НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОСНОВНИМИ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ ПРОЦЕСУ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ (В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ)

ESTABLISHING AN EFFECTIVE COOPERATION BETWEEN THE KEY STAKEHOLDERS OF THE POLICY ANALYSIS PROCESS (IN THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IMPLEMENTATION)

У статті досліджено актуальні питання налагодження ефективної взаємодії між основними діючими особами (стейкхолдерами) процесу аналізу державної політики. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах реалізації реформи державного управління. Дано визначення поняття «стейкхолдери» як основні актори, групи впливу, що мають вирішальне право голосу під час підготовки управлінських рішень і здійснення аналізу політики. Наголошено, що цілі організації повинні брати до уваги різноманітні інтереси різних сторін, які будуть представляти певний тип неформальної коаліції. Відносна влада різних груп впливу є ключовим моментом під час оцінки їх значення в діяльності організації. Підкреслено, що між стейкхолдерами існують певні відносини, які можуть мати як кооперативний, так і конкурентний характер. Проте всіх стейкхолдерів можна розглядати як єдине ціле, що визначає загальний розвиток організації.

Аргументовано питання важливості проведення ефективного аналізу стейкхолдерів і реалізації стратегічного управління в будь-якій організації. Зазначено, що аналіз стейкхолдерів містить ідентифікаційну й систематизовану інформацію про основних стейкхолдерів, оцінку їх цілей, збір інформації про них, використання цих знань у процесі прийняття управлінських рішень і стратегічного менеджменту. Разом із тим управління стейкхолдерами передбачає комунікації, проведення переговорів, контакти й стосунки зі стейкхолдерами, мотивування їхньої поведінки з метою визначення найбільшої вигоди для організації.

Ураховуючи вищевикладене, визначено, що поведінка груп впливу або учасників коаліції визначається їхніми інтересами. Ці інтереси відносно стабільні в часі, й різні групи готові докладати різні зусилля для тиску на організацію з метою скоригувати організаційну поведінку відповідно до висловлених побажань. На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо покращення взаємодії та налагодження ефективного управління основними стейкхолдерами процесу аналізу політики, зокрема в умовах реалізації реформи державного управління в Україні.

Ключові слова: стейкхолдери, актори, державна політика, аналіз політики, державне управління, реформа, модернізація, парламент, уряд.

The article provides a deep analysis of the issues related to establishing an effective cooperation between the key actors (stakeholders) of the State policy analysis process. It is justified that this issue becomes extremely important in the framework of the public administration reform implementation. The notion "stakeholders" is defined as key actors, influence groups that have a decisive vote in the process of the preparation of management decisions and policy analysis process realization.

It is underlined that the organization tasks should take into account the different interests of the multiple actors that will represent a certain type of the informal coalition. Relative power of the different influence groups represents a crucial moment for assessing their importance in the activity of the organization. It is stressed that there are certain relations between the stakeholders that could have cooperative or competitive character. However, all stakeholders could be examined as a single whole that determines the general development of any organization.

It is justified the issues of the importance of conducting an effective analysis of the stakeholders and realization of the strategic management in any organization. It is noted that the analysis of the stakeholders includes the identification and systematization of the information about the key stakeholders, assessment of their goals, collection of the appropriate information, introducing this knowledge in the strategic management and decision making process. At the same time, the stakeholders' management foresees conducting communications, negotiations, contacts and relations with the key stakeholders, increasing motivation of their activity with the purpose to obtain highest possible benefit for any organization.

Taking into account the above-mentioned, it is noted that the behavior of the influence groups and coalition members are defined by their interests. These interests are relatively stable in time. The different groups are ready to make efforts for pushing an organization to modify its organizational culture/ activity according to the expressed wishes.

Following the research, it is presented the practical recommendations for establishing an effective management and cooperation between the main stakeholders of the policy analysis process, in particular in the framework of the implementation of the public administration reform in Ukraine. **Key words:** stakeholders, actors, State policy, policy analysis, public administration, reform, modernization, Parliament, Government.

УДК 351/354
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.2>

Щербак Н.В.
к. наук з держ. упр.,
головний науковий співробітник
Інститут законодавства
Верховної Ради України

Постановка проблеми в загальному вигляді. В умовах реалізації реформи державного управління постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування

органів державної влади, а також розбудови їх кадрового й інституційного потенціалу відповідно до європейських стандартів і кращих практик інших країн.

Ураховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, органи державної влади мають удосконалити свої підходи до вироблення та реалізації державної політики у відповідних сферах. У зв'язку із цим одним із найважливіших завдань постає питання вироблення оптимального рішення в процесі реалізації державної політики. Важливим інструментом для досягнення цього завдання має стати аналіз вигід і витрат.

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для впровадження інструментів моніторингу й аналізу впливу державної політики в діяльність усіх органів державної влади стали ухвалення нової редакції Закону України «Про державну службу» [5] й Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [6].

Разом із тим зарубіжний досвід і кращі практики інших країн свідчать про важливість налагодження ефективної взаємодії між основними стейкхолдерами процесу аналізу політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням аналізу політики почала приділятися значна увага як із боку науковців, так і з боку практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших проблем зробили В. Бакуменко, М. Білинська, О. Босак, М. Газізов, Р. Герцог, В. Гошовська, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, О. Кілієвич, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, В. Мироненко, Н. Нижник, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Тертичка й інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Одночасно питання налагодження ефективнішої координації діяльності основних стейкхолдерів процесу аналізу політики залишається ще не досить вивченим, що зумовлює необхідність продовження наукових і прикладних досліджень із цього питання.

Метою статті є дослідження інструментів реалізації державної політики з метою вибору оптимальних варіантів під час прийняття управлінських рішень (в умовах реалізації реформи державного управління).

Виклад основного матеріалу. Існує декілька визначень стейкхолдерів (груп впливу, основних акторів, учасників коаліції тощо). На нашу думку, цим терміном можна позначити їх як будь-яку групу людей, які беруть участь в реалізації процесу аналізу політики або впливають на його результати.

Теорія стейкхолдерів стверджує, що цілі організації повинні брати до уваги різноманітні інтереси різних сторін, які будуть представляти певний тип неформальної коаліції [1]. Відносна влада різних груп впливу є ключовим моментом під час оцінки їх значення, і організації часто ранжирують їх стосовно один до одного, створюючи ієрархію відносної важливості.

Між стейкхолдерами також можуть існувати певні відносини, які не завжди мають кооперативний характер, але можуть бути й конкурентними. Проте всіх стейкхолдерів можна розглядати як єдине суперечливе ціле, вислідна інтересів частин якого буде визначати траєкторію еволюції організації. Таке ціле називається «коаліцією впливу» або «коаліцією учасників бізнесу» організації [8].

Аналіз стейкхолдерів містить ідентифікацію та систематизацію основних стейкхолдерів, оцінку їхніх цілей, збір інформації про них, використання цих знань у процесі стратегічного управління та застосування прийнятої стратегії. Управління стейкхолдерами передбачає комунікації, проведення переговорів, контакти й стосунки зі стейкхолдерами, мотивування їхньої поведінки з метою визначення найбільшої вигоди для організації. На відміну від аналізу стейкхолдерів, що проводиться з метою кращої адаптації до організаційного оточення, управління ними є безпосередньою взаємодією зі стейкхолдерами. Направді ці два процеси перетинаються. Важливість ефективного аналізу стейкхолдерів і стратегічного управління відносинами з ними нижче буде розглянуто детальніше [6].

Поведінка груп впливу або учасників коаліції визначається їх інтересами. Ці інтереси відносно стабільні в часі, й різні групи готові докладати різні зусилля для тиску на організацію з метою скоригувати організаційну поведінку відповідно до цих інтересів.

Політика як феномен, який пов'язаний зі спробами розв'язання проблеми, що стосується багатьох людей, має властивість по-різному впливати на них. Не завжди цей вплив розцінюється людьми як «позитивний». І це зрозуміло, адже мінімальна кількість проблем у будь-якому суспільстві на кожному з етапів його розвитку значно перевищує доступні можливості (ресурси) для їх розв'язання. Неодмінно віддається перевага розв'язанню одних проблем, тоді як розв'язання інших переноситься на майбутнє або взагалі відкладається. Інакше кажучи, завжди існують ті групи людей, чиї нагальні потреби не потрапляють до пріоритетів державної / регіональної / муніципальної політики.

