

УДК 303.4:32:351

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2020.33.18>

ДОКАЗОВА ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ РОЛЬ У ВИРОБЛЕННІ ОБҐРУНТОВАНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Світлана Пришляк

*Національний інститут стратегічних досліджень,
Центр суспільних досліджень,
відділ гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства
вул. Пирогова, 7-А, 01054, м. Київ, Україна*

Стаття присвячена визначенню особливостей використання доказової публічної політики для вироблення дієвих механізмів публічного управління, які можуть бути задіяні зокрема у сфері громадської безпеки.

Тематика застосування інструментів Evidence-Based Policy сьогодні є надзвичайно актуальною в усіх сферах державного управління, оскільки проблема прийняття ефективних та обґрунтованих владних рішень в Україні носить довготривалий й гострий характер.

Для владних інституцій України, як і для інших публічних органів перехідних суспільств, що перебувають у процесі трансформації, розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з державою, важливим є використання досвіду розвинених країн світу з публічного управління та вироблення дієвих державних політик.

У практиці країн із розвинутою демократією до дослідження політик й прийняття участі у виробленні ефективних рішень держави органами влади долучені також і профільні наукові установи, навчальні заклади та приватний сектор (інститути громадянського суспільства, зокрема недержавні аналітичні центри). Використання потенціалу й напрацювань аналітичних центрів, як урядових, так і недержавних, є традиційним буденним явищем під час вироблення державних політик у цивілізованому світі. Прийняття рішень відбувається не тільки шляхом політичної дискусії й обговорення, а ґрунтується на аналітичних даних, офіційній статистиці, конкретних доказах ефективності застосовуваних методів врядування.

В Україні також упроваджували процедури дослідження та аналізу державних політик, насамперед у практику діяльності органів влади. Проте неодноразові спроби унормувати відповідні процеси суттєво не вплинули на формування адекватної взаємодії влади і суспільства, пов'язаних із виробленням дієвих механізмів публічного управління [1].

Проте запит суспільства на обґрунтовані й ефективні рішення органів влади України є вкрай високим. Кожен член суспільства, бізнес-середовища прагне почуватися в безпеці й бути впевненим в адекватності обраних владою заходів реагування на зовнішні й внутрішні загрози. Як показує позитивний досвід інших країн, використання інструментів Evidence-Based Policy допомагає державним інституціям ефективно виконувати покладені на них функції та обов'язки, зокрема під час забезпечення громадської безпеки.

Отже, актуальність доказового урядування й використання можливостей доказової публічної політики для задоволення попиту суспільства й вироблення передбачувано результативних політик хоч і не є новим для світу, проте є надзвичайно потрібним для України.

Ключові слова: доказова публічна політика (Evidence-Based Policy), управлінські рішення, публічна політика.

Актуальні публікації за проблематикою. Питаннями теоретико-методологічних основ формування та аналізу державної політики займаються досить багато українських

та зарубіжних науковців, серед яких можна виділити праці Ю. Бадзьо, І. Біласа, В. Бондаренка, О. Валецького, Р. Зварича, В. Кременя, І. Кураса, О. Новакової, Н. Пашиної, І. Розпутенка, Л. Шкляра та інших. Проблеми теорії і практики державного управління та його зв'язку з державною політикою аналізуються в роботах таких українських і російських дослідників, як Г. Атаманчук, В. Бабкін, В. Бакуменко, В. Бебик, А. Білоус, М. Головатий, А. Дегтярьов, В. Князєв, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Ребкало, О. Рудік, В. Скуратівський, В. Тертичка, В. Цветков, Л. Юзьков та інші.

Науковим дослідженням щодо методології й особливостей використання доказової публічної політики присвятили свої праці такі вітчизняні автори, як Л. Гонюкова, В. Козаков, В. Ребкало та інші. Серед російських слід виділити А. Волошинську та В. Комарова.

