
Видано за сприяння NED
Національного фонду підтримки демократії США

АВТОРИ ВИДАННЯ:

Романов В.Є.
Колохіна А.С.

ВИДАВЕЦЬ:

Дніпровський центр соціальних досліджень
вул. Свердлова, 6 (готель «Свердловськ»), оф. 819
м. Дніпропетровськ, 49101
т/ф (056) 744 98 58
E-mail: dcsi@dcsi.dp.ua
www.dcsi.dp.ua

Комп'ютерна верстка – Головата Н.М.
Дизайн обкладинки - Макаренко А.В.

36 стор. А5, тираж 1000 екз.
Надруковано з готового оригінал-макету
на різнографі ПП «Стандарт-сервіс»

**Дніпровський центр
соціальних досліджень**

Ефективні форми та процедури моніторингу та оцінки дій органів місцевої влади

Практичний посібник
для неурядових організацій

Дніпропетровськ

2009 р.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

Романов В.Є., к.і.н. доц., директор Інформаційно-аналітичного агентства «Придніпров'я»

Колохіна А.С., директор громадської організації «Дніпровський центр соціальних досліджень»

Посібник містить огляд основних методів та технологій, які широко використовуються під час моніторингових процедур та оцінки ефективності діяльності органів влади. В якості базових підходів розглядаються методи аналізу державної політики. Автори намагалися поєднати теоретичний матеріал та практичний досвід використання даної методики у діяльності неурядових організацій.

Видання призначено для працівників неурядових організацій, які спеціалізуються на моніторингу діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, оцінці ефективності ухвалених рішень та виробленні власних альтернатив політики.

*Публікація видання стала можливою завдяки підтримці **NED**, Сполучені штати Америки.*

*Висловлені тут погляди належать авторам та необов'язково відображають точку зору **NED**, Сполучені штати Америки.*

© Романов В.Є.
© Дніпровський центр
соціальних досліджень, 2009 р.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітика, експертиза, прогнозування: Монографія / Є.А. Макаренко, М.М. Рижков, М.А. Ожеван та ін. – К.: Наша культура і наука, 2003. – 614 с.
2. Бакуменко В. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 350 – 359.
3. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер.з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; Наук.ред.пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
4. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі: Пер. з англ. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 871 с.
5. Дай, Р.Томас. Основи державної політики: Пер. з англ. – Одеса, АО Бахва, 2005. – 548 с.
6. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти: Монографія. – К.: Факт, 2008. – 272 с.
7. Ирхин Ю.В. Возможности и пределы „электронного правительства“ (на примере Великобритании и России) // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – № 6. – С. 16 – 32.
8. Корнев Ю. Інформаційно-аналітична діяльність як сфера бізнесу // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 12. – С. 123 – 126.
9. Линкола Т. Не закрывайте вашу дверь!: Информационные услуги в муниципалитетах Финляндии // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 111 – 113.
10. Практичний поради́ник державного службовця з організації інформаційно-аналітичної роботи / В.Є. Романов – к.і.н., доц.(керівник автор.кол.), Т.М. Брус – к.н.держ.упр., В.М. Дрешлак – к.н.держ.упр., О.В. Антонова – к.н.держ.упр., Л.Ф. Голоха, О.В. Воронкін, О.В. Тинкован, А.О.Хмельников. – Дн., ДРІДУ НАДУ, 2006. – 51 с.

до відновлення процесу вироблення політики (ідентифікації проблеми, формулювання, прийняття тощо) з метою її продовження, модифікації, зміцнення або скасування.

• Громадяни, групи, політики та чиновники мають власні оцінки й судження щодо ефекту та бажаності політики, ставлячись до неї з підтримкою, негативно або й взагалі індивідуально. Політикам, які приймають рішення, часто доводиться узгоджувати свої оцінки змісту або результативності політики з такими політичними факторами, як тиск прихильників, емоційні апеляції чи передвиборні міркування. Термін "здійсненність політики" означає міркування виробників політики у процесі відбору політичних пріоритетів і програм щодо бажаності, прийнятності та можливості запропонованої політики. Пропозиції політики, які сьогодні розглядаються як нездійсненні, завтра можуть стати здійсненними внаслідок зміни в їхньому змісті або в політичних умовах.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
З історії появи та розвитку моніторингу як виду діяльності	6
Моніторингова та інформаційно-аналітична робота в діяльності неурядової організації	10
Методи та прийоми збирання, обробки та зберігання інформації	17
Аналітичні підходи неурядової організації щодо оцінки діяльності органів влади	27
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	39

ПЕРЕДМОВА

Оцінка будь-яких результатів публічної діяльності відбувається на основі одержаної суспільством інформації, а також залежать від встановлених правил, прийомів, загальної культури її використання усіма учасниками політичного процесу. Отже, моніторингові процедури мають важливе значення для розвитку взаємовідносин держави й суспільства.

Інформація відіграє надзвичайно важливу роль у виробленні та реалізації державної та муніципальної політики у якості «будівельного» матеріалу для ухвалення рішень, контролю їх виконання та оцінки здобутих результатів. Тому процес державного управління невід'ємно пов'язаний із процедурами пошуку, залучення, оброблення та використання різноманітної інформації. У цій площині відбувається гостра конкуренція, часто прихована або відкрита війна, між державними (муніципальними) та неурядовими організаціями за право доступу, володіння, тлумачення та розповсюдження інформації.

Умови та схеми прийняття рішень у демократичному та тоталітарному суспільствах різняться між собою у тому числі в процедурах поводження з інформацією та інформаційними потоками. У тоталітарному суспільстві прийняття рішень детерміновано вертикаллю керівництва (підпорядкування), яка пронизує собою все суспільство, що чітко відбивається у роботі відповідальних за інформацію структур: регламентація доступу,

завершення політики, так і пропозиції щодо її продовження з невеликими змінами і покращаннями.

Якщо критика певної політики настільки зростає та посилюється, що її виробники політики змушені даватися до кардинальних дій, то вірогідніше за все така політика буде змінена, а не скасована.

