

УДК 351: 321.01(045)

Г. А. Рябцев,

канд. техн. наук, доцент,

Національна академія державного управління при Президенті України

## ВІДНОВЛЕННЯ РЕСУРСУ ДОВІРИ ПІД ЧАС РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Визначено шляхи відновлення ресурсу довіри під час реформування державної політики в Україні. Доведено, що реформування вимагає узгодження й синхронізації процесів реформування державної політики й суспільства в цілому. Для реформування державної політики недостатньо лише зменшення затрат чи скорочення кількості службовців. Воно має полягати в послідовних і систематичних покращеннях і виправленнях, здійснюваних стійко функціонуючими державними інституціями.*

*Ways to restore of confidence for the state policy reforms in Ukraine are formulated. It proved that reform requires the coordination and synchronization of reforms of public policy and society in general. For the reform of public policy is not enough to cut costs and reduce staff. The reform should be to consistently and systematically improving the work of well-functioning state institutions.*

*Ключові слова: державна політика, реформування, відновлення ресурсу довіри.  
Key words: public policy, reform, restoring of confidence.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У будь-якій демократичній країні впровадження чи змінення державної політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших рішень, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Завдяки нормативно-правовій базі, одержаній у такий спосіб, політику можна спрямувати до всіх громадян, а не до окремих особистостей чи соціальних груп. Проте ця база не є сталою. У кризові періоди (наприклад, під час політичних протистоянь, коли довіра до сил, що перебувають при владі, зменшується) творці політики можуть втратити підтримку більшості. При цьому причини, що призводять до цього, часто є непередбачуваними. Зокрема, політика може втратити прийнятність для більшості, якщо: результати її впровадження поставлено під сумнів через непередбачуваність наслідків; її наслідки суперечать поставленим цілям; її впровадження має очевидні недоліки, що широко обговорюються, зокрема у засобах масової інформації; у сфері її втручання змінилися цінності чи поведінка людей; вона стає занадто політизованою, її змін постійно вимагає парламентська більшість.

Щоб запобігти втраті ресурсу більшості, творці політики мають здійснювати її постійне оцінювання й моніторинг; публічно пояснювати її, розкриваючи хибність тверджень опонентів; залучати символічні цінності, які сприймаються більшістю, або такі, що здатні зібрати нову більшість. Окреслення й повторення останніх сприяє стабілізації відносин, стимулюючи політичну підтримку впроваджуваної політики.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сучасні погляди на зміст державної політики та управління, їхні проблеми, цілі й задачі викладено в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Бодрова, П. Брауна, О. Кілієвича, Г. Клейнера, В. Князева, В. Козбаненка, В. Малиновського, І. Малога, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Пала, Г. Райта, В. Ребкала, В. Романова, В. Тертички, Ю. Тихонравова. Із позицій системного підходу управління тему досліджували А. Богданов, В. Волкова, А. Воронков, Д. Гвішіані, У. Ешбі, Г. Клейнер, М. Лесечко, М. Месарович, Г. Щедровиць-

кий. Осмислення досягнень світової та сучасної пострадянської державно-управлінської науки, аналіз вітчизняної практики реформаційних перетворень дають авторові підстави запропонувати власне бачення шляхів і напрямів вдосконалення державної політики.

Метою цієї праці є визначення шляхів відновлення ресурсу довіри під час реформування державної політики в Україні для підвищення ефективності її впровадження.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Активне реформування державної політики, спрямоване на забезпечення підтримки більшості громадян, було започатковано після виборів Президента України в 2009 р. Найпомітнішими стали зміни в структурі органів виконавчої влади, а також їхній фактичний поділ за трьома основними функціями: правовстановлюючими (здійснюють міністерства, що покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління), займатися нормативно-правовим регулюванням, координуванням і контролем діяльності підвідомчих їм служб і агентств); правозастосовними (служби, що здійснюють контроль і нагляд); наданням державних послуг та управління державним майном (агенції).

