

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИПАДОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У заключному розділі цієї книги ми підіб'ємо певні підсумки викладених вище досліджень і спробуємо проаналізувати сучасне державне управління в Україні як специфічну державну¹ політику з її цілями, цінностями, атрибутами та характеристиками, дійовими особами й проблемами, пов'язаними з її здійсненням.

Кожний розділ цієї книги так чи інакше містить підсумки або висновки, що впливають з розгляду окремих політик. Крім того, автори трьох розділів звернулися до загальних аспектів вироблення і здійснення державної політики в Україні. Так, Ростислав Павленко розглянув вироблення політики в Україні як процес боротьби між окремими гілками влади, між основними дійовими особами — Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів; Ігор Коліушко та Андрій Кірмач детально обговорили роль і місце виконавчої влади в системі розробки і здійснення політики; Тетяна Семигіна — соціальні аспекти державної політики, тобто, її значення для задоволення потреб суспільства. Таким чином, згідно з моделлю Девіда Істона [²], основна увага в першому випадку була зосереджена на політичній боротьбі навколо процесу розробки і здійснення політики (*politics of policy*), у другому — на «чорній скриньці», якою є власне система розробки, прийняття і виконання рішень політики (*policy*), і в останньому — на навколишньому середовищі, в якому відбувається цей процес.

¹ У цьому розділі ми вживатимемо термін «державна політика», за винятком тих моментів, коли вживання терміну «публічна політика» є принциповим (наприклад, для протиставлення урядової політики, що здійснюється в інтересах певних політичних кіл, політиці чітко суспільного спрямування) — *Прим. авт.*

² David Easton. *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. N. J. (1965).

Скористаймося засновками, викладеними у вступному розділі, згаданою моделлю Істона й ідеями, які висловили автори інших розділів цієї книги, щоб описати процес управління суспільним життям у всіх його аспектах як публічну політику особливого виду.

Характеристики та атрибути політики державного управління

Першою характеристикою, яку ми розглянемо, є *когерентність* політики, тобто, узгодженість політики «внутрішня» (взаємозв'язок між окремими принципами й заходами політики між собою як у часі, так і у використанні суспільних ресурсів) і «зовнішня» (узгодженість політики в цілому і її складових з політиками в інших галузях суспільного життя). При цьому ми поки що лишимо осторонь питання доцільності чи ефективності політик у вирішенні фактично існуючих суспільних проблем.

Наведений у цій книзі аналіз політик у трьох різних галузях суспільного життя (або стосовно трьох різних суспільних проблем) свідчить про відносно високий рівень «внутрішньої» когерентності кожної з них. Скажімо, політика управління вищою освітою комплексно і послідовно веде до уніфікації вищих навчальних закладів усіх форм власності. Цій меті слугують усі заходи і процедури політики, в першу чергу стандартизація знань, способи ліцензування й акредитації ВНЗ, жорстка вертикальна система управління сектором. Демографічна політика, попри критичні зауваження, висловлені Людмилою Полях, містить внутрішньо узгоджені комплекси заходів, спрямовані на підвищення дітонароджуваності й зниження смертності населення. Та й у політиці розвитку місцевого самоврядування простежуються чіткі послідовності заходів з побудови цього інституту згідно з політичними цілями верховних акторів політики.

Проте «зовнішня» когерентність цих та інших політик залишає бажати багато кращого. Як бачимо, політика в галузі вищої освіти часто йде врозріз з політикою розвитку ринкової економіки, регулювання ринку робочої сили і фінансовою (бюджетною) політикою держави. Окремі компоненти демографічної політики, зокрема,

міграційна політика, мало узгоджуються з економічною політикою, політикою захисту національних інтересів (наприклад, відтік «мізків» суттєво знижує науково-технічний потенціал розвитку країни).

Цікаво простежити *ієрархію* розробки і здійснення політики. Ростислав Павленко та Ігор Коліушко й Андрій Космач в обраних ними історичному і системному аспектах розглядають саме ієрархічні стосунки в системі державних політик в Україні. Зокрема, Р. Павленко показує, що нині основну роль у формуванні та здійсненні державних політик грає так звана «президентська вертикаль»³, що вкрай обмежує коло суб'єктів політики. Як зазначає Р. Павленко і свідчать дослідження окремих політик, наведені в цій книзі, Верховна Рада як представницький і законодавчий орган рідко виступає ініціатором змін у тій чи іншій політиці, покладаючись на ініціативу виконавчої влади. При цьому такий принцип — це не наслідок політичної боротьби між гілками влади, а свідомо запроваджена Конституцією процедура. На утвердження такої ієрархії був спрямований і Указ Президента України, виданий у 1999 році на розвиток адміністративної реформи. Однак слід зважити на ієрархічність не лише виконання рішень, але й на їх вироблення, тобто, на ієрархію проходження «зворотного сигналу» знизу нагору. Жорстка послідовність деталізації й передачі рішень обов'язково має передбачати таку ж чітку і жорстку передачу потреб у політичних рішеннях, що неможливо без певної автономії низових структур. Проте, як детально обговорюється в розділі Л. Бойко-Бойчук, місцеві органи управління та самоврядування орієнтовані перш за все на прийняття й виконання вказівок згори і значною мірою позбавлені ініціативи не лише в артикуляції потреб суспільства, але й у вирішенні своїх місцевих проблем.

