

Г. А. Рябцев,  
кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри державної політики  
та управління політичними процесами, Національна академія державного  
управління при Президентіві України

# УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

---

***Доведено, що для вдосконалення нормативно-правового та інституціонального забезпечення реформування державної політики слід перерозподілити повноваження всередині виконавчої влади; відокремити функції вироблення політики й контролю її виконання від функцій впровадження політики; визначити державну службу інститутом надання послуг населенню; здійснити інституалізацію аналізу політики; забезпечити професійність і політичну нейтральність державної служби.***

***It proved that for the improvement of the regulatory and institutional reform to ensure public policy should reorganize power within the executive branch, to separate the policy functions and monitoring functions and policy implementation functions, determine the public service as an institution of delivery of civil services; institutionalize policy analysis, to provide expertise and political neutrality of the public service.***

---

*Ключові слова: державна політика, реформування, нормативно-правове забезпечення, аналітичне забезпечення.*

*Key words: public policy, reform, regulatory support, analytical support.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Невисока ефективність формування та реалізації державної політики в Україні зумовлена прірвою, що виникла між недостатньо реформованою з радянських часів системою виконавчої влади й демократичною політичною системою, яку забезпечують вільні вибори, відкрита конкуренція легітимних груп інтересів та незалежні засоби масової інформації. Попри численні структурні зміни, старий урядовий механізм не в змозі ані приймати ефективні державно-політичні рішення, ані їх реалізовувати. Урядові структури, процедури, професійне ставлення й компетентність державних службовців не відповідають потребам сьогодення.

При цьому існує велика небезпека "виродження політики як форми регулювання соціальних відносин і виходу на перший план деструктивізму" [1, с. 5]. Цей ризик суттєво загострює: неефективний розподіл функцій влади й відсутність незалежності її гілок; взаємопов'язаність капіталу та влади, що перетворює капітал на владу, а владу — на капітал; перманентне захоплення владного центру регіональними елітами, які в кожному конкретному випадку не схильні співпрацювати з іншими регіональними елітами, навіть з київською; перехід до виборчої системи, що надала лідерам партій можливості диктату щодо партійної маси; аморальність депутатського корпусу (як наслідок — уведення "імперативного мандата"); відсторонення

інтелектуальної еліти від влади й засобів масової інформації.

З огляду на це, забезпечення ефективності державної політики є питанням надзвичайної ваги, від якого залежить існування України як держави. На існуючій соціально-економічній основі та з урахуванням швидких змін, що відбуваються в світі, неможливо не лише забезпечити сталий розвиток країни й підвищення добробуту громадян, але й утримати досягнутий рівень. Проте будь-яким реформам має передувати перебудова механізмів діяльності влади, створення нової якості державного управління.

## 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. Князєва, В. Козбаненка, В. Малиновського, І. Малого, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Пала, Г. Райга, В. Ребкала, В. Романова, В. Тертички, Ю. Тихонравова. Процеси та функції управління досліджували також М. Альберт, Й. Кхол, Б. Литвак, М. Мескон, П. Надолішній, Ф. Хедоурі. Осмислення досягнень світової та сучасної пострадянської державно-управлінської науки, аналіз вітчизняної практики реформаційних перетворень дають авторів підстави запропонувати власне бачення шляхів і напрямів вдосконалення державної політики.

Метою цієї праці є визначення шляхів вдосконалення нормативно-правового та аналітичного забезпечення реформування державної політики в Україні для підвищення ефективності її вироблення та впровадження.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Протягом двадцяти років незалежності в Україні сформовано більшість державних інституцій, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Але державне адміністрування залишається: не ефективним, громіздким, незбалансованим; схильним до корупційних дій; закритим від суспільства та відірваним від його потреб.

Життєво необхідні зміни в апараті майже не відбуваються. Спостерігається відхід від сформованих у 1995—2001 рр. вимог до рівня професійної підготовки державних службовців. Через відсутність прозорості й демократичного контролю у призначеннях простежуються ознаки "куміства" й ротації керівників публічного й приватного секторів. Скорочення чисельності державних службовців, проведене в 2009—2010 рр., не збільшило віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжувалося визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенції, форм і методів управління. Більше того, у діяльності багатьох центральних органів державної влади, особливо після оновлення апарату на початку 2010 р., рівень некомпетентності впав, спо-

стерігається неналежне ставлення державних службовців до своїх обов'язків, їхня неспроможність до аналізу, хоча останній має допомагати керівникові органу влади формувати активну політику та реалізувати урядові пріоритети.

