з питань фінансів і з питань праці та соціальної політики, а в разі необхідності також з іншими міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади проект концепції програми.

У разі виникнення потреби в розробленні та виконанні державної цільової програми з метою ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій концепція програми може не розроблятися.

Стаття 7. Схвалення концепції державної цільової програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми

Кабінет Міністрів України розглядає концепцію державної цільової програми та у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки її розроблення.

Стаття 8. Державний замовник державної цільової програми

Державним замовником державної цільової програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки



Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Державний замовник здійснює загальне керівництво і контроль за розробленням державної цільової програми та виконанням її заходів і завдань.

Державний замовник:

- призначає керівника державної цільової програми, основними завданнями якого є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми;
- подає пропозиції щодо внесення змін до державної цільової програми, а також припинення її виконання;
- готує щорічний звіт про результати виконання державної цільової програми та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України з метою визначення ефективності виконання програми. Строки подання державним замовником проміжних звітів визначаються нормативно-правовим актом, яким затверджено програму;
- готує заключний звіт про результати виконання програми та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Стаття 9. Розроблення проекту державної цільової програми

Проект державної цільової програми розробляється на основі схваленої концепції державним замовником або визначеним ним відповідно до законодавства розробником.

Проект державної цільової програми повинен містити: паспорт програми – стислий виклад основних даних (назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, строк виконання, обсяги та джерела фінансування);

- визначення мети програми;
- обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України;
- перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками);
- розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності;



- розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками).

Проект державної цільової програми підлягає обов'язковій державній експертизі, що проводиться відповідно до закону.

Стаття 10. Затвердження державної цільової програми

Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом.

Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 11. Виконання державної цільової програми

Державна цільова програма виконується шляхом здійснення її заходів і завдань органами державної влади, а також виконавцями, передбаченими цією програмою.

Державний замовник самостійно здійснює заходи і завдання, передбачені державною цільовою програмою, або за необхідності укладає договір (контракт) в порядку, встановленому законодавством.

Виконавцями державної цільової програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах.

Стаття 12. Внесення змін до державної цільової програми

Зміни до державної цільової програми вносяться в разі потреби та можуть передбачати: включення до затвердженої програми додаткових заходів і завдань;

- уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання програми та окремих заходів і завдань;
- виключення із затвердженої програми окремих заходів і завдань, щодо яких визнано недоцільним подальше продовження робіт.

Рішення про внесення змін до державної цільової програми приймається органом державної влади, який її затвердив.



Стаття 13. Контроль за виконанням державної цільової програми

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснюється з метою:

- забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки;
- досягнення передбачених цільових показників програми;
- забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням.

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми.

Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники.

Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади відповідно до закону.

Стаття 14. Припинення виконання державної цільової програми

Виконання державної цільової програми припиняється після закінчення встановленого строку. Державний замовник складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінету Міністрів України разом з узагальненим висновком про кінцеві результати виконання програми не пізніше ніж у тримісячний строк після закінчення встановленого строку виконання програми.

Виконання державної цільової програми припиняється достроково в разі:

- оголошення надзвичайної ситуації загальнодержавного значення, що унеможливує виконання програми;
- припинення фінансування заходів і завдань програми – за спільним поданням державного замовника, центральних органів виконавчої влади з питань економіки та європейської інтеграції, з питань фінансів;
- втрати актуальності головної мети програми – за спільним поданням державного замовника, центральних органів вико-



навчої влади з питань економіки та європейської інтеграції, з питань фінансів, з питань праці та соціальної політики, з питань освіти і науки (щодо наукових та науково-технічних програм).

Рішення про дострокове припинення виконання загальнодержавних програм приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

Рішення про дострокове припинення виконання інших державних цільових програм приймається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 15. Джерела фінансування державної цільової програми

Розроблення та виконання державної цільової програми здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, передбачених законом.

Виділення бюджетних коштів на виконання заходів і завдань державної цільової програми проводиться в порядку, встановленому законом.

Розділ III

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

Стаття 16. Повноваження Верховної Ради України щодо затвердження, внесення змін та дострокового припинення державних цільових програм

Верховна Рада України відповідно до Конституції України (254к/96-ВР):

- за поданням Кабінету Міністрів України затверджує загальнодержавні програми;
- приймає рішення щодо внесення змін до затверджених нею загальнодержавних програм;
- у разі необхідності приймає рішення про дострокове припинення виконання загальнодержавних програм або про продовження строку їх виконання.

Стаття 17. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері розроблення та виконання державних цільових програм

Кабінет Міністрів України:



- розробляє і здійснює загальнодержавні програми в порядку, встановленому законом;
- схвалює концепції державних цільових програм, приймає рішення щодо розроблення проектів програм та строків їх розроблення;
- визначає державних замовників державних цільових програм;
- за поданням державних замовників затверджує державні цільові програми (за винятком загальнодержавних програм); приймає рішення щодо внесення змін до затверджених ним державних цільових програм;
- у разі необхідності приймає рішення про дострокове припинення виконання державних цільових програм, які ним затверджені, або про продовження строку виконання цих програм;
- у межах своєї компетенції здійснює контроль за виконанням державних цільових програм.

