

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів**

***І. В. Рейтерович, С. В. Ситник***

**АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ  
ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ**

*Навчально-методичні матеріали*

**Київ  
2013**

УДК 35.077.1:005.53(07)

РЗ1

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів  
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)  
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління  
при Президентіві України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

**Автори:**

**І. В. Рейтерович**, кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ;

**С. В. Ситник**, кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ.

**Укладач**

**В. М. Гаврилюк**, начальник управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головний бухгалтер НАДУ.

**Рецензенти :**

**Ю. Г. Кальниш**, доктор наук з державного управління, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, старший науковий співробітник;

**М. М. Газізов**, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

**Рейтерович І. В.**

РЗ1 Аналітичний документ як інструмент підготовки управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / І. В. Рейтерович, С. В. Ситник ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Висвітлено основи аналітичних документів як інструменту підготовки управлінських рішень.

Призначені для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

**УДК 35.077.1:005.53(07)**

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.*

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2013

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. Управлінське рішення як основа реалізації державного управління .....	5
РОЗДІЛ 2. Організація та проведення аналізу при підготовці аналітичного документа .....	9
РОЗДІЛ 3. Основні види аналітичних документів.....	17
ВИСНОВКИ.....	22
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	23
ДОДАТОК 1. Методи збирання інформації та оцінювання програм публічної політики .....	25
ДОДАТОК 2. Зразки аналітичних записок.....	33

## ВСТУП

Аналітик – це поняття більш широке, ніж просто експерт у певній галузі знань, його інтелектуальний інструментарій та досвід практичної діяльності набагато ширше та не замикається в рамках однієї предметної сфери. Аналітик володіє сукупністю інтелектуальних технологій, які дозволяють адекватно відображати суть явищ та процесів, виявляти основні тенденції їх розвитку, прогнозувати та створювати основу для управлінських рішень<sup>1</sup>.

При цьому слід враховувати, що роль аналітика (спеціаліста з інформаційно-аналітичної діяльності) на державній службі є набагато більш відповідальною, ніж робота аналітика в недержавних структурах, оскільки базовою характеристикою державно-політичної діяльності є оперативність. Г. Кіссінджер писав: “Аналітик може обирати, яку саме проблему він бажає досліджувати, у той час як на державного службовця проблеми звалюються самі по собі... Аналітик не обмежений часом та може витратити його стільки, скільки необхідно, щоб прийти до чіткого та зваженого рішення, державний службовець завжди знаходиться в цейтноті... аналітик нічим не ризикує. Якщо його висновки виявляються неправильними, він напише новий трактат. Державному службовцю дозволена лише одна спроба; якщо він не вгадає, помилки стають не виправними. Аналітик має у своєму розпорядженні всі факти, і судять про нього в залежності від його інтелектуальних здібностей. Державний службовець змушений діяти, виходячи з оцінок, які не може довести у той момент, коли їх виносить; історія буде судити про нього виходячи з того, наскільки мудро йому вдалося здійснити необхідні зміни та, що найголовніше, до якого ступеня він зуміє зберегти цей світ”<sup>2</sup>.

Ефективність управлінського рішення, яке буде прийнято, ґрунтуючись на висновках та рекомендаціях документу, залежить передусім від його якості. Якісний аналітичний документ повинен відповідати на 3 головних питання:

1. Що слід робити ? – запропоновані рекомендації.
2. Чому це слід робити ? – проблема та чому вона потребує вирішення.
3. Як це слід робити ? – рекомендована стратегія втілення.

Відповідно у представлених навчально-методичних матеріалах розглянуто методику та практику складання аналітичних документів як інструменту підготовки ефективних управлінських рішень, проаналізовано основні види аналітичних документів, а також визначено специфіку інформаційно-аналітичної роботи, кінцевим продуктом якої є аналітичний документ.

---

<sup>1</sup>Курносів Ю. В. Аналітика: методологія, технологія і організація інформаційно-аналітичної роботи / Ю. В. Курносів, П. Ю. Конотопов. – М. : РУСАКІ, 2004. – 512 с. – С. 15.

<sup>2</sup>Кіссінджер Г. Дипломатія / Пер. с англ. В. В. Лобова. Предисл. Г. А. Арбатова. – М.: Ладомир, 1997. – 848 с., с. 19 – 20.

## РОЗДІЛ 1. УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ ЯК ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналітика є одним з інструментів управлінської діяльності, а інформаційно-аналітична робота проводиться заради розробки та прийняття управлінських рішень. Написання аналітичного документа є самостійним видом роботи, який вимагає наявності у експерта, аналітика відповідних знань, вмінь та навичок. Важливим є засвоєння специфіки управлінського рішення, яке вирізняється з поміж інших цілим рядом характеристик та займає у особливе місце у системі та процесах державного управління.

Державне управління – це цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси, явища, відносини та діяльність людей. Задача державного управління – це розробка державної стратегії та здійснення публічної політики. Ядром державного управління є процес прийняття рішень. В офіційних рішеннях держави проявляється колективна воля громадян, яка реалізується через спеціальні механізми публічної політики.

Управлінське рішення – це акт, що приймається легітимним органом управління, з метою встановлення норм поведінки в соціальному середовищі для досягнення вироблених цілей.

Державне рішення – це вибір цілеспрямованого впливу суб'єкту управління на соціальну реальність, закріплений офіційним актом. Управлінські рішення приймаються безпосередньо керівниками, представниками органів влади та представляють вибір найбільш привабливої альтернативи спрямованої на досягнення цілі чи вирішення існуючої проблеми<sup>3</sup>.

Управлінські рішення – це усвідомлений вибір суб'єктом діяльності варіанту дій із можливих. Отже, прийняття управлінського рішення – це вироблення декількох варіантів дій для ліквідації політичної проблеми та подальший вибір оптимального з них. Формування альтернатив рішень, вибір варіанту рішень – це основа процесу прийняття рішень. Науковці стверджують, що ми можемо говорити про “рішення”, лише у тому випадку, якщо вибір робиться не менше, ніж з двох альтернатив. Якщо розглядається чи опрацьовується лише один підхід до якої-небудь проблеми і вибору, як такого не відбувається, то не можна стверджувати, що це – рішення<sup>4</sup>. Дана особливість, яка є притаманною управлінським рішенням, робить незамінним процес організації та проведення аналітичного дослідження, яке знаходить своє вираження у тій чи іншій формі аналітичного документу.

Потрібно пам'ятати чим вищий статус суб'єкту, що приймає рішення, тим вищий ступінь свободи у відборі варіантів дій, але разом з тим – вищий рівень відповідальності за обраний ним варіант. Це в свою чергу підвищує вимоги до організації інформаційно-аналітичної роботи, проведення аналітичного дослі-

---

<sup>3</sup>Саак А. Э. Разработка управленческого решения : учеб. для вузов / А. Э. Саак, В. Н. Тушняков. Спб. : Изд-во “Питер”, 2007. – 272 с. – С. 31.

<sup>4</sup>Кулакова Т.А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества / Т.А. Кулакова. – Спб., Изд-во С. – Петерб. Ун-та, 2011. – 382 с. – С. 290.

дження та в решті-решт створення самого аналітичного документу, який буде використаний особою, що приймає рішення (ОПР).

Спектр управлінських рішень є достатньо широким. В управлінських рішеннях знаходить своє вираження сам процес державного управління, який включає наступні етапи<sup>5</sup>:

- Ø державне будівництво;
- Ø виконавчо-розпорядче управління;
- Ø оперативне та тактичне управління.

Так найчастіше державно-управлінські рішення класифікуються у залежності від засобів управлінської діяльності.

Вирізняються:

Ø нормативно-правові засоби: конституція, конституційні закони, акти, закони, міжнародні договори, укази глави держави, постанови уряду, акти міністерств, керівників центральних органів державної влади; державні та галузеві стандарти;

Ø програмно-цільові засоби: національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти. Програмно-цільові методи, що зорієнтовані на підготовку технологічних аспектів рішень. До програмно-цільових відносяться як програми, так і проекти державного рівня;

Ø організаційно-розпорядчі засоби: доручення та організаційно-координаційні рішення органів державної влади<sup>6</sup>.



### ***Види управлінських рішень***

Управлінське рішення, що приймається органами державної влади чи місцевого самоуправління, фіксується в розпорядчих документах, основне призначення яких полягає в реалізації цілей та задач, регулюванні діяльності об'єкту управління, забезпеченні його фінансовими, трудовими, матеріальними та інформаційними ресурсами<sup>7</sup>.

Форми розробки управлінських рішень представлені в таблиці.

<sup>5</sup> Антанович Н. А. Теория политических систем : [учеб. пособ.] / Н. А. Антанович. – Минск : ТетраСистемс, 2008. – 208 с. – С. 132.

<sup>6</sup> Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с. – С. 25.

<sup>7</sup> Борискин В. В. Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение : [учеб. пособ.] / В. В. Борискин, Н. М. Поликарпова, С. Г. Тихомиров. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – 360 с. – С. 55.

## Форми розробки управлінських рішень

Форми управлінського рішення	Зміст управлінського рішення
Акт	Узагальнена назва рішень, що стосуються широкого кола державних та громадських організацій, які підтверджують встановлені факти, події, дії. Наприклад, законодавчі акти, акти Президента України, акти КМУ.
Вказівка	Рішення, що розробляється органом державного управління чи органом місцевого самоврядування з питань інформаційно-методичного характеру, а також з питань, що пов'язані з організацією виконання наказів, інструкцій та інших актів даного органу та вищестоящих органів управління та які носять методичний, технологічний характер. Вказівки видають при оформленні відряджень, вирішенні поточних організаційних питань, доведенні до виконавців нормативних положень.
Договір	Рішення двох чи більше сторін щодо встановлення, зміни та призупинення правовідносин. Наприклад, договір "Про зону вільної торгівлі".
Доручення	Рішення, що закріплює здійснення представництва однієї сторони від імені іншої на основі передачі прав та обов'язків, визначених домовленістю, довіреній особі. Наприклад, доручення, що надаються уповноваженими органами влади іншій стороні на виконання певних задач; доручення Президента України щодо реалізації певних заходів та дій.
Закон	Рішення вищої державної влади, що носить обов'язків та непорушний характер.
Інструкція	Рішення, що встановлює порядок та правила виконання якихось дій у певній сфері діяльності. Наприклад, посадова інструкція.
Контракт	Рішення комерційного характеру про виконання сумісної діяльності з вказівкою взаємних прав та обов'язків. Наприклад, контракт про проходження військової служби.
Наказ	Рішення, що приймається керівником органу державного управління чи місцевого самоврядування, що діє на основі єдиноначальності, в цілях вирішення основних та оперативних задач, що стоять перед даним органом. Наприклад наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; наказ міністерства, наказ департаменту, наказ управління.
Модель якого-небудь процесу чи явища	Рішення, що включає набір певних елементів та зв'язків, які з заданою точністю відтворюють реакції реального процесу чи явища на зовнішній вплив. Наприклад, модель адміністративно-територіальної реформи; модель розвитку міста, району; модель державно-приватного партнерства.
План	Рішення, що відображає цілі, конкретні задачі діяльності, засоби, методи та час їх реалізації.
Положення	Рішення, що представляє собою набір законів, правил та інструкцій, що регламентують певний вид діяльності. Наприклад, Положення про паспорт громадянина України.
Порядок	Рішення, що встановлює процедуру організації та проведення певних дій. Наприклад, "Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики"; "Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади".

Постанова	Рішення, що приймається вищими й деякими центральними органами колегіального управління для розв'язання найважливіших і принципових завдань, що стоять перед даними органами, і встановлення стабільних норм, правил поведінки. Наприклад, Постанова КМУ.
Правила	Рішення, що представляють набір запропонованих до виконання усталених норм поведінки і діяльності певних груп працівників. Наприклад, "Загальні правила поведінки державного службовця".
Протокол	Рішення, що приймається колегіальним органом чи групою осіб з питань, що потребують сумісного обговорення. Наприклад, Протокол зібрання.
Розпорядження	Рішення керівника, головним чином колективного органу державної влади чи місцевого самоврядування, що приймається в цілях розв'язання оперативних задач. Наприклад, розпорядження Президента України про призначення (звільнення) голів районних державних адміністрацій; розпорядження Президента України про уповноваження на підписання угод; розпорядження Президента України про створення робочих груп; розпорядження КМУ про виділення коштів; розпорядження КМУ про подання на ратифікацію укладених угод та протоколів.
Указ	Рішення верховного органу влади чи глави держави, що має силу закону. Наприклад, Указ Президента України.
Угода	Рішення, що формує загальну позитивну інфраструктуру для якої-небудь діяльності. Наприклад, міжурядова угода; міждержавна угода; угода щодо соціально-економічного розвитку регіону.

Як вже зазначалося, прийняття рішень – це синтез раціональних схем вибору альтернатив і оцінювання їх якості. Його завдання полягає в тому, щоб із безлічі конкуруючих стратегій вирішення деякої проблеми, на основі аналізу умов і наслідків її реалізації вибрати кращу (оптимальну). Під рішеннями, оптимальними в широкому сенсі, розуміються такі рішення, які спрямовані не стільки на подолання наслідків тих чи інших процесів чи явищ, скільки на розв'язання всього комплексу протиріч, який призвів до виникнення проблемної ситуації. Тим самим забезпечуватиметься врахування інтересів максимально широкого осіб. Це вимагає від особи, що приймає рішення, здатності прогнозувати його наслідки та системно бачити проблеми<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Курносав Ю. В. Аналітика: методологія, технологія і організація інформаційно-аналітичної роботи / Ю. В. Курносав, П. Ю. Конотопов. – М. : РУСАКІ, 2004. – 512 с. – С. 391, 400.



## РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ ПРИ ПІДГОТОВЦІ АНАЛІТИЧНОГО ДОКУМЕНТА

Документ – це спеціально створений предмет, призначений для збереження або передачі інформації. Документи за способом фіксування поділяються на письмові, комп'ютерні та аудіовізуальні. Що стосується безпосередньо аналітичного документу, то він представляє собою важливе повідомлення, яке містить інформацію у фіксованому вигляді та призначене для її обов'язкового практичного застосування. Аналітичний документ є результатом аналізу, синтезу та оцінювання змісту значної кількості певних документів з певної теми (проблеми) за певний проміжок часу<sup>9</sup>.

Слід зазначити, що аналітичний документ є потужним інструментом та може слугувати багатьом цілям, впливаючи на будь-який або відразу на всі етапи циклу політики. Крім того, він є своєрідним інструментом комунікації, заснованим на цінностях і націленим на проблему. По суті, метою аналітичного документу, призначеного для інших фахівців або розробників політики є надання повної й переконливої аргументації, що підтверджує викладені в документі рекомендації й, отже, використання як інструменту вироблення й ухвалення рішення та заклик до цільової аудиторії до дії<sup>10</sup>.

Аналітичний документ відрізняються від наукового простотою та доступністю викладу. Тому він повинен бути написаний правильною літературною мовою. Досягти ясності та стислості викладу інформації в аналітичному документі, зберігаючи при цьому наукову аргументованість можна лише тоді, коли аналітик чітко розуміє поставлене перед ним завдання.

Основні відмінності аналітичного документа від наукової праці полягають у наступному:

Ø Поточна практична корисність. Для наукової праці вона не обов'язкова (особливо для наукових праць теоретико-методологічної спрямованості).

Ø Необов'язковість наукової новизни. Навіть якщо аналітичний документ містить лише компіляцію із чужих текстів, він може бути дуже корисним.

Ø Необхідність підготовки у певний короткий термін – не пізніше часу ухвалення рішення, заради якого його розробка була ініційована.

Так, на думку В.Плетта, якісний аналітичний документ повинен відповідати наступним вимогам: вірогідність, своєчасність, ясність, переконливість.

Таким чином, аналітичний документ потребує особливого підходу щодо його підготовки та зумовлює необхідність виокремлення даного виду роботи із загального комплексу робіт. Підготовлені експертом рекомендації повинні включати переконливий виклад фактичної проблеми, чітке формулювання альтернативних варіантів її вирішення та аргументацію в рамках адміністративних можливостей, фінансових ресурсів, ефективності та політичної прийнятності

---

<sup>9</sup>Кушнарєнко Н. М. Наукова обробка документів: Підручник / Н. М. Кушнарєнко, В. К. Удалова. – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2006. – 334 с. – С. 290.

<sup>10</sup>Янг Э. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю.Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Кириевич / Э. Янг, Л. Куинн. – К.: "К.И.С.", 2003. – 124 с. – С. 16, 19.

запропонованих рішень. Правила прийняття рішень запропоновані американським соціологом М. Рубінштейном:

- необхідно чітко сформулювати ціль;
- перед прийняттям кінцевого рішення необхідно розглянути всі можливі варіанти;
- потрібно проаналізувати проблему з різних точок зору;
- у процесі прийняття рішень потрібно будувати модель проблемної ситуації. Діаграми та схеми дозволяють наочно представити складну проблему;
- не варто зупинятися на першому рішенні, яке визріло у його розробника. Необхідно запропонувати альтернативні варіанти та провести їх порівняння;
- при прийнятті рішення не варто забувати про досвід та інтуїцію<sup>11</sup>.

Отже, головною метою аналітичного документу є надання переконливої аргументації для обґрунтування рекомендацій щодо розв'язання тієї чи іншої проблеми, розробка відповідного інструментарію для вироблення та ухвалення рішень.