Досі найбільшу увагу аналітиків політики зосереджено на відображенні поточних змін ситуації. На жаль, коло фахівців, які володіють методологією аналізу політики і здатні застосовувати її, є не таким широким, як хотілося б.

У цілому, можна виділити такі проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики [2, с. 306—310; 3, с. 37]:

а) суб'єктивні: дублювання аналітичних функцій іншими підрозділами органів державної влади (службами помічників, відділами документального забезпечення тощо); сприйняття аналітичної роботи не як пріоритетної; як наслідок — недостатня матеріально-технічна забезпеченість відповідних підрозділів; перекручені уявлення творців політики про функції інформаційно-аналітичних підрозділів, ототожнення їх з прес-службами; як наслідок — нецільове використання ресурсів;

б) об'єктивні: відсутність єдиної методики інформаційно-аналітичного забезпечення; як наслідок — проєктування політики на основі інтуїтивних уявлень і припущень, "закордонного досвіду"; відсутність положення про організаційну структуру інформаційно-аналітичних підрозділів; як наслідок — її створення за аналогією або під конкретну особу; значний розрив у забезпеченні ресурсами центральних і місцевих органів влади, центральних органів влади та їх підрозділів у регіонах.

Зазначені проблеми зумовлюють незадовільний рівень інформаційно-аналітичного забезпечення творців політики. Аналітичні продукти, підготовлені за умов нераціональної організаційної структури, до того ж інтуїтивно не в змозі адекватно відобразити стан справ у певній сфері, що належить до компетенції творця політики [1, с. 38]. При цьому залучення науковців як найбільш підготовлених до аналітичної діяльності й найменш зацікавлених у лобюванні будь-яких рішень стосовно політики обмежене тим, що "академічний" підхід є непридатним для вирішення більшості завдань формування політики. До того ж складається враження, що залучення інститутів Національної академії наук України чи відомих науковців використовується для створення образу фундаментального обґрунтування нормативно-правового акта, а формулювання "створено науковцями" є гарантією такого обґрунтування. Характерним є й формально-декларативний характер публікацій виконавців, що зазвичай складаються з низки постулатів "про важливість досліджень і необхідність їх впровадження в Україні". Імітація наукового підходу в такий спосіб дискредитує будь-які рекомендації й підтримує подальше поширення наукової мімікрії.

Основними причинами, що зумовили низьку якість інформаційно-аналітичного забезпечення політики, є неконкурентні добір і просування службовців; слабка система підвищення їхньої кваліфікації; велика плинність кадрів; незахищеність службовців від суб'єктив-

них впливів; низький розмір оплати праці та непрозора схема її нарахування.

Зараз маємо високу вартість утримання державних інституцій і великі повноваження щодо впливу на різні сфери соціально-економічного життя:

— внаслідок неефективного розмежування політичних та адміністративних функцій, уряд та інші центральні органи виконавчої влади щоденно займаються не стільки творенням державної політики, скільки вирішенням численних адміністративних і господарських питань (управління персоналом, майном, фінансами). Через це члени Кабінету Міністрів не мають достатньо часу для вирішення суспільних проблем порядку денного, щоб досягати цілей, заявлених у партійних програмах;

— через відсутність чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій між посадами в центральних органах виконавчої влади: політики мають вплив на призначення державних службовців, що негативно впливає на якість державної служби; політики переобтяжені питаннями організації роботи державних інституцій і через це не можуть приділяти достатньо часу виробленню політики; державні службовці часто відстоюють політичні позиції уряду у відносинах парламентом;