- Розрізняють результати політики (тобто те, що реально зроблено адміністративними органами у процесі реалізації чи виконання політичних рішень та заяв) та наслідки політики (тобто, очікувані або неочікувані кінцеві результати свідомої урядової діяльності чи бездіяльності). Як правило, результати політики можуть бути легко підрахованими, підсумованими та статистично проаналізованими. Дослідники, які вивчають наслідки державної політики, цікавляться досягненням нею своїх цілей, змінами в суспільстві внаслідок її реалізації, ступенем передбачуваності або запланованості цих змін. Вплив політики має декілька вимірів, кожен з яких слід враховувати або при проведенні формального оцінювання, або в ході неформальної оцінки політики. Вплив політики є сумішшю її результатів та наслідків.

- Процес оцінювання політики являє собою підсумовування або оцінку політики щодо її змісту, здійснення, досягнення цілей та інших ефектів. Оцінювання намагається також ідентифікувати чинники, які сприяють або не сприяють успіхові політики. Як функціональна діяльність, оцінювання політики може відбуватися протягом усього процесу вироблення політики, а не тільки після її впровадження. Оцінювання може визначити проблеми чи перешкоди, які призводять

Співставлення цілей, критеріїв
та альтернатив політики

Цілі	Критерії	Альтернативи			
		№ 1	№ 2	№ 3	№ ...
№ 1	1.	A-1	A-2	A-3	A-...
	2.	B-1	B-2	B-3	B-...
	3.	B-1	B-2	B-3	B-...
	...	...	...	...	...
№ 2	1	Г-1	Г-2	Г-3	Г-...
	2.	Д-1	Д-2	Д-3	Д-...
	3.	Е-1	Е-2	Е-3	Е-...
	...	...	...	...	...
№ ...	...	...	...	...	...

Порівняння альтернатив за несумірними критеріями.

Як правило, різні альтернативи дають найкращий результат за різними критеріями. Таким чином, завдання аналітика полягає у тому, щоб показати переваги і вади різних критеріїв, пов'язаних з різними варіантами вибору. У переважній більшості випадків процес аналізу політики супроводжується невизначеністю, рівень якої варіюється залежно від того, на чому ґрунтуються висновки аналітика політики.

Оцінювання політики.

Оцінювання державної політики, невдоволеність її результатами та наслідками, загострення критики з боку політичної опозиції можуть привести до різної реакції на неї, включаючи як вимоги

фільтрація, обмеження розповсюдження тощо. У демократичному суспільстві прийняття рішень обумовлено горизонтальною комунікацією, де вільний доступ до інформації, її неупереджений аналіз, поширення, обмін складають основу вироблення ефективної політики. Але навіть в умовах демократії держава намагається зберігати своє домінуюче становище.

До того ж, держава має у своєму розпорядженні (часто монопольному) такі важливі інструменти як закон, примус, гроші, послуги, податки, а також можливість здійснювати свій вплив через умовляння, часто при цьому використовуються ЗМІ та громадські зв'язки. Таким чином, держава формує інформаційне поле, на якому змушені діяти інші гравці.

На боці усіх інших секторів суспільства (бізнес, неурядові організації та засоби масової інформації) залишаються інструменти часткового впливу на політику. НУО намагаються впливати на ситуацію шляхом привернення громадської уваги до тих чи інших проблем з метою змін на краще. Роль засобів масової інформації полягає в інформуванні суспільства про поточну ситуацію та стан суспільних настроїв, наявність конфліктів тощо. Кожен з них активно залучає та використовує інформацію, яку збирає, систематизує та використовує відповідно до цілей своєї діяльності. Отже, моніторинг широко використовується як інструмент впливу на процес формування, здійснення політики центральних та місцевих органів влади, оцінки її результатів.

3 історії появи та розвитку моніторингу як виду діяльності

Моніторинг (англ. monitoring – спостереження) – процедура систематичного або безперервного збору інформації щодо параметрів складного об'єкту або процесу.

У розширеному тлумаченні моніторинг можна визначити як систематичний збір та обробку інформації, яка може бути використана для покращення процесу прийняття рішень, а також, опосередковано, для інформування громадськості, або ж, безпосередньо, як інструмент зворотного зв'язку з метою здійснення проектів, оцінки програм або вироблення політики. Моніторинг має кілька організаційних функцій:

- виявляє стан критичних або перебування у стані змін явищ об'єкту або процесу, що піддається моніторингу, стосовно яких буде обрано курс дій на майбутнє;
- встановлення відношень зі своїм навколишнім оточенням, забезпечення зворотного зв'язку щодо попередніх успіхів та невдач певної політики або програм;
- встановлення відповідності правилам та зобов'язанням.

Таким чином, можна зробити висновок, що моніторинг - це складова частина управління, яка полягає в безперервному спостереженні, аналізі та оцінці діяльності заданих об'єктів з метою виявлення динаміки змін та вироблення рішень.

З найдавніших часів у тому чи іншому вигляді моніторинг використовувався органами державної влади. Оскільки першими теоріями щодо походження влади

-
- подбати про те, щоб усі запропоновані альтернативи мали взаємовиключний характер;
 - уникати "екзотичних" та нездійсненних альтернатив;
 - при формулюванні альтернатив завжди йти шляхом від абстрактного до конкретного;

Типи альтернатив:

- політика продовжується на існуючому рівні, що забезпечує базову лінію для порівняння з іншими альтернативами;
- політика продовжується на іншому рівні, що означає продовження її базової концепції, але на основі більш високого або низького рівня задіяних ресурсів;
- інші варіанти політики, які включають в себе мінімальну модифікацію діючої політики, а не зміни на рівні діяльності;
- нова політика з традиційними концепціями, що означає значні зміни в поточній практиці;
- нова політика з новими концепціями, що означає радикальні зміни в існуючій практиці.

Оцінка альтернатив.

Для оцінки альтернатив політики необхідно виконати три логічно пов'язаних між собою завдання:

1. спрогнозувати впливи альтернатив;
2. оцінити ці впливи з позиції обраних критеріїв;
3. порівняти альтернативи за несумірними критеріями.

адміністрування, тобто за наявністю достатньої кількості адміністративного персоналу для впровадження цієї політики, за достатнім володінням адміністративними навичками персоналом та за наявністю часу.

