

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ЛКС Центр
Видавництво ТОВ «ЛКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 6, 2014

УДК 321.01(045)

Г. Л. Рябцев,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку,

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ВІДНОВЛЕННЯ РЕСУРСУ ДОВІРИ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ВИРОБЛЕННЯ ДІЄВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

G. L. Riabtsev,

Doctor of Science in public administration, associate professor, professor of public policy and social development,

the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

RECOVERY OF CREDIBILITY OF THE POLICY AS A PREREQUISITE FOR EFFECTIVE PUBLIC POLICY IN UKRAINE

У статті встановлено, що ресурс довіри є необхідною умовою для вироблення дієвої державної політики. Він не формалізує умови вироблення владних рішень та їхній конкретний зміст, а визначає цілі та «правила гри». Щоб не втратити ресурс довіри, політичні сили, що перебувають при владі, мають постійно оцінювати реалізовану ними політику; роз'яснювати її й розкривати хибність тверджень політичних опонентів і незадоволених політикою стейкхолдерів; задіяти символічні (суспільні) цінності, що сприймаються більшістю. Доведено, що внаслідок тривалої соціально-економічної й політичної кризи, непродуманої державної політики, військових дій в Донецькій і Луганській областях, рівень взаємної довіри між владою, бізнесом і громадянським суспільством стрімко падає. Це підтверджують результати проведених соціологічних досліджень. Органи державної влади не вживають заходів, що свідчать про повний розрив із минулим, і не демонструють, що повернення до олігархічного капіталізму не буде. Наслідком цього є соціальна відчуженість, а не солідарна відповідальність за соціально-економічний стан країни. Заходами з відновлення ресурсу довіри до органів державної влади є призначення, що викликають довіру; забезпечення прозорості бюджетних видатків; децентралізація системи прийняття владних рішень; відмова від дискримінаційної політики; забезпечення незалежності виконавців; використання можливостей соціально відповідального бізнесу.

The article shows that the credibility of the policy is a prerequisite for effective public policy. This resource is not formalizes the terms of decision-making in public policy and their specific content, and defines the objectives and the "rules of the game". In order not to lose credibility of

the policy, politics, those in power, must constantly evaluate public policies; to explain it and to reveal the fallacy of allegations of political opponents and stakeholders; use social values that are understandable for the majority of citizens. It is proved that the result of a long social, economic and political crisis, ill-conceived public policy, military operations in the Donetsk and Lugansk regions, the credibility of the policy between the authorities, business and civil society has declined significantly. This is confirmed by the results of sociological research. Public authorities do not take measures to show their complete break with the past, and does not show that a return to oligarchic capitalism will not. The result is social exclusion, rather than joint and several liabilities for the socio-economic situation of the country. To recover the credibility of the policy, public authorities should ensure: public appointment that are credible; transparency of budget expenditures; decentralization of decision-making; rejection of discriminatory policies; ensuring the independence of the performers; use of the opportunities that have socially responsible business.

Ключові слова: *механізми державного управління, державна політика, вироблення державної політики, ресурси політики, ресурс довіри.*

Keywords: *mechanisms of public administration, public policy, public policy making, policy inputs, credibility of the policy.*

Постановка проблеми. Одним із найбільш використовуваних підходів до державної політики як курсу послідовних дій є її розуміння як процесу – комплексу цілеспрямованих рішень, які ініціюються, розробляються й реалізуються протягом значного відрізка часу за державними процедурами, у сферах впливу держави і в державних органах.

Проте державна політика не формується й не реалізується у вакуумі. На неї відчутно впливає наявність чи відсутність дефіцитних й необхідних «вихідних умов» – ресурсів, з якими творці та аналітики політики стикаються ще під час формування порядку денного. Одним із найважливіших із цих «вихідних умов» (нематеріальних, але від того не менш значимих) є ресурс довіри, тобто здатність отримувати й надавати підтримку майбутнім рішенням.

Наділення учасників політики різними ресурсами, їхнє застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно впливати на процеси, результати та наслідки політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої. З урахуванням цього розподіл та управління ресурсами мають розглядатися як владні рішення.