У цілому, реформування передбачає: реальне, швидке і неухильне підвищення ефективності державного управління на всіх рівнях; створення незалежного й професійного державного управління та державної служби, штат якої комплектується на основі кваліфікації й ділових якостей співробітників; підвищення якості обслуговування та створення системи державного управління, орієнтованої на кінцевого споживача послуг; вдосконалення взаємодії між урядовцями та приватним сектором (усунення адміністративних бар'єрів).

Необхідність реформування зумовлена тим, що існуюча в Україні система державного управління є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управлін-

ня шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен системний підхід, що дозволяє визначити оптимальні для потреб України кількості та структури органів влади, і вимагає:

— вивчення взаємозв'язаних об'єктивних закономірностей, що визначають характер і засади планування;

— визначення мети розвитку досліджуваної системи з позицій системи вищого рівня, частиною якої вона є;

— розкриття характеру взаємозв'язків і призначення кожної підсистеми;

— дослідження особливостей процесу політики й зворотних зв'язків;

— визначення характеру й ступеня впливу на систему умов її функціонування (середовища політики);

— вивчення процесів прийняття рішень у кожному елементі системи з урахуванням його взаємодії з іншими та його місця в системі в цілому.

Таке визначення зумовлює обов'язковість вивчення й практичного застосування під час розроблення та впровадження державної політики восьми аспектів системного підходу [1; 2]:

1) елементного, що полягає у виявленні елементів-складових системи. У всіх соціальних системах можна виявити речові компоненти, процеси (економічні, соціальні, політичні, духовні тощо) та ідеї, науково-усвідомлені інтереси людей та їхніх спільнот;

2) структурного, що з'ясовує внутрішні зв'язки і залежності між елементами системи і дозволяє одержати уявлення про її внутрішню будову;

3) функціонального, що виявляє функції, для виконання яких створені та існують відповідні системи;

4) цільового, що науково визначає цілі системи та їхні взаємозв'язки;

5) ресурсного, що полягає у виявленні ресурсів, потрібних для функціонування системи, для вирішення нею тієї чи іншої проблеми;

6) інтеграційного, що визначає сукупність якісних властивостей системи, які забезпечують її цілісність і особливість;

7) комунікаційного, що виявляє зовнішні зв'язки системи з іншими, тобто її зв'язків із зовнішнім середовищем;

8) історичного, що з'ясовує умови виникнення системи, пройдені нею етапи, сучасний стан, а також можливі перспективи розвитку.

Коли йдеться про системний підхід, можна говорити про спосіб організації дій, що виявляє закономірності й взаємозв'язки для їх ефективного використання. При цьому системний підхід є не стільки способом вирішення завдань, скільки методом постановки задач. Як кажуть: "Правильно поставлене запитання є половиною відповіді".

Хоча наведені вище аспекти системного підходу є відомими й зрозумілими, їхнє неврахування під час розроблення та впровадження державної політики є сьогодні проблемою номер один.

Основними стратегіями реформування державної політики є [3] наступні.

1. Ефективність — збільшення кількості послуг, що надаються урядами, за незмінних чи навіть менших державних доходів.

2. Маркетизація — запровадження стимулів "ринкового типу", щоб викоринити притаманні бюрократії недоліки, з інтенсивною приватизацією державних підприємств або залучення недержавних партнерів, здатних надавати необхідні послуги. В обох випадках йшлося про зміну рушіїв державної політики шляхом заміни традиційних командно-контрольних механізмів ринковими.

3. Орієнтація на надання послуг — створення чи заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих на споживача (щоб надати громадянам мож-

ливість вибору послуг, як ринок надає можливість вибору товарів), замість розроблення програм надання послуг бюрократичними структур на основі програм, розроблених чиновниками. Для реалізації подібних цілей використовувалися також спеціальні програми підготовки менеджерів, орієнтовані на споживача.

4. Децентралізація — зсув центру реалізації державних програм на нижчі рівні управління.