Окрім того, будь-яка спроба розв'язання проблеми є порушенням наявного стану розподілу майна, коштів, повноважень, кадрових призначень, впливів тощо (*status quo*). А це своєю чергою зумовлює невдоволення планами будь-яких змін із боку тих сторін, які зацікавлені в збереженні своїх позицій. Отже, є суспільні групи, які виграють, і ті, хто програє від тієї чи іншої політики. Неможливо уявити політику, яка «задовольняє всіх». Поширена нині в українському суспільстві ілюзія, що в державі повинна проводитись «науково обґрунтована» політика, є яскравим свідченням нерозуміння головної ознаки останньої, адже політика – це завжди баланс інтересів. Відсутність здатності балансувати інтереси є ознакою недемократичної (деспотичної, тоталітарної або жорстко авторитарної) влади [9]. Баланс може характеризуватися такими ознаками:

1) більш-менш широким списком тих сторін, чий позиції враховуються (інтереси не всіх сторін, що дотичні до проблеми, беруть до уваги ті, хто ухвалює рішення);

2) стійкістю та тривалістю його збереження (баланс порушується, коли відбувається помітне посилення / послаблення хоча б однієї сторони). Цей баланс не може бути досягнутий «раз і назавжди», не може бути перенесений в іншу сферу або на іншу територію без відповідних змін (адже щоразу він є нічим іншим, як відбиттям особливого розставляння сил і розподілу інтересів).

Логіка поступального розвитку демократичного процесу приводить до постійного розширення кола тих сторін, позиції яких враховуються під час ухвалення політичних рішень [8].

Так, протягом двох останніх століть інтереси найманих працівників поступово впливають на процес визначення змісту рішень органів влади щодо нагальних суспільних проблем.

Очевидно, в такому випадку досягнуті баланси інтересів цих сторін стають все менш стійкими й мають тенденцію до постійного обговорення та зміни. Мабуть, цей процес найкраще характеризує біблійний образ політики як «вічного моря» (що не знає спокою).

Поняття «стейкхолдери» широко вживається в аналізі політики поруч з іншими тісно з ним пов'язаними поняттями, а саме: цільова група політики й бенефіціарії [2] (табл. 1).

Поняття «стейкхолдер» є найширшим поняттям для позначення тих, до кого має стосунок та чи інша політика / рішення органу влади. Адже на відміну від «цільової групи» воно має на увазі також і тих, хто опосередковано «пожинає плоди» реалізації певної політики / урядового рішення, а на відміну від «бенефіціаріїв» – також тих, хто «програє», чий стан погіршується, чий інтереси зазнають негативного впливу з боку відповідної політики / урядового рішення. Тому ми насамперед користуватимемося поняттям «стейкхолдери», коли описуватимемо коло тих сторін, інтереси яких причетні до відповідної проблеми й владних спроб її розв'язати [3].

Визначення характеру специфічних інтересів кожної із «зацікавлених сторін» є творчим процесом. Адже неможливо скласти повний і вичерпний перелік можливих інтересів учасників, дотичних до конкретної проблеми. Вони такі ж різноманітні й унікальні, як і ситуативні мотивації поведінки. Ними можуть бути: бажання отримати фінансовий зиск; міркування щодо набуття / збереження права власності; можливість розширити коло своїх повноважень; надія отримати специфічні преференції; прагнення вигідно «позиціювати» себе в очах громадськості й інших суспільних груп; очікуване здобуття поваги й визнання серед «значущих інших», причетних до ситу-

Таблиця 1

Стейкхолдери	Люди / громади / установи / організації, <i>стан (інтереси) яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися</i> внаслідок ухвалення певної політики чи урядової програми.
Цільові групи	Люди / громади / установи / організації, <i>на зміну стану яких спрямована</i> відповідна політика або урядова програма.
Бенефіціарії	Люди / громади / установи / організації, <i>які користуються вигодами</i> певної політики / державних програм.

Таблиця 2

Об'єктивний інтерес	Впливи, що справді зачіпають людей, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні.
Суб'єктивний інтерес	Речі й події, які, на думку людей, впливають на них.

ації та залучених до розв'язання проблеми; різноманітні міркування щодо кар'єри; можливість підтвердити свої гіпотези (для науковця та експерта); нагода підготувати непересічний матеріал (для журналіста); прагнення заручитись підтримкою певної групи виборців; спроба «догнати» керівництву; можливість засвідчити послідовність; нагода випробувати себе; шанс продемонструвати власну значущість; побоювання «залишитись поза процесом» тощо. Зрозуміло, що подібне розмаїття інтересів, для тих, хто їх аналізує, потребує певного впорядкування та пріоритизації.

Дослідження інтересів є складовою частиною аналізу проблеми [7; 8; 9]. У такому випадку проблема вивчається не на предмет причин, що привели до неї, чи масштабів, яких вона набула нині. Тут у фокус дослідницької уваги потрапляють наслідки її існування. Наслідки проблеми й створюють ситуацію, за якої люди, потерпаючи від них, усвідомлюють свої інтереси. Адже інтерес можна визначити як частину впливу наслідків проблеми, що опосередковується людським досвідом або ефектами уяви й спричиняє спробу вплинути на них (наслідки проблеми). Тому з'ясування незручностей і невдоволь, що породжують проблеми, й те, як ці наслідки «позиціюють» інтереси людей, на які вони впливають, є чи не найістотнішим моментом її аналізу з політичного й практичного боків. Без відповіді на такі питання годі й сподіватися на пошук належного способу розв'язання конкретної проблеми.