Тривала соціально-економічна й політична криза, непродумана державна політика й військові дії в Донецькій і Луганській областях суттєво підірвали довіру інститутів громадянського суспільства й суб'єктів господарювання, зокрема іноземних інвесторів, до дій органів державної влади. Тому важливим є визначення та аналіз причин, що призвели до втрати ресурсу довіри, й розроблення рекомендацій, спрямованих на його відновлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першочергова значимість ресурсів як основ влади відображена в теорії соціального обміну [1, с. 80]. Згідно з нею, нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів є найважливішою соціальною причиною підпорядкування одних людей іншим. Люди, які не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання розпоряджень їхніх власників. Тобто одні потрапляють у залежність від інших, підкоряються їм.

Донедавна аналітики оперували лише правовими, монетарними й людськими ресурсами. Однак останнім часом науковці також розглядають ресурси більшості, примусу, часу й довіри, організаційний та інформаційний (когнітивний) ресурси [2, с. 196].

Нажаль, попри важливість та унікальність нематеріальних ресурсів, зокрема ресурсу довіри, їхнього докладного аналізу ще не зроблено, попри достатньо велику кількість досліджень у цій сфері (зокрема [3, 4]).

Метою статті є визначення ресурсу довіри як необхідної умови для вироблення дієвої державної політики, встановлення причин, що призвели до його втрати під час кризи 2013-2015 років, та розроблення рекомендацій, спрямованих на його відновлення.

Виклад основного матеріалу. Ресурс довіри є однією з найбільш нестійких «вихідних умов» політики. Це чи мастило, що полегшує обертання «управлінських шестерень», чи навпаки, чинник, який перешкоджає прогресивним змінам. Його належне використання вимагає від політиків комунікативних навичок, гнучкості, тверезості сприйняття у спілкуванні з іншими учасниками політики (стейкхолдерами).

Оскільки особисті симпатії та антипатії формалізувати неможливо, контролювати розподіл ресурсу довіри проблематично. Він може виявитися недоступним, бути використаний не тими силами або не так, як потрібно. Той, хто одержує цей ресурс, здатний або підтримати політику, або перешкодити її реалізації. Тому ресурс довіри іноді перетворюється на адміністративний ресурс – систему методів і засобів, що використовуються посадовими особами та органами державної влади з метою, що суперечить базовим принципам державного управління.

Тим не менше, ресурс довіри не є правовим ресурсом. Він не формалізує умови вироблення владних рішень та їхній

конкретний зміст, а лише визначає цілі та «правила гри». При цьому:

1. Правила повинні бути однаковими для всіх. Не можна, щоб одна команда, наприклад, грала в футбол, а інша – в хокей чи застосовувала допінг. Більшість соціально-політичних проблем порядку денного – від місцевих до загальних – є наслідком саме неоднакових правил, установлених для різних груп спеціальних інтересів (стейкхолдерів).

2. Правила мають бути відомі всім і визнаватися всіма. Здоровій економіці заважає не стільки невизначеність правил, скільки невизнання деяких із них, що призводить до прихованих порушень. Значення цього пункту особливо актуально для України та інших країн із перехідною економікою.

3. Правила слід встановлювати. Бажаного результату можна досягти не стільки закликами до дотримання норм, скільки примусом до їх виконання. При цьому неприпустимо, якщо арбітр приймає чийсь бік.

4. Конкурентне суспільство передбачає існування достатньої кількості приблизно рівних за силою гравців, кожен з яких може отримати перевагу.

5. Гравці повинні хотіти виграти. Завжди існує прагнення домогтися гарантій стабільності й вийти з боротьби. Але вона повинна бути гострою, а узгоджені дії – заборонені.

6. Правила мають бути стабільними, щоб забезпечувати надійність взаємних очікувань. Їхні норми слід змінювати публічно, із чітким визначенням дати та однаково для всіх. При цьому не можна вимагати їхнього дотримання лише від однієї групи спеціальних інтересів чи окремих суб'єктів господарювання. Такі дії призводять до того, що можна було б назвати «небажаним природним відбором».