Таку увагу науковців до питань вироблення дієвих державних політик можна пояснити складністю і суперечливістю соціально-економічних та політичних нюансів розвитку нашої країни, які зумовлюють потребу в теоретичному осмисленні й розробці науково обґрунтованого інструментарію, за допомогою якого можна зробити ефективнішим процес державної розбудови. Проте сьогодні серед багатьох наукових праць щодо державних політик питанню власне доказової державної політики та її можливостям приділено недостатню увагу.

Метою цієї статті є дослідження можливостей доказової публічної політики для вироблення обґрунтованих управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Актуальність дослідження зумовлена потребою комплексного дослідження державних політик, створення умов для належного врядування, а також суперечливими тенденціями розвитку механізмів формування суспільної політики і вироблення владних рішень в Україні [1].

Виникають проблеми і у процесі вироблення державної політики, у системі публічної влади і, відповідно, публічного управління, що безпосередньо стосується сфери забезпечення громадської безпеки.

Рішення, часто без обговорення та належного обґрунтування, ухвалюються «в надрах» органів влади та «спускаються» до виконання. Міністерства готують окремі нормативно-правові акти – замість того щоб розробляти цілісну, прозору і зрозумілу суспільству і бізнесу державну політику. Громадяни та бізнес-структури дізнаються про рішення останніми – дуже часто вже на етапі, коли висловити заперечення проти можна вже лише у формі протесту. Незадоволені таким станом речей усі. Громадяни та бізнес незадоволені тому, що не розуміють логіку дій уряду, відчувають себе ошуканими, уряд – тому, що навіть провівши значну роботу щодо розв'язання проблеми, отримує не підтримку суспільства, а чергову «зраду» [1, с. 233].

Останнім часом у розвинених країнах світу широко поширився новий підхід до вдосконалення системи державного управління і місцевого самоврядування, в основі якого лежить розробка і реалізація так званої «доказової державної політики» або «державної політики, заснованої на доказах» (від англ. «Evidence-Based Policy», або «Evidence-Based Policy-Making»). Такий підхід передбачає обґрунтування запропонованих варіантів нормативно-правового регулювання, окремих заходів та заходів соціально-економічної політики за допомогою результатів наукових досліджень, науково обґрунтованих фактів і широкої доказової бази. Застосування «доказового підходу» покликане підвищити якість державного управління, зокрема подолати суб'єктивізм [4]. Розробка доказової публічної політики стає довгостроковим імперативом підвищення якості державного управління в світі [2].

Основним методологічним принципом, використовуваним під час розробки публічної політики на основі фактичних доказів, є проведення наукових досліджень, що під-

тверджують, які програми або заходи можуть застосовуватися для отримання найкращих результатів. Таким чином, головним критерієм вибору того або іншого комплексу інструментів регулювання є науковий аналіз фактів.

Вперше термін «доказово-обґрунтований» (або «підкріплений доказами», англ. «Evidence-Based») запропонував у 1990 р. Девід М. Едді стосовно медичної практики і вже у 1990-х роках широке розповсюдження отримує доказовий підхід у медицині – підхід, який передбачає, що рішення про лікувальні заходи приймаються виходячи з наявних доказів їх ефективності та безпеки [2].

Сам термін «Evidence-Based Policy» (EBP) набув широкого поширення при адміністрації Тоні Блера в Великобританії після 1997 року. Дослівно термін «Evidence-Based» означає «той, що базується на доказах», і в Україні він відомий, у першу чергу, в контексті медичної практики як «доказова медицина».

Розробка політики, заснованої на доказах, офіційно затверджена в законодавстві Європейського Союзу як методологічний підхід до розробки законопроектів [1, с. 216].

Прикладом країни з позитивною практикою розробки доказової політики є Великобританія. Основні функції з виконання досліджень у рамках доказової політики покладені на Раду з економічних та соціальних досліджень (Economic and Social Research Council) – позавідомчу урядову організацію. При ній діє Центр доказової політики Великої Британії (UK Centre for Evidence Based Policy), що включає в себе роботу національного координаційного центру та семи його підрозділів. Метою цього центру є сприяння науковому обміну між політичними колами, розробниками законопроектів та дослідниками. У роботах, присвячених дослідженню доказової політики Великої Британії, автори наголошують на необхідності посилення взаємодії між науково-дослідними колами та розробниками заходів регулювання, а також на необхідності створення стимулів, що спонукають до використання доказів [1, с. 216].