Стаття 18. Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань економіки та європейської інтеграції у сфері розроблення та виконання державних цільових програм

Центральний орган виконавчої влади з питань економіки та європейської інтеграції:

- здійснює методичне забезпечення робіт з розроблення та виконання державних цільових програм з питань своєї компетенції;
- розглядає та погоджує проекти концепцій державних цільових програм і проекти державних цільових програм;
- здійснює разом з державними замовниками за участю центральних органів виконавчої влади з питань фінансів, з питань освіти і науки (щодо наукових та науково-технічних програм) аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх виконання ресурсів;
- включає за поданням державних замовників заходи, завдання і показники затверджених державних цільових програм до відповідних розділів проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік та формує у складі цього проекту перелік державних цільових програм з визначенням усіх джерел їх фінансування;



- розглядає та погоджує пропозиції державних замовників щодо внесення змін до програм;
- здійснює щороку разом з державними замовниками, центральними органами виконавчої влади з питань фінансів, з питань праці та соціальної політики, з питань освіти і науки (щодо наукових та науково-технічних програм) аналіз стану виконання державних цільових програм та вносить Кабінету Міністрів України пропозиції щодо подальшого виконання програм або його припинення;
- на підставі отриманого заключного звіту готує разом із центральними органами виконавчої влади з питань фінансів, з питань праці та соціальної політики, з питань освіти і науки (щодо наукових та науково-технічних програм) та надсилає державному замовнику узагальнений висновок про кінцеві результати виконання програми;
- веде облік державних цільових програм і надає відповідну інформацію центральному органу виконавчої влади з питань фінансів та державним замовникам.

Стаття 19. Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань фінансів у сфері розроблення та виконання державних цільових програм

Центральний орган виконавчої влади з питань фінансів:

- бере участь у проведенні аналізу проектів державних цільових програм з метою збалансування необхідних для їх виконання фінансових ресурсів, розглядає та погоджує проекти концепцій державних цільових програм і проекти державних цільових програм;
- розглядає пропозиції державних замовників щодо виділення бюджетних коштів для розроблення та виконання державних цільових програм;
- приймає рішення про включення відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України на відповідний рік;
- формує та подає Кабінету Міністрів України разом з проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік перелік державних цільових програм із зазначенням обсягів фінансування кожної з них за рахунок бюджетних коштів;



- розглядає та погоджує пропозиції державних замовників щодо внесення змін до програм;
- бере участь у щорічному проведенні аналізу стану виконання державних цільових програм у частині використання бюджетних коштів та у підготовці пропозицій Кабінету Міністрів України щодо подальшого виконання державних цільових програм або його припинення;
- бере участь у підготовці узагальненого висновку про кінцеві результати виконання державних цільових програм у частині оцінки використання бюджетних коштів.

Стаття 20. Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань праці та соціальної політики у сфері розроблення та виконання державних цільових програм

Центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики:

- бере участь у проведенні аналізу проектів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків виконання програм, у тому числі їх впливу на соціальний захист населення та використання трудових ресурсів, розглядає і погоджує проекти концепцій та проекти програм;
- розглядає і погоджує пропозиції державних замовників щодо внесення змін до державних цільових програм;
- бере участь у щорічному проведенні аналізу стану виконання державних цільових програм у частині використання трудових ресурсів, визначення соціальних наслідків виконання програм та у підготовці пропозицій Кабінету Міністрів України щодо подальшого виконання програм або його припинення;
- бере участь у підготовці узагальненого висновку про кінцеві результати виконання державних цільових програм у частині оцінки соціальних наслідків виконання програми.

Стаття 21. Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань освіти і науки у сфері розроблення та виконання державних цільових програм

Центральний орган виконавчої влади з питань освіти і науки:

- здійснює методичне забезпечення робіт з розроблення та виконання державних цільових програм з питань своєї компетенції;



- забезпечує проведення державної наукової та науково-технічної експертизи проектів наукових та науково-технічних програм з метою встановлення їх відповідності пріоритетним напрямкам розвитку науки і техніки;
- вносить пропозиції щодо включення найважливіших завдань і показників наукових та науково-технічних програм до відповідних розділів проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік;
- розглядає та погоджує пропозиції державних замовників щодо внесення змін до наукових та науково-технічних програм; бере участь у щорічному проведенні аналізу стану виконання наукових та науково-технічних програм та у підготовці пропозицій Кабінету Міністрів України щодо подальшого виконання програм або його припинення;
- бере участь у підготовці узагальненого висновку про кінцеві результати виконання наукових і науково-технічних програм.

Розділ IV

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України:

- у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом подати до Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом; у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом;
- затвердити порядок розроблення та виконання державних цільових програм;
- привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

Президент України Л.КУЧМА
м. Київ, 18 березня 2004 року
N 1621-IV



Додаток 2



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 31 січня 2007 р.

№ 106 Київ

Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм { із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 266 (266-2009-п) від 25.03.2009 }

Відповідно до статті 5 Закону України “Про державні цільові програми” (1621-15) Кабінет Міністрів України

постановляє:

Затвердити Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, що додається.

Прем'єр-міністр України

В.ЯНУКОВИЧ

Інд. 18

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України

від 31 січня 2007 р. № 106

ПОРЯДОК

розроблення та виконання державних цільових програм

Загальні питання

1. Цей Порядок визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм (далі – програми).

2. Програми поділяються на загальнодержавні програми, які спрямовуються на розв'язання проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.



Ініціювання розроблення програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми

3. Ініціаторами розроблення програми (далі – ініціатор) можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

4. Ініціювання розроблення програми здійснюється за таких підстав:

- наявність проблеми, яку не можна розв'язати засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;
- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

5. Назва програми повинна бути лаконічна, відображати мету програми і містити слова “загальнодержавна” чи “державна”, “цільова”, а також “економічна”, “наукова”, “науково-технічна”, “соціальна”, “національно-культурна”, “екологічна”, “оборонна”, “правоохоронна” або “регіональна” тощо відповідно до спрямування програми.

6. Ініціатор розроблення програми готує проект концепції програми, який містить такі розділи:

- Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;



- Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом;
- Мета програми;
- Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів;
- Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми;
- Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності;
- Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

7. У розділі “Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма” чітко формулюється проблема, обґрунтовується її значущість і відповідність пріоритетам державної політики (з посиланням на документ, в якому визначено пріоритети), порівнюються основні прогностичні показники її розв'язання з відповідними показниками іноземних держав і вітчизняними офіційними статистичними даними, узятими, як правило, за період не менш як 3-5 років до початку розроблення проекту програми, а у разі їх відсутності – даними наукових досліджень, бухгалтерського обліку тощо (з посиланням на джерела інформації).

