

О. А. Зубчик

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: «КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ» І «ПОЛІТИЧНИЙ ЧАС»

У статті розглянуто наукову проблему оцінювання державної політики, як систематичну оцінку якості діяльності і/або результатів виконання програми чи політики з метою вивчення її впливу, надання пропозицій щодо змінити та виправити. Автор пропонує використовувати інструментами оцінювання політики «конкурентоспроможність» та «політичний час», що підвищить якість державної політики.

Ключові слова: аналіз державної політики, оцінювання державної політики, конкурентоспроможність, політичний час, хронополітика, державна політика, ефективність.

Постановка проблеми. Оцінювання державної політики є самостійною і складною проблемою теорії державного управління. По-перше, складність полягає в тому, що в Україні відсутня єдина система визначених показників результатів діяльності суб'єктів у державному секторі, запроваджуються системи вироблені наддержавними інститутами або в межах національних систем. По-друге, в Україні відсутні загальноприйняті методики оцінювання політики. Ці обставини, очевидно, відіграють свою роль у риториках захисників урядових політик. Без системи критеріїв та інструментів оцінювання державної політики ймовірність поліпшення якості оцінювання і самої державної політики є низькою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оцінювання державних політик із наукової точки зору в Україні частіше відбувається в контексті проблеми ефективності державного управління. Підходи до оцінювання, результативність та обмеженість окремих методологій досліджується у сучасній науці (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Боллідж, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Каплан, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Тертичка, О. Ткачова, І. Шульга). У галузі науки державного управління науковій проблемі оцінювання державної політики – формі раціонального аналізу та аналізу програм приділяється мало уваги.

Мета статті. Головною метою статті є виявлення існуючих методологічних проблем, зокрема понятійного та термінологічного характеру, а

також визначення напрямів їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити методологію оцінювання та сприятиме поліпшенню якості державної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання державної політики є одним зі складників вироблення державної політики. Як вважає К. Вайс, це «систематична оцінка якості діяльності і/або результатів виконання програми або політики з метою вивчення її впливу, внесення пропозицій щодо змін та виправлень» [3, с. 25]. Таким чином, її виробники намагаються з'ясувати те, чи досягла певна політика або програма встановлених перед нею цілей, які ресурси задіяні та скільки з них витрачено, хто і що отримав у результаті її здійснення, які вона має очікувані та неочікувані наслідки для суспільства. Оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку. Дієвість процесу оцінювання політики також полягає у його систематичності. Систематичність, чіткість, об'єктивність, наукова обґрунтованість досліджень поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів, а також в оцінці співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигод. Крім того, відбувається ідентифікація нових проблем. Процес повторюється. Так, здійснюється цикл процесу вироблення державної політики. Як зазначає В. Тертичка, «оцінювання має на меті з'ясувати, чим насправді є політика, а також виявити замовників, чий рішення про те, чи брати участь у політиці (і наскільки) встанов-

люють обмеження щодо можливостей політики. Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається за сходом підвищення її раціональності й ефективності» [13, с. 8].

Оцінювання державної політики, яка є механізмом державного управління. Різноманітність вимірювань управлінської ефективності та оцінювань державної політики визначає їхню внутрішню диференціацію (організаційна, економічна, політична та ін.), а також затребуваність того чи іншого виміру і критерії оцінювання різних видів ефективності та результативності визначаються сферою потенційного застосування понять «ефективність». Особливо це справедливо щодо сфери державного управління, метою якого є досягнення артикульованого поняття загального блага. У його змісті суттєво виражений соціальний складник. У цьому зв'язку оцінювання державної політики має значне число вимірів, а саме: економічний, гуманітарний, демографічний, культурний, безпековий, інформаційний тощо.

Тут пропонується до уваги наукової спільноти два нові інструменти оцінювання – «конкурентоспроможність» і «політичний час».

1) «конкурентоспроможність». Існує низка підходів, зокрема «конкурентоспроможність національних економік і країн», що визначається численними і різноплановими факторами. Про це свідчать щорічні звіти Всесвітнього економічного форуму (The Global Competitiveness Report), який складає рейтинг країн на Індексі глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index) [15] та провідного європейського Інституту менеджменту (Швейцарія), який здійснює дослідження країн, укладаючи «Щорічний рейтинг глобальної конкурентоспроможності» (The IMD World Competitiveness Yearbook) [16].