5. Виокремлення політичної складової — відокремлення функцій закупівлі послуг (політична функція) та їх безпосереднього надання.

6. Відповідальність за результати — заміна систем звітності на основі норм і правил, що розробляють нагорі й передають вниз, системами, де ефективність роботи адміністрації оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг.

Вибір стратегії визначатиметься залежно від наступних чотирьох передумов.

1. Політичний чинник. Перед урядами колишніх соціалістичних країн стояли завдання трансформувати основні управління, створити більш демократичні соціальні інститути, сформувати громадянське суспільство, змінити свої відносини з громадянами, модернізувати економіку. Водночас розвинені країни мали подолати ослаблення довіри до державних інституцій із боку громадян, які не були згодні на зменшення кількості та якості послуг, але, разом із цим, вимагали зменшення управлінського апарату.

2. Соціальний чинник. Усі країни мали вирішувати проблеми, що виникли під час переходу від індустріального до інформаційного суспільства. У східноєвропейських країнах відбувалися фундаментальні зміни соціальної структури суспільства, у багатьох розвинених — уповільнилося зростання рівня життя. Усі ці обставини підштовхували уряди до реформування системи державного управління.

3. Економічний чинник. Уряди багатьох країн почали реформи, щоб забезпечити економічне зростання й під тиском корпорацій, конкурентоспроможність яких на світових ринках послаблювалася внаслідок надмірного державного регулювання.

4. Інституційний чинник. Велику роль у житті світового співтовариства починають відігравати міжнародні організації (ООН, МВФ, СОТ), зростає вплив неурядових структур. Багато урядів передали частину своїх повноважень на нижчий рівень управління. Таким чином, виникає нова конструкція: політична й виконавча влада все більше концентрується на наднаціональному й локальному рівнях.

Порівняння відомих стратегій зі змінами, які відбуваються в Україні, дозволяє зробити висновок, що реформування політики в нашій країні здійснюється із застосуванням інституціональних, ринкових (маркетингових, організаційних) і командно-контрольних (кадрових) механізмів.

1. Інституціональний механізм передбачає створення стійких інститутів громадської участі в підготовці й прийнятті державно-політичних рішень, їхньому коригуванні та вдосконаленні процедур їхньої реалізації органами виконавчої влади, а також формуванні прийнятих і підтримуваних суспільством механізмів зворотного зв'язку. Розвиток таких інститутів дозволяє частково замістити внутрішній контроль стійкими формами взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, допомагає становленню процедур поза- й досудового оскарження. Застосування інституціональних інструментів сприяє сприйняттю державних чиновників як "найманих менеджерів", посиленню впливу громадянського суспільства на будь-які рішення законодавчої та виконавчої гілок влади.

Застосування інституціонального механізму є традиційним для країн з розвинутою системою державного управління. З точки зору результативності реформування державної політики, підхід, заснований на гро-

мадському контролю, є найкращим у довгостроковій перспективі, попри відносно високі затрати на його впровадження.

В Україні нормативно запроваджено низку елементів такого підходу:

- прийнято рішення про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами (постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 року № 150);

- розроблено порядок і механізми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики (Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005; постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378, від 8 липня 2009 року № 712, від 6 січня 2010 року № 10);

- розроблено порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976);

- розроблено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012).

Попри це, в нашій країні:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів влади замість налагодження ефективного діалогу з суспільством;

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;

- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;

- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;

- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;

- не використовується потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню;

- діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Як підсумок, вітчизняними та міжнародними неурядовими організаціями фіксується низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян.

Позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами влади та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку.

З огляду на це, Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні передбачає такі напрями забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

- запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;

- сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої

влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;

- створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;

- здійснення методичної підтримки та підвищення організаційної спроможності органів влади щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної, регіональної політики;

- розвиток електронного урядування та електронної демократії;

- розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

- сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу, вдосконалення механізмів демократії;

- удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

- урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, в яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо);

- удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів влади, публічності всіх етапів підготовки і прийняття ними рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів.