До аналітичних документів висуваються наступні вимоги:

- Ø актуальність та достовірність наведених у них відомостей;
- Ø вичерпна повнота використаних джерел;
- Ø компактність викладу;
- Ø оперативність підготовки (період часу від моменту появи відповідного первинного документа до моменту виходу вторинного документа)<sup>12</sup>.

Інформаційно-аналітична робота, кінцевим продуктом якої є аналітичний документ, складається з 7 етапів. Розглянемо їх детально.

На першому етапі відбувається загальне знайомство з поставленим завданням. При цьому доцільно звернути увагу на питання, які мають не пряме відношення до завдання – у майбутньому вони можуть отримати подальший розвиток, що вплине на головне питання. На даному етапі також складається загальний план роботи з обов'язковим визначенням терміну виконання, а також джерелами, які будуть використовуватися при підготовці аналітичного документу.

Крім того, підготовчий план дій, який дозволить безпосередньо перейти до аналізу проблеми має включати:

- Ø збір інформації (принципи, правила та процедури збору інформації подано в методичних рекомендаціях<sup>13</sup>);
- Ø вивчення масиву джерел;
- Ø систематизація зібраного матеріалу;
- Ø розподіл матеріалу за наміченими розділами;
- Ø селекція матеріалу на предмет вилучення зайвого матеріалу;
- Ø формування попереднього плану;
- Ø написання передмови.

Передмова має містити визначення проблеми у загальній темі, її історію; як висвітлюється проблема у наявній літературі та що потрібно очікувати від її аналізу. Підкреслюючи важливість даного етапу написання аналітичного доку-

---

<sup>11</sup>Саак А. Э. Разработка управленческого решения : учеб. для вузов / А. Э. Саак, В. Н. Тушняков. Спб. : Изд-во "Питер", 2007. – 272 с. – С. 32.

<sup>12</sup>Кушнарченко Н. М. Наукова обробка документів: Підручник / Н. М. Кушнарченко, В. К. Удалова. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 334 с. – С. 290.

<sup>13</sup>Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні: навчально-методичні матеріали / Авт.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – 44 с.

менту, варто пам'ятати, що прийняття рішення здійснюється виходячи із незримо більшого набору фактів, серед яких на першому місці знаходяться не міркування теорії та історії, а конкретний баланс сил і груп інтересів, необхідність вирішення конкретних задач<sup>14</sup>. Відповідно виникатиме потреба у тій інформації, яка дасть змогу відповісти на такі запитання як:

Кого стосується проблеми і чиї інтереси безпосередньо чи опосередковано вона зачіпає?

Яка ступінь гостроти проблеми на даний час?

Чи являється проблема складовою більш масштабної проблеми?

Чи існує тенденція щодо поглиблення проблеми?

Чи приймалися рішення щодо розв'язання проблеми раніше і які їх наслідки?

Безумовно це лише орієнтовний перелік питань, відповіді на які має шукати експерт, проте вони допомагають уточнити зміст проблеми. Варто пам'ятати, що важливим є процес постійного підтвердження правильності розуміння проблеми, тому доцільно повертатися на кожному з етапів проведення аналізу до уточнення змісту проблеми.

На другому етапі необхідно визначитися з термінами та поняттями, які будуть використовуватися під час підготовки документу. Це пов'язано з тим, що якщо замовник або не зрозуміє ряд специфічних термінів, або не правильно їх розтлумачить, то цінність аналітичного документу суттєво знизиться, що безпосередньо негативно вплине на відношення замовника до аналітика.

На третьому етапі головна увага приділяється збору інформації з поставленого завдання, причому перевага повинна надаватися перевіреним (тобто таким, що дублюються у 3-4 джерелах) фактам.

При цьому не варто виключати з поля уваги те, що організовуючи роботу зі збору та аналізу інформації важливо встановити крайні терміни роботи над завданням. Адже почасти допускається типова помилка, коли на певний термін намічається виконання більшого обсягу роботи, аніж це можна зробити в реальності. Російський дослідник В.Демидов зазначає, що дана обставина призводить до так званого "ефекту логарифмічної лінійки". Припустимо, що робота складається з дев'яти частин, кожна з яких потребує приблизно рівної затрати часу. Однак, інколи трапляється так, що на виконання перших частин завдання витрачається більше часу, а на завершення послідовних частин ресурсів часу залишається все менше і менше. У крайньому випадку три речі можуть допомогти уникнути непотрібних ускладнень в роботі: правильний розподіл часу на дослідницьку роботу та редагування тексту; дотримання встановлених термінів та вміння планувати свої затрати; наявність по можливості якого-небудь творчого доробку<sup>15</sup>.

Зазначимо, що при аналізі інформації не можна допускати недооцінку або переоцінку фактів – факти повинні викладатися чітко та зрозуміло, адже якщо вони викладені незрозуміло, їм найчастіше не вірять. Відповідно успіх всієї інформаційно-аналітичної роботи залежить від знаходження правильного

---

<sup>14</sup>Демидов В.В. Информационно-аналитическая работа в международных отношениях : [учеб.пособ.] / В.В. Демидов. – М. : Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2013. – 200 с. – С. 165.

<sup>15</sup>Демидов В.В. Информационно-аналитическая работа в международных отношениях : [учеб.пособ.] / В.В. Демидов. – М. : Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2013. – 200 с. – С. 159.

балансу між принципами надмірності та розумної достатності. Аналітик повинен врахувати та оцінити всі отримані дані, якими б суперечливими вони не були, а будь-яке відношення до інформації повинне бути аргументоване.

Четвертий етап включає у себе оцінку отриманих фактів, їх класифікацію та детальний аналіз проблеми, яка розглядається.

Основні правила роботи з проблемою є наступними:

- дотримання логіки розгляду проблеми та відповідно послідовності аналізу у підрозділах документу;
- обов'язкове використання системного підходу до аналізу проблеми;
- недопустимість однобічного часткового розгляду проблеми;
- обов'язкова наявність авторського аналізу наведеної літератури, який знаходить своє вираження у особистих судженнях з проблеми, що розглядається;
- описовий аналіз проблеми має доповнюватися практичними пропозиціями щодо її вирішення.

У свою чергу типовими помилками, які допускаються на етапі аналізу проблеми є:

- аргументація, яка не підтверджена конкретними фактами та статистичними даними. Наприклад, висновок про те, що закриття спортивних закладів веде до зростання злочинності залишиться не переконаним, якщо експерт не продемонструє негативного ефекту з допомогою динаміки цифр чи, наприклад, опитувань серед молоді;

– неусвідомлене лобювання одного варіанту рішення проблеми. Так, наприклад, на самому початку аналізу у розробника рішення вже можуть бути певні ідеї з приводу того, як вирішити означену проблему (при чому, як правило, припускаються найбільш очевидні та розповсюджені заходи). У подібних випадках виникає ризик включення тієї чи іншої міри політичної дії в саме визначення проблеми. Так, якщо проблема сформульована як “низькі темпи будівництва житла для військовослужбовців”, то мається на увазі, що існує дефіцит щойно побудованого житла. Такий підхід ускладнює пошук інших, можливо більш ефективних рішень, як, наприклад, купівлю житла на вторинному ринку<sup>16</sup>.

На п'ятому етапі відбувається побудова гіпотези. Як правило, вона носить робочий характер і у майбутньому може бути переглянута під впливом нових факторів, а також розробка варіантів (альтернатив) вирішення проблеми. Якщо аналітик не отримує установок стосовно критерію, який він має застосовувати для здійснення оцінювання альтернатив рішень, то він може керуватися наступними критеріями та робити з поміж них вибір<sup>17</sup>:

- вартість (які затрати підуть на реалізацію рішення);
- чиста вигода (заінтересовані сторони мають отримати певну вигоду, але вона має співвідноситися із затратами, що припускаються внаслідок реалізації рішення);

---

<sup>16</sup>Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с. – С. 23.

<sup>17</sup>Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с. – С. 24.

- ефективність (це співвідношення результатів рішення та затрат на його реалізацію);
- адміністративні ресурси (наскільки легко може бути проведено адміністрування рішення);
- правові ресурси (чи потребує реалізація рішення прийняття нових нормативно-правових актів)
- прийнятність рішення з політичної точки зору (чи буде рішення сприйняте і незаблоковане впливовими політичними силами);
- ступінь невизначеності (визначення ступеню невизначеності в умовах, супутніх реалізації рішення).

Градацію прийнятих рішень за кількістю альтернатив, засновану на розробці Л. Планкетта і Г. Хейла, можна представити в такій формі:

- бінарне рішення (є дві альтернативи дії – “так” чи “ні”);
- стандартне рішення, при якому розглядається нечисленний набір альтернатив;
- багатоальтернативне рішення (є наявною велика, але скінченна кількість альтернатив);
- безперервне рішення, при якому вибір робиться з нескінченного числа станів безперервно змінюваних керованих величин.

Л.Планкетт і Г.Хейл замість четвертої позиції за чисельністю альтернатив – безперервне рішення – виділили “інноваційне (новаторське) рішення, коли потрібно почати дії, але немає прийнятних альтернатив”. Але новаторське рішення, при якому потрібна розробка нових альтернатив, необхідно протиставити рутинним рішенням, які не вимагають нововведень з точки зору набору альтернатив<sup>18</sup>.

Формування альтернатив рішень є одним з найбільш складних етапів аналізу, так як багато в чому потребує творчого підходу щодо пошуків варіантів вирішення проблеми. “Мозковий штурм”, “експертне опитування”, консультації з тими, хто вже мав досвід вирішення подібних проблем, тощо – є шляхами для отримання нових ідей. Варто пам’ятати, що, як правило, варіанти рішень, які в першу чергу формулюються аналітиком, містять в собі способи вирішення, лише окремих аспектів проблеми. Лише постійне визначення і уточнення змісту проблеми дасть змогу створити у варіанті рішення комбінацію підходів вирішення комплексу різних аспектів проблеми.

Для визначення найбільш переважного альтернативного варіанта рішення для конкретної проблеми використовуються вирішальні правила, на підставі яких здійснюється порівняння і вибір альтернативних варіантів. Вирішальні правила дозволяють як при одноцільових, так і при багатоцільових підходах дати однокритеріальну або багатокритеріальну оцінку порівнюваним варіантам рішень. До числа найбільш поширених вирішальних правил можна віднести:

Ø метод “згортки”, при якому розраховуються значення єдиного комплексного критерію для кожного альтернативного варіанту рішення;

Ø принцип Парето, при якому зіставляються оцінки альтернативних варіантів рішень за кількома критеріями і відкидаються “домінуючі” рішення;

---

<sup>18</sup>Рейльян Я. Р. Аналитическая основа принятия управленческих решений / Я. Р. Рейльян.— М. : Финансы и статистика, 1989. – 206 с. – С. 20

Ø лексикографічний вибір, при якому вибір здійснюється спочатку за найбільш важливим критерієм, а потім з менш важливим;

Ø правило Максиміна, що використовується при ігровому підході і реалізує стратегію гарантованого результату, коли вибирається варіант, що дає максимальний ефект при найменш сприятливих умовах<sup>19</sup>.

Після того, як проведено відбір альтернативних варіантів вирішення проблеми, здійснюється порівняння наслідків введення кожного з варіантів рішення на основі визначених критеріїв оцінки. Оцінка наслідків кожного з альтернативних варіантів складає основу не просто аналізу, а аналітичної роботи. Встановлений критерій оцінки ще не є підставою для того, щоб винести “присуд” та користь того чи іншого варіанту рішення. Важливою є оцінка умов у яких буде реалізовуватися рішення. Досвід експертів показує, що чим більш досконало варіант рішення виглядає на папері, тим більша ймовірність, що реалізувати в реальності його буде не можливо. А також чим більш досконалим є варіант у технічному відношенні, тим він, як правило, нежиттєздатним є з політичної точки зору<sup>20</sup>.

Шостий етап передбачає, по-перше, перевірку та затвердження висунутих попередньо гіпотез, по-друге, формулювання висновків та рекомендацій.

На даному етапі необхідно врахувати, що висновки та рекомендації як правило взаємозалежні та їх зміст повинен відповідати ряду вимог, а саме: актуальність, адекватність і доступність для розуміння.

Висновки та рекомендації надають аналітичному документу завершеності, саме їх зміст визначає цінність та корисність аналітичного документу, а їх наявність відрізняє звичайну інформаційну довідку від аналітичного матеріалу.

Основними вимогами до висновків аналітичного документу є наступні:

Ø текст висновків повинен бути коротким, тобто найважливіші моменти та результати аналітичного дослідження викладаються стисло й чітко;

Ø підводиться загальний підсумок дослідження за темою аналітичного документу;

Ø висновки повинні характеризувати розглянутий період або явище та мати логічний зв'язок з основним текстом аналітичного документу;

Ø неприпустимими є висновки, необґрунтовані основним текстом аналітичного документу;

Ø бажано не допускати прямих повторень з основної частини аналітичного документу;

Ø в обов'язковому порядку висновки повинні містити або загальні прогнозні оцінки (наприклад, у формі варіантів розвитку подій), або рекомендації щодо вирішення проблеми, яка розглядається в аналітичному документі.

Разом з тим, слід враховувати, що висновки не завжди можливі або до речні, оскільки іноді для них недостатньо інформації, або вони занадто прості та очевидні. Крім того, іноді не бажано заважати замовнику аналітичного документу знайти самостійно ще одне пояснення представленим фактам.

---

<sup>19</sup> Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения : [учебник] / Б. Г. Литвак – М. : Дело, 2003. – 392 с. – С. 58 – 59.

<sup>20</sup> Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с. – С. 30.

Виходячи з цього, більше уваги варто приділити рекомендаціям. По своїй суті, вони є певним висновком щодо шляхів адаптації конкретних політичних акторів до існуючих загроз з боку політичного середовища або про засоби адаптації політичного середовища до інтересів конкретного актора. Ці судження можуть бути представлені як окремо, так і на тлі гіпотетичних сценаріїв розвитку ситуації, що дозволяє запропонувати кілька можливих варіантів тактичних або стратегічних кроків.

Безперечно, що кожен аналітик-початківець, прагне щоб проведене ним аналітичне дослідження призвело до появи інтелектуального продукту у вигляді належних рекомендацій щодо вирішення тих чи інших проблем. Цьому сприятиме:

- чітке формулювання проблеми, яка повинна бути визначена і пояснена з допомогою всіх необхідних для цього даних;

- виявлення всіх варіантів рішень. Аналітичний документ має містити опис альтернативних варіантів рішень, а не лише того, який здається більш переважним;

- однозначність висновків. Рекомендації повинні бути чітко викладеними або на початку, або в кінці документу. Помилкою є вважати, що рекомендації є й так очевидними;

- обґрунтованість рекомендацій. Рекомендації повинні бути підкріплені фактичними даними та аналітичними викладками;

- стислість. Аналітичний документ має включати всі важливі факти та переконливий аналітичний матеріал. Варто пам'ятати, що надмірна інформація буде відволікати від суті рекомендацій, знижуючи їх якість та цінність.

Не можуть бути належними рекомендації, якщо вони містять наступні недоліки:

- рекомендації відображають думки, які не підкріплені фактами;

- рекомендації містять нову інформацію, яка не згадується і не обговорюється при викладенні проблеми чи варіантів її рішення;

- надмірна політизація. Аналітики не повинні намагатися оцінювати рекомендовані ними дії виключно з точки зору їх політичної прийнятності – в силу відсутності повної інформації з питання, вони можуть випадково виключити цілком життєздатний варіант рішення проблеми<sup>21</sup>.

Крім того, рекомендації в аналітичних документах повинні відповідати низці принципів положень.

По-перше, слід дотримуватися основних етичних норм (передусім мова йде про те, що рекомендації повинні відповідати нормам діючого законодавства.

По-друге, аналітик повинен співвідносити запропоновані дії з часовими та матеріальними ресурсами потенційних ініціаторів внутрішньополітичних або зовнішньополітичних акцій, а також враховувати “людський вимір” дистанції між ідеально спланованим рішенням та його адміністративним втіленням.

По-третє, якщо аналітичний документ завершується кількома сценаріями розвитку ситуації, їх повинно бути небагато. Документи, які пропонують широкий спектр нормативних сценаріїв майбутнього, не можуть розглядатися як реальне завершення прогностно-аналітичної діяльності. Оптимально

---

<sup>21</sup>Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с. – С. 359 – 360.

запропонувати зосередитися на двох (максимум трьох) найбільш імовірних з точки зору проведеного аналізу альтернативах та вказати фактори, які здатні суттєво змінити головні тенденції розвитку ситуації<sup>22</sup>.

Виходячи з цього рекомендації, що містяться в аналітичних записках, повинні бути принципово можливими у виконанні.

Нарешті, на сьомому етапі відбувається безпосереднє оформлення аналітичного документу, що повинно в цілому відповідати наступним стилістичним принципам:

- точні та лаконічні формулювання;
- відсутність загальних та абстрактних фраз;
- відсутність складних смислових (багатозначних) зворотів. Стислість, простота та змістовна наповненість повинні бути головним принципом стилістики аналітичних текстів. Матеріали варто формулювати гранично точно, ясно та лаконічно. Варто вибирати ті слова та вирази, які точно передають думку аналітика, не допускають її двоякої інтерпретації. При складанні фраз потрібно уникати образних висловів, професійних жаргонних слів, абстракцій, розпливчастих понять. Для досягнення ясності важливо намагатися використовувати короткі фрази, головну думку викладати на початку речення. Це дозволить вкласти максимум відомостей в інформацію, а споживачеві буде легше її сприймати;

- відсутність спеціальної термінології (у випадку використання спеціальних термінів у тексті необхідно надати коротке роз'яснення. Зокрема, якщо аналітик вживає на початку документу термін у якому-небудь певному значенні, він повинен дотримуватися цього значення до останніх сторінок тексту. При цьому автору аналітичного документу слід уникати занадто спеціалізованих виразів, які до того ж часто мають надзвичайно абстрактний зміст. Не слід вживати також поширені на кшталт “непередбачуваних наслідків” розвитку ситуації);

- відмова від підрядних речень;
- використання у тексті слів “з одного боку”, “з іншого боку”, “проте”, “разом з тим”, “передусім”, “тим не менше” тощо;
- вступну та заключну частину аналітичного документу доцільно виділити курсивом або напівжирним шрифтом.