Експерти Всесвітнього Економічного Форуму визначають конкурентоспроможність сукупністю установ, політики та факторів, що визначають рівень продуктивності економіки, яка встановлює рівень процвітання, якого може досягти економіка. Індекс конкурентоспроможності (GCI) поєднує в собі 114 показників, які фіксують поняття, що має значення для продуктивності та довгострокового процвітання. Усі вони згруповані у 12 блоків. Це інститути, інфраструктура, макроекономіка, навколишнє середовище, здоров'я та початкова освіта, вища освіта та навчання, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, розвиток фінансово-

го ринку, технологічна готовність, розмір ринку, бізнес та інновації. Ці стовпи по черзі організовані в три підіндекси: основні вимоги, підвищення ефективності, інновації, фактори. Три підіндекси отримують різну вагу в розрахунку загального індексу в залежності від стадії розвитку кожної окремої економіки, зокрема за валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) на душу населення та часткою експорту сировини. Індекс включає статистичні дані організацій міжнародного рівня (Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ), Світовий банк, спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй) та результати експертного опитування. Крім того, підходи Світового банку й МВФ, які здійснюють протягом багатьох років вивчення ефективності державного управління, використовуючи поняття «потенціал держави», що визначає здатність держави проводити і пропагувати колективні дії, а також поняття «ефективність державних інститутів», яке характеризує використання потенціалу для задоволення потреби суспільства у відповідних благах.

Домінуючим часто в оцінці ефективності державного управління виступає критерій економічної ефективності. Економічне зростання за будь-яку ціну ще досить часто є пріоритетом перед іншими зобов'язаннями суспільству. Але політична влада країн у своїй внутрішній політиці вже доходить до усвідомлення того, що повага до людей вимагає ширшого і детальнішого аналізу національних пріоритетів, що не може бути редукований до показників валового внутрішнього продукту чи інших, суто економічних показників. Усе частіше постає необхідність більш соціально-інклюзивного підходу до розуміння економічного зростання. Це означає, що таке економічне зростання мають відчути більшість членів суспільства. У цьому зв'язку, Світовий Економічний Форум розрахував і цього року представив композитний індекс, який показує становище країни на основі їх комбінованих показників – індексу інклюзивності розвитку (KPI, IDI). Цей новий глобальний індекс має більш комплексний зміст відносного стану економічного розвитку порівняно із загальноприйнятими рейтингами на основі ВВП на душу населення.

Отже, сучасні підходи вже будуються на соціальному підході, який не тільки апелює до узагальнюючого погляду на структуру суспільних відносин, але й ув'язується зі стадіями виробництва і споживання суспільного продукту. У науковій літературі останніх десятиліть отримало

розроблення поняття соціальної ефективності. Як альтернатива економічної (або механічної) ефективності, поняття соціальної ефективності в цьому контексті визначає функцію мінімізації трансакційних витрат і безпосередньо пов'язане з ефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій. Концептуалізація самого поняття «соціальна ефективність» базується на тому, що: 1) соціальна ефективність адміністрації полягає в зменшенні на макрорівні політичної невизначеності, формулюванні чітких правил гри і контролі за їх виконанням [2]; 2) соціальна ефективність тим вище, чим більший внесок суспільства в підвищення здатності держави ефективно проводити і пропагувати колективні заходи [2]; 3) ключовим способом підвищення потенціалу держави і, відповідно, соціальної ефективності (як результату використання цього потенціалу) є створення ефективно системи норм і правил, які прояснюють соціальні взаємодії і обмежують ризики.