Широке застосування інституціональних інструментів в Україні буде свідчити про досягнення громадянським суспільством певного рівня розвитку, сприятиме підвищенню якості прийнятих державно-політичних рішень, більшій задоволеності громадян та їх організації результатами державної політики. На відміну від формування громадянського суспільства як системи усталених поглядів широкого кола громадян, створення механізмів громадянського впливу у вигляді формальних інститутів є простішим завданням, що вимагає від державних інституцій не стільки підтримки абстрактних громадянських ініціатив, скільки відсутності опіки створюваних у суспільстві дорадчих, наглядових органів, інших форм залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державно-політичних рішень. Уведення до складу урядових комісій, робочих та експертно-аналітичних груп представників громадських організацій, бізнесових об'єднань, галузевих асоціацій уже дозволяє враховувати реальні інтереси недержавних суспільних груп.

2. Ринковий (організаційний) механізм складається, насамперед, з управлінських технологій, що раціоналізують діяльність органів виконавчої влади і пов'язані із використанням у практиці державного управління запозичених із "модного асортименту" сучасного менеджменту технологій бізнесу, таких як управління кадрами, бізнес-процесами, планування, впровадження аутсорсингу тощо. При цьому формалізація процедур і внутрішній контроль їх виконання суттєво зменшують затрати взаємодії агентів з державою, не аналізуючи необхідність такої взаємодії.

Ринковий механізм широко використовували під час реформування країни з розвиненим державним управ-



лінням, поки ними не було досягнуто межі ефективності, що відповідала швидкому зростанню затрат на внутрішнє контролювання. Тому цей механізм було витіснено інституційним.

В Україні застосування ринкового механізму цілком можливе, проте його впровадження відбувається дуже повільно. Відповідні технології використовують лише деякі органи виконавчої влади, тоді як надання "складних" державних послуг вимагає міжвідомчої взаємодії.

3. Командно-контрольний (кадровий) механізм є традиційним для командно-адміністративної системи державного управління і полягає в підтриманні її стабільності шляхом призначення керівників, орієнтованих на роботу з політичною силою, яка перемогла на виборах. Реформування із застосуванням лише кадрових механізмів означає перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади, включаючи створення нових без зміни суті їх діяльності в рамках наявних функцій (повноважень).

Відповідно до такого підходу, процедури організації діяльності державних інституцій змінюються за ініціативою керівника, а технології оптимізації майже не використовуються. Усі проблеми управління намагаються вирішити шляхом нових кадрових призначень і перерозподілу повноважень між органами влади, обсяг яких визначається апаратною вагою їхнього керівника чи оцінкою політичним керівництвом ступеня важливості тієї чи іншої суспільної проблеми. При цьому в цілому обсяг повноважень держави не змінюється, але відбувається інерційне, не обмежуване суспільством розширення повноважень окремих її інституцій. Наприклад, традиційні спроби зупинити зростання бюджетних затрат призводять до створення нових форм фінансування (національні проекти, державні цільові програми тощо), що стають додатковим джерелом надходжень.

Завдяки активній підтримці корпоративної бюрократії, орієнтованої на ротацію як в державному апараті й державному секторі економіки, так і в рамках топменеджменту приватних структур, що тісно взаємодіють із державою, протягом тривалого часу в Україні застосовувався лише кадровий механізм реформування за майже повного ігнорування двох інших — інституційного та організаційного. Хоча протягом 20 років система органів влади суттєво змінилася, набір державних функцій в основному зберігся.

Домінування на практиці реформування державної політики кадрового механізму стало причиною: регулярної ротації кадрів (на державному рівні і в ланці "державна — державний бізнес"); зростання кількості державних службовців вищої ланки за одночасного скорочення підрозділів, що займаються аналізом державної політики; незначних змін у процедурах підготовки та прийняття державно-політичних рішень; низької якості виконання державних функцій і надання державних послуг.