До специфічних особливостей написання аналітичних документів, орієнтованих на потреби політичної практики, слід віднести також й культуру технічної підготовки текстових матеріалів. Вона полягає не тільки в дотриманні правил орфографії та пунктуації, але й у коректному визначенні абзаців, недопущенні занадто злитого або розпорошеного оформлення тексту. У документі бажано також робити смислові виділення (за допомогою підкреслення), акцентувати увагу на п'яти – семи ключових ідеях, що полегшить цілісне сприйняття загального змісту документу<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>Боришполец К. П. Методы политических исследований : Учеб. Пособие для студентов вузов / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с. – С. 170.

<sup>23</sup>Боришполец К. П. Методы политических исследований : Учеб. Пособие для студентов вузов / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с. – С. 172 – 174.



### РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ВИДИ АНАЛІТИЧНИХ ДОКУМЕНТІВ

Рішення щодо вибору виду аналітичного документа залежить від багатьох факторів.

По-перше, визначальною є тема, якій він присвячений.

По-друге, велике значення має кінцевий адресат (споживач) аналітичного документу або його безпосередній замовник.

По-третє, слід приймати до уваги обсяг інформації, який містить аналітичний документ.

При цьому слід пам'ятати, що існує негласне правило: чим більш значимою є управлінська проблема, тим меншим повинен бути об'єм аналітичного документу. Це пов'язано з тим, що особа, яка приймає важливі управлінські рішення, як правило діє в умовах дефіциту часу. Відповідно оптимальним є об'єм у 2-3 сторінки тексту (формату А4) з додатковими матеріалами<sup>24</sup>.

Жорстких вимог до структури або об'єму аналітичного документу не існує – все залежить від завдання, яке стоїть перед аналітиком, часу, який відводиться на підготовку документу тощо. Разом з тим, потрібно враховувати, що аналітичний документ щонайменше містить два основних функціональних розділи: інформаційний та безпосередньо аналітичний.

В залежності від характеру дослідження інформаційний та аналітичний розділи можуть бути рівнозначними або асиметричними за об'ємом, проте жоден з них не повинен складати виключний зміст проекту. Навіть документи, що відносяться до категорії інформаційних довідок включають елементи аналітики (зокрема, це проявляється у відборі фактів). У той же час аналітику не можливо подати без посилання на вихідну інформацію, тому адресат не отримає повної картини проблеми. На думку більшості дослідників, оптимальне співвідношення об'ємів інформаційної та аналітичної частини – 1:2 або 1:3.

Разом з тим, інформаційний та аналітичний розділи безперечно мають власну специфіку. Вона визначає їхній змістовний склад, а також форму подання матеріалу та особливості відповідних лінгвістичних конструкцій.

Зокрема, інформаційний розділ переважно орієнтований на відбиття релевантних для дослідження відомостей. Ці дані можуть мати різноманітну природу та бути представлені по-різному (наприклад, як перелік джерел, методів аналізу, опис основних характеристик ситуації, хронологія подій, статистика, короткий опис роботи аналітика чи групи аналітиків тощо). Їх можна представити у вигляді текстової інформації або у вигляді таблиць, графіків, схем, формул. Проте головною умовою оформлення інформаційного розділу є акцент на фактологію та мінімізацію інтерпретації фактів.

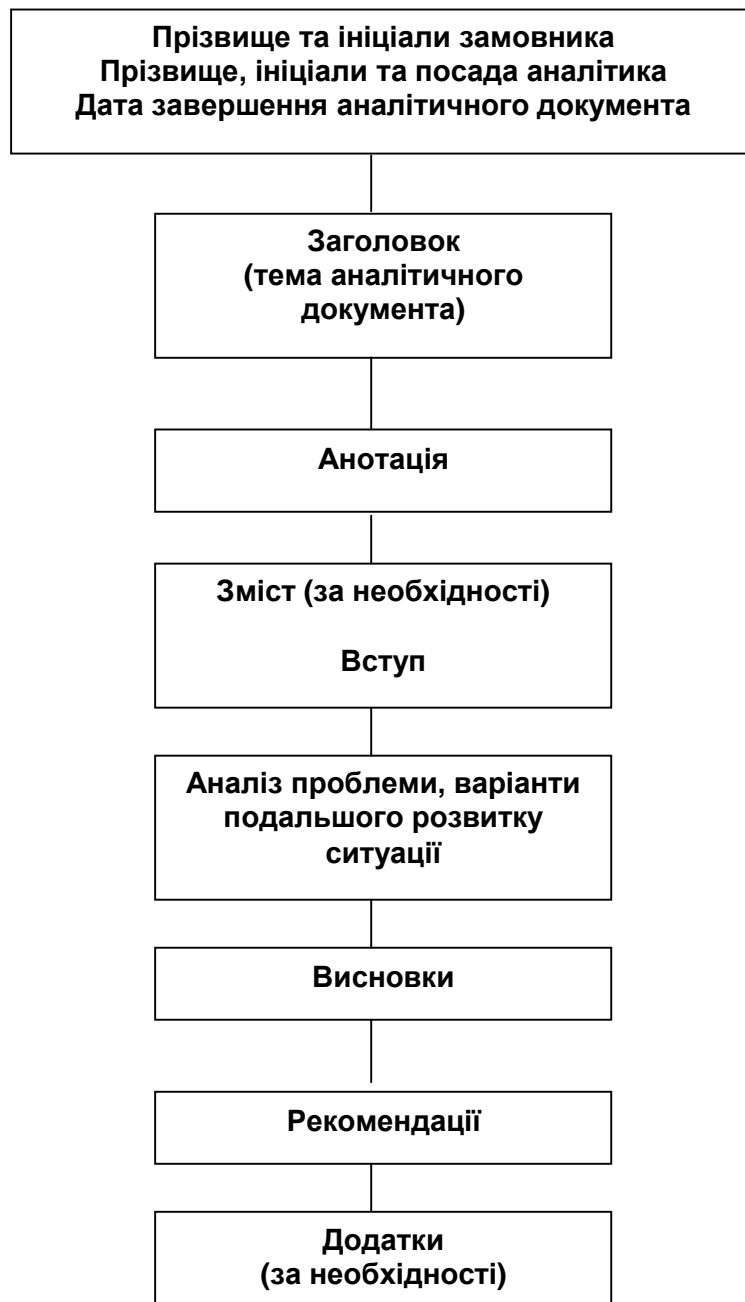
У свою чергу аналітичний розділ проекту переважно містить логічні міркування при зіставленні різних фактів, пояснення явищ і їхніх взаємозв'язків, а також у ньому формулюються загальні висновки та прогнози розвитку ситуації.

---

<sup>24</sup>Зобнин А. В. Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: Учеб. пособие / Научный редактор Д. И. Польшанский. – М. : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2011. – 120 с. – С. 74.

Змістовні розходження між інформаційним та аналітичним розділом проявляються в стилістичних особливостях викладу матеріалу, а також можуть визначати послідовність включення цих розділів у структуру єдиного підсумкового аналітичного документа. Роль інформаційного розділу визначається залежно від цілей і завдань дослідження. Разом з тим, загально прийнятим у підготовці підсумкових документів є певне звуження рамок інформаційного розділу проекту в порівнянні з аналітичним розділом.

Здебільшого кожен аналітик у процесі роботи виробляє власну схему підготовки аналітичного документа з огляду на отриманий практичний досвід. Разом з тим, можна виділити ряд послідовних складових, які доцільно використовувати при складанні будь-якого аналітичного документа (див. рис. 1):



*Рис. 1. Структура аналітичного документа*

Складові будь-якого аналітичного документа:

Апрізвище та ініціали замовника, у разі необхідності – посада (особливо у випадках, коли документах готується у державних структурах);

Апрізвища, ініціали та посада аналітика, консультанта. Проте існують випадки, коли документ готується конфіденційно, тому необхідності у даному пункті немає;

Адата завершення аналітичного документа (або період, який охоплює аналітична записка);

тема аналітичного документа (заголовок). Значення заголовку (назви) аналітичного документу важно переоцінити. Заголовок повинен передавати основну ідею аналітичного документу, певною мірою викликати у замовника ті чи інші очікування. Важливість складання такої назви для аналітичного документу, яка бути привертати увагу часто недооцінюється аналітиками, проте слід відзначити, що назва є істотно більшим, ніж просто перша частина документу, яку бачать читачі. З назви починається процес передачі інформації, що міститься у документі. Ефектна назва повинна надати читачам побіжний огляд предмету, спрямованості документу та проблеми, яка у ньому розглядається. Також читач може використовувати своє судження про дієвість цього першого елементу документу як критерій для рішення – читати цей документ або не читати. Ефектна назва аналітичного документу повинна мати наступні характерні риси та бути:

- а) описовою, тобто пояснювати розглянуті у документі предмет і проблему;
- б) настільки чіткою, наскільки це можливо;
- в) найбільш короткою та лаконічною з усіх можливих;
- г) цікавою для читачів<sup>25</sup>.

Аанотація (основна суть аналітичного документу, актуальність, головні висновки). Об'єм анотації не повинен перевищувати 2/3 аркушу формату А4;

Азміст (за необхідності, як правило він наявний в аналітичних звітах, які мають численні додатки тощо – найменування всіх структурних частин документу);

Авступ (постановка проблеми – зокрема, причини підготовки аналітичного документу, перелік питань, які підлягають розгляду);

Аосновна частина – у логічній послідовності розглядаються питання, які мають відношення до теми аналітичного документу (можливе їх виділення в окремі підрозділи), здійснюється поетапний аналіз та узагальнення, висування гіпотез, версій та їхнє обґрунтування, варіанти подальшого розвитку подій. В одному аналітичному документі доцільно відображати не більше 4-5 ключових ідей, які мають відношення до заявленої теми;

Ависновки;

Арекомендації;

Адодатки (у разі необхідності).

---

<sup>25</sup>Янг Э. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю.Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Килиевич / Э. Янг, Л. Куинн. – К.: “К.И.С.”, 2003. – 124 с. – С. 26 – 27.

Для загальної класифікації аналітичних документів особливо важливими є такі ознаки:

- функціональне призначення (предмет) аналізу;
- характер питань, що розглядаються;
- цільове і читацьке призначення;
- зміст (тематичні межі);
- глибина ретроспекції;
- форма викладу;
- спосіб розповсюдження;
- періодичність підготовки і видання<sup>26</sup>.

Виходячи з вищевказаного, розрізняють наступні види аналітичних документів:

#### 1. Аналітична записка.

Представляє собою детальний аналіз проблеми, висновки та, у разі необхідності, практичні рекомендації. Визначальним при підготовці аналітичної записки є термін її підготовки – важливо, щоб після її закінчення інформація не втратила своєї актуальності. При підготовці аналітичної записки доцільно залучати максимальну кількість матеріалів, навіть тих, які раніше вже використовувалися. Обсяг аналітичної записки в основному дорівнює 5 – 10 сторінкам.

Іноді аналітична записка може бути підготовлена у формі ризиків – специфічного аналізу (в основному, короткострокового) основних загроз розвитку політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

#### 2. Аналітичний звіт.

Відрізняється від аналітичної записки більшим обсягом, який становить 20-30 сторінок. Крім того, до звіту часто додаються різноманітні таблиці, діаграми, схеми тощо. Значна увага при складанні аналітичного звіту приділяється висновкам та рекомендаціям, які займають до ¼ частини тексту. Поширеною практикою у багатьох країнах є публічна презентація звіту – наприклад, перед командою замовника і т.п. У такому випадку окремо готується резюме звіту обсягом 1-2 сторінки.

#### 3. Оглядова записка.

При складанні оглядової записки інформація з документів, що використовуються, подається як правило у вигляді прямих цитат (допускається їх скорочення з відповідними застереженнями). На відміну від аналітичної записки висновки та рекомендації не робляться. Крім того, інформація з оглядової записки може потребувати додаткової, більш глибокої перевірки. Враховуючи все вищесказане, оглядова записка в основному використовується для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання. Обсяг оглядової записки може коливатися від 5 до 20 сторінок.

#### 4. Аналітична довідка.

Найбільш поширений вид аналітичної документації, представляє собою короткий огляд окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація

---

<sup>26</sup> Кушнарєнко Н. М. Наукова обробка документів: Підручник / Н. М. Кушнарєнко, В. К. Удалова. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 334 с. – С. 320.

статистичного та іншого характеру), а також може стосуватися політичних, державних та громадських діячів, питанням функціонування політичних структур тощо. Обсяг довідки зазвичай невеликий – не більше 2-3 сторінок.

#### 5. Прогнозний сценарій.

Прогноз розвитку політичної або соціально-економічної ситуації, а також сценарії її зміни з врахуванням часу та дій інших суб'єктів політико-управлінського процесу. При цьому аналітик повинен обов'язково чітко вказати тип прогнозу та період, що його попереджає. Переважна більшість керівників віддає перевагу короткотерміновим (оперативним) та середньотерміновим прогнозам політичної ситуації, скільки вони більш точні та більш адекватні поточній ситуації<sup>27</sup>.

У випадку, якщо аналітичний документ за розмірами суттєво переважає описані вище види, доцільно розділити його на дві окремі частини. В основній аналітичній записці на 4-5 сторінках подати основні оцінки, висновки та прогнози розвитку проблемної ситуації. Основну ж інформацію, статистичні дані тощо викласти у розгорнутому документі, який може бути використаний замовником у разі необхідності для більш детального заглиблення у проблему.

Складання будь-якого аналітичного документа повинно відповідати наступним принципам, головними серед яких є наступні:

- орієнтація на потреби замовника;
- формулювання загальної картини проблеми, що розглядається;
- розташування на першому місці основних висновків з проблеми;
- матеріал повинен бути структурованим та логічно викладеним, при цьому рекомендовано використовувати чіткі, зрозумілі фрази, намагатися уникати бюрократичного жаргону.

Важливо пам'ятати, що аналітичний документ доцільно починати розділом, який містить у собі коротке викладення проблеми та суть запропонованих рекомендацій. Він повинен бути складений таким чином, щоб замовник міг прочитати та зрозуміти написане не більше, ніж за 30 секунд. Практика підтверджує, що здебільшого політичні та державні діячі вкрай рідко витрачають на ознайомлення з аналітичною запискою більше кількох хвилин, в основному головна увага звертається на першу сторінку документа. Після цього, за умови актуальності отриманої інформації, замовник бо відкладає документ для більш детального ознайомлення, або доручає розглянути його своїх помічників, які безпосередньо контактують з аналітиком.

При цьому, як зазначалося вище, у даному контексті важливим є стилістичне оформлення аналітичного документа. Матеріали варто формулювати гранично точно, ясно та лаконічно. Варто вибирати ті слова та вирази, які точно передають думки аналітика, не допускають її інтерпретації. При формулюванні фраз необхідно уникати образних висловлювань, професійного сленгу, абстракцій тощо.

---

<sup>27</sup>Зобнин А. В. Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: Учеб. пособие / Научный редактор Д. И. Польшанский. – М. : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2011. – 74 с.

## ВИСНОВКИ

Слідування кільком простим правилам у процесі інформаційно-аналітичної роботи, дозволить підготувати аналітичний документ, який стане ефективним інструментом вироблення та ухвалення управлінського рішення.

По-перше, весь текст аналітичного документу повинен бути спрямований на досягнення головної мети.

По-друге, при підготовці аналітичного документу необхідно використовувати якомога більшу кількість методик збору та обробки інформації.

По-третє, факт як такий не містить у собі інформацію, якщо його не розглядати у поєднанні з деякими іншими фактами або не вказати на його значення.

По-четверте, текст аналітичного документу повинен бути коректним, тобто містити чіткі формулювання.

По-п'яте, висновки та рекомендації повинні бути обґрунтованими, своєчасними та доречними, відповідати поставленим завданням.