2) «політичний час». Аналіз державної політики, публічної політики та публічного адміністрування, наприклад, освітньої політики держави, через можливості об'єкта, який досліджує хронополітика – політичний час, як висловився дослідник цієї методології Д. Горін, дозволяє поглибити розуміння «політемпоральності політичних процесів і природи «інституційних пас-ток» [5, с. 72]. Щодо концепту «хронополітика» є різноманітні погляди: вивчення неоднорідності історичного часу та зміни кон'юктур із точки зору їхнього використання для постановки та досягнення політичних цілей (див. І. Чіхарєв про В. Цимбурського) [14]; розподіл та перерозподіл соціального часу, прояв суперечності між лінійним і циклічним часом (О. Панарін) [9]; форма поєднання соціокультурного й політичного часу (І. Василенко) [4]; часовий вимір політичної діяльності в історичному часі (С. Семенов) [11]. З одного боку, обґрунтовується об'єктивність хронополітики (М. Ожеван [8], С. Дацюк і В. Грановський [6]). З іншого боку, «хроностратегією» держави, розглядається її суб'єктивний аспект (Б. Парахонський) [10] або суб'єктивний прояв – радикальна суспільна трансформація (В. Капітон) [7]. Ключовою в обґрунтуванні методології хронополітики є феноменологія політемпоральності політичних процесів – підтримки стійкості і архітектонічної рівноваги режимів функціонування інститутів (Д. Горін) [5]. Особлива увага приділяється характеристиці хронотопу інституційних режимів.

Важливо зазначити, що суттєво розширюють методологічний потенціал саме сучасні наукові розвідки, досліджуючи можливості стратегії та практики «розумної сили» у світовій політичній динаміці та у внутрішній політиці держав. У стратегіях і практиках держав (претендентів на лідерство) «розумна сила» спирається на «експертний, дипломатичний, науково-освітній, інноваційно-технологічний, військовий і дискурсивний ресурси. І в кожному різновиді ресурсного стратегічного потенціалу закладені більш конкретні стратегічні інструменти» (О. Столетов) [12, с. 96]. Наголошується на питаннях інституціоналізації хронополітики – самостійної галузі сучасної науки, її розвитку, а наукова значимість і актуальність зумовлюються динамізмом сучасного політичного процесу, масштабністю політичних трансформацій, соціальних і середовищних змін, які потребують нових комплексних дослідницьких програм і системних політико-управлінських підходів (І. Чіхарєв) [14].

Теоретичні конструкти хронополітики, зокрема концепт «політичний час», істотно збагачують як сферу знання у галузі державного управління, так і вітчизняну науку, «уможли-влюючи та інтенсифікуючи подальше теоретичне осмислення політичної динаміки, даючи теоретично-методологічний базис для розгор-тання прикладних досліджень у різних сферах політичного життя, розширення меж поля досліджень політичної динаміки в сучасній політичній науці» [1, с. 9].

Отже, дійсно варто наголосити на тому, що основна функція хронополітики полягає в тому, що вона розробляє загальнометодологічні підходи, інструменти та стиль аналізу, поглиблюючи і розширюючи його зону, оскільки політика розглядається в контексті більш широких змістів. Хронополітика досліджує питання про роль держави, політичну структуру, політичні суб'єкти, часові умови прийняття політичних та управлінських рішень, які обговорюються в контексті хронополітичного вивчення історичних форм політичної організації. Вона функціонально і конструктивно доповнює понятійно-категоріальний апарат сучасної науки, збільшуючи можливості й такої галузі знань, як «Державне управління» та «Публічне управління та адміністрування» щодо аналізу політики.

Основні поняття, які використовуються дослідниками сьогодні для цілісної характеристики політичних процесів, пов'язані з «внутрішньосистемним» розумінням політичної

мінливості, розглядають політичний процес, як режим функціонування певної системи, а зміну – як зміну її станів. У цьому контексті методологія хронополітики дозволяє дещо по-іншому аналізувати принципи та цілі державної політики, які вирізняються найбільшою статичністю. Їх зміна, як правило, є наслідком зміни політичного курсу. Дії держави щодо досягнення декларованих цілей повинні змінюватися досить динамічно, адекватно реагуючи на ці різні чинники.

Тож, оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження прийнятого рішення в життя. А також це встановлення меж дієвості державної політики. «Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається як засіб підвищення її раціональності й ефективності» [13, с. 16]. Дієвість процесу оцінювання полягає у його систематичності. Це чітке, об'єктивне, науково обґрунтоване дослідження поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів. Це оцінка співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигід, які були ідентифіковані. Оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку, ідентифікуючи нові проблеми. І процес аналізу повторюється.