Визначення альтернатив політики.

Основні джерела, які допомагають ідентифікувати альтернативи:

- урядові структури або адміністративні агентства;
- персонал адміністративного агентства;
- індивіди та групи поза урядом (громадяни, неурядові організації, групи інтересів, ЗМІ);
- аналогічні підходи інших урядових установ до подібної проблеми;
- варіації однієї тієї самої альтернативи;
- комбінації окремих альтернатив, які можуть бути визначені як нові альтернативи;
- "мозковий штурм";
- процес аналізу, в ході якого можуть з'явитися нові варіанти та ідеї;
- пілотні програми за нових підходів;
- ретельне обмірковування проблеми.

Приступаючи до вироблення альтернатив політики, аналітику слід:

- обличити надії знайти панівну або найдосконалішу альтернативу;
- не створювати штучного конкурентного середовища для обраної альтернативи;
- не мати альтернатив-"фавориток" ще до початку всебічної оцінки всього переліку;

були провіденціалістські погляди (влада походить від бога), то одним з перших об'єктів моніторингу та реагування влади були саме релігійні рухи, нові течії, вчення тощо, які влада вважала єретичними та небезпечними для існуючого ладу. Пізніше до ідеологічних завдань моніторингу почали додаватися й практичні компоненти – відстежуються та аналізуються показники чисельності та соціального стану населення, ремісництво, промисловість, торгівля та інше з метою розширення податкової бази держави, збільшення доходів бюджету, а також обліку військовозобов'язаних, посилення поліцейського контролю.

Щодо останнього, то у російській державі це була перша та одна з найбільш важливих сфер використання моніторингу. Відомо, що починаючи з ХУІІІ ст. у Російській імперії існувала державна система перлюстрації приватної переписки. У ХІХ ст. спеціальні чиновники на підставі таємного перегляду пошти регулярно складали огляди «розумових настроїв» різних верств населення, які доповідалися особисто царю. Пізніше поліція почала відстежувати також публікації у пресі, у тому числі зарубіжній, складати чисельні доповіді, звіти, досьє, утворювати архіви і т.п. З другої половини ХІХ ст. практика моніторингу набуває наукової підтримки у вигляді статистики, соціології, економіки та інших наук.

У ХХ ст. пошук, обробка, узагальнення інформації та її аналіз стають важливими частинами загального процесу вироблення рішень в державній політиці, корпоративному та громадському секторах. Цьому безпосередньо сприяли процеси посилення впливів світової політики та економіки, у тому числі й негативні – Перша світова війна та хвиля революція, криза 1929 р. та економічна депресія. На той час одним

з провідних завдань моніторингу було забезпечення необхідної інформації, яка б дала можливість уникнути потенційних загроз та надати певні конкурентні переваги. Проте, прийоми та методи збору публічної інформації не користалися великою довірою й постуналися традиційному шляху - намагання знайти готову відповідь (інформацію), яка зазвичай становила державну, військову або ж комерційну таємницю.

Ситуація докорінно змінилася під час Другої світової війни, коли військові потреби висували жорсткі вимоги до вироблення рішень в обставинах гострого браку часу та ресурсів для пошуку потрібної інформації стандартними шляхами. Найбільш вдалим та широко відомим прикладом використання методів моніторингу та контент-аналізу зібраної інформації стало розкриття британської та американської розвідкою тайни ракетної зброї фашистської Німеччини у роки Другої світової війни. Британській уряд, який був збентежений активно пропагандою нацистів про скору появу «диво-зброї», надав розвідці наказ терміново з'ясувати, - чи така загроза реально існує, або ж це чергова психологічна атака з метою послабити бойовий дух англійців. Проте методи класичної розвідки не дали жодної зачіпки. Тоді виникла думка зібрати та проаналізувати всю інформацію, яку відкрито розповсюджувала пропагандистська служба третього рейху. Ідея полягала у тому, що той, хто санкціонував появу у публічній площині будь-якої інформації стосовно цієї зброї, мусить бодай у загальних рисах знати про її головні тактико-технічні характеристики. Отже, якщо робота над такою зброєю ведеться, то аналіз знайти свідомо викривленої інформації може допомогти знайти відповідь. Для її обробки були залучені цивільні фахівці – філологи, психологи, журналісти, рекламисти. Шляхом

Визначення критеріїв оцінки належить до одного з провідних етапів у виробленні політики. Критерії оцінки можуть бути оціночними та практичними.

Оціночні критерії:

Результативність визначає, в якій мірі впровадження однієї з даних альтернатив може привести до досягнення поставленої задачі.

Ефективність є співвідношенням результатів та затрат, витрачених на отримання цих результатів, яке часто вимірюється грошовими витратами.

Соціальна справедливість - способи максимізації добробуту суспільства в цілому:

- максимізація індивідуального добробуту всіх громадян одночасно;
- збільшення добробуту деяких індивідів, без погіршення становища інших;
- максимізація чистого добробуту, який може компенсувати витрати;
- максимізація добробуту, який підлягає перерозподілу.

Практичні критерії

Адекватність - визначає простір, в якому даний рівень результативності задовольняє потреби, цінності чи можливості, що відповідають проблемі.

Реагування - оцінює можливі альтернативи політики, те як політика задовольняє потреби, преференції або цінності окремих груп суспільства.

Прийнятність - критерій, пов'язаний з визначенням того, чи не суперечать основні положення та завдання програми загальним суспільним цінностям.

Політична здійсненність - бере до уваги існуючі політичні реалії.

Легкість у адмініструванні - специфікує альтернативні варіанти політики за їх придатністю до

-
- небажання політиків або чиновників надавати необхідну інформацію;
 - протидія з боку влади;
 - брак часу та обмеженість фондів

Визначення проблеми та її масштаб має на меті з'ясувати наступні питання:

- масштаб проблеми;
- вплив зацікавлених груп;
- новизну проблеми.

Вибір і пояснення головних цілей та обмежень.