— внаслідок неналежного нормативно-правового врегулювання повноважень, сфери відповідальності, організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, служб та агентств, їх відносин з іншими органами державної влади, уряд несе відповідальність за неефективні (зокрема фінансово необґрунтовані чи неузгоджені з його програмою дій) державно-політичні рішення, прийняті Президентом та/чи Верховною Радою України, на які він не має впливу. Низка повноважень Кабінету Міністрів не закріплена законодавчо, а сформувалася історично, на базі успадкованих із радянських часів, тоді як інші дублюють повноваження Президента та/чи Верховної Ради України. Частина центральних органів виконавчої влади, зокрема Фонд державного майна України, фактично не підпорядковані уряду, внаслідок чого він позбавлений можливості реалізувати державну політику у сфері повноважень таких інституцій. Водночас Кабінет Міністрів може втручатися в діяльність незалежних регуляторів, зокрема Національної комісії з регулювання електроенергетики, що є неприпустимим;

— через відсутність розмежування функцій вироблення та впровадження державної політики, інституції, що мають її лише впроваджувати, займаються її творенням. Наприклад, проект нового Податкового кодексу було розроблено не Міністерством фінансів, а Державною податковою адміністрацією України. З іншого боку, міністерства, замість вироблення політики, займаються зовнішнім адмініструванням. Зокрема, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, зберіганням і реалізацією біогазу і біопалива. Результатом цього є неякісне адміністрування й неефективна політика;

— через відсутність чіткої системи планування роботи органів виконавчої влади та уряду, діючі програмні

документи та плани, зокрема державні й місцеві бюджети, програма діяльності Кабінету Міністрів України, державні цільові програми тощо, не узгоджуються між собою. Це не дозволяє політичним силам, які вибороли владу на виборах, реалізовувати обраний курс дій, а громадянам, представникам бізнесу та інвесторам — розуміти політику уряду й перспективи розвитку країни.

Існуючі процедури прийняття урядових рішень не забезпечують їх належну якість. Кабінет Міністрів не застосовує в повному обсязі всі процедури вироблення державної політики (з'ясування потреби в урядових діях щодо тих чи інших суспільних проблем, визначення, на чому слід зосередити увагу тих, хто має займатися вирішенням проблеми, висунення альтернативних варіантів вирішення проблеми, установлення критеріїв та оцінка варіантів, добір однієї із пропозицій, створення політичної підтримки для неї та впровадження її прийняттям повноважного рішення, систематична оцінка політики для вивчення її впливу, внесення пропозиції щодо змін та виправлень тощо), а більшість державних службовців не здатні їх виконувати. Існуючі підходи передбачають лише підготовку та юридичне оформлення проекту державно-політичного рішення, переважно нормативно-правового акта, що вважається останнім етапом впровадження державної політики. Унаслідок ігнорування етапів визначення проблеми, оцінки альтернативних варіантів її вирішення, проведення необхідних консультацій, оцінювання державної політики тощо:

— пропонувані державно-політичні рішення не є оптимальними й не узгоджуються з іншими. Зростає кількість "фрагментарних" законів, неузгоджених між собою та/чи спрямованих на "латання дірок". Як наслідок, законодавство стає хаотичним і суперечливим. Існуюча практика надання протокольних та інших "доручень", під час виконання яких не дотримуються процедури розроблення політики, унеможлиблює планову роботу уряду;

— існуюча система контролю передбачає лише перевірку виконавської дисципліни й законності витрачання коштів і не дає можливості оцінити ефективність та результативність державної політики, удосконалювати й коригувати курс дій уряду;

— хибне припущення, що суспільні проблеми мають вирішуватися ухваленням відповідного законодавства, породжує нереалістичне очікування, що варто ухвалити відповідний закон і проблема вирішиться. При цьому відсутність результатів списують на те, що "у нас закони не діють" або "працюють лише ті закони, які комусь вигідні";

— у виробленні державної політики беруть участь не всі зацікавлені сторони і не ті, кого зачіпає проблема і хто може впливати на її вирішення/поглиблення. Громадськість має можливість взяти участь в обговоренні політики (зазвичай, формальну) лише після підготовки оформленого державно-політичного рішення;

— громадськості не зрозумілий спосіб внесення проблем до порядку денного і те, яким чином вибирають варіанти їх вирішення. Уряд ніколи не пояснює, яку проблему він хоче вирішити, які варіанти розглядалися

і чому обрано саме це рішення. Через це діалог з громадянськістю зводиться до висловлення невдоволення владою під час обговорення будь-яких питань та її звинувачень у закритості та корумпованості. Відсутність чітких і зрозумілих процедур прийняття рішень і надання послуг створює можливості для їх вільного трактування чиновниками. Відсутність реальної можливості оскарження громадянами таких дій робить неможливим вплинути на дії, що мають ознаки корупційних.