Напрацювання зарубіжних учених пропонують нам алгоритм доказової політики, що складається із чотирьох етапів:

- 1) аналіз процесу реалізації та результатів еталонного проекту;
- 2) горизонтальний пошук;
- 3) вертикальний пошук;
- 4) верифікація результатів за допомогою здійснення чотирьох стратегій: «Передсмертною» (The Premortem), «Мислити перспективно» (Thinking Step-by-Step), «Мислити ретроспективно» (Thinking Backwards), «Це працює. Завдяки чому?» (It works. By Means of what?) [1].

У політиці концепцію «Evidence-Based» можна розглядати в двох аспектах:

1) під доказовою політикою розуміється впровадження органами влади та державними установами на різних рівнях тих заходів і програм політики, ефективність, доцільність та корисність яких доведені практикою та підкріплені дослідженнями;

2) доказову політику можна розуміти і як методологію впровадження політики, в основу якої покладено особливий – доказовий підхід. Це означає, що на кожному етапі циклу політики здійснюється його ґрунтовне опрацювання за кількома параметрами [1].

Застосовуючи доказовий підхід, можна підвищити рівень довіри суспільства до влади, вивести процес вироблення політики на новий, якісно високий рівень, що позитивно вплине на розвиток держави загалом [5].

На думку окремих науковців, основна перевага доказового підходу полягає в такому: якщо наукове обґрунтування заходів, що вживаються, є публічним і об'єктивним, то у громадян з'являється більше шансів відстояти суспільні інтереси, нівелювати вплив лобістських груп і знизити ризики свідомо помилкових рішень [2].

Проте розробка доказової державної політики має й певні обмеження.

Насамперед це суб'єктивність підходу, що зберігається: аналіз доказів і розробку заходів і інструментів регулювання проводять люди, які можуть бути схильні до політичного або ідеологічного впливу, або переслідувати власні інтереси, дослідники можуть мати упередження, що заважають їм побачити істину і так далі. Тим більше, навіть не розглядаючи суб'єктивний людський чинник як основний, то маємо зважати, що сама по собі доказова база може бути суперечливою і неточною із-за обмежень методологічних підходів для збору фактів, неможливості врахувати специфіку окремої конкретної території і наявності об'єктивних чинників, вплив яких оцінити досить складно тощо.

Крім того, в рамках доказової політики не завжди можливо визначити стратегічні цілі регулювання, на основі яких буде розгорнута система завдань і заходів. Тобто якщо цілі державної політики були поставлені хибні, то реалізація такої політики може виявитися даремною або призвести до негативних наслідків [1]. Так, подібна ситуація може виникнути під час реалізації Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. Це документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз. Якщо стратегічні цілі хибні або не адекватні загрозам, то наслідки практичного впровадження такої стратегії будуть негативними.

Для нівелювання можливості визначення помилкових, необґрунтованих управлінських рішень відповідними органами влади часто вдаються до залучення всіх можливих фахових спеціалістів даної сфери. Наприклад, Департамент оборони США регулярно проводить брифінги для представників громадських організацій, на яких роз'яснюють свої цілі та дискутують із експертами. Представники недержавних аналітичних центрів знаходяться в постійній взаємодії з представниками державних і місцевих органів влади, що забезпечує динамічне середовище інтелектуальних запитів й переводить академічні аргументи в рекомендації щодо найефективніших політик.

Павло Федорів, аналітик і керівник проектів CEDOS, звертає увагу на роботу Пола Керні «Політика політики...», де автор перелічує умови, необхідні для існування політики, що базується на доказах, а саме:

- можливість створення наукового консенсусу, що базується на об'єктивному та всеосяжному дослідженні;
- політичний процес централізований, авлада належить малій групі тих, хто приймає рішення;
- наукові дослідження є єдиним джерелом знання для політиків;
- політики розуміють докази так само, як і науковці;
- політики мають мотив і можливість перетворити докази в рішення, адекватні до відповідних проблем [3].