7. Заклики до чесності нічого не варті, якщо за ними немає підтримки суспільства й захисту держави. Їх можна втілити в життя тільки на основі підкріплених санкціями правил. Совість окремої людини не може компенсувати нездатність державних і суспільних інститутів. Тому правила слід встановлювати так, щоб стала можливою справедливість, тобто індивідуальна моральна поведінка.

Наявність довіри є важливою ще й тому, що це дозволяє економити інші ресурси (правовий, монетарний, тимчасовий). На її посилення спрямовано законодавче закріплення прав громадян на внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, участь у публічних слуханнях та відкритих засіданнях, проведення громадської експертизи. Ці процедури не лише передбачають участь представників громадянського суспільства у формуванні політики, але й не дозволяють їм блокувати дії з її реалізації (адже «всі могли висловитися раніше»).

«Класичний» цикл вироблення політики не передбачав участь громадян у прийнятті владних рішень. Держава гарантувала їм лише право бути вислуханими. Але в 1980-х національні уряди країн-членів ЄС, США, Канади, інших держав світу визнали необхідність подвійної легітимізації владних рішень – не лише владою, а й одержувачами послуг. Це сталося спочатку у сферах захисту прав споживачів та охорони навколишнього середовища, а потім і в інших областях. Натепер у всіх демократичних країнах будь-яке зміння державної політики вимагає закріплення у формі законів чи інших актів, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Сформована в такий спосіб нормативно-правова база дозволяє адресувати політику всім громадянам, а не окремим групам спеціальних інтересів (стейкхолдерам).

Проте під час тривалих криз ступінь довіри до політичних сил, які перебувають при владі, зменшується. Це відбувається з різних і важко прогнозованих причин. Зокрема, ресурс довіри може бути втрачений, якщо:

- продукти політики є сумнівними через непередбачуваність наслідків, що вони можуть спричинити;
- наслідки політики суперечать проголошеним цілям;
- політика реалізується настільки неефективно, що це широко обговорюють у засобах масової інформації;
- критерієм прийняття рішень виступає не дієвість (що визначається результативністю, ефективністю, справедливістю, адміністративною й політичною здійсненністю), а політична доцільність.

Щоб не втратити ресурс довіри, політичні сили, що перебувають при владі, мають постійно оцінювати реалізовану ними політику; роз'яснювати її й розкривати хибність тверджень політичних опонентів і незадоволених політикою стейкхолдерів; задіяти символічні (суспільні) цінності, що сприймаються більшістю. Установлення й постійне звернення до цих цінностей сприяє стабілізації відносин у суспільстві, стимулюючи підтримку політики, що реалізується.

Нажаль, починаючи з 2014 року, позитивних прикладів налагодження конструктивної співпраці між органами влади та інститутами громадянського суспільства стає все менше. Натомість спостерігаються:

- безпідставні скорочення державних службовців 3...6 категорій, що відповідають за підготовку проектів владних рішень та їхнє обґрунтування. Зняття у решти премій і надбавок за інтенсивність праці, вислугу років, наявність наукових ступенів і вчених звань, що зумовило масове звільнення професіоналів;
- звільнення професійних чиновників під приводом «очищення влади», закон про яке був розкритикований Венеціанською комісією. Їхня заміна незатребуваними в своїх країнах іноземцями, які легко змінили громадянство заради грошей, виплачуваних міжнародними спекулянтами на кшталт Джорджа Сороса;
- призначення непрофесіоналів на корупційно небезпечні пости;
- використання звичних, але сумнівних методів роботи;
- зростання закритості й непрозорості органів влади, ліквідація під приводом реорганізації громадських рад при них, що супроводжується звинуваченнями представників громадянського суспільства в непрофесіоналізмі, попри відсутність досвіду роботи в керованій сфері у самих чиновників;
- масові порушення регламентів роботи Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, ігнорування зауважень і рекомендацій Головного юридичного та Головного науково-експертного управлінь Апарату Верховної Ради, що призводить до масового прийняття безграмотних, фрагментарних і незабезпечених ресурсами нормативно-правових актів.