Навесні 2004 р. ми проводили соціальне оцінювання запропонованих заходів з поглиблення реформи середньої освіти. Під час інтерв'ю один з керівників районного відділу освіти (що є фактично передостанньою ланкою в ієрархії управлінських повноважень системи

³ Р. Павленко. «Система розробки, прийняття і здійснення державної політики в Україні: походження, проблеми, перспективи реформування». Ця книга, С. 24.

освіти) відверто сказав, що одні й ті ж вказівки Міністерства освіти і науки України надходять принаймні з трьох ступенів цієї ієрархії: безпосередньо від Міністерства, від обласного управління освіти і від районної держадміністрації. Відповідно і звіти про виконання надсилаються щонайменше на ці три адреси. Проте численні зауваження, пропозиції, прохання щодо вирішення нагальних і перспективних місцевих освітніх проблем в абсолютній більшості випадків не йшли вище обласного рівня, а рішення Міністерства свідчили, що воно керувалося здебільшого своїм баченням проблем і завдань розвитку системи освіти.

Галузевий принцип побудови виконавчої влади, що відповідає за розробку і впровадження державних політик, в умовах послабленого зворотного зв'язку суттєво знижує ступінь *когерентності* політик. Це логічно впливає з розподілу повноважень між окремими центральними органами і вкрай обмежених можливостей об'єднання зусиль кількох цих органів на вирішенні комплексних суспільних проблем. Чітко побудована й безперебійно діюча ієрархія передачі рішень по вертикалі ще не означає чіткості й безперебійності в ієрархії вироблення цих рішень.

Таким чином, *ієрархію системи розробки і здійснення державних політик* в Україні можна подати у вигляді набору ієрархій, пов'язаних між собою майже виключно на самому вершечку. Підготовка політичних рішень в кабінетах виконавчої влади помітно звужує можливості участі в цьому процесі «горизонтальної складової» [4].

Інструментальність системи державних політик в Україні, що має передбачати існування певного публічного порядку, «який дає змогу визначати і вирішувати [суспільні] проблеми» [5], важко відзначити високою оцінкою. Перш за все це обумовлено відсутністю традицій *дослідження суспільних проблем* в умовах насадження

⁴ Детальніше про «горизонтальну складову» див. Г. К. Колбеч. *Політика* // Київ, Видавничий дім «КМ Академія». //2004. Крім того, стосовно української системи вироблення політик див. О. Дем'янчук. «Інституційне забезпечення формулювання проблеми для політики в Україні». У зб.

⁵ Колбеч, с. 16.

прагматичного підходу до вироблення політики. У випадку освітньої політики [⁶] визначення проблеми для політики базується на знанні обмеженого кола експертів (зокрема, Академії педагогічних наук, очолюваної Міністром освіти і науки України). Особливо яскраво це проявилось при підготовці й затвердженні Національної доктрини розвитку освіти, коли прислухалися лише до тих пропозицій, які не суперечили баченню концепції майбутньої системи освіти керівників галузі. Недостатній ступінь інструментальності проявляється і на прикладі політики розвитку місцевого самоврядування [⁷], в якій досягнення офіційно встановлених цілей політики відкладається чи блокується внаслідок недосконалих заходів політики або відсутності органів їх здійснення.

З-поміж атрибутів державної політики, що розглядається, слід у першу чергу виділити *експертне знання*, якого потребує політика у тих сферах, що стосуються суспільної проблеми та можливостей її вирішення. В абсолютній більшості випадків «постачальниками» експертного знання для державної політики виступають науково-дослідні інституції та організації, формально чи фактично (як у випадку АПН) підпорядковані органам вироблення і прийняття рішень. І той же галузевий принцип управління встановлює певні кордони між галузями й розділами науки, внаслідок чого страждає когерентність і комплексність політики.

Інша проблема, пов'язана з експертним знанням, обумовлена цілком природною практичною спрямованістю наукових знань, в яких зацікавлена виконавча влада. В умовах комплексності й динаміки суспільних проблем, що є невід'ємними їх властивостями, в багатьох випадках їх дослідження, прогнозування наслідків їх існування і вироблення заходів по їх вирішенню потребують теоретичного знання для розробки нової парадигми. Відомо, що будь-яка інституціоналізована система, особливо замкнена, що характерно для державного управління,

⁶ Сергій КЛЕПКО. Політика розвитку вищої освіти України: стан і перспективи. Ця книга, сс.

