

С. І. Рудовська

аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

У статті автор досліджує думку громадськості щодо ефективності реформ, впроваджених у 2014–2015 роках урядом України, на основі результатів соціологічних досліджень, проведених незалежними аналітичними центрами. Доведено, що участь громадськості в реформуванні суспільно важливих сфер громади є складовою успішності реформ та необхідною умовою публічної політики. Проаналізований стан взаємодії органів публічного управління та громадськості в контексті проведення реформ.

Ключові слова: публічне управління, реформа, громадська думка, взаємодія органів публічного управління та громадськості.

Постановка проблеми. У сучасний період суспільних трансформацій, Україна стала на шлях євроінтеграційних перетворень після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода про асоціацію). У зв'язку з цим реформування багатьох сфер діяльності суспільства є актуальним та нагальним й потребує узгодження цих змін із громадськістю, що є необхідною складовою демократизації цього процесу. Модель державного управління, яка була націлена на державний інтерес, має змінюватися на модель публічного управління, яка націлена на інтереси «публіки», тобто суспільства.

Відмінність державної політики від публічної полягає у механізмах її вироблення. Публічна політика заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін, це політика органів публічного управління, яка спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих задач. А державна політика, скоріше, зорієнтована на забезпечення «державного інтересу», «корпоративного інтересу» або «приватного інтересу» [1, с. 191].

За 2014–2015 роки органами публічної влади було проведено ряд реформ, вплив яких став відчутним в українському суспільстві. Низка незалежних аналітичних центрів у 2015 році провела соціологічні дослідження, аналізуючи думку суспільства щодо ефективності проведення реформ в Україні. Такі опитування проводилися Міжнародним центром перспектив-

них досліджень (далі – МЦПД), Українським центром економічних та політичних досліджень ім. А. Разумкова (далі – Центр Разумкова) та Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва (далі – Фонд «Демократичні ініціативи») у всіх регіонах України, окрім Криму та територій Луганської та Донецької областей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми необхідності реформування досліджували такі вітчизняні науковці, як С. Степанов (питання реформування судової системи), Р. Трагнюк (реформування функцій прокуратури), В. Стрілець та М. Лалакулич (реформування податкової системи), Л. Нікітенко, І. Цурканова, І. Дробуш, О. Суцова (питання децентралізації та місцевого самоврядування в Україні). Проблеми публічної політики та управління, розвитку громадянського суспільства та взаємодії влади з громадськістю на вітчизняному просторі досліджують С. Телешун, С. Ситник, О. Пухкал, І. Рейтерович, Ю. Сурмін, О. Крутій. Серед іноземних вчених, які займаються проблемами публічного управління та політики, є такі: К. Абу Асі, К. Беглер, Л. Фолк, Д. Фіоріно, Б. Харі, С. Джершенсон. Проблемами громадянської та політичної компетентності займаються Р. Даль, Х. Мюнклер, В. Шахрай, Л. Снігур, Ю. Ірхін.

Мета статті. У науковій розвідці проводиться аналіз громадської думки щодо ефективності реформ 2014–2015 років за результатами соціологічних досліджень, проведеними декількома незалежними аналітичними центрами.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні влада констатує факт необхідності впровадження ряду реформ та внесення змін до законодавства відповідно до Угоди про асоціацію (політична частина підписана 21 березня 2014 року, економічна частина – 27 червня 2014 року), що дасть можливість змінити вектор стосунків між Україною та країнами ЄС від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [2].

Стосовно поняття реформи, то згідно з Українським юридичним термінологічним словником слово «реформа» (від лат. «перетворюю», «поліпшую», «роблю кращим») означає перетворення, зміну, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ), що не знищує основ наявної соціальної структури; в політичній практиці і політичній теорії реформою зазвичай називають більш-менш прогресивне перетворення, відомий крок до кращого [3].

Успішність будь-якої реформи залежить від комплексу таких складових, як політична воля, кваліфіковані експерти, команда виконавців-однотимців, підтримка з боку громадської думки. Відсутність однієї з них зводить нанівець будь-які реформи. У цьому контексті важливе місце посідає формування громадської думки, тобто гласність щодо характеру впроваджуваних реформ [4, с. 384].

За 2014–2015 роки за даними Національної ради реформ сьогодні в Україні розпочато впровадження 17 реформ та пов'язаних з ними програм. Найбільш високий рівень сприйняття нових реформ та програм з боку громадськості належить реформі системи національної безпеки та оборони (59%), програмі просування інтересів України у Світі (52%), реформі правоохоронної системи (44%). Приблизно третина суспільства підтримує реформу децентралізації (35%), програму енергозалежності та реформу енергетики (29%) та податкову реформу (28%). Інші реформи мають приблизно чверть підтримки, а це реформа державних закупівель та реформа освіти (по 26% кожна), конституційна реформа (25%), реформа фінансового сектору (25%), реформа державного управління та дерегуляції та розвитку підприємництва (по 24% кожна) та реформа сільського господарства (22%). Найменший рівень сприйняття показали реформа системи охорони здоров'я (20%), реформа управління державною власністю (19%) та реформа оновлення влади та ан-

тикорупційна реформа (16%) (станом на 1 лютого 2016 року) [5].