«Реєстрова опозиція», що виявилася неготовою очолити акції громадянської непокори наприкінці 2013 року, але

зуміла захопити ключові посади в країні завдяки своєму бюрократичному досвіду, не поспішає вживати заходів, що свідчили б про повний розрив із минулим, і продемонструвати, що повернення до олігархічного капіталізму не буде. Нею досі:

- не забезпечені прозорість бюджетних витрат, децентралізація системи прийняття рішень, зрозумілі призначення, незалежність виконавців;

- не перетворено інститути, що гарантують громадянам безпеку, справедливість і зайнятість;

- не попереджено розкрадання бюджетних коштів та отримання надприбутків від торгівлі природними ресурсами;

- не ліквідовані всі відомі представникам громадськості тіньові схеми.

Рівень взаємної довіри між владою, бізнесом і громадянським суспільством стрімко падає, що проявляється в соціальній відчуженості замість солідарної відповідальності за соціально-економічний стан країни.

Дослідження, проведене в березні 2015 року Центром «Соціальний моніторинг» (ЦСМ) та Українським інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка (УІСД) спільно з Інститутом економіки та прогнозування НАН України, свідчить, що більшість українських громадян негативно оцінюють людей, які перебувають при владі. Майже третина опитаних (31 %) характеризує їх як стурбованих лише своїм матеріальним благополуччям і кар'єрою; 16 % – як слабких людей, нездатних розпорядитися владою, забезпечити порядок і послідовний політичний курс; 18 % – як патріотичних, але малокомпетентних політиків, які не знають, як вивести країну з кризи. Майже 14 % респондентів називають представників влади «маріонетками», повністю залежними від зовнішнього управління, і лише 15 % вважають, що нинішні політики ведуть державу вірним курсом.

Проте на тлі двократного порівняно з 2012 роком падіння довіри до політичних партій та їхніх лідерів, як до сил, здатних забезпечити зростання національної економіки, протягом 2014 року значно зросла довіра до представників вітчизняного бізнесу (удвічі, до 54 %) та іноземних компаній, що провадять свою діяльність в Україні (майже втричі, до 31 %). Цьому багато в чому сприяла активна діяльність тих із них, хто взяв на себе добровільні зобов'язання, що виходять за рамки встановлених натепер «правил гри» й передбачають вжиття додаткових заходів для підвищення якості життя працівників та їхніх сімей, місцевих громад і суспільства в цілому.

Такі зобов'язання сформульовані в різних стандартах і правилах етики, статутах соціальної відповідальності й кодексах поведінки суб'єктів господарювання. І хоча така поведінка представників бізнесу викликає підозру в частини українських громадян, які автоматично переносять на їхню діяльність негативні враження від дій центральної влади й місцевих суб'єктів господарювання, вона є цілком виправданою, оскільки означає для соціально відповідального бізнесу:

- гарантії вищого суспільного статусу й лояльності влади;

- формування привабливого образу, що стимулює збільшення продажів і зміцнює позиції на ринку, а також звертає на себе увагу інвесторів;

- підвищення продуктивності праці і згуртованості колективів, запобігання акцій протесту й підвищення лояльності робітників керівництву компанії;

- сприяння створенню благополучного суспільства, що в свою чергу забезпечує сприятливі умови для подальшого розвитку.

Утім, не слід забувати, що в дотриманні «правил гри» (особливо в частині моральних і культурних стандартів) можливості бізнесу є обмеженими. Це пов'язано з тим, що їхнє добровільне виконання:

- порушує принцип максимізації прибутку;

- автоматично перетворює соціальні затрати компаній у затрати, що можуть бути перенесені на споживача (наприклад, у вигляді підвищення цін);

- не гарантує вирішення соціальних проблем, оскільки бізнес не має для цього достатніх знань і навичок;

- створює в непоінформованій частині суспільства уявлення, що, дотримуючись «правила гри», бізнес відкуповується від органів державної влади за свої незаконні дії.

У зв'язку з цим кожен суб'єкт господарювання вільний самостійно вибирати підхід до дотримання чинних «правил гри». Від формального, що полягає у своєчасній і повній сплаті податків, – до морального, що передбачає самостійний пошук можливостей для вирішення суспільних проблем.