⁷ Лариса Бойко-Бойчук. Аналіз державної політики підтримки місцевого самоврядування в Україні. Ця книга, сс.

опирається радикальним змінам [⁸], і, як показує у своєму розділі С. Клепко [⁹], це призводить до нівелювання радикальних реформ, зведення їх до «поліпшення», а не «стрибка». Але ж наша країна йде по шляху глибоких системних перетворень, переходу до нової суспільної й управлінської парадигми, що вимагає насамперед ретельного міждисциплінарного теоретичного осмислення, планування і прогнозування. І поки що залишається незрозумілим, яким чином теоретичне міждисциплінарне експертне знання може бути інкорпороване в замкнену українську систему державного управління.

Під час розробки і здійснення політики великого значення набуває стабільність і передбачуваність *системи повноважень*, через яку політика легітимізується і впроваджується. Персоніфікація (пов'язання з конкретними особами) процесу здійснення політики несе в собі ризики довільного маніпулювання її ресурсами, заходами і навіть основними засадами, несподіваних втрат у випадках зміни осіб, на яких покладено політичні повноваження, а тому система повноважень повинна ґрунтуватися на ієрархії *посад* і забезпечувати стабільність як вертикальних (між різними рівнями ієрархії), так і горизонтальних (між різними ієрархіями та з позаієрархічними акторами) зв'язків. Отже, окрім повноважень, великого значення набуває *порядок* у політичному процесі, тобто процедура утримання акторів політики в рамках своїх повноважень незалежно від особистих чи партійних інтересів індивідів, що обіймають посади в існуючій ієрархії.

І. Коліушко та А. Кірмач чітко показують, що логічний порядок в українській системі управління порушується внаслідок поєднання в одних і тих же органах функцій вироблення політик з функціями здійснення цих політик і функціями рутинного прийняття поточних рішень, тобто, змішування політичних та управлінських видів діяльності. З одного боку, це може призвести до політизації управлінських рішень, а з іншого — звести рішення політичні до рівня поточних, знизивши їхній ієрархічний статус, а отже, і послабивши їх.

⁸ Колбеч, с. 24. Див. також Fox and Miller. *Post-Modern Public Administration*.

⁹ Клепко, ця книга, с. 89—91.

Проблема політики розробки публічних політик

В основі публічної політики лежить суспільна проблема, яку потрібно вирішити. Коротко розглянемо суть *проблеми для політики*, її властивості й логіку визначення.

За визначенням Девіда Дері, «Проблема для політики — це незадоволені потреби, недотримані цінності або нереалізовані можливості поліпшення суспільного життя, економічних умов тощо, які можуть бути вирішені чи реалізовані шляхом публічних заходів.» [10] Іншими словами, проблема для політики — це реальна тривала *причина* існування суспільного конфлікту, невдоволення, нереалізації наявних можливостей, яка може бути усунена чи вирішена, принаймні частково, шляхом здійснення планомірних суспільних (у першу чергу — державних) заходів загальносуспільного, галузевого чи регіонального значення.

Термін «суспільна проблема» в побутовому, публіцистичному, а часом і науковому вживанні відбиває не стільки *причину*, скільки *факт* існування незадоволених потреб у суспільному, економічному, політичному чи іншому контексті. Наприклад, дуже популярною в політичному дискурсі є «проблема бідності», з численних посилянь на яку важко виокремити «об'єктивні» причини існування явища бідності, тобто, ті чинники, подіявши на які заходами політики, можна досягти поліпшення рівня життя певної частини суспільства. Так само проблема, сформульована як «неефективність державного управління», залишає невідомими причини цієї неефективності, усунувши які, суспільство суттєво поліпшило б, скажімо, якість розроблюваних і здійснюваних політик.

Бачення причин однієї й тієї ж проблеми різними акторами політики може значно різнитися. Ми в Україні тривалий час спостерігаємо боротьбу різних гілок влади зі взаємними звинуваченнями в породженні чи невирішенні суспільних проблем. Кожна гілка влади вважає, що причина неефективності управління пов'язана з іншими владними структурами, і відповідно формулює причини

¹⁰ David Dery. *Problem Definition in Policy Analysis*. University of Kansas Press, Kansas. 1984. (переклад О. Д.)

недоліків, які слід усувати. В процесі політичної боротьби частина акторів політики може здобути перевагу над іншими, змусивши офіційно визнати проблему у своєму формулюванні, а отже, і визначивши наперед характер заходів по її вирішенню.