Найбільш дискусійними питаннями у доказовому підході є питання про «статус» обґрунтування. Що розуміється під поняттям «доказ»? Прихильники доказової політики вважають, що термін «доказ», який широко застосовується у математиці, фізиці або юридичних науках – це ідеал, до якого сфера соціально-економічних відносин повинна прагнути. Розробляючи державну доказову політику, під терміном «доказ» вважають «обґрунтування» або «забезпечення фактами» [1].

Провівши аналіз обґрунтувань, які застосовуються як докази під час вироблення державної політики, їх можна поділити на три групи:

- 1) факти та результати наукових експериментів (об'єктивні наукові дані);
- 2) результати вивчення суспільної думки (колективний інтелект);
- 3) неофіційні та експертні дані (експертна думка).

На думку широкого кола дослідників, «неофіційні дані» не можуть бути «доказами». Але разом із тим вони можуть ефективно доповнювати обґрунтування першої та другої груп.

Таким чином, досліджуючи методологію доказового підходу виникають питання, які є характерними для методології гуманітарних наук і економічної науки в цілому. Це виявляється в суб'єктивності інтерпретації, потенційного фальсифікування, поєднанні позитивного і нормативного, суворості обґрунтування під час використання наукового методу [1].

Інституціональні практики в дослідженні та виробленні державної політики пов'язані зі складною взаємодією різних органів державної влади і управління, узгодженням позицій цілого ряду соціальних груп і політиків, а також різних представників експертного співтовариства, взаємовпливом найрізноманітніших зовнішніх і внутрішніх факторів. У зв'язку із цим державну політику слід трактувати як результат взаємодії держави, інститутів громадянського суспільства, представників наукової, експертної та бізнесової спільноти для вирішення важливих завдань у розвитку незалежної України [1].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Тематика вироблення ефективних управлінських рішень є сьогодні однією з центральних в політичній науці та у працях з державного управління. Це зумовлено складними і досить суперечливими трансформаціями відносин в перехідних суспільствах, до яких належить Україна, а також великим запитом українського суспільства на обґрунтовані владні рішення.

Проблема сучасної української політики – відсутність політичної вмотивованості, зацікавленості суб'єктів політики та кон'юнктурність управлінських рішень, ухвалених ними. Це призводить до того, що особисті (групові) інтереси превалюють над суспільними. Завдяки доказовому підходу дозволяється відійти від таких пострадянських принципів та вийти на новий якісний рівень у процесах вироблення політик для розв'язання певних суспільних проблем. Про це у своїй лекції для студентів Львівського національного університету ім. І. Франка зауважив всесвітньо відомий нейрохірург, кавалер Ордена Британської імперії, письменник Генрі Марш: «Доказова політика і доказова медицина – те, до чого варто прагнути. Я не прихильник ситуацій, коли рішення спирається на авторитет політика чи професора медицини. Мені потрібні докази того, що його діяльність буде правильною» [1, с. 217].

Під поняттям «доказова публічна політика» можна розуміти особливу методологію, в основі якої міститься доказовий підхід. На практиці – це використання органами влади підтверджених доказами політик, заходів, методів, тобто такого комплексу інструментів регулювання, ефективність якого доведена практикою та підкріплена дослідженнями. Це політика, де прийняті управлінські рішення базуються на достовірних даних, щоб зробити політичні рішення зрозумілими, оцінюваними, стійкими та надійними в майбутньому.

Ідея доказового урядування є широко використовуваною усвіті. Вона має як теоретичні обґрунтування і приклади впровадження, так і аргументовану критику. У ситуації, коли наразі в Україні під час розробки державних політик недостатньо користуються даними, результатами досліджень і аналітикою, підхід «політик, базованих на доказах» виглядає як приваблива ціль і альтернатива наявним підходам [3].