Одночасно із зростанням довіри до бізнесу значно посилилася підтримка органів місцевого самоврядування. Дослідження ЦСМ/УІСД свідчить, що їм довіряють 22 % опитаних (порівняно з 13 % у 2011 році), причому в південних регіонах країни і на Донбасі підтримка населення є ще вищою – 35...37 %.

Рівень довіри до органів місцевого самоврядування можна підвищити ще більше, якщо сприяти свідомому участі громад в інвестиційних проектах, що реалізуються на їх території, для досягнення максимального соціального ефекту. Це не суперечить бажанню соціально відповідального бізнесу, що прагне заручитися вільною, попередньою та усвідомленою згодою населення й завоювати його підтримку, надаючи допомогу у вирішенні існуючих економічних, соціальних та екологічних проблем.

Дослідження, проведене за участю автора в січні 2015 року в рамках проекту «Забезпечення здатності представників органів місцевого самоврядування та місцевих громад реалізовувати соціально-економічні переваги проектів з розвідки і видобутку нетрадиційних вуглеводнів в Україні», свідчить, що громадян східних регіонів країни найбільше турбують:

- відсутність гарантій безпеки, посилення сепаратистських настроїв; небезпека можливого розповзання військового конфлікту; поглиблення суперечностей між проукраїнською і проросійською частинами населення;

- зростання безробіття; нестабільна робота місцевих підприємств, скорочення кількості робочих місць; відсутність економічної диверсифікації; неможливість належного працевлаштування молодих спеціалістів; недостатні зусилля влади по відновленню зруйнованих об'єктів;

– зниження рівня життя населення; подорожчання продуктів харчування, ліків і комунальних послуг за незмінного рівня заробітних плат і соціальних виплат;

- незадовільний стан соціальних об'єктів – лікарень, шкіл, місць відпочинку; низька якість медичного обслуговування, транспортного сполучення, водопостачання;
- поганий стан доріг, особливо в сільській місцевості;
- проблеми переміщених осіб, зокрема, подорожчання житла і зростання конкуренції за робочі місця;
- високий рівень корупції; непрозорість бюджетних витрат; низька ефективність дій органів місцевого самоврядування; збереження в органах влади осіб, які підтримують сепаратистів;
- погіршення екологічної ситуації; забруднення навколишнього середовища викидами і стоками промислових підприємств; дефіцит чистої води; можливі шкідливі наслідки видобутку «сланцевого газу».

При цьому в місцевого населення сформовані численні стереотипи, воно не розуміє можливих вигод від діяльності великих іноземних компаній на своїй території. Як наслідок, більшість опитаних негативно ставиться до будь-яких проєктів за їхньою участю, автоматично переносячи на їх майбутню діяльність негативні враження від роботи місцевих суб'єктів господарювання. Місцеве населення в своїх оцінках переважно орієнтується на емоції, а не факти, оскільки визначальний вплив на громадську думку мають неофіційні джерела інформації – висловлювання неформальних лідерів і чутки.

Зокрема, слабе залучення територіальних громад, органів місцевого самоврядування, громадських організацій в організацію розвідки покладів нетрадиційного газу призвело до суттєвого перебільшення ризиків, пов'язаних із його майбутнім видобутком. При цьому, на думку опитаних Центром прикладних досліджень, протести проти «сланцевого газу» в 2013-2014 роках були інспіровані спецслужбами Російської Федерації. Один з учасників фокус-групи розповів про відому йому спробу підкупу голови місцевої адміністрації, якому було обіцяно 15 тис. дол. США за організацію виступів проти розвідки вуглеводнів в Слов'янському районі Донецької області. За словами респондента, таку суму могли дозволити собі лише групи, що захищають економічні інтереси Російської Федерації. Під час подій 2014 року в Слов'янську поширювалися чутки, що збройний конфлікт у Донецькій області ініційований американцями для примусового виселення місцевого населення з місць майбутнього видобутку нетрадиційного газу. На думку деяких респондентів, місто було обрано для дестабілізації ситуації на Сході України саме завдяки вдало проведеній «антисланцевій кампанії», що об'єднала всі проросійські сили. Учасники фокус-груп відзначили необхідність проведення роз'яснювальної роботи з відновлення довіри до дій органів державної влади та суб'єктів господарювання. Як приклад було наведено видобуток вугілля, що завдає безумовної шкоди навколишньому середовищу, проте не лише не викликає відторгнення у населення Донецької області, але й став символом регіону.