Суспільні проблеми не можуть існувати окремо від людей і груп, які визначають їх, і опис проблемної ситуації є *штучною «реконструкцією»* стану суспільства. Відповідно формулювання проблеми для політики (тобто, визначення причини чи причин, на усунення яких буде спрямовано діяльність в рамках цієї політики) також буде штучним і нестиме на собі відбиток об'єктивних умов і їх суб'єктивного сприйняття акторами політики. Проблема для політики, отже, є значною мірою штучним, суб'єктивним конструктом, результатом обговорення і досягнення згоди між основними акторами політики [11]. Крім того, як показує Данн, проблеми для політики взаємозалежні одна від одної, і вирішуючи якусь проблему, ми ризикуємо загострити іншу чи інші. І ще однією особливістю проблем для політики є їх динаміка, тобто, загострення чи послаблення у часі або навіть заміна однієї проблеми іншою.

Відповідно до формулювання проблеми політики, яке в офіційних документах часто виступає у вигляді преамбули до закону чи іншого політичного документу, повноважні актори політики ухвалюють рішення стосовно способів її вирішення.

Погляньмо, на вирішення якої проблеми спрямована українська політика розробки і здійснення публічних політик. Це можна зробити, скориставшись офіційними документами (Конституцією України, Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України) та аналізом, зробленим Р. Павленком, І. Коліушком та А. Кірмачем у своїх розділах цієї книги та в інших працях.

Отже, з преамбули Конституції України 1996 року випливає, що система державного управління (або система розробки і здійснення державних політик) спрямована на забезпечення добробуту, дотримання честі й гідності кожної людини («*дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, ... прагнучи*

¹¹ William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ. 1994. cc. 140—141.

розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу...» [12]). Відповідно до такого формулювання головних завдань або мети [13] діяльності державної влади система державного управління побудована таким чином, щоб інтереси суспільства — в цілому, окремих регіонів і суспільних чи національних груп тощо — були у фокусі діяльності всіх органів влади: представницької (законодавчої), виконавчої та судової.

Досягнення мети «розбудови» соціально спрямованої системи публічних політик в перехідних пост-комуністичних умовах вимагало відмови від командно-адміністративних принципів формування політики і поступового запровадження демократичних процедур:

- дослідження суспільних проблем, що існують або виникають,
- їх відкритого обговорення з залученням експертів і представників цільових груп (бенефіціантів політики),
- публічної розробки можливих варіантів вирішення цих проблем, прийняття політичних рішень,
- організації їх виконання (розробки і затвердження детальних планів і програм реалізації рішень включно з календарними графіками й виконавцями заходів), і
- проведення постійного моніторингу як самого процесу здійснення політики, так і змін стану суспільної проблеми, що вирішується.

Те, як насправді організована система розробки і здійснення публічних політик в Україні, досить детально описано в розділах Ростислава Павленка та Ігоря Коліушка й Андрія Кірмача. Не повторюючи їхніх аргументів і висновків, хотів би все ж зробити деякі узагальнення, користуючись методологією аналізу політики.

По-перше, автори обох розділів чітко виділяють головну особливість сучасної української системи розробки і здійснення «державної

¹² Конституція України 1996 р.

¹³ Публічна політика може спрямовуватись не лише на вирішення суспільних проблем (розв'язання конфліктів чи усунення недоліків), але й на досягнення певної поставленої мети. В такому разі проблемою політики має бути те, яким чином досягти цієї мети з мінімальними втратами та максимальними вигодами для суспільства чи окремих суспільних груп.

політики» — юридичне й фактичне покладання основної роботи на органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів користується правом законодавчої ініціативи і, маючи у своєму розпорядженні великий апарат професіоналів окремих галузей управління, здатен до певної міри нав'язати іншим головним акторам політики (не лише інституціям нижчих рівнів ієрархії, але й законодавчому органу, який принаймні юридично є незалежним від КМУ) своє бачення державної політики. Як зазначають І. Коліушко та А. Кірмач [¹⁴], відбувається фактично підміна виконавських функцій «режисерськими» у вигляді розробки концепцій майбутніх політик, які за всіма канонами демократичного суспільства мають народжуватись у політичній боротьбі і через неї залучати народні маси до процесу вироблення політики.

Другою суттєвою особливістю української системи є обмеження кола дійових осіб політики лише державними органами. Як зазначалося в розділі Л. Бойко-Бойчук, органи місцевого самоврядування як безпосередні виразники інтересів населення фактично усунуті від політичного процесу і не мають важелів впливу на формування державної політики, за винятком деталізації заходів на місцевому рівні, та й то в умовах жорсткої регламентації згори.

Ще однією особливістю цієї системи є фактична підміна вироблення публічної політики розробкою урядових програм і планів на основі «прагматичних» міркувань. Як зазначалося у вступному розділі, між публічною політикою та урядовими програмами і планами у демократичному суспільстві є засаднича різниця, у першу чергу в тому, що перша є *політичним* процесом, тоді як останні повинні бути максимально деполітизованими. У цьому контексті абсолютно недоречними видаються дорікання посадових осіб законодавчому органу в «політизації рішень», оскільки саме це і є основою діяльності по виробленню ефективної соціально скерованої публічної політики.