У разі збереження такого стану справ аналітики політики будуть не в змозі надавати професійні рекомендації її творцям, що не дозволить партіям, які перемогли на виборах, реалізовувати обраний курс дій із вирішення суспільних проблем, а громадянам і представникам бізнесу — одержувати якісні послуги. З огляду на це, необхідним є вирішення таких завдань: формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади та спроможного місцевого самоврядування; організація професійної, політично нейтральної та відкритої державної служби; орієнтування роботи державних інституцій на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян; гарантування підконтрольності урядових структур політичній владі та підзвітності суспільству.

Виходячи з цих завдань, основними шляхами вдосконалення нормативно-правового та інституціонального забезпечення реформування державної політики мають стати наступні.

1. Перерозподіл повноважень всередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за розроблення та впровадження державної політики як курсу дій, обраного для вирішення суспільних проблем. Для цього слід:

— визначити основні завдання, повноваження та організацію діяльності Кабінету Міністрів; його відносини з іншими органами державної влади, насамперед Президентом і Верховною Радою України;

— закріпити за урядом, іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам частину своїх повноважень;

— децентралізувати повноваження Кабінету Міністрів, передавши повноваження адміністративного характеру нижчим органам влади;

— установити необхідний обсяг установчих, кадрових і контрольних повноважень Кабінету Міністрів щодо інших органів виконавчої влади.

2. Інституційне відокремлення функцій вироблення політики й контролю її виконання від функції впровадження політики. Із цією метою:

— позбавити функції із розроблення державної політики та нормативно-правового регулювання служби, агентства, інші органи влади, у тому числі секретаріат Кабінету Міністрів, основними завданнями якого має стати організаційне забезпечення діяльності уряду, координування політики, визначення переліку проблем порядку денного, встановлення відповідності процедур підготовки проектів державно-політичних рішень і моніторинг виконання рішень процедурного характеру;

— розмежувати політичні та адміністративні функції всередині міністерств. Для цього стандартизувати їхню структуру та закріпити за урядовими органами у системі

відповідних міністерств адміністративні функції, пов'язані з відносинами з конкретними особами;

— інституційним чином виокремити служби, агентства, інші органи виконавчої влади, що здійснюють впровадження політики, адміністрування державних програм і надання послуг;

— запровадити в міністерствах повний цикл аналізу політики, механізми моніторингу й контролю ефективності та результативності державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

3. Визначення державної служби інститутом надання послуг населенню. При цьому слід:

— унеможливити існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та їхнє "подрібнення" на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов'язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати "добровільні внески";

— зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг і необґрунтовано великі терміни їхнього надання;

— забезпечити доступ громадян до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;

— вирішити проблему обмеженості днів і годин прийому громадян;

— гарантувати неупереджений та об'єктивний розгляд скарг.

4. Здійснення інституалізації аналізу політики. У країнах із міцними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, навчальних закладах і наукових установах, приватному секторі. Схожа ситуація складається і в Україні, де з 1997 р. відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики у практику діяльності органів влади. У докладній праці [4] О. Кілієвичем виділено чотири сфери такої діяльності:

— розроблення загальнодержавних та інших цільових програм, структура проектів яких відповідає структурі типового аналітичного документу, що є документованим продуктом аналізу політики;

— регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо, які, вирішуючи питання, що потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, зобов'язані підготувати пропозиції щодо реалізації державної політики у формі доповідної записки за встановленим шаблоном;

— аналіз впливів регуляторних актів, що спирається на досвід і практику близько 40 розвинених країн світу і найбільш повно (в українській практиці) ілюструє необхідність глибокого опанування державними службовцями усього інструментарію аналізу політики;

— бюджетний процес у частині планування бюджетних програм, зокрема з використанням програмно-цільового методу, та аудит їхнього виконання. Унормоване обґрунтування бюджетних програм із використанням системи кількісних показників під час складання їхніх паспортів закладає основу для впровадження в



Україні аудиту виконання, що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм. Визначення відповідних показників і перевірка успішності виконання потребує достатньо глибоких знань аналізу політики в частині розуміння зв'язків між проблемами, цілями та обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Слід зазначити також унормування питань залучення громадськості до вироблення політики, врахування інтересів суспільних груп, проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням державно-політичних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики.