Аналітичний документ повинен бути зрозумілим, зручним при читанні, привабливим для замовника (споживача). Він відповідає зазначеним якостям, якщо забезпечується наступне:

- назва документа відбиває його змісту;
- чітко вказується призначення документу;
- текст будується компактно, структуровано;
- замість рідких слів використовуються загальноживані синоніми;
- у документі є висновки: узагальнення, практичні пропозиції тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антанович Н. А. Теория политических систем : [учеб. пособ.] / Н. А. Антанович. – Минск : ТетраСистемс, 2008. – 208 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Борискин В. В. Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение : [учеб. пособ.] / В. В. Борискин, Н. М. Поликарпова, С. Г. Тихомиров. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – 360 с.
4. Боришполец К. П. Методы политических исследований : Учеб. Пособие для студентов вузов / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с.
5. Вступ до політичної аналітики Навч. посіб. / Кол. авт.: За заг. ред. С.О.Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
6. Демидов В. В. Информационно-аналитическая работа в международных отношениях : [учеб. пособ.] / В.В. Демидов. – М. : Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2013. – 200 с.
7. Зобнин А. В. Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: Учеб. пособие / Научный редактор Д. И. Польшваный. – М. : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2011. – 120 с.
8. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні: навчально-методичні матеріали / Авт.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – 44 с.
9. Киссинджер Г. Дипломатия / Пер. с англ. В. В. Лобова. Предисл. Г. А. Арбатова. – М.: Ладомир, 1997. – 848 с.
10. Кулакова Т. А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества / Т. А. Кулакова. – Спб., Изд-во С. – Петерб. Ун-та, 2011. – 382 с.
11. Курносое Ю. В. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы / Ю. В. Курносое, П. Ю. Конотопов. – М. : РУСАКИ, 2004. – 512 с.
12. Кушнарченко Н. М. Наукова обробка документів: Підручник / Н. М. Кушнарченко, В. К. Удалова. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 334 с.
13. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения : [учебник] / Б. Г. Литвак – М. : Дело, 2003. – 392 с.
14. Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с.
15. Політична аналітика в державному управлінні : навч. посіб. / С. О. Телешун, Ю. Г. Кальниш, І. В. Рейтерович, О. Р. Титаренко. – К. : НАДУ, 2012. – 228 с.
16. Політична аналітика в системі публічного управління. Навч. посіб. / Кол. авт. : За заг. ред. С. О. Телешуна. – К.: НАДУ, 2008. – 284 с.
17. Рейльян Я. Р. Аналитическая основа принятия управленческих решений / Я. Р. Рейльян.— М. : Финансы и статистика, 1989. – 206 с.
18. Рой О. М. Исследование социально-экономических и политических процессов / О. М. Рой. – СПб.: Питер, 2004. – 320 с.
19. Саак А. Э. Разработка управленческого решения : учеб. для вузов / А. Э. Саак, В. Н. Тушняков. Спб. : Изд-во “Питер”, 2007. – 272 с.

20. Слово в действии. Интент-анализ политического дискурса / Под. ред. Т.Н. Ушаковой, Н.Д. Павловой. – СПб.: Алетейя, 2000. – 316 с.
21. *Телешун С. О.* Моніторинг джерел інформації в системі державного управління / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
22. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – К. : Вид. Паливода А. В., 2001. – 112 с.
23. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – К. : Вид. Паливода А. В., 2001. – 112 с.
24. Теорія і практика політичного аналізу: навч. посібник / За ред. О.Л. Валевського, В.А. Ребкала. – К.: Міленіум, 2003. – 228 с.
25. *Титаренко О. Р.* Методика підготовки аналітичних документів на матеріалах аналізу політичних текстів: Практикум / О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К.: Видавництво НАДУ, 2007. – 40 с.
26. *Шарков Ф. И.* Политический консалтинг (специализация курса “Консалтинг в связях с общественностью”) : Учебное пособие / Ф. И. Шарков. – 2-е изд. – М. : Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”, 2006. – 460 с.
27. *Янг Э.* Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю.Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Килиевич / Э. Янг, Л. Куинн. – К.: “К.И.С.”, 2003. – 124 с.
28. Рабочая книга социолога / Отв. ред. Г. В. Осипов. – М. : Наука, 1976. – 512 с. – С. 322.
29. *Ядов В.* Методология и процедуры социологических исследований. – Тарту : ТГУ, 1968. – 282 с. – С. 172.
30. *Соковнин В. М.* Об объективности исследования в контент-анализе // Методологические и методические проблемы контент-анализа : (Тезисы докладов рабочего совещания социологов) / АН СССР. Институт социологических исследований; Отв. ред. А. Г. Здравомыслов. – М. ; Л., 1973. – Вып. 1. – С. 59.
31. *Рихтер А. Г.* Проблемы забастовочного движения в освещении британской консервативной газеты: (опыт контент-анализа редакционных статей “Дейли мейл” за 1984-1985 гг.) // Вестн. Москво. ун-та. Сер. 10. Журналистика. – 1990. – № 3. – С. 58 – 67.



## ДОДАТОК 1. МЕТОДИ ЗБИРАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

До основних методів збору інформації належать опитування та спостереження.

Основними критеріями отриманої інформації є:

- ступінь повноти (комплексна – дає всебічні дані про об'єкт аналізу; часткова – використовується лише у сукупності з іншою інформацією);
- надійність;
- об'єктивність;
- доступність.

**Опитування** є основним методом для ситуацій, коли для проведення аналізу необхідно отримати інформацію з певних політичних питань, а саме ту, яка відображає ставлення громадськості до політичних акторів, рішень, проблем.

**Спостереження** – це спосіб отримання інформації, що передбачає безпосередню фіксацію спостерігачем подій, що відбуваються.

До основних методів збору даних належать традиційний аналіз, контент-та івент-аналізи. **Традиційний аналіз** передбачає тлумачення документу – матеріального носія інформації – у довільному стилі. У традиційному аналізі вирізняють:

- аналіз способу подачі матеріалу, його форми, стилю (наприклад, указ, постанова, розпорядження, аналітична записка);
- аналіз змісту.

Метод **контент-аналізу** дозволяє ефективно вивчати зміни політико-економічної позиції основних політичних сил у країні, ставлення населення до діючої влади, опозиційних сил, їх окремих ініціатив, передвиборчі настрої громадян тощо.

Даний метод – один з найпоширеніших серед методів прикладного вивчення текстової інформації. Методика була введена у науковий обіг в кінці 30-х рр. ХХ ст. у США. Від початку він в основному використовувалася для аналізу рекламних та пропагандистських публікацій друкованих ЗМІ. У сфері ж політичних досліджень контент-аналіз вперше був використаний американським вченим Г.Лассуелом, який займався дослідженням пропагандистських матеріалів часів Другої світової війни.

Суть методики полягає у систематичному виділенні та фіксації певних одиниць змістовної частини тексту, квантифікації отриманих даних та інтерпретації отриманих результатів з метою оцінки та прогнозування дій політичних акторів. При використанні методу контент-аналізу слід враховувати той факт, що його технологія не викривляє результати обробки інформації за рахунок взаємодії з суспільним або суб'єктивним фоном дослідження. Крім того, даний метод дозволяє сформулювати певне уявлення про об'єкти, за якими дослідник безпосередньо не спостерігає.

В цілому загальними принципами використання контент-аналізу є наступні:

1. Застосування методу доцільно у випадках, коли потрібен високий ступінь точності чи об'єктивності аналізу.

2. Контент-аналіз застосовується при наявності великого за обсягом і несистематизованого матеріалу.

3. Контент-аналіз корисний у тих випадках, коли категорії, важливі для цілей дослідження, характеризуються певною частотою появи у досліджуваних документах.

4. Контент-аналіз дає позитивні результати, коли велике значення для досліджуваної проблеми має сама мова джерела інформації, яке вивчається, його специфічні характеристики<sup>28</sup>.

Контент-аналіз передусім використовується для аналізу поточних публікацій ЗМІ. Разом з тим, останнім часом дана методика все активніше залучається для аналізу змістовної частини конкретних політичних документів (законодавчих актів, програм політичних партій тощо), виступів політичних діячів і т.п.

При використанні контент-аналізу в прикладній аналітиці можливе широке залучення інформаційних технологій. Зокрема, на даний момент у світі (наприклад, США) розроблені комп'ютерні системи (Oasis, Text Date Mining, Fluent), які використовуються для пошуку оперативної інформації в текстових документах, радіо- та телепередачах тощо. Вищезазначені технології активно використовувалися державними органами США для відстеження незаконних фінансових операцій, наркотрафіку і т.д.

Як правило, контент-аналіз застосовується за умови наявності значного за об'ємами та несистематизованого матеріалу. В основному виділяють дві форми застосування методики контент-аналізу: кількісний (частотний) та якісний контент-аналіз.

*Кількісний контент-аналіз* включає стандартизовані процедури підрахунку виділених категорій, які представляють інтерес для дослідника. Вирішальне значення для підготовки висновків мають кількісні (частота появи у тексті тощо) величини, що характеризують ту чи іншу категорію. Відповідно, основна маса необхідних підрахунків може бути виконана з використанням елементарних комп'ютерних програм.

На думку В. Ядова, контент-аналіз не потрібен, "якщо ми маємо справу з унікальними документами, де головна мета вивчення – інтерпретація даного матеріалу, а не його формальне перегрупування. Не треба звертатися до кількісного аналізу, якщо перед нами опис дуже складного явища, якщо документальних даних недостатньо для масової обробки, якщо вони неповні (не репрезентативна вибірка документів, наприклад, газет). Коли кількісний аналіз текстів є доцільним? Квантифікація необхідна, коли текстового матеріалу не тільки достатньо, а й так багато, що його не можна охопити без сумарних оцінок. Квантифікація можлива за умови, якщо досліджувані якісні характеристики з'являються з достатньою частотою. Найбільш доцільно

---

<sup>28</sup>Рабочая книга социолога / Отв. ред. Г. В. Осипов. – М.: Наука, 1976. – 512 с. – С. 322.

використовувати кількісний аналіз, якщо квантифіковані тексти співвідносяться з іншими, також кількісними характеристиками”<sup>29</sup>.

*Якісний контент-аналіз* акцентує увагу на поглибленому змістовному вивченні текстового матеріалу з точки зору контексту, у якому були представлені виділені категорії. При використанні даної методики враховується наявність чи відсутність певної категорії-характеристики. Виходячи з цього, методика якісного контент-аналізу є найбільш ефективною у випадках, коли необхідно визначити цілі суб’єкта політичної діяльності, які виражені у відкритій або латентній формі, що актуально, наприклад, при аналізі виступів політичних діячів.

Доцільність використання якісного або кількісного контент-аналізу як правило визначається з точки зору критерію “важливість”. У кількісному аналізі таким критерієм виступає кількість згадувань певних категорій, важливим є та характеристика, яка часто зустрічається у тексті. У якісному ж контент-аналізі “важливість” передбачає новизну, цінність характеристики, тому критерій важливості є достатньо суб’єктивним.

Виходячи з цього, на даний момент більш поширеним є використання кількісного контент-аналізу, адже він, порівняно з якісним контент-аналізом, мінімізує вірогідність допущення помилки та більш простий у застосуванні.

Використання методу контент-аналізу у політичній аналітиці повинно відповідати ряду методичних вимог, головними серед яких є:

– обґрунтованість (відповідність виділених категорій дійсним реаліям політичної ситуації, що досліджується);

– об’єктивність (відповідність вибору категорії та одиниць аналізу всебічному дослідженню політичної ситуації);

– системність (використання максимально широкої інформаційної бази, тобто всі елементи інформації, які мають відношення до цілі дослідження, повинні бути використані);

– надійність (результати аналізу одних і тих самих документів за єдиними правилами різними аналітиками повинні мати розходження не більше 5%).

Однією з основних рис контент-аналізу, яка приваблює дослідників, є об’єктивність. Тому критерій об’єктивності розробляється вченими дуже ретельно. В. М. Соковнін зазначав, що для досягнення об’єктивності контент-аналізу слід дотримуватись таких правил:

а) Необхідно точно визначити об’єктивні межі тексту, його тип і корелятивні зв’язки з соціальними явищами, що відбиваються у ньому.

б) Як одиницю спостереження, слід виділяти ознаки тексту – структурні одиниці, які були б репрезентовані щодо всього тексту і його окремих істотних частин.

в) Одиниці аналізу повинні вміщувати ототожнювані індикатори по всьому тексту.

---

<sup>29</sup> Ядов В. Методология и процедуры социологических исследований. – Тарту: ТГУ, 1968. – 282 с. – С. 172.

г) Одиниці аналізу повинні бути рекурентними, тобто мати повторювання (чи його можливість) по усьому тексту, а також ототожнюваність ознак, які визначають їх якість.

д) Одиниці аналізу та їх ознаки повинні бути зручними для вимірювання, підрахунку та порівняння, тобто піддаватися формалізації<sup>30</sup>.

Як правило, процес застосування методики контент-аналізу розбивається на чотири етапи. Дослідження з використанням методу контент-аналізу повинно обов'язково розпочинатися з визначення сенсових одиниць (категорій) аналізу. У якості останніх, зокрема, можуть виступати наступні елементи:

1. Імена політичних акторів, назви політичних партій, громадських організацій, державних та недержавних організацій і т.п.

2. Поняття, виражені в окремих термінах.

3. Конкретна подія (політичного, соціально-економічного, суспільного, культурного характеру), у тому числі – заяви з даної тематики.

4. Офіційні документи (законопроекти, укази, протоколи засідань, постанови, розпорядження тощо).

5. Оціночні судження (експертів, політиків тощо) про певні події.

Отже, конкретні одиниці аналізу є дуже різноманітними, адже цілі дослідження є різними. Наприклад, А.Ріхтер у своєму дослідженні статей англійської газети “Дейлі мейл” обрав наступні одиниці аналізу:

1) теми;

2) кількість рядків;

3) кількість статей, де ця тема є головною<sup>31</sup>.

При цьому необхідно враховувати, що сенсові одиниці аналізу можуть складатися з одного або кількох слів, цілого абзацу тощо. Категорії повинні передусім бути вичерпними, тобто придатними для розгляду всього змісту. Крім того, вони повинні відповідати принципу винятковості, тобто одні й ті ж самі елементи не повинні належати до кількох категорій.

На *першому етапі* також відбувається визначення інформаційної бази дослідження. Сукупність повідомлень, які будуть аналізуватися, визначається за допомогою певних критеріїв, яким повинно відповідати кожне повідомлення (тип повідомлення, автор, час тощо). Крім того, необхідно визначитися з одиницею підрахунку, яка буде використовуватися для кількісного аналізу матеріалу (найбільш поширеним є фіксація появи будь-якої ознаки даної характеристики).

*Другий етап* передбачає безпосередньо процедуру підрахунку визначених сенсових одиниць аналізу.

---

<sup>30</sup>Соковнин В. М. Об объективности исследования в контент-анализе // Методологические и методические проблемы контент-анализа: (Тезисы докладов рабочего совещания социологов) / АН СССР. Институт социологических исследований; Отв. ред. А. Г. Здравомыслов. – М.; Л., 1973. – Вып. 1. – С. 59.

<sup>31</sup>Рихтер А. Г. Проблемы забастовочного движения в освещении британской консервативной газеты: (опыт контент-анализа редакционных статей “Дейли мейл” за 1984-1985 гг.) // Вестн. Москов. ун-та. Сер. 10. Журналистика. – 1990. – № 3. – С. 58–67.

На *третьому етапі* відбувається змістовна інтерпретація результатів підрахунку визначених сенсових одиниць аналізу та квантифікація виділених елементів. Після цього формулюються аналітичні висновки (у відповідності до поставлених цілей та завдань дослідження).

*Четвертий етап* як правило характеризується верифікацією отриманих результатів. Вона проводиться або шляхом повторення процедури, але вже іншими виконавцями, або на основі критичного осмислення та співставлення отриманих результатів з даними досліджень, проведеними за допомогою інших методик.

При проведенні контент-аналізу (причому як якісного, так і, особливо, кількісного), необхідно враховувати, що його найбільш слабким місцем є значний термін проведення. Разом з тим, розвиток комп'ютерних технологій, формування повнотекстових електронних баз даних (ProQuest, JStore та ін.) та розповсюдження гіпертекстових технологій дозволяє проводити контент-аналіз у максимально стислий термін. Проте для України проблема часових рамок у проведенні контент-аналізу залишиться актуальною принаймні протягом ще кількох років, беручи до уваги відсутність належного фінансування для вирішення даної проблеми з боку держави та зацікавленості приватних інформаційно-аналітичних структур у впровадженні новітніх технологій.

**Івент-аналіз** – метод аналізу подій, який дозволяє упорядковувати та структурувати складні політичні процеси, зокрема і прийняття рішень. Ефективність даного методу безпосередньо залежить від наявних даних.

До основних етапів методики івент-аналізу належать:

- збір банку даних. У якості джерел інформації використовуються офіційні документи, повідомлення, огляди новин, статистична інформація;
- розчленування зібраної інформації на окремі одиниці спостереження та сортування даних у відповідності до цілей дослідження;
- заповнення матричного класифікатора;
- аналітичне порівняння отриманих величин, які характеризують події окремого часового проміжку;
- верифікація отриманих даних.

До переваг івент-аналізу належить висока об'єктивність, що робить дану методику найбільш привабливою для прийняття рішення.

Оцінювання публічної політики та її складових програм являється новітньою практикою, яка не може зводитися лише до оцінювання державної політики. При проведенні оцінки вирізняють власне політику і оцінку програми, у якій політика знаходить своє вираження. Це потребує значних зусиль щодо вибору методів та способів оцінки, що зумовлює певні труднощі оцінювання. Якщо оцінка публічної політики направлена на перспективу і характеризується як процес аналізу та прогнозування наслідків реалізації політики, то оцінка програми носить характер аналізу вже отриманих результатів політики. Відповідно вирізняють оцінювання процесу (встановлення відповідності поточної політики поставленим задачам) і оцінювання результатів (встановлення відповідності отриманих результатів програми поставленим цілям).

Французький дослідник Я. Варон, вказує на те, що сам процес оцінювання представляє окрему політичну проблему, так як оцінка знаходиться у полі напруги між кількісними змінами і якісними судженнями, між раціональним управлінням і демократичною дискусією. Програми, що реалізуються в публічній політиці, являються результатами комплексу різнопланових соціальних взаємодій. Особливістю публічної політики є те, що жоден з акторів не може самостійно реалізовувати власні програми, а це, в свою чергу, розширює можливості застосування різних методик. Формується досить об'ємне методологічне поле методів, які пройшли апробацію оцінювання у державному управлінні, комерційних та некомерційних секторах. Але при цьому зберігаються основні параметрами оцінювання: доцільність, релевантність, адекватність, ефективність, відповідність поставленим цілям, неупередженість, здатність реагувати на зміну ситуації.