Українській системі розробки і здійснення публічної політики притаманна певна плутанина повноважень, пов'язана з існуванням і способом дій Адміністрації Президента України [¹⁵], що

¹⁴ І. Коліушко, А. Кірмач, ця книга.

ускладнює вироблення і здійснення комплексних і когерентних публічних політик. На думку І. Коліушка та А. Кірмача, відсутність чітко визначеного джерела політики, погана структурованість процесу її вироблення знижує ефективність самої політики і деструктивно впливає на процес прийняття рішень.

Які ж наслідки такої побудови політичного процесу?

1. Підміна публічної політики урядовими програмами і планами звужує коло варіантів суспільного вибору (а, нагадаю, публічна політика — це «методологія суспільного вибору», див. с. 13 цієї книги). При цьому відбувається відрив політичного процесу від його оточення, якщо слідувати моделі Д. Істона, тобто, на «вході» до «чорної скриньки», в якій відбувається вироблення політики, «сигнал про потреби» має бути надзвичайно сильним, а враховуючи реалії перехідного суспільства з низькою політичною активністю і правовою свідомістю мас, до уваги виробників політики потрапляють лише вкрай гострі суспільні проблеми, що загрожують стабільності системи. На «виході» рішення «чорної скриньки» внаслідок її відірваності від оточення повинні бути також додатково підсиленими, щоб досягти наміченого результату, тобто, необхідні надмірні (порівняно зі збалансованою системою) ресурси для забезпечення успіху у здійсненні політики.
2. Відсутність чи слабкість горизонтальної складової політичного процесу знижує ступінь когерентності політики, оскільки через горизонтальні зв'язки між офіційними органами, громадськими та міжнародними організаціями, незалежними експертними інституціями відбувається узгодження підходів і бачень публічної політики, формується сукупність цілей політики, перевіряються цінності, на дотримання чи посилення яких спрямована ця політика.
3. Ще одним наслідком відсутності горизонтальної складової є зниження стабільності системи управління. Дестабілізація публічної політики в умовах лише управлінської вертикалі відбувається щоразу зі зміною вищих посадових осіб,

¹³ І. Коліушко. А. Кірмач, ця книга.

оскільки це пов'язано, як правило, з негативним сприйняттям діяльності попередника, а отже, виникає потреба внести зміни в управлінські процеси і процедури, що неминуче відбувається на якості заходів політики.

4. Нечітке розмежування повноважень між різними гілками влади заплутує і розмиває ієрархію публічної політики, порушуючи логіку формування і здійснення політики.

Нинішня система розробки і здійснення публічних політик є спадкоємцем централізованого державного управління, характерного для авторитарного радянського суспільства. Проголошені в Декларації про суверенітет, Конституції України та інших політичних документах перехід до демократичного суспільства й побудова ринкової економіки вимагали радикальної перебудови державного управління не лише за формою, але й за принципами та процедурами здійснення владних повноважень. Як зазначає Ростислав Павленко, насправді відбулася адаптація старої системи до нових суспільно-політичних умов [¹⁶]. При цьому цілі й цінності демократії виявилися спотвореними: принцип верховенства права, який виходить з уявлення про формування правової системи у відповідності з потребами, прагненнями й цінностями населення, був підмінений верховенством закону як загальнообов'язкової норми, розробленої у вузькому колі політичної еліти. Перелічені вище недоліки й проблеми нинішньої системи розробки і впровадження публічних політик свідчать про її незначні відмінності від колишньої партійно-радянської централізованої системи державного управління.

Таким чином, можемо припустити, що проблема, яку намагається вирішити діюча політика розробки і здійснення публічних політик в Україні, полягає в реформуванні самої себе. Про це свідчить і підтримка, принаймні словесна, Концепції адміністративної реформи, проведення певного комплексу заходів з реформування на першому етапі центральних органів виконавчої влади. Проте навіть цей перший етап не був завершений [¹⁷] через

¹⁶ Р. Павленко. ця книга, с. 22.

¹⁷ І. Коліушко. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — К.: Факт, 2002. — Сс. 8—9.

недосягнення згоди між основними акторами політики: Верховною Радою України з одного боку та Президентом і Кабінетом Міністрів України — з другого.

Отже, нинішня політика розробки і здійснення публічних політик в Україні *фактично* спрямована перш за все на вирішення проблеми самореформування системи в умовах, коли актори цієї політики в ході політичної боротьби не можуть сформулювати в явному вигляді *формальної проблеми політики*, а відповідно і перейти до вироблення відповідних заходів з її вирішення.