Способи визначення релевантних цілей:

а) визнання того, що нечіткість, розмаїття та конфліктність цілей є невід'ємною складовою частиною аналізу політики. Нечіткість формулювання цілей є звичайним явищем на початку аналізу політики. Цілі політики можна поділити на дві групи:

- субстантивні (головні, самостійні) – представляють цінності, які суспільство прагне гарантувати як такі заради них самих. До таких ми, звичайно, відносимо справедливість, ефективність, людську гідність, моральність та ін.

- інструментальні – це умови, які полегшують досягнення субстантивних цілей. Зокрема, політична здійсненність та наявність бюджету; з'ясування відмінностей між цілями та варіантами політики. В повсякденній політичній практиці дуже часто варіанти політики (конкретні комплекси дій) визначають як цілі (цінності, які ми підтримуємо). Щоб уникнути такої плутанини, аналітику слід пам'ятати про розмежування перших і других.

контент-аналізу текстів радіоповідомлень, газет та листівок вони сформулювали понад десять позицій, які містили ознаки можливої зброї: «це – не снаряд», «це – не літак», «дуже швидко летить», «немає пілота», т.д. Військові експерти на підставі цього зробили припущення, що це може бути лише ракета, але вони категорично заперечували науково-технічну здатність Німеччини до практичної реалізації такого проекту. Однак розвідка взяла до уваги висновки групи цивільних експертів й зосередила свої зусилля на пошуку науковців, інженерів, компаній, які могли б бути залучені до розробки ракет. Дуже швидко розвідникам вдалося встановити місце знаходження ракетного конструкторського бюро Вернера фон Брауна, основних виробничих потужностей, полігону тощо. В результаті знищення авіацією союзників основних заводів з виробництва «фау», нацисти змогли запустити лише близька 10 відсотків з тих 30-40 тис. ракет, які планували збудувати. З тих часів моніторинг відкритих джерел інформації та її контент-аналіз стає невід'ємною частиною розвідувальної діяльності. Найбільшого поширення ця технологія набула в роки «холодної війни».

Розвиток громадянського суспільства у повоєнні роки позбавив державу монопольних прав на використання моніторингу. Насамперед, це було викликано потребами роз'єднати процес спостереження (моніторингу), який державні органи розуміли як функцію контролю, та власно управління об'єктами або процесами. Суспільство вимагало розширення участі недержавних організацій, бізнесу та ЗМІ у визначенні пріоритетів розвитку та посиленні контролю за діяльністю органів влади.

Моніторингова та інформаційно-аналітична робота в діяльності неурядової організації

Демонополізація вироблення та здійснення державної політики потребувало від неурядових організацій опанування нових сфер діяльності – аналітичної, інформаційної, які були неможливі без здійснення різноманітних моніторингів.

Інформаційно-аналітична робота має будуватися за наступними принципами:

- безперервності
- системності
- об'єктивності

Все це потребує максимальної сконцентрованості на певному завданні, досконалого знання галузі, що є предметом аналізу, оперативного вивчення та відчуття ситуації, розуміння конкретних проблем і процесів, які обумовлюють їх розвиток, застосування різноманітних методів і прийомів аналізу тощо.

Ці аспекти загалом знаходяться у межах трьох визначальних компонентів аналітичної роботи:

- функціонального, що передбачає досконале володіння аналітичними методами;
- галузевого, що охоплює всебічне і глибоке знання предметної галузі;
- особистісного, який стосується обдарованості особистості аналітика, наявності у нього відповідних моральних та ділових якостей.

Зазначені принципи та компоненти інформаційно-аналітичної роботи мають універсальний характер, але можуть використовуватися по-різному в

• деякі проблеми потребують набагато менше поведінкових змін, ніж інші, тобто вони більш податливі до розв'язання.

Категорії проблем політики:

- добре структуровані проблеми.
- помірно структуровані проблеми.
- погано структуровані проблеми

Етапи аналізу проблеми.

1. Збирання інформації.

Цілями збирання інформації є:

- оцінка природи та масштабу проблеми;
- визначення референтних груп та груп інтересів;
- визначення специфічних рис та особливостей конкретної проблемної ситуації;
- визначення існуючого досвіду проведення аналізу політики в схожих умовах та ситуаціях.

Основні джерела інформації:

- законодавчі акти, урядові та офіційні документи, заяви політиків та офіційних осіб;
- наукова література;
- засоби масової інформації, Інтернет;
- статистичні дані та аналітичні матеріали;
- результати соціологічних досліджень;
- результати аналізу, який проводився іншими командами політичних експертів.

Перешкоди на шляху збирання інформації:

- закритість або недоступність необхідних для аналізу даних та джерел;

Постановка проблеми

Проблема політики – умова або ситуація, яка породжує вимоги або невдоволення людей і для вирішення або пом'якшення якої необхідна дія уряду.

Особливості проблем політики:

- проблеми політики в одній сфері суспільного життя часто впливають на проблеми в інших сферах;
- проблемні ситуації часто визначаються як проблеми не тими, хто безпосередньо від них страждає, а сторонніми людьми – експертами, вченими, журналістами, правозахисниками, політиками, – які розуміють, що так не повинно бути;
- суспільна значимість проблем може змінюватися в залежності від зміни цінностей або умов;
- умови, які колись розглядалися як звичайні та загальноприйняті (наприклад, насильство в сім'ї), з плином часу стали визначатися як проблеми;
- визначення проблеми часто є політичним процесом, результат якого допомагає знайти відповідне рішення;
- більшість проблем політики – злочинність, бідність, інфляція, забруднення повітря тощо – мультипричинні, через що саме визначення проблеми стає проблемою;
- природу і масштаб деяких суспільних проблем – бездомність, безробіття, нелегальні іммігранти, безпритульні діти, "ліві" доходи – дуже важко визначити через їх заплутаність та "невидимість" (їх кількість, характеристики за віком і статтю);

органах державної влади та неурядових організаціях. Розглянемо спільні та відмінні риси.

Завдання інформаційно-аналітичної роботи у структурі *державного управління* пов'язані із ключовою функцією державного управління, яка полягає у здійсненні діяльності з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Завдання інформаційно-аналітичної роботи у структурі *неурядових організацій* полягають у контролі різних сфер діяльності органів влади, зокрема, з надання послуг, та виробленні альтернативних варіантів політики, програм, проектів тощо.