Висновки та пропозиції. Оцінювання політики держави через можливості таких інструментів, як «конкурентоспроможність» і «політичний час» дозволяє поглибити розуміння ефективності державної політики, наблизитися до розуміння політемпоральності політичних процесів та їхнього значення у досягненні цілей державних політик, виробити стратегії для забезпечення від «інституційних пасток». Ми маємо також відпрацювати ці інструменти та дати відповіді, у яких умовах цю методологію можна застосовувати і де вона дає результати, а де її вона має обмеження.

Більш глибоких досліджень потребують питання розроблення системи оцінювання ефективності, створення комплексної системи відомчого та міжвідомчого планування і проєктного управління за цілями і результатами діяльності інституцій, розроблення ключових вимірних показників ефективності та результативності діяльності органів виконавчої влади

щодо основних напрямів їх діяльності відповідно до стратегічних цілей держави.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко М. Особливості сучасних концепцій хронополітики: автореф. дис ... канд. політ. наук. Київ: Б. в., 2011. 18 с.
2. Атаманчук Г. Управління: сутність, цінність, ефективність. Москва: Академічний проєкт, 2006. С. 394-395.
3. Вайс К. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. Київ: Основа, 2000. 671 с.
4. Василенко І.А. Политическое время на рубеже культур. Вопросы философии. 1997. № 9. С. 46-57.
5. Горин Д. М. Методологии хронополитики: политемпоральность политических процессов и институциональные режимы. Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 4. С. 65-72.
6. Дацюк С., Грановский В. Геополитика, хронополитика и культурополитика Украины. Зеркало недели. 1999. 16 янв. С. 11.
7. Капітон В., Шпітун І. Хронополітика: міф чи реальність. Грані. 2002. № 5. С. 102-111.
8. Ожеван М. Українська національна ідея та культурополітика наздоганяючої модернізації. Ї. 2000. № 18. С. 51-88.
9. Панарин А. Знаете ли вы, что такое хронополитика. URL: http://www.ug.ru/ug_pril/gv/96/25/t7_1/htm.
10. Парахонський Б. Місце та роль України у сучасному геополітичному просторі. Стратегічна патонама. 1998. № 1-2. С. 35-42.
11. Семенов С. Хронополитические аспекты кризисов культуры. Общественные науки и современность. 1993. № 4. С. 146-159.
12. Столетов О. Стратегия «разумной силы» в политике глобального лидерства: диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук: 23.00.04 / О. Столетов. Москва, 2014. 263 с.
13. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія. Політичний менеджмент. 2004. № 6. С. 3-22.
14. Чихарев І. Хронополитика: развитие исследовательской парадигмы // Полис. Политические исследования. 2005. № 3. С. 21-33.
15. The Global Competitiveness Index. Report. The World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/reports>.
16. The IMD World Competitiveness Yearbook. URL: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>.

Зубчик О. А. Методологические аспекты оценивания государственной политики: «конкурентоспособность» и «политическое время»

В статье рассматривается научная проблема оценки государственной политики. Оценка государственной политики – это систематическая оценка качества деятельности и/или результатов реализации программы или политики с целью изучения ее влияния, внесение изменений и корректировки предложений. Автор предлагает использовать «конкурентоспособность» и «политическое время» как инструменты для оценки политики. Это повысит качество государственной политики.

Ключевые слова: анализ государственной политики, оценка государственной политики, конкурентоспособность, политическое время, хронополитика, государственная политика, эффективность.

Zubchik O. A. Methodological aspects of the evaluation of state policy: “competitiveness” and “political time”

The article deals with the scientific problem of evaluation of state policy. Valuation of public policy is a systematic assessment of the quality of the activity and (or) the results of the program or policy implementation in order to study its impact, making proposals change and correct. The author suggests using “competitiveness” and “political time” as tools for evaluating policies. This will increase the quality of public policy.

Key words: public policy analysis, state policy evaluation, competitiveness, political time, chronopolitics, state policy, efficiency.