Контекст існування проблеми (Agenda Setting)

У цьому короткому параграфі розглянемо, в якому контексті перебуває фактична проблема політики, сформульована вище. По-перше, проаналізуємо коло акторів політики.

Проблема неадекватності системи розробки і здійснення публічних політик потребам суспільного розвитку¹⁸ знаходилася на перших рядках передвиборчих програм практично всіх політичних партій на всіх парламентських виборах у незалежній Україні, тобто, була загально визнаною. Так само всі кандидати в президенти у своїх передвиборчих обіцянках відзначали необхідність вдосконалення державного управління. Формулювання *проблеми для політики* на основі цієї *фактичної проблеми* стало предметом політичної боротьби всередині Верховної Ради, а також між нею та Президентом України, внаслідок чого система розробки і здійснення публічних політик так і залишилася незбалансованою, а отже і неефективною.

Наприклад, запровадження інституту державних секретарів вважалося необхідним кроком до розділення політичних та управлінських функцій в системі виконавчої влади. Така зміна політики державного управління, однак, не була легалізована відповідними законами, а отже, не отримала необхідних юридичних ресурсів, виявилася недостатньо ефективною і, як наслідок, була скасована

¹⁸ Саме так можна сформулювати *фактичну* проблему, на яку спрямована політика.

тією ж дійовою особою політики, яка її запровадила, — Президентом України¹⁹.

Обмеження кола дійових осіб політики лише владними акторами звужує набір можливих варіантів вибору і позбавляє їх (акторів політики) підтримки і населення, і чиновницького апарату, оскільки непередбачуваність і спонтанність заходів політики, ненадійність графіка постачання ресурсів політики²⁰, відсутність чітких «правил гри» вносять нестабільність і в суспільне життя, і в діяльність управлінського апарату, завантажуючи його надмірним обсягом функцій і залишаючи незахищеним перед сваволею посадовців вищого рівня ієрархії. Водночас, це є небезпечним і для вищих повноважних акторів політики, бо така ситуація створює можливості для помилок нижчих рівнів ієрархічної системи, дестабілізуючи суспільну й управлінську ситуацію, додатково навантажуючи їх необхідністю вироблення коригуючих рішень, змушуючи вишукувати необхідні ресурси і в кінцевому підсумку загрожуючи відставкою чи іншими втратами.

Дуже важливим у цій взаємодії акторів політики є чинник оперативності реагування на дії один одного: якщо Президент приймає рішення одноособово, користуючись лише порадами експертів і власними міркуваннями, а уряд завдяки вертикальній ієрархічній структурі й адміністративному принципу функціонування діє як одне ціле, то законодавчий орган ухвалює рішення лише колегіально, в умовах внутрішньої політичної боротьби, а отже, він приречений на спізнення реагування на суспільні чи адміністративні зміни і через це повинен мати особливий статус у системі розробки і здійснення публічних політик.

¹⁹ Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 № 345 було введено, а Указом Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» від 26 травня 2003 року № 434/2003 скасовано посади державних секретарів центральних органів виконавчої влади.

²⁰ Тут маються на увазі не лише людські, матеріальні чи фінансові ресурси, але і юридичні, які повинні надаватись заходам політики своєчасно і повною мірою.

Конфлікт особистого, інституційного та колегіального способів прийняття рішень базується на різних цілях і цінностях, які актори намагаються покласти в основу політики. З цих трьох головних повноважних акторів фактично лише представницький орган за положенням відображає (принаймні частково) інтереси суспільства. З іншого боку, він єдиний має повноваження змінювати «правила гри» — обмежувати, розширювати чи перерозподіляти повноваження інших акторів.

В українському дискурсі державної політики дуже рідко звертають увагу ще на одного потенційно могутнього актора — судову систему. В розвинених демократичних країнах суд не лише контролює дотримання законодавства фізичними та юридичними особами, але й ініціює в певних випадках зміни цього законодавства, а отже, і зміни в публічній політиці²¹. У нашій державі лише Конституційний суд іноді ухвалює самостійні рішення, що мають політичне значення, тобто, грає роль потужного актора політики. В умовах фактичної матеріальної й посадової залежності суддів від інших гілок влади, відсутності позитивних зв'язків суду й суспільства, незбалансованості законодавства в цілому судова система змушена «виконувати замовлення» головних акторів політики, фактично підтримуючи одних або протидіючи іншим.

Слід згадати ще одного вельми потужного актора політики — іноземні держави, міжнародні організації, транснаціональні корпорації. Скажімо, неможливо заперечити значення не лише фінансової, але й методологічної підтримки Програми розвитку ООН та Світового банку для розробки і здійснення адміністративної реформи. Членство України у Раді Європи та її прагнення увійти до складу Європейського Союзу накладають чіткі обмеження на способи ухвалення й виконання політичних рішень²². Під тиском США чи Російської Федерації окремими головними

²¹ Хрестоматійним прикладом радикальної зміни публічної політики за рішенням суду була відміна роздільного навчання білих і кольорових у США після розгляду справи «Браун проти» у 1950-му році.