Для аналізу політики очевидним є факт існування різниці між реальними інтересами – проблемами й потребами людей – і політичними вимогами, тобто тим, що люди вимагають від держави. Тому неабиякого значення набуває вивчення зв'язку між тривалими наслідками існування певної проблемної ситуації та того, як, коли й чому ці впливи перетворюються в політичні інтереси й втілюються в конкретні вимоги. Інакше кажучи, що вкрай важливо зрозуміти й ініціаторам громадських лобістських кампаній, чим мотивується людина під час зміни своєї позиції як пасивного «споживача» наслідків проблемної ситуації («на яку вплинуло») на позицію активного домагання її розв'язання («яка намагається вплинути»). Для цього необхідно провести певну класифікацію типів інтересів [10], а саме (табл. 2).

Під «об'єктивними інтересами» мають на увазі ті впливи, що справді зачіпають людей, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні. Найтипівішим прикладом об'єктивних інтересів є так звані «структурні інтереси» – інтерес, який керується не особистими міркуваннями прагнення до якоїсь мети, а який

пов'язаний із вимогами організованої практики, яку член суспільства розглядає як свої реальні обставини. Образно специфіку структурних інтересів виражає прислів'я «Місце сидіння визначає думку».

Власне, саме про об'єктивні інтереси йдеться в повсякденному твердженні стосовно того, що хтось «має інтерес» у певній справі. Але варто пам'ятати, що жоден ефект не є єдиним чи однозначним. У реальному житті на одну особу в один і той самий час впливає безліч об'єктивних обставин, кожна з яких має численні наслідки. А різноманітні ролі, які доводиться виконувати кожному з нас, роблять у кожному конкретному випадку об'єктивні інтереси однієї й тієї ж особи цілком суперечливими одне одному. Однак це рідко породжує психологічний дискомфорт у нашому повсякденному житті.

Це зумовлено тим, що кожен із цих численних об'єктивних інтересів залишається просто абстрактним і гіпотетичним, доки не буде визначений та активований. У «нормальному» стані цей інтерес слабо виражений і швидше неусвідомлений чітко щодо свого конкретного змісту. Аби інтерес став дієвим мотивом поведінки, він повинен стати суб'єктивно усвідомленим. Власне це й мають на увазі під «суб'єктивним інтересом» – ті речі й події, які, на думку людей, впливають на них. У повсякденному житті про них йдеться, коли говорять, що хтось до чогось / когось «виявив інтерес». Суб'єктивні інтереси представляють чимало труднощів для аналізу.

Висновки. Аналіз політики – це діяльність зі створення знань про процес вироблення політики й у ході цього процесу. Створюючи знання про процес вироблення політики, аналітик політики (державний службовець) вивчає причини, наслідки й дієвість альтернатив публічної політики й державних програм.

Разом із тим у реалізації аналізу політики важливе місце займають стейкхолдери (яких ще називають «групи впливу», «основні актори» тощо). Ураховуючи вищевикладене, доцільно приділити увагу питанням забезпечення ефективного управління та налагодження взаємодії між цими стейкхолдерами (акторами й групами) в процесі прийняття управлінських рішень. Усе це матиме вирішальне значення на якість прийняття управлінських рішень в умовах реалізації реформи державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень : навчально-методичний посібник. Київ : НАДУ, 2010. 88 с.

2. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В.Й. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.

3. Кілієвіч О.І., Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та механізми впровадження. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.

4. Державне управління : словник-довідник / уклад. В.Д. Бакуменко. Київ : УАДУ, 2002. 228 с.

5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

6. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет

Міністрів України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>.

7. Guide to Policy Analysis. Turin, European Training Foundation, 2018, 170 p.

8. Kingdon John W. "Agenda Setting" in Public Policy: The Essential Readings / eds. Stella Teodoulou and Matthew Cahn. Prentice Hall, 1995. P. 105–113.

9. Nakamura R.T. The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*. 1987. Vol. 7. No. 1. P. 142–54.

10. Patton Carl V., David S. Sawicki, Jennifer J. Clark. "Basic Methods of Policy Analysis and Planning". 3rd Edition. Pearson Education Inc, 2016. 481 p.