Відтак, спектр завдань щодо інформаційно-аналітичного забезпечення цієї діяльності є достатньо широким. Основними з них можна назвати завдання:

- моніторингу інформаційного простору, що полягає у встановленні та постійному відстеженні інформаційних джерел і потоків, пов'язаних із суспільною діяльністю;
- прогнозування, що передбачає виявлення тенденцій розвитку суспільних процесів та явищ з метою попередження тих чи інших проблем, визначення позицій різних суб'єктів щодо перспективних державно-управлінських рішень, можливості їх підтримки тощо;
- забезпечення процесу прийняття рішень, що зводиться до безпосередньої прикладної роботи з вироблення проектів рішень у конкретних ситуаціях.

Під час реалізації кожного із завдань важливим є забезпечення якості інформаційно-аналітичного продукту. У даному разі під якістю інформації слід

розуміти ступінь точності, з якою можна передбачити, як один або кілька елементів управлінської системи реагуватимуть на пропоноване рішення або сукупність управлінських впливів. При цьому враховується стан зовнішнього та внутрішнього середовищ, що мають вплив на суспільні процеси: економічний, політичний, соціальний та інші.

Слід розуміти, що в результаті здійснення схожих за формами та методами процедур моніторингу та аналізу незапобіжне з'являться конкуруючі продукти, які можуть суттєво відрізнитися. Таким чином, дискусія навколо наповнення бюджету на кшталт «склянка наполовину повна» (точка зору органу державного управління) чи «склянка напівпорожня» (точка зору громадськості) є природною.

Якісне інформаційно-аналітичне забезпечення як державного управління, так й неурядових організацій є основою організованості демократичного управлінського процесу, запорукою його необхідної гнучкості в умовах, що змінюються, здатності трансформуватися відповідно до динаміки ситуації.

Для здійснення професійної аналітичної роботи аналітикові необхідно мати системне уявлення щодо інформаційного простору та інформаційного середовища організації.

Поняття "інформаційний простір" доцільно тлумачити як соціальне середовище, де здійснюються процеси й відносини, пов'язані з творенням, поширенням та споживанням інформації, до яких залучені національні, іноземні та міжнародні соціальні об'єкти, інформаційні ресурси й інформаційні інфраструктури.

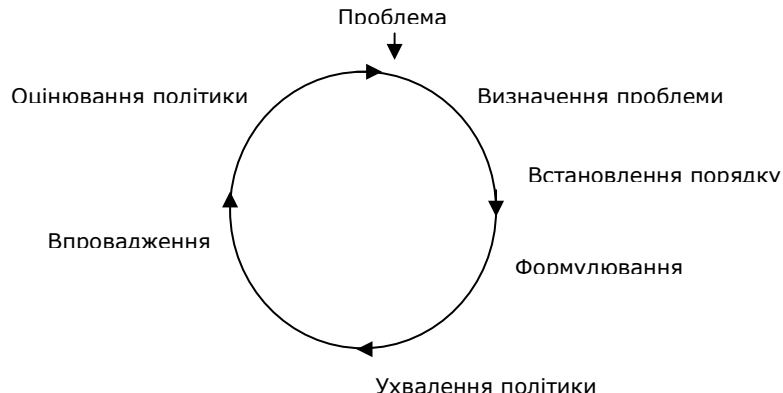
Аналіз структури певного інформаційного простору, всебічне оцінювання його складових

• *ухвалення політики* – відбір однієї із запропонованих пропозицій, створення політичної підтримки для неї та впровадження її через закон;

• *впровадження політики* – організація адміністративних служб, забезпечення платежів та послуг, збирання податків;

• *оцінювання політики* – це систематична оцінка якості діяльності і (або) результатів виконання програми або політики з метою вивчення її впливу, внесення пропозицій щодо змін та виправлень.

Цикл процесу вироблення державної політики



інструкції, функціональні повноваження, положення про структурні підрозділи, рекомендації тощо, які часто змінюються. Уважне вивчення цього масиву документів та матеріалів може бути дуже корисним як для оцінки результатів роботи органу влади, так й з точки зору вироблення рекомендацій щодо її покращення.

Більш складним є другий підхід до оцінки діяльності органів влади, який полягає у моніторингу циклу вироблення державної (муніципальної) політики. На відміну від стандартних дій та процедур, які здійснюються органами влади постійно, потреба у зміні (виробленні нової) політики виникає тоді, коли виникає проблема або проблемна ситуація, що потребує відповідного реагування.

У такій ситуації неурядова організація може мати дві моделі поведінки: здійснювати моніторинг діяльності органу влади з вироблення певного рішення проблеми, або виробляти свій, альтернативний варіант. В обох випадках моніторинг є обов'язковою умовою ефективної участі НПО у процесі, а аналітикові необхідно знати про технологію аналізу державної політики («Public Policy Analysis»).

Процес вироблення державної політики має такі основні етапи:

- *ідентифікація проблем* – тобто потреба урядових дій з тих чи інших суспільних проблем;
- *встановлення порядку денного* – з'ясування того, на яких специфічних суспільних проблемах слід зосередити увагу уряду та хто повинен займатися їх розв'язанням;
- *формулювання пропозицій політики* – висунення альтернативних пропозицій щодо розв'язання наявних проблем;

дозволить аналітику отримати більш чітке уявлення про природу джерел та потоків інформації, що має суттєве значення як для прийняття державно-управлінських рішень, так й їх незалежної оцінки.

До соціальних об'єктів інформаційного простору відносяться:

- органи державного управління та місцевого самоврядування;
- ділові кола;
- неполітичні об'єднання громадян (громадські, професійні, творчі організації, релігійні та інші об'єднання громадян);
- організації політичних партій;
- групи творців, поширювачів, споживачів інформації (їх організації).

Інформаційні ресурси включають:

- окремі документи і масиви документів;
- бази і банки даних;
- результати інтелектуальної, творчої діяльності. Інформаційна інфраструктура поєднує:
- організаційні структури, що забезпечують творення, поширення, споживання інформації;
- інформаційно-телекомунікаційні структури;
- інформаційні технології.