8. У розділі “Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом” подається аналіз причин виникнення проблеми, обґрунтовується неможливість її розв'язання в рамках Державної програми економічного і соціального розвитку, програм розвитку галузей економіки або регіонів, раніше прийнятих програм, а також визначаються основні заходи для розв'язання проблеми.

Обґрунтування здійснюється з урахуванням кожної з підстав, визначених пунктом 4 цього Порядку.

9. У розділі “Мета програми” чітко і стисло визначається мета програми з урахуванням напрямів соціально-економічного та тенденцій науково-технічного розвитку держави.

10. У розділі “Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів” проводиться аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми з визначенням переваг і недоліків таких варіантів, наводять-



ся приклади розв'язання подібних проблем в інших країнах (в основному в проєктах концепцій програм з наукових та науково-технічних питань).

11. У розділі “Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми” визначаються оптимальний варіант розв'язання проблеми, строки виконання програми (як правило, не більш як 5 років), виконання її завдань і заходів.

12. У розділі “Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності” визначаються показники, зокрема економічні, соціальні, екологічні, яких передбачається досягти в результаті виконання програми, та проводиться їх оцінка з урахуванням офіційних статистичних показників найближчого від початку виконання програми звітного року.

13. У розділі “Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми” дається оцінка фінансових (з обґрунтуванням обсягів фінансових ресурсів за джерелами фінансування та оцінкою реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання програми за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел), матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Під час оцінки обсягів фінансових ресурсів в обов'язковому порядку враховуються прогностичні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три роки, затверджені в установленому порядку.

Оцінка матеріально-технічних та трудових ресурсів проводиться на підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступні три роки, які подаються разом з проєктом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, інших прогностичних документів, затверджених в установленому порядку.

14. Проєкт концепції програми опубліковується ініціатором в офіційних засобах масової інформації та розміщується на його веб-сайті.

Ініціатор проводить громадське обговорення проєкту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проєкту.



Проект концепції програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, опублікуванню не підлягає.

15. Ініціатор погоджує в установленому порядку проект концепції програми з Мінфіном, Мінпраці, МОН (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Мінприроди (з екологічних питань та питань, що стосуються видів діяльності та об'єктів, які відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. №554 (554-95-п) становлять підвищену екологічну небезпеку), НАЕР (з питань енергозбереження), Держінвестицій та іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

{ Пункт 15 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ №266 (266-2009-п) від 25.03.2009 }

16. Під час погодження проекту концепції програми враховуються:

- пріоритетність проблеми;
- інноваційна спрямованість;
- обґрунтованість, комплексність та екологічна безпека програмних заходів, строк їх здійснення;
- наявність реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету;
- співвідношення фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел;
- соціально-економічна ефективність програми (рівень наближення до відповідних стандартів ЄС, підвищення конкурентоспроможності, питання енергозбереження тощо), очікувані кінцеві результати виконання програми та її вплив на соціально-економічний та культурний розвиток України.

17. Ініціатор подає проект концепції разом з висновками Мінфіну, Мінпраці, МОН, Мінприроди, НАЕР, Держінвестицій та інших заінтересованих органів виконавчої влади для погодження і складення узагальненого висновку до Мінекономіки.

18. Після отримання узагальненого висновку Мінекономіки ініціатор доопрацьовує проект концепції з урахуванням зауважень і повторно надсилає його до Мінекономіки для погодження.



Прийняття рішення про розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строку її розроблення

19. Погоджений проект концепції разом з узагальненим висновком Мінекономіки, інформацією про результати громадського обговорення подається ініціатором на розгляд Кабінету Міністрів України.

20. У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розроблення проекту програми, визначає одного або кількох державних замовників, строк розроблення проекту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України.

За наявності більше ніж одного державного замовника визначається державний замовник-координатор.

21. Державними замовниками програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

22. Державний замовник призначає керівника програми, яким можуть бути керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Розроблення проекту програми

23. Проект програми розробляється державним замовником (або визначеним ним розробником) на основі схваленої концепції.

Розроблення проекту програми з наукових та науково-технічних питань здійснюється з урахуванням вимог Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” (1977-12).

24. Проект програми містить такі розділи:

- Мета програми;
- Шляхи і способи розв’язання проблеми;
- Завдання і заходи;
- Очікувані результати, ефективність програми;
- Обсяги та джерела фінансування.



25. Назва програми, відомості про державного замовника, керівника та виконавців програми, строк виконання, прогнозні обсяги та джерела фінансування подаються у паспорті програми згідно з додатком 1.

26. У розділі “Мета програми” чітко і стисло визначається мета програми, яка повинна бути тісно пов’язана з проблемою, на розв’язання якої спрямована програма.

27. У розділі “Шляхи і способи розв’язання проблеми” обґрунтовується вибір оптимального варіанта розв’язання проблеми з урахуванням переваг та недоліків альтернативних варіантів.

28. Завдання і заходи з виконання програми, спрямовані на розв’язання проблеми і досягнення мети програми, визначаються за формою згідно з додатком 2.

Перелік завдань і заходів формується відповідно до виробничо-господарських, організаційно-правових, соціально-економічних, екологічних вимог. Під час визначення завдань і заходів слід дотримуватися таких принципів:

- взаємозв’язаність;
- повнота охоплення проблеми;
- логічність викладу;
- відсутність суперечностей і повторів.

Державний замовник готує пропозиції щодо включення визначених заходів програми до відповідних бюджетних програм.

У разі коли до виконання заходів програми передбачається залучення інших (крім державного замовника) головних розпорядників бюджетних коштів, державний замовник повинен узгодити прогнозні обсяги фінансових ресурсів з такими розпорядниками бюджетних коштів.