²² Наприклад, нещодавно Президент України видав Указ «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» (від 5.03.2004 № 278/2004).

акторами ухвалюються рішення, що змінюють ту чи іншу політику (відправка військ до Іраку означала відмову від політики нейтралітету, а під тиском РФ відбулися радикальні зміни в політиці транспортування енергоносіїв через територію України). Для забезпечення найзручніших умов діяльності транснаціональної корпорації «Daewoo» була змінена політика ввезення в Україну автомобілів.

Таким чином, обговорення дій основних акторів політики дозволяє дещо переформулювати фактичну проблему — причину недосконалості системи розробки і здійснення публічних політик в Україні. Можна припустити, що головна фактична проблема полягає у відсутності чіткого розмежування повноважень між цими головними акторами, такого розмежування, яке врахувало б особливості діяльності кожного з них і забезпечило б оптимальний ефект для суспільства. Логічно, що проблема для політики, яку мають сформулювати перелічені актори політики, полягатиме в *причинах відсутності* цього розмежування. Досягнення ними згоди щодо цієї проблеми значно полегшить пошук можливих її розв'язань.

Підсумки

Перш за все варто нагадати, що на відміну від політичної боротьби (*politics*), публічна політика (*public policy*) спрямована не на загострення, а на *залагодження* конфліктів, на пошук взаємно прийнятних рішень, які дали б змогу досягти кількісно чи якісно вишого суспільного стану. Мета суспільного розвитку — вихід за економічними, соціальними, освітніми показниками на рівень передових країн світу — офіційно визнається всіма суб'єктами державного управління, політиками й політичними партіями, громадськими організаціями, різними групами населення. Але подальші кроки — конкретизація цілей і завдань по досягненню цієї мети, визначення проблем, які потрібно вирішити, щоб досягти її, способи вирішення цих проблем, — суттєво відрізняються від одного актора політики до іншого. Єдиний спосіб досягнення позитивних результатів політичного процесу, яким є вироблення і здійснення публічної

політики, полягає в переговорах між акторами, пошуку спільних рішень, компромісів стосовно їхніх особистих і політичних інтересів. І що більше буде цих акторів, то тривалішим буде процес переговорів і досягнення згоди, але й ефективнішим буде результат.

Актори охочіше шукатимуть компромісу в ході переговорів, якщо будуть озброєні знанням про політику — продуктом, який їм надають аналітики. Для досягнення успіху кожний окремих актор політики повинен знати не лише об'єктивну інформацію про суспільну проблему, яку необхідно вирішувати, не лише «найкращий» з прагматичної точки зору спосіб її розв'язання, а й те, які «найкращі» способи обиратимуть інші актори, як ці способи відіб'ються на бенефіціантах (цільових суспільних групах) політики і на тих, хто безпосередньо з конкретною політикою начебто не пов'язаний²³.

З висловленого вище витікає цікавий висновок: об'єктивного знання не існує. В основу політики кладеться знання *суб'єктивне*, хоча й сформоване на підставі об'єктивних даних. Якщо політик чи інша дійова особа політики матиме лише своє *суб'єктивне* знання, важко чекати досягнення компромісу між настільки різними акторами політики, як Президент і законодавчий орган, що є точкою зіткнення часом діаметрально протилежних політичних, ділових і суспільних інтересів. Але знання *суб'єктивних* знань інших акторів поряд з *об'єктивною* інформацією про існуючий і можливі стани суспільства допоможе досягти між акторами політики компромісу.

Аналітик, окрім своєї фахової підготовки, є людиною зі своїми політичними, професійними, суспільними та особистими

²³ Хочу нагадати, що будь-яка проблема політики є *комплексною* (зачіпає декілька різних сфер суспільного життя), *суб'єктивною* (формулюється кожним актором політики відповідно до його положення та інтересів у політичному процесі) і *штучною* (реконструює об'єктивну реальність, заломлену через призму особистих, корпоративних чи політичних інтересів кожного актора), і формулювання проблеми політики визначає предмет (сферу дій) цієї публічної політики та характер заходів по вирішенню проблеми. Див. William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ. 1994.

інтересами. Якщо цей аналітик пов'язаний посадово з одним з акторів політики (скажімо, це аналітичний підрозділ органу виконавчої влади, що знаходиться в рамках своєї галузі й жорсткого інституційного підпорядкування), він неминуче відбиватиме інтереси цього актора [24] і пропонуватиме бачення політики, «прийнятне» для замовника. Це цілком нормально в тому випадку, коли є багато акторів, незалежних один від одного, але небезпечно, якщо один з акторів домінує над іншими.