Суттєвою перевагою доказової публічної політики є прагматичність, наукова обґрунтованість, неупередженість прийнятих рішень, оскільки доказова політика повинна бути заснована на аналітичних дослідженнях високої якості.

Зважаючи на очікування від органів влади на прийняття обґрунтованих та ефективних рішень, застосування доказового підходу в процесах вироблення та прийняття управлінських рішень сприятиме підвищенню рівня довіри суспільства до влади, виведенню цих процесів на більш якісний рівень, що, у свою чергу, позитивно вплине на розвиток демократичної національної держави загалом.

Список використаної літератури

1. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / авт. кол.: Л.В. Гонюкова, В.М. Козаков, В.А. Ребкало та ін. ; за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018. 400 с. URL : <http://academy.gov.ua/social/pages/dop/2/files/b710d940-b89c-4a73-9c68-ba033e1bd602.pdf>.
2. Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы. *Вестник ИЭ РАН*. № 4. 2015. С. 90–102. URL : https://www.researchgate.net/publication/283213727_DOKAZATELNAA_GOSUDARSTVENNAA_POLITIKA_PROBLEMY_I_PERSPEKTIVY.
3. Федорів П. Evidence-based: можливості і обмеження доказових політик у сфері міського розвитку. URL : <https://mistosite.org.ua/ru/articles/evidence-based-mozhlyvosti-i-obmezhennia-dokazovykh-polityk-u-sferi-miskoho-rozvytku>.
4. Філіппова В.Д. Доказова державна політика в галузі педагогічної освіти як інструмент раціональних та обґрунтованих державних рішень. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року)*. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 413–416.
5. Філіппова В.Д. Формування та реалізація державної політики в галузі педагогічної освіти України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління 25.00.02 «механізми державного управління». Харків, 2020. URL : <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/arefFilippova.pdf>.

EVIDENCE-BASED POLICY AND ITS ROLE IN MAKING SOUND MANAGEMENT DECISIONS

Svitlana Pryshliak

National Institute for Strategic Studies,

Center for Social Research,

Department of Humanitarian Policy and Civil Society Development

Pyrohova str., 7-A, 01030, Kyiv, Ukraine

The article is devoted to defining the peculiarities of the use of evidence-based public policy to develop effective mechanisms of public administration, in particular in the field of public safety.

The topic of Evidence-Based Policy tools' application is extremely relevant today in all spheres of public administration, as the problem of making effective and sound government decisions in Ukraine is long-lasting and acute.

For Ukraine's institutions, as well as for other public bodies of transitional societies that are in the process of transformation, development of civil society and its interaction with the state, it is important to use the experience of developed countries in public administration and effective government policies.

In the practice of countries with developed democracies, the relevant research institutions, educational institutions and the private sector (civil society institutions, in particular non-state think tanks) are also involved in the study of policies and participation in the development of effective state decisions by the authorities. The use of the potential and achievements of think tanks, both governmental and non-governmental, is a traditional phenomenon in the public policies development in the civilized world. Decision-making is not only through political discussion and debate, but is based on analytical data, official statistics, concrete evidence of the applied management methods' effectiveness.

In Ukraine, procedures for research and analysis of public policies have also been introduced, primarily in the government activities' practice. However, repeated attempts to regulate the relevant processes did not significantly affect the formation of adequate interaction between government and society, associated with the development of effective public administration mechanisms.

Nevertheless, the public demand for reasonable and effective decisions of the Ukrainian authorities is extremely high. Every member of society and the business environment seeks to feel safe and confident in the adequacy of the measures chosen by the authorities to respond to external and internal threats. The positive experience of other countries shows, that the use of Evidence-Based Policy tools helps government institutions to effectively perform their functions and responsibilities.

Thus, the relevance of evidence-based governance and the use of evidence-based public policy to meet public demand and develop predictably effective policies, although not new to the world, is extremely necessary for Ukraine.

Key words: Evidence-Based Policy, government decisions, public policy.