За наявності більше ніж одного державного замовника заходи та прогнозні обсяги фінансових ресурсів для їх виконання в обов’язковому порядку узгоджуються з державним замовником-координатором.

29. У розділі “Очікувані результати, ефективність програми” подаються розрахунки кількісних та якісних показників (економічні, соціальні, екологічні, наукові тощо), яких передбачається досягти в результаті виконання програми з обґрунтуванням їх



ефективності. Розраховані показники подаються за формою згідно з додатком 3.

Методика оцінки ефективності виконання програми розробляється державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.

30. У розділі “Обсяги та джерела фінансування” подаються детальні розрахунки необхідних прогнозних обсягів фінансування заходів програми з різних джерел з розподілом за роками.

Окремо визначаються прогнозні обсяги фінансування, спрямовані на капітальні вкладення, інноваційну діяльність (дослідження і розробки).

наукові дослідження та розробки, а також інші джерела фінансування (власні кошти виконавця, гранти, залучені кредити та інші кошти).

Дається обґрунтування реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету (з урахуванням прогнозних показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні роки), місцевих бюджетів та інших джерел.

31. Контроль за розробленням проекту програми здійснюється державним замовником і керівником програми.

Державна експертиза проекту програми

32. Державний замовник програми організовує проведення державної експертизи (наукової, науково-технічної, екологічної, інвестиційної, санітарно-епідеміологічної, експертизи земельно-порядної документації тощо) проекту програми на його відповідність критеріям, визначеним законодавчими актами, що регламентують проведення такої експертизи, та подає відповідні документи.

У разі коли в проекті програми передбачається фінансування видатків для проведення фундаментальних досліджень за рахунок коштів державного бюджету, необхідно подати висновок експертної ради при Національній академії наук про доцільність їх проведення.

Погодження та затвердження Програми

33. Державний замовник доопрацьовує і погоджує проект програми згідно з пунктами 15-18 цього Порядку.



34. Проект державної цільової програми разом з висновками державної експертизи і Мінекономіки та проектом постанови Кабінету Міністрів України державний замовник подає до Кабінету Міністрів України для затвердження.

Текст проекту постанови Кабінету Міністрів України повинен містити пункти щодо:

- затвердження програми;
- включення Мінекономіки за поданням державного замовника завдань, заходів та показників програми до відповідних розділів проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік;
- врахування Мінфіном визначених державним замовником обсягів бюджетних коштів для виконання завдань і заходів програми у відповідних бюджетних програмах під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік виходячи з можливостей державного бюджету;
- строку подання проміжних звітів про результати виконання програми (у разі потреби).

35. Проект Загальнодержавної цільової програми після схвалення Кабінетом Міністрів України разом з проектом закону про її затвердження подається в установленому порядку до Верховної Ради України.

Організація виконання завдань і заходів програми

36. Відповідальність за виконання програми, цільове та ефективне використання виділених для її виконання коштів несе керівник програми.

37. Виконавцями заходів програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форми власності.

38. Відбір виконавців заходів програми здійснюється відповідно до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (1490-14).

39. Для кожного заходу може бути визначено кілька виконавців.

40. У процесі виконання програми державний замовник:

- проводить моніторинг виконання завдань і заходів програми;
- подає в установленому порядку фінансову звітність;



- подає у разі потреби щороку до кінця березня Мінфіну та Мінекономіки пропозиції щодо уточнення переліку завдань і заходів на наступний бюджетний період;
- організовує розміщення на своєму веб-сайті інформації про хід виконання програми.

41. Державний замовник утворює у разі потреби координаційну раду як консультативно-дорадчий орган (для програм з наукових та науково-технічних питань – науково-технічну раду), до складу якої входять представники державного замовника, заінтересованих органів виконавчої влади, Національної та галузевих академій наук, підприємств, установ та організацій, які беруть участь у виконанні програми.

Очолює координаційну раду (науково-технічну раду) керівник програми. Склад ради затверджується державним замовником за поданням керівника програми.

42. Мінекономіки включає щороку за поданням державного замовника завдання з визначенням показників і заходів програми до відповідних розділів проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік.

Державний замовник визначає обсяги видатків на виконання завдань та заходів програми у складі бюджетних програм під час формування проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Мінфін враховує під час складання проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік обсяги видатків на виконання завдань та заходів програми у відповідних бюджетних програмах з урахуванням можливостей державного бюджету.

Контроль за виконанням програми, підготовка проміжних, щорічних та заключного звітів

43. Мінекономіки веде облік затверджених державних цільових програм та подає відповідну інформацію Мінфіну і державним замовникам. Порядок обліку програм затверджується Мінекономіки за погодженням з Мінфіном.

44. Державний замовник програми проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань і заходів програми, цільового використання коштів і готує щорічні та в разі потреби проміжні звіти про хід виконання програми.



У разі коли програма має кількох державних замовників, зазначені звіти готує державний замовник-координатор на основі звітів, що подають інші державні замовники в установлений ним строк.

45. Державний замовник програми подає Кабінетові Міністрів України і Мінекономіки щорічні звіти про результати виконання програми до 15 квітня року, що настає за звітним періодом (якщо не визначено інший строк), і проміжні – у строк, установлений актом про її затвердження.

Щорічні та проміжні звіти містять інформацію про мету програми, дату прийняття та номер нормативно-правового акта, яким її затверджено, про державних замовників та виконавців програми, строк її виконання, обсяги та джерела фінансування з визначенням конкретних бюджетних програм (код, назва бюджетної програми), в рамках яких фактично здійснювалося фінансування, а також результати виконання завдань і заходів, визначених програмою, за звітний період, оцінку ефективності та пропозиції щодо подальшого її виконання.

46. Мінекономіки разом з державними замовниками, Мінфіном, Мінпраці, МОН, Мінприроди, НАЕР, Держінвестицій проводить аналіз стану виконання програми на основі поданих державним замовником щорічних та проміжних звітів.