Процедура оцінювання програм публічних політик є достатньо установленою, в основі визначення ефективності програми знаходиться ефективність прийнятого актором рішення. У той час встановити логіку публічної діяльності акторів, яка веде до формування тієї чи іншої публічної політики, вибору того чи іншого рішення представляється достатньо проблематично. Між тим саме комплексний підхід є основою проведення оцінювання у публічній політиці, як з метою ухвалення політичних рішень, так і з метою аналізу їх наслідків. Головна складність процесу оцінювання полягає у тому, щоб аналітично та практично відділити наслідки, які випливають із самої політики, від дії зовнішніх факторів, які не можуть контролюватися акторами політики

Умовна схема процесу оцінювання програм політики містить:

- створення проекту проведення оцінки;
- збір та фільтрація інформації;
- формування структури оцінювання політики;
- визначення наслідків проведення політики;
- виділення пріоритетних наслідків;
- підведення підсумків.

До етапів оцінювання відносяться:

- попереднє оцінювання (*ex-ante evaluation*) – направлене на оцінку ситуації і результатів майбутніх програм, політик або заходів;
- поточне оцінювання (*on-going evaluation*) – здійснюється під час реалізації програми або заходу;
- підсумкове оцінювання (*ex-post evaluation*) – проводиться після завершення програми.

Не менш важливим є вибір критеріїв оцінки. Як правило, найбільш поширеними є:

- критерій обґрунтування – в його основі співставлення цілей політики з вагомістю публічної проблеми, яка потребує вирішення. Політику вважають обґрунтованою, якщо її цілі відповідають характеру проблеми та її часовим і соціопросторовим параметрам;

- критерій результативності – використовується для порівняння результатів політики з поставленими цілями. Завдяки цьому встановлюється зв'язок між запланованими очікуваними та реально досягнутими результатами. Особливістю встановлення результативності є необхідність оперування чітко сформульованими цілями, до аналізу яких можна залучити кількісні параметри оцінки. Відповідно щодо цілей політичних акторів, які позбавлені таких характеристик, але безумовно мають місце у політичному процесі, то основні зусилля будуть спрямовані на їх виявлення;

- критерій ефективності – виражається через співвідношення вкладених ресурсів та результатів політики.

Щодо останнього критерію, то варто зауважити, що часто в оцінку державної політики закладаються критерії економічної ефективності. Спосіб визначення ефективності як похідної від витрат при досягненні цілей, використовується і в державному управлінні. Що ж до публічної політики, то спектр критеріїв ефективності є набагато ширшим. Оцінка публічної діяльності та програм публічної політики має з одного боку демонструвати ефективність взаємодії акторів, з іншого – забезпечувати ефективність реалізації управлінських функцій та розглядатися як інструмент корпоративної та політичної відповідальності усіх її акторів. Ефективність програм у публічній політиці складне багатоаспектне явище, яке потребує кореляції різних параметрів оцінки.

Методологія оцінки публічної політики також має бути спрямована на те, щоб відобразити позиції всіх зацікавлених сторін, учасників процесу, тому комунікативні підходи будуть відігравати не останню роль в оцінюванні. Завданням публічної політики є максимальне впровадження програм горизонтального характеру, які мають свої особливості та потребують специфічних методів оцінки. Тому часто сукупність методів та методик процесу оцінювання горизонтальних програм називають “горизонтальним оцінюванням” (“horizontal evaluation”, “cut-across evaluation”, “cluster- evaluation”).

На відміну від традиційного процесу оцінювання програм політики, який розпочинається зі створення проекту проведення оцінки, оцінювання горизонтальних програм має свої особливості та включає такі етапи (за Є. Селедцовою):

- визначення характеру (вертикальний чи горизонтальний) програми політики. Варто зазначити, що використання горизонтального оцінювання, є достатньо ресурсозатратним процесом та виправдовує себе лише по відношенню до горизонтальних програм. Їх основними критеріями є: 1) наявність сумісної структури управління, яка передбачає процес спільного прийняття рішення, прозорий розподіл відповідальності та ризиків; 2) спільні загальні цілі – розуміння того, що досягти поставленої мети можна лише спільними зусиллями;

- підготовка програми до оцінювання. Мета даного етапу через налагодження комунікативної взаємодії між акторами мінімалізувати ризики та можливість конфліктів;

- дослідження програми. Існують дві форми дослідження:

1) горизонтальний огляд – це дослідження, яке зосереджується на тих проблемних моментах програми, які зумовлені її горизонтальною структурою. Огляд передбачає проведення аналізу системи управління, відповідальності, звітності, реструктуризації затрат. Для цього використовуються традиційні методи збору даних: анкетування, інтерв'ю, робота с фокус групами, вивчення статистичних даних тощо;

2) горизонтальне оцінювання – ґрунтовний аналіз ефективності та результативності програми. Ключовим моментом такого оцінювання є проведення спільних форумів, конференцій під час яких проводиться обмін та аналіз інформації між акторами. Метою обговорень є вироблення стратегії оцінювання програми, витрати (особливо додаткові), результати та їх порівняння з заявленими цілями.

Горизонтальне оцінювання передбачає використання таких стратегій як:

- “стратегія теорії змін”. В її основі лежить розуміння того, що у кожного з актора програми політики є реальні мотиви і причини реалізувати її. Найявність згоди підтримувати співробітництво засвідчує, що учасники розуміють спільно визначені цілі. Дана теорія дозволяє зрозуміти, які потрібно зробити зміни для досягнення довгострокових цілей і, які дії мають бути виконані для цього у короткотерміновому періоді. Тобто дана стратегія застосовується для проведення стратегічного планування програми. “Стратегія теорії змін”, має такий алгоритм:

1) учасники доходять згоди щодо кінцевих цілей програми;

2) окреслюються попередні умови, які необхідні для досягнення встановлених довгострокових цілей; виокремлюються найбільш значимі умови, на які можна вплинути;

- “стратегія логічної моделі” – відображає деталі вигод та витрат від застосованих дій. Дана стратегія описує дії учасників на різних рівнях, їх взаємозв'язок та результативність;

- створення опису програми. По відношенню до горизонтальних програм, їх опис характеризується тим, що фокусується на загальних цілях, взаємній відповідальності кожного з учасників..

Методика оцінювання горизонтальних програм є відповіддю на запити публічної політики, має значні перспективи та певні переваги у порівнянні, наприклад, з методами експертних оцінок, але водночас, як показує практика, її результативне використання потребує досвіду.



## ДОДАТОК 2. ЗРАЗКИ АНАЛІТИЧНИХ ЗАПИСОК

Зразок 1  
Президентів України

### АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**щодо можливих загроз соціально-політичній стабільності в  
Україні в осінньо-зимовий період 1996 р.**

Аналіз поточної соціально-політичної і економічної ситуації в Україні та тенденцій її розвитку, процесів у політичній системі держави, діяльності організованих політичних об'єднань та окремих політичних лідерів дає підстави для висновку, що *в період кінця 1996 – початку 1997 року в Україні існуватиме ряд факторів, які потенційно можуть створити загрозу соціально-політичній стабільності.*

За своєю специфікою означені фактори умовно можна розділити на дві групи:

- *фактори, які визначаються загальною економічною ситуацією та об'єктивними процесами у соціально-економічній сфері держави;*
- *фактори, які визначаються цілеспрямованою діяльністю різних гілок влади, організованих політичних сил та окремих політичних лідерів, а також впливом сусідніх держав на політичні процеси в Україні.*

**I. Фактори, які визначаються загальною економічною ситуацією та об'єктивними процесами у соціально-економічній сфері держави.**

***1. Ситуація з виплатою заборгованостей по заробітній платі та соціальним виплатам населенню.***

*а) Можливість нового широкомасштабного страйку шахтарів у вересні-жовтні 1996 р., який може виникнути незалежно від офіційно оприлюдненої позиції профспілок (як ФПУ, так і НППУ). Страйк може поширитись на територію Донецької, Луганської, Дніпропетровської, Львівської областей.*

Причинами страйку можуть бути порушення графіку виплати заробітної плати та регресних виплат, протидія закриттю нерентабельних шахт. Не виключено, що під час страйку використовуватимуться засоби, які перешкоджатимуть нормальній діяльності служб життєзабезпечення (*перекриття транспортних магістралей і т. ін.*). Можна очікувати також спроб залучення до страйку представників суміжних галузей: коксохімічної, металургійної, залізничного транспорту (*зокрема, через Вільну профспілку машиністів.*

У виникненні страйку можуть бути зацікавленими галузеві профспілки (*як зі складу ФПУ, так і НППУ*), робітничі комітети, страйкоми, частина регіональних лідерів, а також політичні сили ліворадикального (*ГКУ, КПУ, ПСПУ, Всеукраїнський союз робітників*) та праворадикального спрямувань (*УНА-УНСО, об'єднання "Вітчизна"*), які прагнутимуть надати страйку політичного (*антипрезидентського і антиурядового*) і всеохоплюючого характеру.

Крім того, не виключена підтримка страйку (в тому числі і матеріальна) незалежною профспілкою гірників Росії.

*б) Можливість локальних акцій протесту (страйків) працівників служб життєзабезпечення як у великих промислових центрах, так і в інших населених пунктах: транспорту (особливо залізниця, міський транспорт), медицини, комунальних служб, освіти (зокрема, профспілковими організаціями освітян ставляться*

питання про можливість не приступати до занять 1 вересня, залучати до акцій протесту студентів вищих навчальних закладів, тощо).

**Все** це може мати своїми наслідками порушення функціонування систем життєзабезпечення окремих населених пунктів чи регіонів і викликати стихійні вияви масового невдоволення населення.

**в) Зростання напруги у середовищі силових структур (ЗС, ПВ, МВС, окремі частини спеціального призначення, тощо) пов'язан з незадовільним матеріальним забезпеченням та діяльністю в їх середовищі радикальних політичних угруповань – особливо у регіонах підвищеної соціально-політичної напруженості (Крим, Одеська, Полтавська, Сумська, Харківська, Донецька, Дніпропетровська, Луганська області).**

Факти невдоволення військовослужбовців активно використовуються ліворадикальними (КПУ – згідно постанови пленуму, Союз радянських офіцерів / має безпосередній зв'язок з відповідною організацією у Росії) та праворадикальними (УНА-УНСО, об'єднання “Вітчизна”, профспілка “Військова єдність”) політичними силами, що може мати своїми наслідками наростання у середовищі військовослужбовців прихованих опозиційних настроїв, невіри у владу, фактів продажу зброї та розукомплектування бойової техніки, а загалом – послаблення боєготовності та ускладнення криміногенної ситуації.

**2. Можлива нестача продовольства у зв'язку з недостатнім врожаєм основних сільськогосподарських культур і можливими перебоями у постачанні основних продовольчих продуктів у великих містах.**

Наслідком цього можуть бути масові вияви стихійного невдоволення населення, зокрема, жінок і пенсіонерів (митинги, демонстрації, пікетування), що особливо небезпечно в Донецькій, Луганській, Харківській областях, Криму.

**3. Можливі перебої з енергопостачанням підприємств, установ та організацій, комунальної сфери в населених пунктах внаслідок нестачі електроенергії та газу в умовах підвищення споживання, відімкнення від енергопостачання боржників.**

Наслідком цього можуть бути стихійні вияви невдоволення населення та працівників відповідних підприємств та установ, вимушених піти у відпустки через їх зупинку – несплата населенням комунальних послуг, пікети на підприємствах, тощо.

**4. Можливість негативного ефекту очікування грошової реформи, що може стати каталізатором масових виступів з причини заборгованостей по зарплаті та соціальних виплатах, а також викликати ажіотажний попит на основні продукти харчування, відповідне зростання цін і виникнення товарного дефіциту.**

**5. Реформування нормативно-правової бази функціонування дрібного та середнього бізнесу (зокрема, щодо торгівлі тютюновими та горілчаними виробами, паливно-мастильними матеріалами, встановлення податків та зборів, тощо), що в умовах зайнятості в цих сферах значної кількості малозабезпечених громадян, може спровокувати організовані акції протесту в межах всієї держави, а також зупинку мережі автозаправочних станцій та відповідні акції власників автотранспорту.**

**Усі вищеперераховані фактори будуть активно використовуватися у якості підстави для тих чи інших дій суб'єктів політичної системи України (зокрема, КПУ, ПСПУ, ГКУ, Всеукраїнський союз робітників, у більш прихованій формі – СПУ, об'єднання “Вітчизна”, можливо – УРП та ін.).**

Не виключено також, що на цих підставах радикальними політичними силами (зокрема, лівого спрямування) можуть бути цілеспрямовано спровоковані “стихийні” вияви соціального невдоволення, яким відразу ж буде надано відповідного політичного забарвлення.

**II. Фактори, які визначаються цілеспрямованою діяльністю різних гілок влади, організованих політичних сил та окремих політичних лідерів, а також впливом сусідніх держав на політичні процеси в Україні.**

### **1. Ситуація у Верховній Раді.**

**а) Зміни у розстановці політичних сил в парламенті** внаслідок переходу ряду депутатів (близько 25) на постійну роботу в структури виконавчої влади, а також утворення нових фракцій та груп за партійною ознакою (УРП, НДП), внаслідок чого, **по-перше**, дещо послабиться вплив Президента України на депутатський корпус; **по-друге**, посиляться опозиційні до Президента депутатські угруповання (зокрема, за рахунок утворення депутатської групи праворадикального спрямування на основі УРП); **по-третє**, внаслідок довиборів по звільнених округах є вірогідність поповнення депутатського корпусу представниками лівих сил; **по-четверте**, у зв'язку з процесом створення в парламенті нових політичних блоків у розрахунку на нові парламентські і президентські вибори, можливим є **поступовий перехід у конструктивну опозицію до Президента НРУ, НДП, ЛПУ і відповідна поведінка їх представників у парламенті.**

Крім того, відповідно до структурних змін у парламенті можна очікувати відновлення боротьби політичних сил за посади у керівництві ВР (заміну Голови, посади заступників).

**б) Можливе загострення ситуації під час розгляду законів, які конкретизуватимуть основні положення Конституції України** (для їх прийняття потрібно 2/3 голосів депутатів) та під час обговорення та затвердження програми дій Уряду. Існує ймовірність виникнення гострого політичного протистояння по цим принциповим питанням і, як наслідок, блокування роботи парламенту тими чи іншими політичними силами, використання ними засобів тиску – організація масових заходів у м. Києві (пікетування ВР, мітинги і т. ін.) та регіонах, виникнення парламентської кризи.

### **2. Діяльність регіональних політичних еліт та їх лідерів:**

Існує можливість цілеспрямованого провокування масових акцій протесту у регіонах та на окремих підприємствах на підставах, означених у п. I для тиску на центральні органи влади з метою отримання додаткових бюджетних коштів, встановлення **особливого** статусу регіону, тиску на окремих посадових осіб у центральних органах виконавчої влади (зокрема, Одеська, Донецька, Дніпропетровська області).

### **3. Діяльність організованих політичних сил.**

**а) Політичні партії та організації лівого спрямування** (КПУ, ПСПУ, СПУ, Союз комуністів, ВКП(б), Всеукраїнський союз робітників, трудові фронти і т.ін.).

- діяльність парламентських фракцій КПУ та СПУ в процесі розгляду законопроектів, які конкретизують Конституцію та обговорення програми дій Уряду;
- формування організованої лівої опозиції політиці Президента та Уряду;
- організація “осіннього наступу” – масових заходів протесту антипрезидентського та антиурядового спрямування – страйків, мітингів та демонстрацій,

тощо (зокрема, 23 жовтня з ініціативи Всеукраїнського союзу робітників планується провести всеукраїнський односторонній попереджувальний страйк проти соціально-економічного курсу Президента та Уряду);

- використання та провокування стихійних виявів соціального невдоволення в регіонах, особливо страйків шахтарів, працівників підприємств ВПК (за наявної інформацією теперішню конфронтацію у відношеннях між державою та шахтарями намагаються використати для проникнення в структуру профспілок не тільки ГКУ, як раніше, а й КПУ, проросійські організації/Донське козацтво);

- робота у силових структурах, залучення діючих та відставних офіцерів до діяльності Союзу радянських офіцерів (зокрема, у східних та південних областях України).

Крім того, у випадку загострення соціально-політичної ситуації можливим є втручання окремих політичних організацій лівого спрямування з Росії.

**б) Праворадикальні угруповання** (УНА-УНСО, УРП, КУН, УКРП, козацтво та ін.);

- організація з ініціативи УРП парламентської групи, опозиційної до Президента та Уряду;

- можливість використання акцій соціального протесту, провокування стихійних виявів соціального невдоволення;

- діяльність у силових структурах (насамперед, УНА, об'єднання "Вітчизна", СОУ, профспілка "Військова єдність").

Водночас слід відзначити, що за наявної інформацією **УНА**, яка зацікавлена у реєстрації, найближчим часом поводитиметься більш лояльно по відношенню до виконавчої влади і прагнутиме залучитися підтримкою фінансове потужних партій (зокрема, ЛПУ).