Проте якість виконання унормованих процедур аналізу політики є незадовільною. Зокрема, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних та антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

О. Кілієвич називає дві основні причини цього явища: відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; неможливість замовників аналізу політики, які задовольняються поверховим аналізом, а інколи й замовляють підготовку рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних державно-політичних рішень.

Першу проблему можна вирішити шляхом унормування вимог до фахової підготовки виконавців аналізу політики. Другу — шляхом розвитку інститутів громадянського суспільства, що забезпечуватимуть відповідний тиск на творців державної політики. Законодавчі можливості для такого тиску вже створено. На підвищення обґрунтованості й прозорості вироблення політики буде також позитивно впливати посилення політичної конкуренції й зовнішнього тиску на владу.

5. Забезпечення професійності та політичної нейтральності державної служби. Для цього необхідно: запровадити реальне конкурсне прийняття на державну службу; унеможливити звільнення державних службовців із політичних причин; наблизити оплату праці державних службовців до рівня в приватному секторі, зробивши її менш залежною від волі керівника органу виконавчої влади; запровадити обов'язкове регулярне підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема з питань аналізу політики.

Зміст програм підвищення кваліфікації має будуватися на глибокому вивченні потреб у фаховому вдосконаленні різних категорій керівних працівників. Важливо запровадити підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, а також до відповідного кадрового резерву. Доцільно було б також поновити тренінгові програми із підвищення професійної спро-

можності державних службовців, зокрема тих, які прийняли присягу в 2010 р., із питань аналізу політики. Це дозволить їм краще виконувати свої посадові обов'язки, готувати об'єктивні та неупереджені пропозиції щодо політики, приймати виважені рішення для забезпечення передбачуваності, обґрунтованості та узгодженості політики.

При цьому слід наголосити на проблемах, помічених у цій сфері О. Кілієвичем [4, с. 8—9]. Попри те, що в Україні досить багато людей чули про аналіз політики, у країні майже відсутні фахівці, здатні проводити навчання і здійснювати основні аналітичні процедури на професійному рівні; особливо це стосується аналізу вигід і витрат. Адже коли йдеться про багатомільйардні національні проекти й державні цільові програми, недостатньо аналізу на рівні текстової таблиці. Тому Україні потрібна повноцінна магістерська програма з державної політики з акцентами на аналіз політики (для підготовки як замовників аналізу, так і аналітиків політики). Формуванню професійного середовища сприяло б створення відповідного навчального центру, підготовка магістрів з акцентом на аналіз політики в рамках програм із політології, економіки, соціології, права й системного аналізу, формування повноцінного ринку послуг із підвищення кваліфікації, на відміну від нинішньої ситуації, коли державні інституції (та їх архаїчні кадрові служби) не мають ані стимулів, ані можливостей замовляти навчання. Із цієї причини тренінги в рамках міжнародних програм є одноразовими акціями, які завершуються разом із виділеними грошима.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

На думку автора, для вдосконалення нормативно-правового та інституціонального забезпечення реформування державної політики слід перерозподілити повноваження всередині виконавчої влади за пропонованими принципами; інституційне відокремити функції вироблення політики й контролю її виконання від функції впровадження політики; визначити державну службу інститутом надання послуг населенню; здійснити інституалізацію аналізу політики; забезпечити професійність і політичну нейтральність державної служби. У подальшому планується розробити проекти нормативно-правових актів, що конкретизують наведені рекомендації.

### Література:

1. Михальченко, М. Політичні ризики в сучасній Україні: виклики й відповіді / М. Михальченко // Політичний менеджмент. — 2007. — № 3 (24). — С. 4—10.
  2. Государственное управление: основы теории и организации: учебн. / [под ред. В.А. Козбаненко]. — М.: Статут, 2000. — 912 с.
  3. Валевський, О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія / О.Л. Валевський. — К.: НІСД, 2001. — 242 с.
  4. Кілієвич О.І. Інституціоналізація аналізу політики в Україні / О. Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. — 2008. — № 1. — С. 4—15.
- Стаття надійшла до редакції 31.10.2012 р.*