47. Мінекономіки подає до 1 травня року, що настає за звітним періодом, Кабінетові Міністрів України узагальнену інформацію про хід виконання програми разом із пропозиціями щодо подальшого їх виконання.

48. Після закінчення встановленого строку виконання програми державний замовник не пізніше ніж у тримісячний строк складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінетові Міністрів України разом з узагальненим висновком про результати виконання програми, підготовленим Мінекономіки разом з Мінфіном, Мінпраці, МОН, Мінприроди, НАЕР, Держінвестицій.

Заключний звіт повинен містити основні дані про програму, її мету та результати досягнення мети, інформацію про фактичні обсяги та джерела фінансування програми, виконання завдань і заходів, оцінку ефективності виконання програми.

49. Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюється відповідно до законодавства.



50. Державний замовник програми організовує опублікування заключного звіту про результати виконання програми, крім звіту про результати виконання програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, в офіційних засобах масової інформації та розміщує його на своєму веб-сайті.

**ПАСПОРТ**

(найменування Державної цільової програми)

1. Концепція Програми схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від _____ 20__ р. №_____.

2. Програма затверджена:

Законом України від _____ 20__ р. №_____,
постановою Кабінету Міністрів України від _____ 20__ р.
N_____.

3. Державний замовник-координатор _____

4. Державні замовники _____

5. Керівник Програми _____
(посада)

6. Виконавці заходів Програми _____

7. Строк виконання _____

8. Прогнозні обсяги та джерела фінансування

Джерела фінансування	Обсяг фінансування	У тому числі за роками				
		20__	20__	20__	20__	20__
<i>Державний бюджет</i>						
<i>Місцеві бюджети</i>						
<i>Інші джерела</i>						
<i>Усього</i>						

Керівник Програми _____

(підпис)

(ініціали та прізвище)

М.П.

ЗАВДАННЯ І ЗАХОДИ

звиконання

(найменування Державної цільової програми)

Найменування завдання	Найменування показника	Значення показника			Найменування заходу	Джерела фінансування (державний, місцевий, бюджет, інші)	Прогнозний обсяг фінансових ресурсів для виконання завдань, млн. грн.	У тому числі за роками		
		Усього	20__	20__				20__	20__	20__





Приклад заповнення

Найменування завдання	Найменування показника	Значення показника			Найменування заходу	Головний розподілок бюджетних коштів	Джерела фінансування (державний, місцевий, бюджет, інші)	Прогнозний обсяг фінансових ресурсів для виконання завдань, млн. грн.	У тому числі за роками		
		Усього	За роками						20__	20__	20__
			20__	20__							
1. Знизити рівень материнської смертності (на 100 тис. дітей, народжених живими)	рівень материнської смертності (на 100 тис. дітей, народжених живими)	16,8	16,1	15,4	МОЗ	державний бюджет	84	28	28	28	
					Рада Міністрів Автономної Республіки Крим	бюджет номінольної Республіки Крим	60	20	20	20	
					Київська міська державна адміністрація	міський бюджет	51	17	17	17	
					Севастопольська міська державна адміністрація	міський бюджет	45	15	15	15	
					Запорізька обласна державна адміністрація	обласний бюджет	21	7	7	7	
					Разом		261	87	87	87	



3) без-оплат-не забез-печення контр-ацепти-вами жінок з тяжки-ми захворю-ван-нями, внаслідок яких вагітність та пологи загрожу-ють їх життю	МОЗ	держ. бюджет	6	2	2	2
	Рада міністрів АР Крим	бюджет АР Крим	1,2	0,4	0,4	0,4
	Київська міська держ-адміністра-ція	міський бюджет	1,5	0,5	0,5	0,5
Севасто-польська міська держ-адміністра-ція		міський бюджет	0,6	0,2	0,2	0,2
Разом			9,3	3,1	3,1	3,1
В тому числі		дер-жавний бюджет	6	2	2	2
		місцеві бюджети	3,3	1,1	1,1	1,1
Разом за завданням 1			275,4	91,8	91,8	91,8
В тому числі		держ. бюджет	91,5	30,5	30,5	30,5
		місцеві бюджети	183,9	61,3	61,3	61,3



2. Знизити рівень анемії серед вагітних	рівень анемії серед вагітних (на 100 вагітних)	9,6	9,2	8,8	1) забезпечення закупівлі препаратів для лікування тяжких форм анемії у вагітних	МОЗ	держ-жавний бюджет	102	34	34	34
						Рада міністрів Автономної Республіки Крим	бюджет Автономної Республіки Крим	51	17	17	17
						Київська міська держадміністрація	міський бюджет	51	17	17	17
						Севастопольська міська держадміністрація	міський бюджет	9	3	3	3
					Разом			213	71,0	71,0	71,0
					У тому числі			102	34	34	34
							держ. бюджет	102	34	34	34
							місцеві бюджети	111	37,0	37,0	37,0
Разом за завданням 2								213	71,0	71,0	71,0
							держ. бюджет	102	34	34	34
							місцеві бюджети	111	37,0	37,0	37,0
РАЗОМ ЗА ПРОГРАМОЮ								488,4	162,8	162,8	162,8



у тому числі	МОЗ	держ. бюджет	193,5	64,5	64,5	64,5
		місцеві бюджети	294,9	98,3	98,3	98,3
	Рада міністрів Автономної Республіки Крим Київська міська державна адміністрація Севастопольська міська державна адміністрація Запорізька обласна державна адміністрація Богуславська районна державна адміністрація	державні бюджети	193,5	64,5	64,5	64,5
		бюджет Автономної Республіки Крим	113,4	37,8	37,8	37,8
		Київська міська державна адміністрація	104,4	34,8	34,8	34,8
		Севастопольська міська державна адміністрація	55,5	18,5	18,5	18,5
		Запорізька обласна державна адміністрація	21	7	7	7
		Богуславська районна державна адміністрація	0,6	0,2	0,2	0,2
		обласний бюджет				
		районний бюджет				

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

виконання _____
 (найменування Державної цільової програми)

Найменування завдання	Найменування показників виконання завдання	Одиниця виміру	Значення показників					
			усього	У тому числі за роками				
				20__	20__	20__	20__	20__
	економічні							
	соціальні							
	екологічні							
	інші							



Додаток 3

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства економіки України
04.12.2006 № 367

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо порядку розроблення регіональних цільових програм,
моніторингу та звітності про їх виконання

I. Загальні положення

1. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання (далі – Методичні рекомендації) підготовлено з метою встановлення єдиного порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання.