Процес переговорів може тривати дуже довго, і реакція на суспільну проблему може запізнитися, тому часом лунають заклики до «єднання» законодавчої й виконавчої влади для якнайшвидшого вирішення проблем. Давайте розглянемо переваги і небезпеки такого підходу.

Модель комплексного вибору альтернативних варіантів політики має збалансувати такі фактори:

- **найкращий бажаний результат** (найбільша віддача від вкладень у політику);
- **найшвидший результат** (відкладення кінцевих результатів зменшує ефективність політики. Існуючий уряд може бути зацікавлений в досягненні недосконалого, але швидкого результату, оскільки термін його перебування при владі закінчується);
- **найсприйнятніший результат** (той, що відповідає цінностям найбільшої частини суспільства і може завдяки цьому одержати найбільшу суспільну підтримку);
- **найреальніший результат** (такий, якого в принципі можна досягти, враховуючи інтереси, поведінку і потужність акторів, що можуть прискорити чи загальмувати політичні дії).

Кожен з акторів політики віддаватиме перевагу якомусь одному з цих факторів, але в процесі переговорів можна досягти раціонального їх поєднання. Очевидно, що прагнення досягти найшвидшого ефекту несе в собі небезпеку ухвалення рішення, яке принесе не найкращий результат, за якого дії політики не будуть

²⁴ Про стосунки аналітика з клієнтом детально розмірковують Леслі А. Пал, *Аналіз державної політики*. — К.: Основи, 1999; Валерій Тертичка, *Державна політика: аналіз і здійснення в Україні*. — К.: Основи, 2002.

сприйняті й підтримані суспільством, і яке може бути загальмоване чи скасоване в певний момент іншим актором (акторами). Прикладів такої ситуації в українській практиці розробки і здійснення політики дуже багато.

Який вихід з такої суперечності? Звичайно, в стабільних розвинених державах, де процеси вироблення і здійснення публічної політики добре відпрацьовані й збалансовані, якщо виникають проблеми, які потребують нагального вирішення, вони розв'язуються за допомогою процедур, що також є частиною публічної політики. Значно важче робити це в перехідному суспільстві, за наявності не просто розбіжностей, а непримиренних протилежностей у позиціях акторів, прагненні кожного з них досягти найшвидшого результату (через короткий термін володіння повноваженнями) в умовах, коли немає згоди стосовно прийнятного або реального результату. Ми спостерігали різкі зміни складу й політичної орієнтації головних акторів політики в країнах Балтії саме внаслідок прагнення досягти найшвидшого результату, який завжди виявлявся далеко не найкращим, приводив до краху політики і заміни президента чи парламенту іншим. Але позитивні чи негативні дії кожного «покоління» акторів політики приносили користь для публічної політики в цілому, розробляючи і вдосконалюючи процедури вирішення суспільних проблем. Протилежний приклад — Росія і Білорусь, де очевидне домінування одного актора над усіма іншими приводить до того, що виникнення нових суспільних проблем щоразу викликає необхідність авторитарних дій для їх вирішення і дедалі більше відсуває вироблення демократичних процедур їх вирішення.

Виходячи з цих міркувань, можна зробити декілька висновків стосовно української системи розробки і здійснення публічних політик.

1. Домінування одного актора (Президента) над іншими звужує варіативність політичних пропозицій і приводить до вживання силових методів вирішення суспільних проблем замість політичних, переважання особистих та інституційних (Президента і виконавчої влади) інтересів над інтересами суспільними

(що повинні виражатися представницькими органами — парламентом і місцевими органами самоврядування).

2. Зведення акторів «горизонтальної складової» системи здійснення політики до ролі статистів підвищує ймовірність ухвалення головними повноважними дійовими особами рішень, що не відповідатимуть інтересам суспільства і зокрема цільових суспільних груп.
3. Концентрація процесу вироблення політики в органах виконавчої влади веде до формування лише інституційної складової цієї політики, тобто, до підміни розробки публічної політики розробкою урядових програм і планів, що базуються на інституційному (а отже, однобічному) підході до суспільних проблем.
4. Об'єднання процесу вироблення публічної політики з процесом її реалізації (програми, стратегічні плани) приводить до політизації управлінської діяльності, перетворення адміністративних дій у дії політичні. При цьому управлінська діяльність набуває рис політичного процесу з притаманними йому неоднозначністю, довготривалістю, незбалансованою суб'єктивністю і штучністю бачення суспільних проблем і шляхів їх вирішення.
5. У політичному (*politics*) процесі боротьба між політичними силами полягає в основному в боротьбі ідеологій і особистих або корпоративних інтересів, а не політичних (*policy*) пропозицій.

В такому контексті система вироблення і здійснення публічних політик в Україні потребує цілеспрямованого подальшого вивчення і вдосконалення на демократичних засадах. Напевно, саме ці міркування повинні бути в центрі уваги при проведенні політичної та адміністративної реформ.