**в) Партії та організації проросійського та сепаратистського спрямування** (ГКУ, ПСЄ, Союз радянських патріотів, національно-культурні товариства та ін.):

- активізація, насамперед, у Криму та у східних областях України (Донецька, Луганська, Харківська) політичних сил проросійського та сепаратистського спрямувань у зв'язку з перспективою візиту до України Президента РФ і підписання російсько-українського договору, використання (чи провокування) з метою тиску на позиції України акцій соціального протесту (зокрема, шахтарських страйків);

- утворення у Криму партії "Слов'янський союз", спроба скликання позачергової сесії ВР для розгляду ситуації у зв'язку з прийняттям Конституції України, мусування питання про оголошення референдуму з питань Конституції України і Криму, що може спричинитися до відповідного загострення протистояння з кримськотатарськими та українськими організаціями півострова.

Крім того, загострення соціально-економічної ситуації може викликати активізацію **національно-культурних товариств** при офіційній і неофіційній підтримці відповідних держав, **зокрема:**

- угорці, румуни, німці – Закарпатська, Чернівецька, Одеська області, Крим;
- росіяни – Луганська, Харківська обл., Крим /зокрема, Сімферополь, Севастополь/;
- кримські татари – Крим).

**Можливими є спроби висунення вимог про створення національно-культурних автономій.**

**2) Діяльність профспілкових об'єднань** (ФПУ, галузеві профспілки, зокрема, НПУ, ПРУП, "Військова Єдність" та ін.) :

– можливість організації широкомасштабних акцій протесту (страйків, мітингів, пікетувань) як в окремих галузях та регіонах, так і в загальноукраїнському масштабі з соціально-економічними вимогами, а у випадку подальшого загострення ситуації – і з політичними вимогами;

– можливість провокування "стихійних" акцій протесту для реалізації власних завдань чи "на замовлення" відповідних політичних сил.

**Зважаючи на те, що в означених умовах може бути створена безпосередня загроза соціально-політичній стабільності в державі, необхідно:**

– розглянути ключові питання забезпечення соціально-політичної стабільності в Україні в осінне-зимовий період 1996 р. на засіданні Ради національної безпеки при Президентові України;

– акцентувати увагу керівництва Кабінету Міністрів України на тих факторах загрози соціально-політичної стабільності в Україні в осінне-зимовий період 1996 р., які визначаються загальною економічною ситуацією та об'єктивними процесами у соціально-економічній сфері держави;

– доручити відповідним підрозділам Адміністрації Президента України опрацювання питань щодо упередження негативного впливу на соціально-політичну ситуацію в Україні тих факторів, які визначаються цілеспрямованою діяльністю різних гілок влади, організованих політичних сил та окремих політичних лідерів та впливом сусідніх держав на політичні процеси в Україні.

*Зразок 2*

## **АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**

### **щодо можливих наслідків та ризиків дестабілізації системи влади внаслідок проведення пенсійно-трудової та медичної реформи в Україні**

#### **Основні політико-економічні ризики та вірогідні конфліктні лінії**

Етимологія ризиків для діючої влади полягає в непопулярності заявлених реформ та розкривається в наступних чинниках:

§ непослідовність та поверховість проведення ініційованих реформ (на даному етапі пенсійно-трудова реформа зводиться до збільшення пенсійного віку і трудового стажу, медична реформа – до запровадження платних послуг тощо);

§ вибір несприятливого часу для проведення реформ (період економічної рецесії, пов'язаний з погіршенням кон'юнктури на зовнішніх ринках, на які традиційно орієнтуються вітчизняні фінансово-промислові групи);

§ значне зниження рівня життя основної маси населення, що пов'язано як з наслідками світової фінансово-економічної кризи, так і з прорахунками в соціально-економічній політиці попередніх урядів;

§ обов'язковість виконання переважної більшості вимог МВФ – основного кредитора державного бюджету України (при цьому в січні-лютому державний та гарантований борг України збільшилася у гривневому еквіваленті на 13,503

мільярда гривень, або на 3,12% до 445,739 мільярда гривень – 56 мільярдів доларів);

§ стимулювання економічної діяльності найбільших платників податків до державного бюджету – вітчизняних фінансово-промислових груп (податкова, пенсійно-трудова реформи) – з паралельним ігноруванням інтересів малого та середнього бізнесу.

***Вищевказані чинники провокують виникнення наступних ризиків:***

§ радикалізація протестних настроїв у суспільстві в цілому в разі ухвалення пенсійної реформи у нинішній редакції Кабінету Міністрів України та подальшого ігнорування найбільш актуальних проблем медичної галузі. Імовірність суто мирних виступів (на зразок “податкового майдану”) має шанс знизитись до критичної межі, якщо найбільш суперечливі норми представлених законопроектів залишатимуться в їх остаточних варіантах. Це пов’язано з тим, що більшість останніх соціологічних опитувань демонструють стійку тенденцію зростання рівня політичної апатії громадян, з паралельним відходом політичної складової у настроях на другий план та домінування фінансово-економічних інтересів (зокрема, майже половина українців – 45,3% – заявляють про готовність брати участь в акціях протесту, 36% опитаних заявили, що змусити взяти участь в акції протесту їх може зростання цін на товари і послуги, для 25,8% такою причиною може стати зарплата (пенсія, стипендія), що не вчасно виплачується, а для 19,4% – відсутність роботи або загроза її втрати. Показово, що лише 7,7% готові протестувати через політичну ситуацію в країні<sup>32</sup>. При цьому в країні в середньому відбувається 8 протестних акцій щодня, в останні три місяці 2010 року виросла частка протестів у центральному та східному регіонах<sup>33</sup>). Таким чином, переважна більшість громадян готові у разі необхідності активно захищати свої майнові, трудові та соціальні права (у тому числі за допомогою радикальних заходів);

§ радикалізація протестних настроїв в середовищі окремих соціальних (вікових) та професійних груп населення внаслідок продовження пенсійно-трудова реформи у максимально радикальному варіанті (зокрема, мова йде про можливість локальних акцій протесту /страйків/ працівників медичної галузі, сфери освіти, державної служби). Професійна або гендерна основа протестів може бути використана як опозиційними політичними силами, так і відповідними громадськими організаціями, які можуть скористатися ситуацію та висунути до влади не лише соціально-економічні, але й політичні вимоги;

§ зміна влади неконституційним шляхом. Нинішня опозиція матиме відчутні шанси “осідлати” протестну хвилю, збурену реалізацією вказаних реформ. Екзальтованість населення може надати опозиції моральні повноваження ініціювати зміну влади поза рамками конституційних процедур. Найбільш зручним приводом для цього може бути обрана ініціатива глави держави реформувати політичну систему шляхом внесення змін в Конституцію України;

---

<sup>32</sup>Всеукраїнське дослідження “Протестні настрої українців”, проведене Інститутом Горшеніна 25-27 березня методом телефонного опитування.

<sup>33</sup>Всеукраїнське дослідження, проведене Центром дослідження суспільства з жовтня 2009 року по грудень 2010 року на основі моніторингу більше 100 національних, обласних і активістських Інтернет-медіа.

§ дестабілізація структури діючої влади, викликана можливими кадровими ротаціями. В разі продовження реалізації заявлених реформ поверхневими та непродуманими з точки зору ризиків для соціальної стабільності заходами Президент під тиском певних груп інтересу зі свого оточення буде змушений звільнити з ключових посад посадовців, відповідальних за проведення непопулярних реформ (наприклад, М.Азаров, С.Тігіпко та інші). На відповідальні посади прийдуть нові люди зі своїми командами, що спровокує чергову зміну владної вертикалі, яка позначатиметься на ефективності роботи органів державної влади в умовах посткризового відновлення;

§ ініційована діючою владою пенсійно-трудова реформа, покликана змінити діючий в Україні механізм призначення та підвищення розмірів пенсій, що представляє собою соціалістичну модель розподілу коштів, при якій значна частина витрат лягає на суспільство, не враховує двох важливих складових, характерних для країн ЄС (на досвід яких посилаються представники органів державної влади під час аргументації щодо необхідності проведення реформи). По-перше, мова йде про поєднання під час нарахування та виплати пенсій двох не пов'язаних безпосередньо між собою систем пенсійного забезпечення – державної та недержавної. Тобто, значення додаткових пенсійних програм фактично не враховано. По-друге, в запропонованому варіанті реформи відсутній принцип солідарної відповідальності держави, роботодавців і працівників за пенсійне забезпечення останніх. Відповідно це апріорі закладає соціальні, політичні та економічні ризики в реформу, яка проводиться та суттєво зменшує шанси на її успішну реалізацію і, що найголовніше, адекватне сприйняття суспільством;

§ пасивний та активний спротив проведенню пенсійно-трудової реформи та реформи медичної галузі з боку представників депутатського корпусу з числа провладних фракцій Верховної Ради України. Зокрема, мова йде про відтермінування дати розгляду та затвердження відповідних законопроектів, саботування процедури голосування (нестача голосів), висловлення неадекватної кількості зауважень (критика заради критики тощо). Дана позиція представників більшості обумовлена необхідністю захисту власних інтересів, пов'язаних з електоральною ситуацією та майбутніми парламентськими виборами. Проведення пенсійної реформи у поточному варіанті негативно вплине на політико-електоральні настрої найчисельнішої та найбільш дисциплінованої (у контексті участі у голосуванні) верстви електорату. Відповідно у разі запровадження на наступних виборах мажоритарної або змішаної системи виборів, нинішні депутати змушені будуть пояснювати свою роль у прийнятті законів щодо пенсійної реформи, причому посилення на Президента України як ініціатора проведення реформ або Партію регіонів будуть спрацьовувати мінімально, оскільки мова буде йти про персональну відповідальність, яка характеризує мажоритарну систему. Крім того, опозиційні сили зможуть використати під час наступної виборчої кампанії факт голосування того чи іншого кандидата від провладних сил як своєрідну антирекламу, що потребує мінімальних зусиль та капіталовкладень, але гарантує максимальний ефект;

§ активний спротив з боку роботодавців та власників розташованих в Україні підприємств усіх форм власності (включно з державною) пенсійно-трудовій реформі, зокрема в контексті посилення економічної відповідальності за рівень пенсійного забезпечення своїх працівників;

§ відсутність національної стратегії реформи сфери охорони здоров'я, яка пройшла відповідне громадське обговорення, дозволяє опозиційним силам жорстко критикувати діючу владу, не отримуючи адекватної відповіді. Це пов'язано з тим, що існуюча офіційна статистика ставить під сумнів існування системи медичного забезпечення в Україні як такої (зокрема, згідно даних Національної академії медичних наук України, очікувана середня тривалість життя в Україні – 67 років, очікувана тривалості здорового життя – 55 років, лише 6-10% підлітків 18-літнього віку можна вважати здоровими, а у семирічному віці серед українських дітей більше 30% мають хронічні захворювання, до 12 років їхня кількість зростає до 50%, а до 16-ти років – до 64%);

§ вимивання з органів влади кваліфікованих державних службовців внаслідок адміністративної реформи, що негативно вплине у тому числі на перебіг пенсійно-трудоваї та медичної реформи внаслідок нестачі кваліфікованих кадрів. Крім того, різке скорочення державних службовців на тлі реорганізації центральних міністерств та відомств за принципом розподілу останніх за групами тиску із оточення Президента, серед іншого, свідчить про кадрову чистку середньої та нижньої ланок держапарату від неблагонадійних елементів і може бути використано опонентами діючої влади;

§ поступовий відхід від Президента України творчої та наукової еліти (передусім пов'язаної з медичною галуззю та сферою освіти), а також представників тих бізнес-кіл, яких не влаштовує обраний діючою владою стратегічний курс розвитку держави;

§ посилення конкурентної боротьби не стільки між різними групами впливу (передусім у форматі “влада – опозиція”), скільки безпосередньо всередині провладних груп (в першу чергу за доступ до фінансово-економічних, а не політичних або адміністративних ресурсів). В результаті це може призвести до порушення монолітності провладної команди та відповідної активізації опозиційних сил;

§ погіршення відносин з країнами ЄС та США в інформаційній площині (в контексті боротьби з опозицією, свободи слова, “половинчастості” заявлених реформ, їх “антисоціальної” спрямованості тощо). При цьому ситуацією може скористатися Російська Федерація – як в політичному (активізація інтеграційних процесів на пострадянському просторі, культурні питання), так і економічному (експансія російського капіталу) форматі.

## **ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

З метою усунення наведених ризиків рекомендовано здійснення владою наступних заходів стратегічного характеру:

А ініціювати створення консультативної комісії з проведення реформ за участі експертів з провідних науково-дослідних інститутів та неурядових аналітичних центрів, призначення якої має полягати у розробці/доопрацюванні проектів базових нормативно-правових документів, що лежать в основі ініційованих реформ;

Б в цілому посилити фахове інформаційно-експертне та аналітичне супроводження діяльності Кабінету Міністрів України, перш за все в контексті висвітлення заходів, пов'язаних з вищезазначеними реформами (головна мета повинна полягати у



зниженні рівня політичного нігілізму громадян та мінімізації можливостей опонентів уряду за допомогою маніпулятивних технологій та популізму жорстко критикувати як Кабінет Міністрів України в цілому, так і окремо взятих міністрів);

А запровадити систему “управління за результатами”, коли фінансовий стан державних службовців буде прямо залежати від якості роботи, яку вони виконують;

А тимчасово призупинити проведення політичної та житлово-комунальної реформ на час реалізації пенсійно-трудової та медичної реформи з метою зниження рівня протестних настроїв в країні та мінімізації впливу опозиції на формування останніх;

А з метою підвищення рівня політичної та громадської підтримки зазначених реформ, а також попередження їх загального “згасання”, ініціювати активне включення в заплановані програмні заходи різноманітні структури громадянського суспільства, а також модернізувати систему громадського контролю з врахуванням відповідного зарубіжного досвіду.

### ***Рекомендації щодо проведення пенсійно-трудової реформи***

З метою усунення ризиків, характерних для пенсійно-трудової сфери, рекомендовано здійснення владою наступних заходів тактичного характеру:

А Кабінету Міністрів України розробити програму стимулювання /заохочення/ участі роботодавців та працівників у формуванні індивідуальних пенсійних накопичень та забезпечити збереження коштів у недержавних пенсійних фондах. В загальнонаціональному та міжсекторальному розумінні мова йде про розробку стратегії соціально відповідального бізнесу передусім в контексті функціонування вітчизняних фінансово-промислових груп. На першому етапі необхідно мінімізувати причини, які гальмують розвиток соціально відповідального бізнесу, а саме вирішити проблему:

а) відсутності податкових пільг для соціально відповідальних бізнесменів (як це прийнято в країнах ЄС);

б) нестачі кваліфікованих кадрів з управління соціальними програмами компаній (в даному контексті позитивним наслідком започаткованої Президентом України адміністративної реформи, яка передбачає скорочення кількості державних службовців, може стати перехід частини звільнених спеціалістів з соціальної роботи з державного в комерційний сектор);

в) побоювання підприємців та компаній, що кошти, які вони передадуть на різноманітні соціальні програми, буду використані нераціонально або розкрадені;

А Кабінету Міністрів України розробити програму сприяння діяльності недержавних пенсійних фондів, що дозволить посилити конкуренцію у даному сегменті та мінімізує ризик монополізації ринку недержавного пенсійного забезпечення;

А посилити експертно-аналітичний супровід пенсійно-трудової реформи, зокрема чітко визначити коло спікерів, які мають право коментувати її перебіг та узгодити позиції всіх зацікавлених сторін в системі владної вертикалі з приводу специфіки реформи, її напрямків та результатів.

### ***Рекомендації щодо проведення медичної реформи***

З метою усунення ризиків, характерних для медичної сфери, рекомендовано здійснення владою наступних заходів тактичного характеру:

• відмовитися від практики фінансування системи “ліжка-місць” та перейти на фінансування системи медичних послуг. Зокрема, не властиві медицині послуги необхідно перевести на централізоване постачання шляхом запровадження відповідних тендерів;

• залишити в загальній системі надання медичних послуг так званій державним “соціальний пакет” медичних послуг для пенсіонерів, люди з особливими потребами та малозабезпечених громадян;

• під час проведення медичної реформи зосередити основну увагу на формуванні інституту сімейних лікарів, що потребує:

- розробки та прийняття єдиної законодавчої бази щодо функціонування інституту сімейних лікарів. Передусім мова йде про прийняття Закону України “Про сімейну медицину”;

- запровадження комплексної професійної програми підготовки в системі медичних вищих навчальних закладів спеціалістів з проблем сімейної медицини (зокрема, вдосконалення відповідних навчальних програм, посилення практичної спрямованості тощо);

- чіткого визначення статусу сімейного лікаря, передусім в контексті його ролі та місця в структурі існуючих лікарень (можливим варіантом є розмежування статусу за регіональною ознакою – в містах та селищах тощо);

- розробки механізму фінансування інституту сімейних лікарів (бюджетне фінансування, приватна медицина, проведення тендерів тощо)

- посилення інформаційно-пропагандистської роботи з громадянами щодо переваг переходу до сімейної медицини та безпосередньо лікарями, які можуть претендувати на зміну статусу;

- активізувати інформаційну кампанію в загальнонаціональних та регіональних ЗМІ щодо основних принципів та механізмів медичної реформи, зосередивши головну увагу на перевагах, які отримає кожен громадянин від започаткованих змін. При цьому зазначені переваги повинні подаватися комплексно (по вікових, соціальних або гендерних групах), а основний акцент робитися на реформуванні “дитячої” медицини, що повинно знайти відображення у гаслі “Діти – наше майбутнє!”.