2. Регіональні цільові програми готуються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України “Про державні цільові програми”.

3. Регіональна цільова програма (далі – програма) – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

Програма вважається комплексною, якщо вона об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету.

Регіон – це суб'єкт системи адміністративно-територіального устрою – Автономна Республіка Крим, область, міста Київ та Севастополь.



4. Ініціатором розроблення програм може бути місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування.

5. Підставою для розроблення програми є:

існування проблеми на рівні регіону, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку регіону.

6. Заходи програми, що розробляється, не повинні дублювати заходи інших регіональних програм.

II. Порядок розроблення регіональних цільових програм, організація та звітність про їх виконання

Основними стадіями розроблення та виконання програми є: ініціювання розроблення регіональної цільової програми;

підготовка проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також головних виконавців;

здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми, визначення головного розпорядника коштів;

затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону;

організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням;

здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми.

1. Ініціювання розроблення регіональної цільової програми

1.1. У разі коли ініціатором розроблення програми є структурний підрозділ місцевого органу виконавчої влади, він готує пропозиції щодо наявності підстав для розроблення програми, які зазначені в пункті 5 розділу I Методичних рекомендацій, та подає



їх місцевому органу виконавчої влади для підготовки висновків про доцільність розроблення проекту програми та можливість виконання її заходів за рахунок коштів місцевого бюджету.

Якщо ініціатором розроблення програми є орган місцевого самоврядування, він подає пропозиції щодо наявності підстав для розроблення програми, які зазначені в пункті 5 розділу I Методичних рекомендацій, місцевому органу виконавчої влади для підготовки відповідних висновків.

1.2. У разі отримання позитивного висновку готується проект розпорядчого документа місцевого органу виконавчої влади (розпорядження, протокольне доручення, спільне рішення) про підготовку проекту програми, в якому визначаються розробник, відповідальний виконавець та строк підготовки.

Підготовлений проект розпорядчого документа разом із висновками подається на підпис голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

1.3. Виданий розпорядчий документ є підставою для підготовки проекту програми.

Відповідальним виконавцем програми може бути тільки юридична особа.

2. Підготовка проекту програми

2.1. Підготовка проекту програми здійснюється місцевим органом виконавчої влади самостійно або спільно із заінтересованими науковими організаціями, підприємствами, установами, які зацікавлені у прийнятті та реалізації програми. Для забезпечення підготовки проекту програми можуть утворюватися групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо.

2.2. Проект програми повинен містити такі розділи:

- паспорт програми;
- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
- визначення мети програми;
- обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування; строки та етапи виконання програми;



- перелік завдань і заходів програми та результативні показники;
- напрями діяльності та заходи програми;
- координація та контроль за ходом виконання програми.

2.2.1. Паспорт програми

Зазначений розділ готується за формою згідно з додатком 1 до Методичних рекомендацій і містить у стислому вигляді загальну характеристику програми (назва, рішення про розроблення, відомості про розробника та перелік співрозробників програми, відповідальний виконавець програми та інші співвионавці, строк виконання, обсяги та джерела фінансування).

2.2.2. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма

Розділ повинен містити чітко сформульоване визначення проблеми та обов'язкове обґрунтування щодо віднесення її до найважливіших із використанням офіційних статистичних даних не менше ніж за 5 останніх років (із посиланням на джерела інформації), обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету. Визначення проблеми є основою для формулювання мети та всіх інших розділів програми.

2.2.3. Визначення мети програми

Мета програми поєднує комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку регіону, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць. Сформульоване визначення мети програми повинно мати логічний зв'язок із її назвою.

2.2.4. Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування; строки та етапи виконання програми

У цьому розділі зазначаються шляхи, методи і засоби розв'язання проблеми галузі або території, строки та етапи виконання програми.

Програма вважається довгостроковою, якщо строк її виконання розрахований на 5 і більше років. У такому разі виконання програми поділяється на етапи.



2.2.5. Перелік завдань, заходів програми та результативні показники

У розділі визначається система програмних завдань, заходів і показників, виконання яких дасть змогу досягти реалізації мети програми та усунути причини виникнення проблеми.

Завдання програми – це конкретні напрями та заходи, які планується здійснити протягом певного періоду і які повинні забезпечити досягнення цілей програми.

Результативні показники програми – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання програми (у цілому і за етапами) та підтверджуються формами державних статистичних спостережень, бухгалтерською та іншою звітністю і на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів на виконання програми, аналіз досягнутих результатів та витрат.

Розробник програми визначає показники, за якими комплексно і всебічно можна здійснювати оцінку її виконання. Система вибраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін.

Результативні показники наводяться диференційовано з розбивкою за роками. У разі коли програма виконується не за один етап, результативні показники другого та третього етапів можуть визначатися без розбивки за роками.

Результативні показники поділяються на такі групи:

- показники витрат (ресурсне забезпечення програми) визначають обсяги і структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми. У зазначеному розділі вказуються орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання програми в цілому та диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування. Розрахунок фінансових витрат супроводжується економічним обґрунтуванням. Група показників витрат на виконання програми складається за формою згідно з додатком 2 до Методичних рекомендацій. Розробник програми у разі потреби складає додаткову розшифровку розрахунку витрат, яка також додається до програми;



- показники продукту – це, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання програми, які використовуються для оцінки досягнення цілей програми;
- показники ефективності визначаються як співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) і оцінюють їх за результатами досягнення ними своєї мети або виконання завдання.