Процеси та відносини, пов'язані з творенням інформації включають її виробництво, переробку (обробку), тиражування. Процеси та відносини, пов'язані з поширенням інформації означають її передачу та зберігання. Процеси та відносини, пов'язані

зі споживанням інформації, передбачають її пошук, отримання (збирання), споживання (використання), захист, утилізацію.

Кожен із структурних елементів інформаційного простору може бути оцінений за певними визначеними критеріями. Окремі критерії доцільно подати саме через кількісні характеристики.

Соціальні об'єкти інформаційного простору слід оцінювати за наявністю і обсягом ресурсів, визначеністю та суттю їх власних позицій щодо певної суспільної проблеми. Інформаційні ресурси можна оцінити за обсягом і ступенем їх доступності (відкритості). Інформаційна інфраструктура може бути оцінена за такими параметрами, як модерність та спроможність до модернізації, ефективність, технологічна гнучкість, доступність, поширеність у певному регіоні, ступінь залучення.

Процеси та відносини, пов'язані з творенням інформації, оцінюються за обсягом і доступністю первісних інформаційних ресурсів, наявністю необхідної інформаційної інфраструктури. Процеси та відносини, пов'язані з поширенням інформації, можна оцінити за ступенем відповідності інформаційної інфраструктури даного простору потребам здійснення цих процесів та відносин. Процеси та відносини, пов'язані зі споживанням інформації, доцільно оцінити за ступенем відповідності обсягів і доступності інформаційних ресурсів, обсягів творення інформації та відповідності інформаційної інфраструктури запитам споживачів певної інформації.

Оцінювати стан зовнішнього середовища організації важливо, з'ясувавши зміст поняття інформаційне середовище та інформаційне поле.

Інформаційне середовище – це сукупність повідомлень, інформаційних (комунікативних) каналів та соціального середовища, які визначають умови реального

Аналітичні підходи неурядової організації щодо оцінки діяльності органів влади

Можна виділити два основних підходи до оцінки діяльності органу державної влади або місцевого самоврядування. Перший – оцінка виконання органом влади визначених повноважень, надання послуг, які чітко регламентовані законодавством, мають певні стандарти тощо. Наприклад, ефективність роботи міськвиконкому щодо надання послуг громадського транспорту протягом певного періоду. Такий вид аналізу передбачає використання різноманітних вихідних та кінцевих статистичних, економічних, фінансових та інших базових показників. Їх порівняння дає підстави для висновків щодо стабільності, покращення або погіршення роботи міського транспорту. Такий аналіз може здаватися рутинним й позбавленим творчості. Однак, як свідчить практика, органи влади навчилися підганяти базові показники під заздалегідь визначений результат. Тому варто ретельно опрацьовувати офіційні дані, які часто надаються у не співставних одиницях виміру (одна частина показників у відсотках зростання/зниження, друга – у цифрах), або ж містять неповну інформацію.

Окремої уваги заслуговує аналіз нормативно-правового забезпечення роботи органу влади. Зміна норми закону або ж підзаконного акту (постанови уряду, наказ міністерства/відомства, розпорядження іншого виконавчого органу влади) може суттєво вплинути на кінцевий результат. Однак найбільш закритою зоною для моніторингу громадських організацій є нормативні документи найнижчої ланки влади – різні посадові

-
- аналітик повинен досконало знати національну систему зберігання й поширення інформації та особливості її функціонування на локальному рівні, мати знання про міжнародні системи інформаційного обміну;
 - здатність знаходити потрібну інформацію там, де раніше ніхто її не помічав;
 - мати технічні навички роботи з друкованими та електронними носіями інформації, володіти сучасними методами її збирання та аналізування;
 - володіння різноманітними методами проведення опитувань, інтерв'ю, анкетування тощо;
 - розуміння загальної політичної ситуації, що склалася, та перспектив її розвитку;
 - здатність становити проблему, яка є предметом аналізу, в її ширший соціально-політичний та економічний контекст;
 - здатність презентувати результати моніторингу, аналізу в чіткій та зрозумілій формі письмово або усно.

Ці вимоги до особистих якостей аналітика входять до свого роду технологічного блоку загального процесу інформаційно-аналітичного забезпечення роботи організації і складають її основу.

чи потенційного входження суб'єкта або групи суб'єктів до певних інформаційних полів.

Інформаційне поле – це сукупність споживачів, які через визначені комунікативні канали отримують чи потенційно можуть отримати певне повідомлення.

Інформаційне поле формується навколо певної інформації. Інформаційне поле може бути і локальним, і глобальним.

Інформаційні поля не є статичними, вони з'являються і зникають, збільшуються і зменшуються, змінюються просторово. Для аналітика важливо розуміти природу та цикл таких змін (виборчий процес, економічні та соціальні коливання тощо), які необхідно враховувати у загальних висновках та рекомендаціях.

Потенціал інформаційного поля можна визначити шляхом оцінювання даного повідомлення (групи повідомлень) за кількома параметрами: актуальність, доступність для комунікативних каналів, очікуваність, формат, лінгвістична ясність тощо.

Для того, щоб оцінити інформаційне середовище, у якому знаходиться організація, необхідно скласти карту інформаційних джерел та каналів, за якими повідомлення, що стосуються певних суспільних проблем надходять як до організації, так і до інших зацікавлених суб'єктів.

Такими джерелами можуть бути:

- органи державної влади та місцевого самоврядування;
- організації приватного та суспільного секторів;
- окремі громадяни;
- засоби масової інформації.

Каналами даної інформації можуть бути:

- безпосередні комунікації (прийоми громадян, приватні міжособистісні комунікації тощо);
- масові комунікації (збори, громадські слухання, засоби масової комунікації тощо).

Така карта дозволить не лише виявити і проаналізувати найбільш значимі та впливові джерела та потоки інформації, а й здійснювати відповідний вплив з боку організації.

- виходячи з результатів аналізу, спрогнозувати результати голосувань різних політичних груп у місцевій раді стосовно визначеної проблеми.