Крім того, основними ньюсмейкерами в питаннях реформи галузі охорони здоров'я повинні бути не політики (зокрема, народні депутати від провладних політичних сил) або представники зацікавлених органів державної влади, а медичні працівники (від нижчої ланки до вищої, як звичайні лікарі, так і адміністративний персонал лікарень). Тобто, головним завданням є поступове виведення медичної реформи з політичної площини та зосередження безпосередньо на медичних проблемах.

- переглянути систему надання медичних послуг іноземним громадянам шляхом запровадження спеціальних тарифів, що дозволить збільшити фінансові надходження до медичної галузі.

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**  
**щодо визначення пріоритетних цілей і завдань направлених**  
**на підвищення ефективності роботи аналітичних підрозділів в системі**  
**державного управління України**

*Предмет розгляду.* Аналіз ефективності роботи основних інформаційно-аналітичних структур в системі державного управління, а також недержавних консультативно-аналітичних центрів, визначення пріоритетних цілей та завдань направлених на підвищення якості та ефективності роботи відповідних підрозділів.

***Актуальні проблеми інформаційно-аналітичної діяльності в системі державного управління:***

- сьогодні підрозділи інформаційно-аналітичного супроводу органів державної влади та місцевого самоврядування діють переважно в інтересах управлінь внутрішньої політики і задіяні для збору та фахової обробки інформації. Методологічне забезпечення аналітичної складової діяльності цих структурних підрозділів недостатнє. Відповідно особливої актуальності набуває науково-аналітична діяльність в інтересах інформаційно-аналітичного супроводу;

- в органах державної влади всіх рівнів існує проблема у відносинах “клієнт–замовник”. Адже чітка ієрархічна структура органів державної влади та місцевого самоврядування створює можливість для нав’язування аналітичним підрозділам волі вищого керівництва стосовно результатів аналітичних досліджень та моніторингів. В такому випадку говорити про об’єктивність досліджень, а відтак про їх фаховість та значимість, не приходиться;

- через відсутність розуміння різниці між поняттями “інформаційно-аналітична робота” та “інформаційна діяльність”, досить часто аналітичні підрозділи в місцевих органах державної влади використовують не за призначенням. Такий стан речей призводить до того що аналітичний підрозділ не займається збором та обробкою інформації про об’єкт управлінського впливу та оцінки цього впливу, натомість починає виконувати функції, пов’язані з обробкою статистичної інформації та інформування громадян про результати цієї обробки;

- важливою проблемою в діяльності аналітичних підрозділів є практично повна відсутність обміну інформацією. Ця проблема стосується обміну інформацією між регіональними підрозділами місцевих органів державної влади та обміном інформації аналітичних підрозділів органів центральної та місцевої влади. Адже така сама проблема, що виокремлюється аналітиками в одній з областей, може виникнути ще в якомусь регіоні, або ж стати загальнодержавною проблемою. Своєчасне отримання інформації про існування таких проблем може неабияк спростити їх вирішення або ж упередження;

- недосконалість нормативно-правової бази функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, що пов’язано з відставанням засобів правового регулювання від сучасних політичних, соціально-економічних та управлінських реалій;

- відсутність належного кадрового забезпечення. На сьогодні безпосередньо спеціалістів з інформаційно-аналітичної роботи не готує жоден вищий навчальний заклад країни. Окремі курси та дисципліни, які мають відношення до інформаційно-аналітичної діяльності та викладаються в межах прикладної політології, не дозволяють підготувати аналітиків, здатних працювати перш за все в органах державної влади та місцевого самоврядування. До цього слід додати низький рівень розвитку загальної методологічної бази інформаційно-аналітичної роботи (що є як безпосередньо управлінською, так і науково-прикладною проблемою), а також вкрай низький рівень фахівців з інформаційно-комп'ютерного забезпечення у районних структурах місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- недостатній рівень фінансування системи інформаційно-аналітичного забезпечення (на відміну від країн ЄС та США, робота вітчизняних аналітиків є, по суті, низькооплачуваною та не претендує на своєрідний елітарний статус);

- неефективна організаційна система інформаційно-аналітичних підрозділів в органах державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, мова йде про дублювання функцій, відсутність системного бачення розвитку галузі, низький рівень впровадження інновацій, велика плінність кадрів, відсутність локальної мережі між місцевими органами державної виконавчої влади України, єдиного інформаційно-телекомунікаційного вузла обміну і обробки інформації тощо);

- відсутність ефективної координації інформаційно-аналітичної діяльності відповідних підрозділів Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України з іншими суб'єктами політичної аналітики в державному секторі сучасної України;

- рівень методичного та інформаційно-технологічного забезпечення аналітичної діяльності, процесів підготовки і прийняття рішень в цілому залишається не високим;

- існуючий теоретичний і виробничий потенціал вітчизняної науки і промисловості використовується інформаційно-аналітичними службами в системі державного управління неефективно;

- низький рівень наочності кінцевих аналітичних продуктів (зокрема, відсутня належна культура виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів, не встановлено обмеження реального часу, протягом якого повинні бути прийняті управлінські рішення незалежно від складності вирішуваних питань і обсягів оброблюваної інформації), мінімально використовуються методи прогнозування та моделювання при підготовці аналітичних матеріалів;

- низька якість телекомунікаційного забезпечення інформаційно-аналітичної роботи, що призводить до невідповідності темпів аналітичної обробки інформації темпам її надходження (зокрема, місцеві органи виконавчої влади недостатньо оснащені програмно-технічними засобами, які до того ж нераціонально використовуються). До цього слід додати неточність та неповноту інформації, з якою працюють органи державної влади, що пов'язано з загальним дефіцитом ресурсів для її одержання та низьким рівнем взаємодії органів влади між собою (передусім в контексті обміну інформацією, адже в Україні, по суті, відсутня аналітична база, систематизований та вичерпний інформаційний фонд з

потужним довідковим апаратом, мережі телекомунікацій, що дозволяють використовувати фонди зовнішніх організацій);

- відсутність скоординованої системи показників та затверджених методик їх розрахунку;

- відсутність розвиненої аналітичної бази, систематизованого і вичерпного інформаційного фонду з потужним довідковим апаратом, мереж телекомунікацій, що дозволяють використовувати фонди зовнішніх організацій;

- обмежене використання сучасних інформаційно-пошукових систем;

- недостатній рівень системного проектування великих інформаційних комплексів;

- відсутність професійно-кваліфікаційних вимог до аналітика, що працює в органах державної влади;

- відсутність фахового та етичного кодексу політичного аналітика;

- недостатній рівень співпраці органів влади з недержавними аналітичними центрами;

- співпраця недержавних аналітичних підрозділів з органами державної влади не має системного характеру та є доволі епізодичною.

Надзвичайно актуальною проблема інформаційно-аналітичного забезпечення є на регіональному рівні. Зокрема, важливим елементом запровадження регіональних програм інформатизації є впровадження системи інформаційно-аналітичного забезпечення місцевих органів державної виконавчої влади. Необхідність роботи такої системи спричинено наступними факторами, що негативно впливають на практику здійснення державної політики інформатизації в регіонах:

- відсутність типової організаційно-функціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення регіональних органів всіх рівнів. В даний час в областях функціонують тільки окремі елементи системи інформаційно-аналітичного забезпечення, але відсутня централізована ефективна координація діяльності з боку центральних органів влади, недостатнє фінансове та матеріальне забезпечення, деяке дублювання діючих елементів системи;

- не створена єдина загальнодержавна система класифікації та кодування, без якої не можливе ефективне функціонування комплексу системи інформаційно-аналітичного забезпечення центральних та місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодія, агрегація та інтеграція даних;

- недосконала система нормативних документів щодо вимог до розробки та запровадження компонентів системи, розробки та реалізації управлінських рішень у складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення регіональних органів управління з урахуванням державних, відомчих, регіональних та міжрегіональних інтересів;

- органи управління нижчого (місцевого) рівня не мають відповідних вмінь та навичок щодо збирання даних, психологічно і матеріально не повною мірою готові до передачі даних до органів вищого рівня в електронному вигляді.

**Ризики для інформаційно-аналітичних структур в системі державного управління.** Головний ризик полягає у необхідності проведення структурної оптимізації, яка може передбачати скорочення штату певних відділів або їх ліквідацію.

### **Рекомендації:**

- активізувати створення єдиного інформаційного простору, зокрема об'єднати існуючі інформаційні системи та бази даних всіх рівнів державного управління і передбачити доступ до вже діючих загальнодержавних ресурсів;
- в рамках єдиного інформаційного простору сформувати загальнодержавний інформаційний реєстр даних про комерційні організації та державні установи, які є власниками державних, недержавних і змішаних інформаційних ресурсів, а також надають інформаційно-аналітичні послуги;
- сприяти розширенню мережі інформаційно-аналітичних підрозділів з моніторингу регіональної політики;
- органам державної влади спільно з науково-дослідними інститутами, вищими навчальними закладами підготувати технічні завдання зі створення інформаційно-аналітичних систем та їх елементів за напрямками функціонування органів державної влади (локальні обчислювальні мережі, програмно-технічні комплекси, бази даних тощо, головним призначенням яких є автоматизований аналіз справ у різних ділянках державної активності);
- запровадити дієві механізми співпраці між державними та недержавними інформаційно-аналітичними структурами (зокрема, шляхом проведення спільних досліджень з актуальних питань внутрішньої та зовнішньої політики);
- активізувати співпрацю інформаційно-аналітичних структур органів державної влади та місцевого самоврядування з вітчизняним академічним середовищем (це дозволить суттєво оптимізувати та зробити більш ефективним обмін науково-методологічними напрацюваннями, посилити підготовку та перепідготовку фахівців з інформаційно-аналітичної роботи шляхом стажування, тренінгів для студентів вищих начальних закладів, які виявляють бажання і схильність до аналітичної діяльності тощо – у даному контексті провідна роль повинна належати Національній академії державного управління при Президенті України та її регіональним інститутам);
- необхідно обмежити практику підготовки законодавчих і нормативних документів інформаційно-аналітичними органами державної влади та місцевого самоврядування “під себе” (виходячи лише з політичної доцільності та власного місця у владній ієрархії);
- запровадити постійно діючі механізми співпраці між державними та недержавними аналітичними структурами, зокрема, проведення спільних досліджень за кошти Державного бюджету із можливістю часткового зовнішнього фінансування. Координувати процес визначення тематики досліджень державних дослідницьких установ і неурядових аналітичних центрів (у т.ч. стосовно стратегічних напрямів внутрішнього розвитку країни, її позиціонування у нових геополітичних реаліях);
- доцільно сформувати фаховий кодекс політичного аналітика для працівників інформаційно-аналітичних підрозділів у структурі державного управління;
- започаткувати і розвивати співпрацю з вищими навчальними закладами з підготовки “кадрового резерву”. Проводити стажування, тренінги для студентів вищих начальних закладів, які виявляють бажання і схильність до аналітичної діяльності.

В цілому система інформаційно-аналітичного забезпечення повинна базуватися на основі аналізу предметної сфери державного (або місцевого) управління та виділення пріоритетних програмно-цільових установок. Зокрема, вона повинна передбачати вирішення наступних пріоритетних питань:

- створення оптимальних умов для ефективного функціонування різноманітних господарюючих суб'єктів, поліпшення основних економічних показників, збільшення зайнятості населення;
- залучення в країну (або окремих регіон) зовнішніх інвестицій, підтримка найбільш значимих інноваційних проектів;
- планування та ефективне управління фінансовими потоками;
- розвиток інфраструктури та ефективне управління системами соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальним господарством, транспортом тощо;
- аналіз політичної ситуації, прогнозування основних політичних ризиків;
- створення та підтримка стабільності суспільно-політичної ситуації в країні або окремо взятому регіоні;
- ефективне використання природних ресурсів, вирішення проблем екології тощо.

Під розв'язання цих пріоритетних завдань необхідно вибудувувати всю систему інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому оптимальним є використання трьох режимів прийняття управлінських рішень:

1. Рішення управлінських завдань стратегічного характеру, пов'язаних, як правило, з перспективами розвитку, стабільністю та спадковістю влади.

2. Рішення управлінських завдань оперативного, тактичного характеру, орієнтованих на поточне організаційне та фінансово-ресурсне забезпечення виконання різноманітних планів та проектів.

3. Рішення надзвичайних, екстремальних управлінських завдань, пов'язаних з необхідністю запобігання та усунення наслідків впливу руйнівних природних або техногенних факторів, виникненням і неконтрольованим розвитком гострих соціально-політичних проблем і конфліктів.

Кожний із зазначених вище режимів прийняття рішень потребує інформаційно-аналітичної підтримки.

Стратегічний рівень припускає виявлення проблемних точок у різних сферах життєдіяльності, аналіз і прогноз довгострокових тенденцій соціально-економічного розвитку; аналіз і прогноз суспільно-політичних тенденцій і створення системи рівноваги різних проявів політичної активності. На даному рівні генеруються методи рішення проблем, розробляються концептуальні підходи, оптимізуються моделі та сценарії розвитку ситуації.

На оперативному рівні ведеться моніторинг і аналіз поточного стану елементів соціально-економічної та суспільно-політичної сфери, формуються плани реалізації концепцій, моделей і сценаріїв розвитку, здійснюється оперативний контроль і коректування виконання планів і проектів.

Надзвичайне управління припускає одночасно прогнозування та запобігання екстремальним ситуаціям, створення сценаріїв їхнього виникнення та розвитку, безперервний моніторинг характеристик і показників потенційно небезпечних

природних, техногенних, соціально-політичних факторів і забезпечення організаційно-технічних питань здійснення управління в екстремальних умовах.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення управління повинна також враховувати так звану “місцеву” специфіку (центральний або регіональний рівень тощо).

Зазначимо, що з огляду на широкий спектр проблем і обмежені ресурси, неможливо утримувати в штаті високопрофесійних фахівців зі всіх напрямків. Тому органам державного управління дуже важливо мати під рукою перелік зовнішніх експертів з різних галузей знань, а також прорахувати можливості та ресурси для оперативного залучення їх до обговорення проблем, разових консультацій. Така постановка питання припускає наявність в органах державної влади та місцевого самоврядування людей або структур, у коло обов'язків яких входить професійне формулювання завдань, організація аналітичних досліджень, підбір та координація діяльності експертів, реалізація експертних процедур і технологій, узагальнення матеріалів, подання результатів особам, що приймають рішення.

На регіональному рівні в контексті формування нової системи інформаційно-аналітичного забезпечення необхідно створити регіональну інформаційно-аналітичну службу, головним завданням якої повинно стати розроблення і застосовування правил аналітичного опрацювання та використання інформації в системі органів виконавчої влади. При цьому відповідна служба може стати дієвою складовою як в системі органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування.

Одним з основних напрямків діяльності служби в системі органів виконавчої влади повинно стати створення багаторівневих інформаційних зв'язків між центральними та місцевими органами виконавчої влади, між областю та районами (в окремо взятому регіоні), наявність яких забезпечить прийняття та реалізацію ефективних, науково обґрунтованих, управлінських рішень, від якості яких залежить результативність державного управління в цілому.

Основними функціями регіональної інформаційно-аналітичної служби повинні стати:

– функція інформаційного пошуку (збір і аналіз даних, пошук і оцінка інформації з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій та можливостей Інтернет; ідентифікація та систематизація інформації, її зберігання; створення баз даних; інформаційний супровід підготовки прогнозів розвитку галузей, підприємств регіону; інформаційна підтримка проектів зі ступенем ризику; інформаційна підтримка науково-дослідних робіт з проблем розвитку соціально-економічного потенціалу регіону);

– функція аналітико-методична (виявлення, опис проблем, тенденцій, альтернатив, конфліктних і надзвичайних ситуацій; моделювання проблем, вибір методів їх вирішення, оцінка наслідків; інформаційне та аналітичне рецензування планів, програм, результатів експертиз; аналіз і прогнозування ситуацій, проблем у політиці, економіці, науці, виробництві, підприємницькій діяльності тощо; мінімізація факторів ризику; аналітична оцінка ініціатив, інновацій, розробка пропозицій щодо їх використання; аналіз рейтингів, кредитних історій об'єктів; інформаційний супровід і аналіз суспільно-політичних акцій і процесів; підготовка



зведених, тематичних, прогнозних, аналітичних матеріалів, довідок, доповідей, обґрунтувань, інших інформаційних продуктів);

– функція технічного забезпечення та захисту інформації (організаційно-технологічна реалізація процесів інформатизації в регіоні; програмне забезпечення; створення інформаційно-пошукових програм; забезпечення захисту інформації; забезпечення телекомунікацій та автоматизації; випуск аналітичних збірників, довідників тощо).

Враховуючи проблеми з фінансуванням, функціонування зазначеної служби може здійснюватися не на постійній основі, а шляхом створення робочих (експертних) груп із залученням фахівців відповідних спеціальностей для вирішення ситуативних актуальних управлінських завдань.

Ефективне функціонування регіональної інформаційно-аналітичної служби сприятиме місцевим державним адміністраціям у підвищенні ефективності підготовки, ступеня обґрунтованості нормативно-правових, розпорядничих і програмних концептуальних документів; удосконаленні форм, методів, технологій роботи структурних підрозділів; впровадженні в практику сучасних наукових і технічних досягнень; підвищенні оперативності, рівня інформованості посадових осіб; організації інформаційної взаємодії із засобами масової інформації, громадськістю, партіями, громадянами; забезпеченні питань інформаційної безпеки; координації діяльності структур і служб управління регіоном; об'єктивному інформуванні населення регіону про стан та перспективи розвитку процесів європейської інтеграції тощо. Інформаційна діяльність місцевих державних адміністрацій являє собою інформаційний образ регіону, що адекватно відображає реальну і ретроспективну ситуацію, особливості та тенденції розвитку цього регіону.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування повинна створюватися з врахуванням наступних принципів:

1. Принцип системного підходу, що допускає дослідження та аналіз тенденцій політичного та соціально-економічного розвитку країни.