2.2.6. Напрями діяльності та заходи програми

Напрями діяльності програми – це конкретні дії, спрямовані на виконання завдань програми, з визначенням шляхів витрачання коштів місцевих бюджетів та не заборонених законодавством позабюджетних коштів.

Напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям відповідального виконавця програми.

Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію програми в межах коштів, виділених на цю мету.

У цьому розділі наводяться дані щодо напрямів діяльності програми, в тому числі заходи, строки виконання заходів (у цілому і поетапно) та їх виконавці, обсяги та джерела фінансування з розбивкою за роками, очікуваний результат від виконання конкретного заходу.

Напрями та перелік завдань і заходів програми формуються згідно з додатком 3 до Методичних рекомендацій, у якому визначаються джерела фінансування кожного із заходів, виконавці і який у разі потреби може бути доповнений розробником програми додатковими даними.

2.2.7. Координація та контроль за ходом виконання програми

У цьому розділі зазначається орган, який здійснює координацію дій між виконавцями програми та контролює її виконання, визначає порядок взаємного інформування (із зазначенням конкретних строків), звітування тощо.



3. Порядок проходження експертизи, погодження та затвердження програми

3.1. Експертиза визначення результативних показників, реальності та доцільності заходів, включених до підготовленого проекту програми, здійснюється структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади з економічних та фінансових питань. До проведення експертизи можуть залучатися фахівці інших заінтересованих структурних підрозділів місцевого органу виконавчої влади, науковці.

Кожен з учасників експертизи надає у визначений строк висновок, у якому за наявності викладаються зауваження до проекту програми. У разі наявності зауважень проект програми допрацьовується.

З метою широкого обговорення проект програми може розміщуватися на зовнішньому сайті місцевого органу виконавчої влади, а в місцевій пресі – публікуватися інформаційні матеріали про проект програми.

3.2. Після отримання позитивного висновку проект програми надається органу місцевого самоврядування для розгляду на сесії органу місцевого самоврядування.

Проект рішення органу місцевого самоврядування про затвердження програми готує розробник. У проекті рішення обов'язково вказуються обсяг фінансування програми, строк її виконання, головний розпорядник коштів та відповідальний виконавець програми, строки та періодичність звітування про хід виконання програми на сесіях органу місцевого самоврядування тощо.

У разі фінансування комплексних програм за декількома кодами функціональної класифікації видатків бюджету за кожним кодом визначається головний розпорядник коштів.

4. Затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програм до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону

4.1. Після затвердження органом місцевого самоврядування програми головний розпорядник коштів надає структурному підрозділу з фінансових питань місцевого органу виконавчої влади бюджетні запити щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.



4.2. Структурний підрозділ з питань фінансів місцевого органу виконавчої влади аналізує подані бюджетні запити відповідно до реальних можливостей місцевого бюджету і після узгодження із структурним підрозділом з питань економіки місцевого органу виконавчої влади включає пропозиції до проекту місцевого бюджету на наступний рік.

4.3. Перелік програм, які фінансуються із залученням коштів місцевого бюджету, включається окремим додатком до щорічної програми соціально-економічного розвитку регіону.

4.4. Фінансування програми здійснюється виключно за умови затвердження бюджетних призначень на її виконання рішенням органу місцевого самоврядування про місцевий бюджет на відповідний рік (рішенням про внесення змін до місцевого бюджету на відповідний рік) згідно з розписом місцевого бюджету.

5. Організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням

5.1. Виконання програми здійснюється шляхом реалізації її заходів і завдань виконавцями, зазначеними у цій програмі.

5.2. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми здійснює відповідальний виконавець, а за цільовим та ефективним використанням коштів – головний розпорядник коштів.

6. Здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми

6.1. Відповідальний виконавець програми раз на рік готує та подає структурному підрозділу з економічних питань місцевого органу виконавчої влади узагальнену інформацію про стан її виконання.

Інформація повинна містити дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування програми, виконання результативних показників у динаміці з початку дії програми згідно з додатком 4 до Методичних рекомендацій та пояснювальну записку про роботу співвиконавців програми щодо її виконання, у разі невиконання – обґрунтування причин невиконання.

Зазначена інформація використовується для аналізу ефективності виконання програми та надання пропозицій щодо доцільності продовження її фінансування та виконання.



Структурний підрозділ з економічних питань місцевого органу виконавчої влади здійснює узагальнення звітів відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання регіональних програм, проводить аналіз вказаних звітів та включає його результати до щорічного звіту про виконання програми соціально-економічного розвитку регіону.

6.2. Відповідальний виконавець програми щороку здійснює обґрунтовану оцінку результатів виконання програми та у разі потреби розробляє пропозиції щодо доцільності продовження тих чи інших заходів, включення додаткових заходів і завдань, уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання програми та окремих заходів і завдань тощо.

Відповідальний виконавець довгострокової програми після завершення відповідного етапу її дії готує пропозиції щодо уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, строків виконання програми та окремих заходів і завдань тощо на наступний етап програми.

У разі необхідності внесення змін до програми проект змін до неї з уточненими показниками і заходами проходить експертизу, погоджується та затверджується відповідно до пункту 3 розділу II Методичних рекомендацій.

6.3. Щороку в строки, визначені рішенням органу місцевого самоврядування, інформація відповідального виконавця про хід виконання програми та ефективність реалізації її заходів заслуховується на сесіях органу місцевого самоврядування.

За ініціативою органу місцевого самоврядування, місцевого органу виконавчої влади або відповідального виконавця (головного розпорядника коштів) програми розгляд проміжного звіту про хід виконання програми, ефективність реалізації її завдань і заходів, досягнення проміжних цілей та ефективність використання коштів може розглядатися на сесіях органу місцевого самоврядування протягом року в разі виникнення потреби.