Щодо думки західних партнерів, то Президент Європейської Ради Дональд Туск на спільному брифінгу з Президентом України Петром Порошенком і Президентом Єврокомісії Жаном-Клодом Юнкером у Брюсселі заявив, що Євросоюз упродовж наступних місяців очікує більше зусиль від керівництва України у проведенні реформ [6]. А під час офіційного візиту до України в грудні 2015 року Віце-президент США Джо Байден схвально відзначив «важливість реформ щодо поліції і держзакупівель», які почали впроваджуватися у столиці, й наголосив на необхідності боротьби з корупцією [7].

Стосовно результатів соціологічних досліджень з ефективності реформ, то експерти МЦПД у своїй публікації «Реформи в Україні: експертиза прийнятих державних рішень» вважають, що на даному етапі розвитку України важливим завданням є побудова механізму взаємодії держави, експертного середовища та бізнесу в контексті ефективного проведення реформ та наводять приклади, коли органи публічної влади ухвалюють рішення, які не ґрунтуються на попередніх консультаціях із зацікавленими сторонами. Крім того, аналітики підкреслюють, що «наскрізною темою проведення реформ в Україні є їх якість, відповідність заявленими розробниками цілям та загальносуспільним інтересам. Часто виникає проблема появи негативних «побічних ефектів» в суміжних секторах, що не враховуються при розробці конкретних заходів, передбачених тією чи іншою реформою. Неякісні державні рішення не задовольняють суспільство та ставлять владу під «протестний удар», з іншого боку, швидкість проведення реформ на рівні середньої ланки державного апарату залишається низькою. Як наслідок, влада не здобуває підтримки суспільства та бізнесу у здійсненні реформ, якщо органи публічного управління приймають рішення без врахування суспільної думки [8, с. 5].

Центром Разумкова було проведено соціологічне дослідження під назвою «Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги». За результатами цього дослідження, громадяни України оцінюють інтенсивність реалізації реформ як низьку (окрім популяризації України в світі (4 бали з 10)); в цілому майже не відчувають

впливу реформ на їх особисте становище. Єдина сфера, де на відсутність впливу вказує менше половини опитаних (45,7%) – це програма енергонезалежності та реформа енергетики. При цьому 46,2% респондентів вказують на негативний вплив реформ у цій сфері і лише 7,7% – на позитивний. Стосовно більшості сфер негативний вплив відзначається частіше, ніж позитивний. Виняток становлять лише реформа системи національної безпеки та оборони (позитивний вплив – 20,2%, негативний – 19,7%). Оцінюючи, наскільки добре нова влада України справляється з різноманітними завданнями, найкраще респонденти оцінюють забезпечення своєчасної виплати заробітної платні, стипендій, пенсій – це єдине завдання, виконання якого частіше оцінюється добре, ніж погано (відповідно 39,2% і 35,7%). Реалізація інших завдань частіше оцінюється відносною чи абсолютно більшістю респондентів незадовільно. Найгірше оцінюється діяльність зі скорочення інфляції (83,4% вважають, що влада з цим погано справляється), стимулювання економічного росту (80,7%) та боротьби з корупцією (78,3%). 57,2% підтримують ідею обмеження максимального розміру пенсії на рівні не більше, ніж три мінімальні пенсії (не підтримують 29,0%). Однак запровадження податку на пенсії працюючих пенсіонерів (тих, хто крім пенсії отримує зарплату) у розмірі 15% підтримують лише 34,5% (не підтримують 53,0%) [9, с. 2–3].

Третім експертним оцінюванням під назвою «Реформи в Україні: громадська думка населення» є дослідження Фонду «Демократичні ініціативи». Результати опитування є схожими на висновки попередніх двох експертних організацій і свідчать про те, що більшість українців не вірить в успішність реформ, які зараз намагається здійснювати влада, 32% мають певну надію, 30% зовсім позбавлені такої віри, 48% українців вважає, що нова українська влада не досягла ніякого прогресу у здійсненні реформ (25% громадян вважає, що було зроблено приблизно 10% того, що слід було зробити, 10% – що зроблено не більше третини, 3% – не більше половини); найбільший опір проведенню реформ в Україні чинять уряд та олігархи, чиновники та деякі політичні сили. Кількість тих, хто вважає Президента рушієм і гальмом реформ, приблизно однакова: 37% і 39% відповідно; громадські організації, волонтери та населення України є тими, хто, на думку громадськості, найкраще впливає на проведення реформ [10].