2. Принцип комплексності розв'язуваних завдань, що забезпечує можливість рішення конкретних завдань, що виникають у процесі управління.

3. Принцип безперервного розвитку, що дає можливість вводити нові або модифікувати існуючі в цей час інформаційні елементи для вирішення управлінських завдань.

4. Принцип стійкості, реалізація якого забезпечує реакцію на зміни будь-якого характеру в інформаційних потоках без істотної зміни своєї власної центральної структури.

5. Принцип оптимальності, відповідно до якого витрати часу та засобів на підтримку в працездатному стані системи повинні залишатися мінімальними протягом певного періоду часу.

6. Принцип раціоналізації документообігу, що припускає глибоку обґрунтованість складу та структури документів, на основі яких формується файлова система і її ієрархічність у базах даних інформаційно-аналітичної системи.

7. Принцип забезпечення єдиної інформаційної бази.

8. Принцип мінімізації введення та виводу даних. Рішення цього завдання допомагає підвищити ефективність роботи всієї системи.

При цьому загальне формування та розвиток інформаційно-аналітичної діяльності повинне відбуватися на базі нових інформаційних технологій, що інтенсивно розвиваються, відбувається якісне ускладнення та розвиток нових методик і технологій інформаційно-аналітичної діяльності.

Оптимальним варіантом у напрямку вирішення основних проблем інформаційно-аналітичного забезпечення в системі державного управління є створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що дозволить:

по-перше, забезпечити оперативність, достовірність, доступність та конфіденційність інформації в органах державної влади. Крім того, суттєво зросте рівень доступності національних та світових інформаційних ресурсів для використання у поточній роботі;

по-друге, суттєво зросте ефективність прийняття рішень в системі управління державою, що набуває особливого значення в контексті реагування на різноманітні політичні та соціально-економічні кризи;

по-третє, сприятиме підвищенню прозорості та управлінської культури органів державної влади та місцевого самоврядування;

по-четверте, буде посилено захист державних інтересів щодо зберігання, режиму доступу та розповсюдження інформації органів державної влади та місцевого самоврядування;

по-п'яте, створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування сприятиме розвитку засобів "електронного врядування" та "електронної демократії", дозволить більш активно залучати широкі кола громадськості до діяльності державних установ шляхом електронних голосувань, опитувань тощо.

Разом з тим, функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи вимагає впровадження корпоративної електронної пошти в органах державної влади та місцевого самоврядування. Це дозволить поступово перенести документообіг з паперового на електронні носії, що активізує впровадження засобів автоматизації. Крім того, наступним кроком повинно стати формування міжрегіональної інформаційно-телекомунікаційна системи, яка об'єднає канали зв'язку різного рівня та призначення.

Важливо відзначити, що інтегровані інформаційно-аналітичні системи нового типу орієнтуються на підготовку та прийняття рішень на основі сучасних методів і інформаційних технологій. Такі системи дозволяють здійснювати постійні оцінки в реальному часі стану та тенденції зміни ситуації в пріоритетних сферах державних інтересів для розпізнавання наслідків подій, що відбуваються, включаючи виявлення ознак назрівання кризових ситуацій, і на цій основі забезпечення інформаційних процесів вироблення мотивованих рішень випереджувального характеру на рівні вищої ланки державного управління.

Дані інтегровані інформаційно-аналітичні системи можуть бути призначені для:

1) здійснення інформаційної підтримки прийняття рішень інформаційно-аналітичними центрами та підрозділами Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, СБУ;

2) інформаційного обслуговування державних органів виконавчої влади, Верховної Ради України;

3) забезпечення інформаційної безпеки.

При цьому під інформаційно-аналітичною підтримкою управління розуміється:

- забезпечення первинного збору та обробки інформаційних даних в абонентів системи, їхнє нагромадження та обробка відповідними алгоритмами;
- централізований збір даних, їхній аналіз і прогнозування розвитку ситуацій в економіці та політиці;
- підготовка варіантів можливих рішень щодо управління народним господарством;
- доведення указів та рішень до виконавців, контроль виконання.

Інформаційна взаємодія припускає створення сучасних телекомунікаційних систем, а також розробку відкритих систем класифікації та кодування інформації, словників, рубрикаторів та тезаурусів з різних галузей знань.

Завдання інформаційного обслуговування дозволяє розв'язати проблеми:

- пошуку інформації із запитів користувачів у розподіленій базі даних;
- оперативного цільового збору інформації безпосередньо з об'єктів народного господарства, із засобів масової інформації для вирішення оперативних питань управління економікою, впливу на політичну ситуацію за запитами користувачів.

Особливе місце в завданні інформаційно-аналітичного обслуговування займає нормативно-правова інформація, тому що всі прийняті рішення повинні проходити перевірку в правовому полі.

Далі при висвітленні питань інформаційно-аналітичного обслуговування Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів доцільно використовувати позицію користувачів та їх індивідуальних (персоніфікованих) інформаційних потреб. Ця позиція полягає у наступному:

1. Створення інформаційних технологій, що забезпечують розгортання на робочих місцях користувачів персоніфікованих інформаційно-аналітичних систем на основі інформаційних фондів та баз даних.

2. Розробка та створення нового типу інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, орієнтованої на випереджальний аналіз при підготовці рішень поряд.

3. Створення ситуаційних центрів для здійснення колективних процесів підготовки, аналізу, обґрунтування, прийняття та контролю реалізації рішень управління.

Ситуаційні центри є завершальною ланкою інформаційно-телекомунікаційних систем, адже вони, по-перше, вбудовані в загальну технологію збору, обробки та прийняття рішень і мають принципово нову специфіку, засновану на новій інформаційній технології – мультимедіа.

За рахунок об'єднання практично всіх видів інформаційного впливу: звуку, текстів, графіків, мультиплікації, телевізійних і відеосигналів, ситуаційні центри радикально змінюють технологію прийняття рішень, створюючи можливість колективного обговорення питання та оперативну оцінку варіантів рішень.

По-друге, ситуаційні центри відкривають можливість вирішення принципово нового класу завдань, де досвід і знання експертів-аналітиків і керівників буде гармонійно вписуватися в традиційну схему обробки інформації, при цьому створюючи нові можливості щодо швидкості та якості аналізу різнопланових ситуацій.

### ***Актуальні проблеми інформаційно-аналітичної діяльності в недержавному секторі:***

§ неготовність влади та невідповідність суспільства до вироблення публічної політики і практики участі в цьому структур “третього сектору” (вузький попит на діяльність);

§ істотне зниження присутності в інформаційному просторі експертних оцінок щодо актуальних проблем суспільного розвитку, у тому числі, відсутність офіційно оприлюднених в ЗМІ незалежних моніторинрів, експертиз законопроектів, урядових програм та владних рішень, презентацій законопроектів і стратегічних документів альтернативним офіційним, досліджень громадської думки щодо тих чи інших суспільних проблем тощо;

§ монополізація державними інформаційно-аналітичними службами виробництва політико-аналітичного продукту в Україні за стратегічними напрямками. Зокрема, однією з причин незацікавленості державних установ та організацій в замовленні досліджень неурядовими центрами є наявність у них власних аналітичних підрозділів чи інститутів. Відповідно, передбачені бюджетами центральних органів влади кошти на проведення досліджень спрямовуються, насамперед, у державні структури та підвідомчі організації. Останні через свій статус мають кращий доступ до необхідної інформації, їм може бути чітко поставлене завдання, сформульовані основні параметри результату, який має бути аргументований в дослідженні;

§ для органів влади досить чутливим у співпраці з неурядовими аналітичними центрами є ставлення останніх до засад діяльності влади та її окремих дій. З усього періоду існування неурядових аналітичних центрів в Україні можна зробити наступний висновок: схильність влади до співпраці з неурядовими аналітичними центрами перебуває в обернено пропорційній залежності від ступеня їх свободи в оцінках дій влади. Причиною такого підходу є недостатнє розуміння місця та ролі неурядових аналітичних центрів, які стоять на варті суспільного інтересу і, в силу цього, об’єктивно виступають критиками будь-якої влади, в т.ч. тієї, що має спільну з ними ціннісну платформу;

§ вибіркового характеру ставлення владних інститутів до пропозицій і рекомендацій неурядових аналітичних центрів. Як правило, недержавні консультативно-аналітичні центри пропонують органам влади систематизовані пропозиції щодо коротко- та довгострокових заходів, спрямованих на вирішення тієї чи іншої проблеми. Проте, навіть у випадку, якщо відповідні пропозиції в цілому будуть сприйняті адресатом, існують ризики того, що а) з усього комплексу (системи) заходів, запропонованого тим чи іншим неурядовим аналітичним центром, будуть вибрані та імplementовані лише окремі, до того ж – у трансформованому вигляді; б) що від процесу подання пропозицій до їх імplementації пройде надто тривалий час, за який ситуація зміниться, і пропозиції втратять свою актуальність та адекватність;

§ значною мірою зберігаються залишки адміністративної (або традиційної чи ієрархічної) моделі організації професійного знання, в якій значення має не стільки реальний фаховий рівень, висока кваліфікація дослідника, скільки офіційна наукова ступінь і вчене звання. Це зумовлює недовіру до експертів неурядових аналітичних центрів, які часто не мають ні ступеня, ні звання, а лише досвід, аналітичні здібності та академічний рівень фахової підготовки, – що, своєю чергою, може стати вирішальним фактором у виборі владними інститутами виконавця дослідження між державною (офіційною) дослідницькою установою і неурядовим аналітичним центром;

§ проблема доступу до максимально повної, “свіжої” інформації про ситуацію в тих чи інших сферах та про діяльність органів влади є ключовою для забезпечення адекватного аналізу та вироблення пропозицій неурядових аналітичних центрів. Незважаючи на положення чинного законодавства стосовно відкритості і прозорості органів влади, існують значні проблеми в доступі структур “третього сектору” до інформації про діяльність органів влади, насамперед – до проектів рішень, які розробляються. Доступ неурядового аналітичного центру до відповідної інформації залежить від “доброї волі” керівництва органу влади, що, своєю чергою, часто зумовлюється ставленням останнього до відповідного центру та особистих контактів;

§ українські недержавні консультативно-аналітичні центри розвивалися в несприятливому політичному середовищі, якому притаманні, а) постійна конфліктність між інститутами та гілками влади, перманентні структурно-кадрові реорганізації, б) прояви авторитаризму всередині влади, в) тривала відсутність суспільно визнаної стратегії розвитку країни. Ситуація ускладнювалася також політичними кампаніями з дискредитації структур громадянського суспільства, зокрема – українських недержавних консультативно-аналітичних центрів;

§ політизація діяльності частини дослідницьких структур, що відбивається в досить виразному, хоча й не засвідченому публічно, їх позиціонуванні за ознакою лояльності до тих чи інших владних інститутів чи політичних сил;

§ деформація порядку денного досліджень та структури діяльності неурядових аналітичних центрів. Це відбивається в підвищенні уваги до проблем, що впливають з поточного до тематики, розрахованої на більш віддалену перспективу і не пов’язаної безпосередньо з перспективами розвитку політичної ситуації (наприклад, парламентськими чи президентськими виборами). Традиційно, в період загострення політичної ситуації чи проведення виборчих кампаній експерти неурядових аналітичних центрів мають витратити більше часу на підготовку оперативних статей і коментарів для ЗМІ, участь у радіо- та телепрограмах, публічних заходах тощо;

§ спроби окремих політичних сил маніпулювати у власних інтересах результатами досліджень неурядових аналітичних центрів;

§ виникнення “фантомних” неурядових аналітичних структур або ситуативна активізація тих, що не здійснюють систематичної діяльності, і використовуються для оприлюднення через мас-медіа даних досліджень (насамперед, соціологічних), результати яких можуть викликати сумніви в їх об’єктивності;

§ на розвиток неурядових аналітичних структур істотно впливає неврегульованість нормативно-правового поля їх діяльності. Недоліки законодавства ускладнюють поточну діяльність неурядових аналітичних центрів, стримують розвиток їх матеріальної бази, кадрового потенціалу, спроможності в цілому, створюють ризики залежності від наявних донорів (як зовнішніх, так і внутрішніх). Крім того, недосконалість законодавства стосовно правового статусу та, особливо, фінансування неурядових аналітичних центрів може слугувати потенційними чинником недостатньої прозорості їх фінансової діяльності, підставою для втручання державних органів в їх діяльність;

§ залежність вітчизняних неурядових аналітичних центрів від зовнішніх джерел фінансування надмір та слабка включеність України до європейських і світових політичних та інших процесів зумовлюють звуженість сфер досліджень українських недержавних консультативно-аналітичних центрів, недостатню представленість серед них проблем зовнішньої, міжнародної політики, безпеки, геополітики; недостатню залученість українських неурядових аналітичних структур до світової експертної мережі.

***Ризики для інформаційно-аналітичних структур в системі державного управління.*** Головний ризик полягає у мінімізації вироблення альтернативних шляхів впровадження державних політик та програм, а також послабленні контролю з боку громадських структур над процесами впровадження прийнятих державно-владних рішень.

#### ***Рекомендації***

З метою усунення наведених ризиків рекомендовано здійснення державними органами влади наступних заходів для стимулювання розвитку професійних аналітичних асоціацій, спеціалізованих видань політико-аналітичного спрямування, незалежних аналітичних центрів:

§ сформувати дієвий склад Стратегічної ради та Ради громадськості при Президенті України, залучивши до них представників неурядових аналітичних центрів;

§ за участю представників органів державної влади, державних аналітичних структур, наукових установ, неурядових аналітичних центрів визначити пріоритети державної політики та запровадити в практику проведення щорічних аналітичних форумів з метою аналізу проблем, що постають перед державою та суспільством;

§ утворити міжвідомчу робочу групу при Президенті України зі створення програми нормотворчої діяльності для забезпечення сприятливих умов розвитку неурядових аналітичних інституцій та інститутів громадянського суспільства в цілому;

§ ухвалити базовий Закон України “Про непідприємницькі організації”, в якому вказати конкретний перелік критеріїв віднесення організацій до непідприємницьких; перелік видів діяльності, що кваліфікуються як суспільно корисна, з обов’язковим віднесенням до них основних видів діяльності, яку здійснюють неурядовими аналітичними центрами.

§ ухвалити Закон України “Про меценатство”, в якому прописати діяльність неурядових аналітичних центрів пожертви і надходження на їх утримання, як одну з видів меценатської діяльності;

§ для фінансування досліджень неурядових аналітичних центрів із суспільно важливої проблематики законодавчо визначити статус і спеціальний режим оподаткування відповідних фондів;

§ передбачити в Державному бюджеті України видатки на фінансування досліджень неурядових аналітичних центрів з актуальних проблем розвитку країни та суспільства. Участь у дослідженнях проводити на конкурсній основі;

§ внести зміни до чинного законодавства про державні закупівлі, з метою створення сприятливих умов для участі у відкритих торгах неурядових аналітичних центрів, з урахуванням їх статусу як непідприємницьких, суспільно корисних організацій;

§ забезпечити умови прозорості, відкритої конкуренції неурядових аналітичних центрів у тендерах з реалізації проектів у рамках міжнародної технічної допомоги. Ввести до складу тендерних комітетів представників неурядових аналітичних центрів;

§ запровадити практику обов'язкових консультацій з громадськістю та залучення представників неурядових експертів до процесу підготовки нормативно-правових актів, що впливають на життєдіяльність суспільства та окремих його верств;

§ при обговоренні законопроектів надати можливість фахівцям з неурядових структур вносити свої пропозиції та експертні оцінки. Прописати це у Регламенті Верховної Ради;

§ у громадських радах при центральних і місцевих органах виконавчої влади встановити квоту представництва членів неурядових аналітичних центрів з метою більш активного їх залучення до консультативно-дорадчих органів;

§ ініціювати проведення регулярних науково-практичних нарад за участю представників органів влади, державних дослідницьких установ і неурядових аналітичних центрів з метою координування дослідницької діяльності,

§ для з'ясування поглядів виконавчої влади та громадськості на проблеми окремих галузей, регіонів та країни в цілому запровадити в практику регулярні зустрічі керівників центральних і місцевих органів державної влади з представниками неурядових аналітичних центрів відповідної спеціалізації;

§ з метою аналізу громадської думки з ключових питань зовнішньої та внутрішньої політики розширити практику замовлення органами влади неурядовим аналітичним центрам проведення соціологічних досліджень і моніторингу;

§ організувати проведення загальноукраїнських конкурсів серед неурядових аналітичних структур на кращі аналітичні дослідження в різних сферах;

§ для підвищення рівня обізнаності державних службовців та загалом органів державної влади та місцевого самоврядування про аналітичні структури "третього сектора" активніше залучати неурядові аналітичні центри до підвищення кваліфікації працівників державних установ.

*Навчальне видання*

**Рейтерович Ігор В'ячеславович**  
**Ситник Світлана Володимирівна**

**АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ  
ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ**

*Навчально-методичні матеріали*

**Укладач**  
**Гаврилюк Віктор Миколайович**

---

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.09.2013.  
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 3,4. Ум.-друк. арк. 3,2.

Видавець Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.