З огляду на ситуацію, що склалася, і спираючись на результати соціологічних досліджень, можна рекомендувати органам державної влади якнайшвидше вжити заходів із відновлення ресурсу довіри. Серед них – призначення, що викликають довіру; забезпечення прозорості бюджетних видатків; децентралізація системи прийняття владних рішень; відмова від дискримінаційної політики; забезпечення незалежності виконавців; використання можливостей соціально відповідального бізнесу. При цьому слід розуміти, що групи спеціальних інтересів, чия політична, фінансова й технічна підтримка на даний час є дуже важливою, співпрацюватимуть з органами державної влади лише після того, як повірять у можливість досягнення успіху.

Висновки:

1. Ресурс довіри є необхідною умовою для вироблення дієвої державної політики.
2. Тривала соціально-економічна й політична криза, непродумана державна політика й військові дії в Донецькій і Луганській областях суттєво підірвали довіру інститутів громадянського суспільства й суб'єктів господарювання, зокрема іноземних інвесторів, до дій органів державної влади.
3. Органи державної влади не вживають заходів, що свідчать про повний розрив із минулим, і не демонструють, що повернення до олігархічного капіталізму не буде.
4. Проведені соціологічні дослідження свідчать, що рівень взаємної довіри між владою, бізнесом і громадянським суспільством стрімко падає. Це проявляється в соціальній відчуженості замість солідарної відповідальності за соціально-економічний стан країни.
5. Щоб не втратити ресурс довіри, політичні сили, що перебувають при владі, мають постійно оцінювати реалізовану ними політику; роз'яснювати її й розкривати хибність тверджень політичних опонентів і незадоволених політикою стейкхолдерів; задіяти символічні (суспільні) цінності, що сприймаються більшістю.
6. Заходами з відновлення ресурсу довіри до органів державної влади є призначення, що викликають довіру; забезпечення прозорості бюджетних видатків; децентралізація системи прийняття владних рішень; відмова від дискримінаційної політики; забезпечення незалежності виконавців; використання можливостей соціально відповідального бізнесу.

Перспективи подальших досліджень. У подальшому роботу буде зосереджено на розробленні конкретних рекомендацій органам виконавчої влади, спрямованих на реалізацію пропонованої політики.

Література.

1. Ритцер Дж. Современные социологические теории / Дж. Ритцер : пер. с англ. – СПб. : Питер, 2002. – 688 с.
2. Марченко Г. И. Имидж в политике / Г. И. Марченко, И. А. Носков. – М. : Владос, 1997. – 420 с.
3. Crozier M. Actors and Systems. The Politics of Collective Action / Michel Crozier, Erhard Friedberg. – Chicago : The University of Chicago Press, 1980. – P. VII + 333.

4. Knoepfel P. Public policy analysis / Peter Knoepfel, Corrinne Larrue, Frederic Varone and Michael Hill. – Bristol : The Polity Press, 2007. – XVII + 317 p.

References.

1. Ritcer, Dzh. (2002), *Sovremennye sociologicheskie teorii* [Contemporary Sociological Theory], Piter, Saint Petersburg, Russian Federation.
2. Marchenko, G. I. and Noskov I. A. (1997), *Imidzh v politike* [The image in politics], Vlados, Moscow, Russian Federation.
3. Crozier, M. and Friedberg, E. (1980), *Actors and Systems. The Politics of Collective Action*, The University of Chicago Press, Chicago, USA.
4. Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. and Hill, M. (2007), *Public policy analysis*, The Polity Press, Bristol, UK.

. Стаття надійшла до редакції 19.06.2014 р.