Відносно ефективності проведення реформ в цілому С. Телешун та С. Ситник вважають, що «будь-яка реформа, а тим більше реформи, які проводяться в Україні, слід розуміти як якісні зміни системи управління, зорієнтовані на громадянина-платника податків. Це і надання державою публічних послуг, і його залучення до формування політики держави. Якщо право волевиявлення громадян, право участі в публічному управлінні, гарантовані Конституцією України, будуть і надалі підмінюватися іншими правовими процедурами, то важко буде говорити про створення фундаменту стабільності та ефективності владних інститутів» [11, с. 1].

Крім того, О. Кучабський та О. Бажинова вважають, що публічне управління не може існувати без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дають змогу видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей. Державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та задовольняють очікування. Нерідко громадяни намагаються впливати на процес державного управління, але більшість таких спроб є невдалими. Під впливом досить негативного стереотипу складається оцінка громадянами України діяльності органів публічної влади. Від якості управлінських рішень, що приймають державні службовці, часто залежить не лише ефективність і результативність відповідної державної політики, а й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян [12, с. 197–198].

Ми погоджуємося з науковцями в тому, що для здійснення ефективного публічного управління перед прийняттям суспільно важливих політико-управлінських рішень та надання їм прозорості та відкритості необхідно забезпечити канали комунікації між владою та суспільством й побудувати конструктивний діалог. Крім того, думка громадськості має сприйматися владою як соціальне замовлення громадянина-платника податків.

У той же час не менш важливим є питання про те, наскільки громада є компетентною у наданні якісних пропозицій та активною у використанні наявних механізмів співпраці із владою, які вже представлені у законодавстві.

Питання громадської й політичної компетентності розглядається науковцями як спроможність індивіда виконувати роль громадянина й активно включитися в суспільно-громадські та політичні процеси. За визначенням В. Шахрай «компетентність» – це рівень знань, навичок, досвіду в тій чи іншій галузі, що відповідає об'єктивним вимогам для реалізації сукупності встановлених повноважень (прав і обов'язків) суб'єкта. Виникнення громадянської компетентності як соціального явища безпосередньо пов'язано з переходом від традиційного до зрілого громадянського суспільства і з процесом громадянської соціалізації [13, с. 124].

Щодо політичної компетентності громадянина, то це перш за все його політична культура, його знання про те, які існують способи відстоювання прав, свобод, захисту власних інтересів, це та цінність, яка забезпечує життєздатність і стійкість демократичного ладу. Компетентний громадянин мусить бути обізнаний в усіх тих справах, які можуть вимагати його безпосереднього втручання. Він повинен знати, за допомогою яких законів, механізмів і процедур можна вплинути на ті чи інші структури влади заради відстоювання власних інтересів, яким чином можна висловити свою прихильність до якогось факту суспільного життя або, навпаки, виявити обурення і протест. Підтримання компетентності – це постійне піклування про те, щоб бути поінформованим й освіченим, щоб нічого суттєвого і значущого не відбулося поза твоєю увагою [14].

Дійсно, питання формування громадянської та політичної компетентності є актуальним для українського суспільства та потребує особливої уваги з боку влади. Це можливо через популяризацію прав та обов'язків громадян, сучасних можливостей співпраці з владою. Через налаштування діалогу влади з громадськістю та демонстрацію зацікавленості влади у ньому рівень громадської політичної активності та довіри до влади підвищиться.

Сьогодні з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади громадяни мають право брати участь у консультаціях з громадськістю. Це має сприяти налагодженню системного діалогу органів публічної влади з громадськістю, підвищенню

якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [15].

Отже, громадяни можуть брати участь у публічному громадському обговоренні, а саме брати участь у конференціях, форумах, громадських слуханнях, засіданнях за круглим столом, зборах, зустрічах (нарадах) з громадськістю тощо; участь в електронних консультаціях з громадськістю та у вивченні громадської думки, в тому числі через Інтернет- та відео-конференції. Додатково у рамках публічного громадського обговорення недержавні організації можуть брати участь у засіданнях громадських рад та інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. Хоча за даними, оприлюдненими на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» [16], після нововведень організаційно-правового характеру, здійснених у травні 2015 року щодо умов створення та діяльності громадських рад, більшість рад при центральних органах влади за 2015 рік навіть не була сформована.