6.4. Виконання програми припиняється після закінчення встановленого строку, після чого відповідальний виконавець програми складає заключний звіт про результати її виконання та подає його на розгляд сесії органу місцевого самоврядування разом із пояснювальною запискою про кінцеві результати



виконання програми не пізніше ніж у двомісячний строк після закінчення встановленого строку її виконання.

Пояснювальна записка до заключного звіту містить таку інформацію: досягнення мети програми, рівня виконання запланованих результативних показників, дані про роботу учасників бюджетної програми з її виконання з обґрунтуванням причин невиконання або недосягнення очікуваних результатів.

6.5. У разі необхідності відповідальний виконавець публікує основні досягнуті результати реалізації програми у місцевій пресі.

6.6. Дострокове припинення виконання програми відбувається у разі втрати актуальності основної її мети за спільним поданням відповідального виконавця програми, структурних підрозділів з питань економіки та з питань фінансів місцевого органу виконавчої влади.

Рішення про дострокове припинення програми приймає орган місцевого самоврядування.

Директор департаменту
регіонального розвитку

О. Нижник



Додаток 1
до Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення
та виконання регіональних цільових програм

ПАСПОРТ
(загальна характеристика регіональної програми)

(назва програми)

1.	Ініціатор розроблення програми	
2.	Дата, номер і назва розпорядчого документа органу виконавчої влади про розроблення програми	
3.	Розробник програми	
4.	Співрозробники програми	
5.	Відповідальний виконавець програми	
6.	Учасники програми	
7.	Термін реалізації програми	
7.1.	Етапи виконання програми (для довгострокових програм)	
8.	Перелік місцевих бюджетів, які беруть участь у виконанні програми (для комплексних програм)	
9.	Загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, всього, у тому числі	
9.1.	коштів місцевого бюджету	
	коштів інших джерел	



Додаток 2

до Методичних рекомендації щодо порядку розроблення та виконання регіональних цільових програм

Ресурсне забезпечення регіональної цільової програми _____ (назва програми)
тис. гривень

	Етапи виконання програми			Усього витрат на виконання програми	
	I		II		III
	20__ рік	20__ рік	20__-20__ рр.		20__-20__ рр.
Обсяг коштів, які пропонується залучити на виконання програми					
Обсяг ресурсів, усього,					
у тому числі:					
місцевий бюджет					
районні, міські (міст обласного підпорядкування) бюджети					
бюджети сіл, селищ, міст районного підпорядкування					
кошти небюджетних джерел					

Додаток 3

до Методичних рекомендації щодо порядку розроблення та виконання регіональних цільових програм
 Напрямами діяльності та заходи регіональної цільової програми _____

(назва програми)

№ з/п	Назва напрямку діяльності (пріоритетні завдання)	Перелік заходів програми	Строк виконання заходу	Виконавці	Джерела фінансування	Орієнтовні обсяги фінансування (вартість), тис. гривень, у тому числі:	Очікуваний результат
						I етап: 200_ р.	
						200_р.	
						200_ р.	
						II етап: 200_ -20__ рр.	
						III етап: 200_ -20__ рр.	

Додаток 4

до Методичних рекомендації щодо порядку розроблення та виконання регіональних цільових програм

Інформація про виконання програми за _____ рік

1. _____
 КВКВ _____
 найменування головного розпорядника коштів програми
2. _____
 КВКВ _____
 найменування відповідального виконавця програми
3. _____
 КФКВ _____
 найменування програми, дата і номер рішення обласної ради про її затвердження

4. Напрями діяльності та заходи регіональної цільової програми

(назва програми)

№ Захід з/п	Головний виконавець та строк виконання заходу	Планові обсяги фінансування, тис. гривень				Фактичні обсяги фінансування, тис. гривень				Стан виконання заходів (результативні показники виконання програми)
		Усього		У тому числі		Усього		У тому числі		
		місцевий бюджет	районний, міський (міст обласного підпорядкування) бюджет	районний, міський (міст обласного підпорядкування) бюджет	кошти не бюджетних джерел	місцевий бюджет	районний, міський (міст обласного підпорядкування) бюджет	районний, міський (міст обласного підпорядкування) бюджет	кошти не бюджетних джерел	

етап виконання

5. Аналіз виконання за видатками в цілому за програмою:

тис. гривень

Бюджетні асигнування з урахуванням змін		Проведені видатки		Відхилення	
Усього	цільовий фонд	Усього	загальний фонд	Усього	спеціальний фонд



Рекомендована література

1. Браун Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун [пер. з англійської] — Київ: Основи, 2000. — 243 с.
2. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал; [пер. з англійської І. Дзюба]. — Київ: Основи, 1999. — 422 с.
3. Янг, Е., Куїнн, Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі/Еойн Янг і Ліза Куїнн; [пер. з англійської С. Соколик] — Київ: «К.Ш.С.», 2003. — 120 с.
4. Ведунг, Еверт. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг; [пер. з англійської В. Шульга]. — Київ: Всеуито, 2003. — 350 с. — Переклад за вид. Transaction Publishers. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), 1997. — с. 333 — 350.



ДЛЯ НОТАТОК



ДЛЯ НОТАТОК



ДЛЯ НОТАТОК



Практичний посібник

РОЗРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Автор-упорядник Анатолій Чемерис
Редактор Галина Лисиця
Дизайнери Максим Дунаєв та Сергій Шишкін

Підписано до друку 01.03.2011 року. Формат 210x148\16.
Папір крейдований. Гарнітура "Термобиндер". Друк офсетний.
Ум. друк акр.128 Обл.-вид. арк.4
Тираж 500 прим. Зам. 01032011.

Дані видавництва
ТОВ "Софія-А".
Контакти видавництва
м.Київ вул. Дегтярівська, 25