У більш складному варіанті контент-аналіз офіційних документів необхідно доповнити інформацією об інших ресурсних впливах зацікавлених груп. Для цього необхідно оцінити за єдиною шкалою оцінок ресурсні можливості кожного з визначених гравців. Наприклад, які нормативні документи може прийняти кожен з учасників процесу, що вплине за стан визначеної проблеми і які будуть обов'язковими для виконання всіма іншими? Які фінансові можливості впливу на ситуацію має кожен з гравців?

Безумовно, що такий метод аналізу як найкраще підходить для демократичного, прозорого процесу вироблення та ухвалення рішень, коли сторони дотримуються загальновизначених правил та виконання власних заяв.

Вимоги щодо особистих якостей аналітиків та їхньої роботи

За формальними ознаками (відповідна освіта, наявність такої професії у переліку державної класифікації зайнятості) професії аналітика в Україні не існує. Однак, аналітиком людину робить не формальна освіта або запис у трудовій книжці, а характер роботи яку він виконує. Тому для аналітика велике значення мають його особисті навички та вміння.

До найголовніших з них належать:

- вміння збирати, організовувати, впорядковувати та аналізувати великі обсяги різноманітної інформації в умовах жорстких часових обмежень;

Особисте інтерв'ю	Підготовка та тренування інтерв'юерів, розробка опитувальних листів, забезпечення засобів фіксації результатів	Тривалий термін на проведення опитування чи використання значної кількості інтерв'юерів, що значно збільшує вартість дослідження	Отримання найбільш глибокої та якісної інформації. Корисно при опитуванні експертів та невеликих обсягів респондентів.
-------------------	--	--	--

Методом перспективного оцінювання та прогнозування виступає контент-аналіз програмних документів, заяв, планів тощо суб'єктів політичного та соціально-економічного процесу. Контент-аналіз (поглиблене вивчення змісту документу, його стилістики, логіки тощо) застосовується з метою з'ясування пріоритетних цілей (офіційних та прихованих) та завдань, які ставлять перед собою його автори. Простий варіант застосування цього методу передбачає здійснення наступних заходів:

- зібрати документи всіх зацікавлених сторін (наприклад, програми та інші офіційні документи політичних партій, які увійшли до складу місцевої ради) та провести їх контент-аналіз стосовно визначеної проблеми;
- провести порівняльний аналіз програмних положень, заяв та інших офіційно виходячих документів з метою встановлення співпадіння/неспівпадіння позицій різних політичних груп стосовно визначеної проблеми, за результатами якого скласти матричну таблицю;

Методи та прийоми збирання, обробки та зберігання інформації

Відповідно до визначених принципів інформаційно-аналітичної роботи (безперервність, системність, об'єктивність) мають бути методи та прийоми збирання, обробки та зберігання інформації. Цінність масову аналітичних матеріалів тим вище, чим тривалішим був процес її накопичення, який здійснювався за однаковими параметрами системно і неупереджено. Така інформація дає можливість простежити історію виникнення та розвитку певної проблеми, побачити динаміку змін та прогнозувати її розвиток у майбутньому.

Метод моніторингу засобів масової інформації (друкованих та електронних) відноситься до одного з найдоступніших та відносно простих. Порядок підготовку та здійснення моніторингу друкованих ЗМІ:

- визначити коло джерел (газет, журналів, інших періодичних видань), які будуть піддані моніторингу. Критеріями відбору мають слугувати популярність (показник - наклад та цитування видання), альтернативність підходів щодо висвітлення суспільно значущих подій (видання органів влади та опозиції), професійний рівень видання (об'єктивність та обґрунтованість оцінок, дотримання норм етики та моралі, інформаційна наповненість та аналітична змістовність матеріалів тощо), відомча або територіальна приналежність тощо. При цьому гонити за кількістю джерел не обов'язково гарантуватиме якість інформації, тому варто дотримуватися правила – «більше інформації з меншого кола джерел за короткий час»;

- визначити коло питань (проблем), за якими буде здійснюватися моніторинг. Для цього необхідно розробити перелік ключових слів, словосполучень, назв, прізвищ тощо, які не повинні підлягати перегляду або коректировці під час роботи. Перед тим, як почати системний моніторинг, варто зробити кілька установчих моніторинрів, результати яких необхідно критично оцінити як з точки зору якості зібраної інформації, так й з точки зору технології її вилучення, витраті ресурсів;

- встановити періодичність здійснення моніторингу та подання звітів (щодня, щотижня, щомісяця тощо);

- розробити детальну інструкцію для аналітика, де чітко вказати критерії оцінки матеріалів, а також форму звіту та матричну таблицю для викладення результатів моніторингу. Наприклад, найпростіший спосіб оцінки публікації за наступною школою: позитивно, нейтрально, негативно. Але він не є досконалим, оскільки у багатьох випадках нібито нейтральне згадування об'єкту моніторингу може бути вміщено у загальний негативний контекст, або навпаки. Необхідно також робити певні ситуативні зауваження, коли на якість та кількість інформації впливають вибори, надзвичайна ситуація, тощо. Також важливо розробити сталу форму звіту й намагатися не змінювати її, - це зробить роботу з узагальнення та аналізу інформації, користування архівом більш технологічною;

- формування архіву з ксерокопій або сканованих текстів найбільш важливих (резонансних) публікацій та складання каталогу. Як правило, каталог має наступні параметри для пошуку: дата, джерело, подія. Правильно складаний рубрикатор допоможе швидко знаходити потрібну інформацію. Ця фінальна

Пресове анкетування	Розміщення анкет у ЗМІ, організація повернення анкет та створення додаткової мотивації	Невисока частка повернення анкет, збільшення термінів опитування, можливість помилок та перекручень у вибірковій сукупності (вплив на респондента сторонніх осіб тощо), неможливість точно підрахувати вибіркову сукупність	Не потрібна підготовка і оплата праці інтерв'юєрів, виключається їх вплив на респондентів, охоплюються найбільш активна частка населення
Роздавальне анкетування	Друкування анкет, організація збору респондентів, підготовка інтерв'юєрів	Неможливість застосувати територіальні вибірки, можливість групових впливів на думки	Мінімальна втрата анкет, можливість допомогти респондентам, контроль за заповненням анкет
Телефонне інтерв'ю	Розробка опитувальника, побудова вибіркової сукупності	Неможливість охопити нетелефонізовані райони, нерепрезентативність результатів	Швидкість та оперативність отримання інформації, можливість її одночасної обробки та контролю за роботою інтерв'юєрів

читача записати в ньому відповіді і повернути поштою на адресу редакцію

У разі застосування поштової анкети відповідне число опитувальників розсилається певній групі осіб із проханням дати відповіді і повернути поштою опитувальник на зазначену адресу.