Внаслідок обмеженого застосування в Україні інституціональних та організаційних механізмів бюджетні кошти витрачаються недостатньо ефективно. Істотні затрати не можуть забезпечити адекватні результати через відсутність системи державної політики, заснованої на оцінці її результатів і наслідків, а також новацій організаційного характеру, що дозволяють вирішувати проблеми в комплексі.

Показово, що країни, які є прикладами найкращої практики державного управління, спочатку використовували організаційні механізми, а потім майже повністю переорієнтувалися на розвиток інституціонального напрямку. Поточний етап реформування державної політики в Україні, умовним початком якого можна вважати Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", націлено на застосування переважно організаційного механізму, що, безумовно, є кроком вперед. На жаль, на практиці, як і раніше, часто використовуються "кадрові" рішення.

Відзначимо, що вибір організаційного, а не інституціонального механізму реформування був кращим, оскільки забезпечував максимальну прорахованість затрат і зрозумілі й досить швидко одержувані результати. Дійсно, ефект від застосування інституціонального підходу в короткостроковій перспективі є неочевидним, до того ж на етапі проектування реформи не можна було визначити навіть приблизний рівень розвитку громадянського суспільства, на яке спиратимуться створювані інститути. Застосування прозоріших з фінансової точки зору організаційних технологій дозволить частково пояснити суспільству зростання бюджетних витрат на функціонування державного апарату.

Утім, з огляду на проаналізовані автором результати соціологічних опитувань 2011—2012 років, реформаторські зусилля ще не забезпечили зміцнення суспільної довіри до державних інституцій. Громадяни набагато більше критикують державних службовців за корупційність, хабарництво, корисливість інтересів, аніж за невміння вирішувати насущні проблеми, низьку компетентність та інші професійні промахи.

Водночас імовірно, що зростання довіри ще відбудеться. Окрім цього, важко відокремити довіру до найнятих державних службовців і політиків, які стали ними після виборів. Потрібен тривалий час, щоб зусилля реформаторів знайшли відображення у зростанні довіри до уряду з боку громадян.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

1. Процес реформування державної політики — справа не тільки органів виконавчої влади; він вимагає широкого залучення громадян, перш за все, на етапі визначення мети, цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами. Навряд чи можна розраховувати на успіх там, де зусилля з реформування державного управління не узгоджуються з цінностями і нормами суспільства.

2. Потрібні значні зусилля з узгодження й синхронізації процесів реформування як державної політики, так і суспільства в цілому. У країнах із перехідною економікою (й Україна — не виняток) і сталий розвиток, і реформи державного управління залежать від надійного функціонування правової та фінансової системи, а також системи соціального забезпечення.

3. Результатом реформування має стати сильне і значуще за своїм характером державне управління. При цьому для підвищення його ефективності недостатньо лише зменшення затрат та/чи скорочення кількості державних службовців. Більше того, слід чітко визначити той рівень скорочення, нижче якого не можна опускати з економічних, соціальних і політичних причин.

4. Реформування не повинно мати радикальний характер, а має полягати в послідовних і систематичних покращаннях і виправленнях, здійснюваних стійко функціонуючими державними інституціями.

У подальшому планується на основі одержаних результатів визначити шляхи вдосконалення нормативно-правового та аналітичного забезпечення реформування державної політики в Україні для підвищення ефективності її вироблення та впровадження.

### Література:

1. Месарович, М. Теория иерархических многоуровневых систем / М. Месарович, Д. Мако, И. Такахаара. — М.: Мир, 1973. — 334 с.

2. Щедровицкий, Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология / Г.П. Щедровицкий. — М.: Наука, 2003. — Т. 4. — 480 с.

3. Kettl, D.F. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance / Donald F. Kettl. — Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2005. — 108 p.

*Стаття надійшла до редакції 29.10.2012 р.*