Отже, ефективне публічне управління не сумісне з прихованими від суспільства процесами прийняття рішень. Так влада демонструє, що інтереси громади в цілому є не настільки пріоритетними, порівняно з політичними інтересами окремих політичних сил, урядових осіб та інших зацікавлених сторін. Такий підхід послаблює ефективність проведення реформ та посилює процес нестабільності суспільно-політичного середовища країни.

Висновки і пропозиції. Впродовж 2014–2015 років влада проводить комплекс реформ, проте, як свідчать результати соціологічних досліджень, більшість громадськості вважає їх неефективними, такими, що не відповідають потребам суспільствам та не ведуть до покращення умов життя.

Під час прийняття рішень щодо реформ влада має керуватися насамперед інтересами громадян, що стане запорукою їх успішності серед населення. Ефективність публічного управління неможлива без безпосередньої участі громадського сектора.

Проте сьогодні поряд із практикою консультацій з громадськістю, в тому числі і щодо проведення реформ, рівень урахування пропозицій громади й публічності прийняття рішень владою є досить низьким.

Для забезпечення ефективності залучення громадськості до державних справ, в тому числі до підготовки реформ, вважаємо доцільним органам публічної влади:

- забезпечити додаткові канали комунікації між владою та суспільством та популяризувати їх;
- пропагувати інструменти впливу, надані громадянам щодо участі в управлінні державними справами через ЗМІ та сучасні інформаційні технології;

- вводити в практику публічне аргументування вибору влади на користь того чи іншого рішення, особливо, якщо воно є відмінним від думки громадськості (зафіксованої у оприлюднених результатах консультацій з громадськістю);

- сприяти підвищенню громадської та політичної компетентності суспільства через організацію конференцій, круглих столів, семінарів тощо із залученням науковців та експертів з різних галузей публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / [С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович] // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – № 4. – С. 185–196.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>.
3. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%D0%E5%F4%EE%F0%EC%E0.txt>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. / Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011– . – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Амосов (співголова), О. Ігнатенко (співголова) та ін. ; [за ред. О. Амосова, О. Ігнатенка, А. Кузнецова]. – 2011. – 408 с.
5. Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/#block-views-reforms-block-1>.
6. Укрінформ: Європа чекає більшого від України у проведенні реформ – Дональд Туск [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/1932080-evropa-chekae-bilshogo-vid-ukrajini-u-provedenni-reform-tusk.html>.
7. Агенція новин Фіртка: Байден похвалив Кличка за проведені реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://firtka.if.ua/?action=show&id=93789>.
8. Міжнародний центр перспективних досліджень: Реформи в Україні: експертиза прийнятих державних рішень. – К., 2015. – 160 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/reformi_ukr_b_full.pdf.
9. Український центр економічних та політичних досліджень ім. А. Разумкова: Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги. – К., 2015. – 13 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/1427287523_file.pdf.
10. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва: Реформи в Україні: громадська думка населення // Інформаційно-аналітичне видання. – 2015. – Вип. 5 (28). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-reizy/reformi-v-ukselennja.htm>.
11. Телешун С. Правові механізми реалізації публічної політики / С. Телешун, С. Ситник // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 2. – С. 1–12.
12. Бажинова О. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / О. Бажинова, О. Кучабський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук пр. – № 4 (12). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «ДокНауқДержУпр», 2012. – С. 196–201.
13. Шахрай В. Громадянська компетентність особистості як проблема сучасного суспільства / В. Шахрай // Український соціум. – 2008. – № 2 (25). – С. 123–134.
14. Політологія : [учебник] / [Ю. Ирхин, В. Зотов, Л. Зотова]. – М. : Юристь, 2002. – 511 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua/pages-3357.html>.
15. Кабінет Міністрів України. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
16. Громадянське суспільство і влада [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/actual_1st/846.

Рудовская С. И. Эффективность реформ в Украине через призму общественного мнения

В статье автор исследует мнение общественности относительно эффективности реформ, внедренных в 2014–2015 годах правительством Украины, на основе результатов социологических исследований, проведенных независимыми аналитическими центрами. Доказано, что участие общественности в реформировании общественно важных сфер общества является составляющей успешности реформ и необходимым условием публичной политики. Проанализировано состояние взаимодействия органов публичного управления и общественности в контексте проведения реформ.

Ключевые слова: *публичное управление, реформа, общественное мнение, взаимодействие органов публичного управления и общественности.*

Rudovska S. I. Efficiency of reforms in Ukraine through the prism of public opinion

The article examines public opinion on the efficiency of the reforms implemented in 2014–2015 by the Government of Ukraine, on the basis of opinion polls conducted by independent think tanks. It is proved that public participation in the reform of socially important spheres of society is a part of reforms success and essential part of public administration. It is analyzed the level of cooperation between public authorities and the public in the context of reforms.

Key words: *public administration, reform, public opinion, cooperation between public authorities and the public.*