Роздавальна анкета полягає в роздачі дослідником опитувальників групі людей, зосереджених в одному місці. Із проханням невідкладно заповнити і безпосередньо повернути заповнені опитувальники.

Телефонне інтерв'ю звичайно застосовується з метою вивчення ефективності радіо, телебачення, преси, або одержанні реакції на яку-небудь суспільно резонансну подію або проблему. Телефонні інтерв'ю відрізняються своєю стислістю (тривають 5-10 хв.).

Порівняння методів вивчення громадської думки

Назва методу	Підготовчий етап	Недоліки	Переваги
Поштове анкетування	Підрахування виборчої сукупності за територіальною схемою, друкування анкет, розсилання, організація повернення анкет	Невисока частка повернення анкет (5-7 % від масиву), можливість помилок та перекручень у вибірковій сукупності (вплив на респондента сторонніх осіб тощо)	Не потрібна підготовка і оплата праці інтерв'юєрів, виключається їх вплив на респондентів

частина технічного забезпечення моніторингового процесу має велике значення й потребує постійної уваги. Тому до групи аналітиків, які здійснюють пошук та обробку інформації бажано включати окрему людину для систематизації архіву. В іншому випадку дуже швидко (протягом кількох місяців) результати навіть якісного моніторингу перетворюються на малоприслужний для роботи мотлох.

Порядок підготовки та здійснення моніторингу електронних ЗМІ не відрізняється за його змістом, але значно складніший за технічним забезпеченням. В сучасних умовах інтенсивного розвитку мережі Інтернет з'являється велика кількість нових інформаційних та аналітичних ресурсів. Однак, далеко не всі з них містять достовірну та першоджерельну інформацію. Широкого розповсюдження набула практика передруку матеріалів інших джерел та видань (у тому числі з порушенням авторських прав), анонімного розміщення заздалегідь неправдивої інформації, просто непрофесійних коментарів та інших матеріалів.

За таких умов аналітикові необхідно виробити надійну навігацію у цьому морі інформації. Насамперед, варто розбити коло Інтернет-джерел моніторингу на кілька груп. До першої слід віднести офіційні джерела надходження інформації: органи влади, організації, установи тощо. До другої – інтернет-портали, агентства, видання тощо, які мають статус засобів масової інформації. Третю групу складають джерела, які не мають власних ресурсів для пошуку та оприлюднення інформації, а інформацію розміщують з посиланням (або без) на інші джерела. До четвертої групи варто віднести джерела з високим ступенем ризику щодо якості та достовірності розміщеної там інформації. Насамперед, це стосується різних авторських сайтів, блогів та інше.

Залежно від завдання моніторингу, будується робота з групами джерел. Якщо аналітик працює над завданням щодо запобігання негативному інформаційному впливу, протидії «інформаційній війні», то йому необхідно уважно опрацьовувати саме четверту групу джерел, оскільки інформаційні атаки починаються саме з маловідомих, часто анонімних ресурсів. Після «викиду» такої інформації починається її передрук ресурсами третьої або навіть другої групи.

Певні особливості є у моніторингу радіо- та телефіру. Насамперед, це найбільш технічно складна, фінансово витратна й масштабна робота. До того ж, такий вид моніторингу передбачає неухильного дотримання принципу безперервності та системності.

У спрощеному варіанті можна вести моніторинг радіо-(теле)фіру лише роблячи запис окремих передач – щотижневих оглядів, підсумків, різних ток-шоу.

Ідеальним варіантом є встановлення в автоматичному режимі цілодобового аудіо-(відео)запису радіо-(теле)фіру з його наступною аналітичною обробкою та переведенням у цифровий формат для подальшого зберігання. Однак вартість такого виду моніторингу є досить високою, оскільки передбачає використання спеціального обладнання, потужного комп'ютерного забезпечення та кваліфікованого персоналу.

Окремою проблемою при цьому стане формування та зберігання величезного архіву

Наступним методом збирання інформації з відкритих, публічних джерел є робота з листами, зверненнями, скаргами громадян, а також протоколами зборів, громадських слухань та сходів. Цей метод широко використовується органами державного

управління та місцевого самоврядування в їх роботі й вважався досить ефективним.

Проте, необхідно зауважити, що інформація, одержана з таких джерел, як правило, містить вже сформульовані вимоги або прохання громадян стосовно певної проблеми. Тобто, ця інформація містить суспільну оцінку щодо якості впроваджені політики (рішення місцевого органу влади) і вимагає, з одного боку, відповідно реагування влади. Але, з іншого боку, таке реагування часто неможливе з об'єктивних причин (брак коштів, персоналу тощо) або ж недоцільне взагалі (штучний характер проблеми або ж конфлікт інтересів окремих груп громадян). Таким чином, цінність такої інформації не є високою, адже вона не виконує спонукаючої до вироблення рішення функції, а лише констатує наявність проблеми, що потребує розв'язання.

До числа методів одержання інформації на ретроспективному та оперативному рівнях варто віднести соціологічні методи. Найпопулярнішим соціологічним методом, який найчастіше застосовується в проведенні прикладних політичних досліджень з метою аналізу стану громадської думки, є опитування.

Опитування - незамінний метод одержання інформації щодо суб'єктивного світу людини, її схильності, мотивів діяльності, думки.

За характером взаємодії між дослідником та респондентом можна виділити два основних види опитування: анкету й інтерв'ю, кожен з яких має численні різновиди. Анкета поділяється на пресову, поштову й роздавальну, а інтерв'ю на особисте і телефонне.

Пресова анкета є публікацією на сторінках газети або журналу опитувальника із закликом до