

УДК 35:321(477)+(1-4)

В. Толкованов

РОЗВИТОК І ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто актуальні питання розвитку інструментів політики державного управління. На засадах аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду підготовлено рекомендації щодо використання згаданих інструментів у контексті реалізації адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: інструменти, державне управління, адміністративна реформа, політика державного управління, європейська інтеграція.

На сьогодні Україна постає перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної адміністративної реформи. Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від впровадження нових, більш ефективних інструментів розвитку в державному управлінні. Все це обумовлює необхідність більш детального вивчення кращих вітчизняних та міжнародних практик, досвіду міжнародних організацій з цього питання з метою вироблення відповідних рекомендацій для України.

За останні роки науковому вивченню проблем розробки та впровадження інструментів політики державного управління почала приділятися значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, потрібно виділити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Г. Бребана, Р. Герцога, А. Гука, К. Деві, А. Делькампа, В. Кампо, М. Канадець, В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіду, М. Марку, Н. Мікулу, О. Молодцова, Т. Пахомову, Д. Попеску, М. Пухтинського, О. Руденко, А. Ткачука. Одночасно на сьогодні є доцільним вивчити більш ґрунтовно та узагальнити кращі міжнародні та вітчизняні практики, досвід міжнародних організацій із цього питання, а також підготувати відповідні рекомендації для України в умовах реалізації адміністративної реформи.

Метою статті є аналіз актуальних питань вироблення та впровадження інструментів політики державного управління, зокрема в умовах реалізації політики європейської інтеграції та імплементації адміністративної реформи в Україні.

Одним із пріоритетних завдань адміністративної реформи в Україні має стати розвиток інструментів державного управління.

Під інструментами державного управління розуміються засоби практичної реалізації управлінського рішення. Серед інструментів державного управління виокремлюють дві підгрупи: загальні (універсальні) і локальні. Загальні інструменти управління – це чинні, закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень тощо.

Локальні інструменти управління мають частковий вияв, підсилюючи виконання більш вагомого управлінського рішення, і можуть набувати форми постанов, наказів, розпоряджень, угод, контрактів, нарад тощо. Стосовно до управлінського рішення інструменти вторинні; залежно від контексту можуть

розглядатися як самостійні керуючі дії, що використовуються для виконання інших управлінських рішень. Наприклад, встановлені державою правила реєстрації актів громадянського стану правомірно розглядати як керуючий вплив держави на учасників суспільних відносин. Запис акта громадянського стану конкретного громадянина є інструментом реалізації управлінського рішення.

Поняття “інструменти державного управління” не набуло належного висвітлення в науці державного управління, тому поки ще не існує їх визнаної класифікації. Водночас як критерії певної класифікації деякі вчені визначають такі критерії:

- рівень інструмента державного управління в ієрархії системи управління, тобто інструменти управління, що застосовуються на міжнародному (європейському), державному (національному), регіональному та місцевому рівнях тощо;

- документальні форми інструментів державного управління, тобто законодавчі акти, постанови, регламенти, рішення державних органів та органів місцевого самоврядування, документи міжнародних організацій, а також концепції, програми, проекти тощо;

- вид і обсяг впливу інструментів державного управління, тобто йдеться про економічні інструменти (податки, державні тарифи оплати праці, внутрішні та зовнішні позики тощо), організаційні інструменти (створення, реорганізація або реструктуризація органів публічної влади; призначення, переміщення, звільнення з посади на державній службі тощо), політичні інструменти (виборчі технології, опитування громадської думки тощо) [1].

Інструменти державного управління поділяються на макроекономічні та мікроекономічні. Під макроекономічним управлінням розуміється управління народним господарством країни, окремими сферами суспільного життя на державному та регіональному рівнях. Тут використовуються такі інструменти державного управління: державні бюджети, національні та регіональні цільові програми, стратегії розвитку та соціально-економічні прогнози, державне інвестування, проведення державних операцій на внутрішньому грошовому ринку, обслуговування державного боргу, державне страхування та соціальне забезпечення, санкції за невиконання зобов'язань (пені, штрафи) тощо.

Мікроекономічний рівень управління передбачає управління великими підприємствами, організаціями та установами соціальної сфери, структури малого та середнього бізнесу. У процесі такого управління використовуються такі інструменти, як: статuti, ліцензії, положення, а також грошові інструменти (готівкові і безготівкові розрахунки, цінні папери), рівень оплати праці працівників тощо.

З огляду на те, що протягом останніх років активізувались процеси співробітництва України з ЄС, виникає необхідність приведення української термінології у відповідність до європейської [2]. Так, все більш широкого вжитку набувають терміни “інструменти європейської політики”, “механізми європейської політики”. Водночас, часто англійський термін “instrument” в українській науковій, суспільно-політичній, економічній термінології перекладають як “механізм”, що, на нашу думку, не відповідає розумінню, яке вкладають у нього дослідники в інших європейських країнах.

Так, англо-український словник політичних термінів пропонує таке визначення терміна “інструмент”:

а) інструмент;

б) офіційний документ, де “statutory instrument” – це розпорядження, зроблене в межах повноважень, наданих Актом парламенту, яке має силу закону. Також вживається у розумінні: “affirmative instrument” – форма статутного акта, яка має бути ратифікована обома палатами парламенту; “general instrument” – форма статутного документа, що не потребує ратифікації палатами парламенту; “negative instrument” – форма статутного акта, яка може бути анульована будь-якою з палат парламенту [3].

Великий англо-російський економічний словник визначає поняття “інструмент” як:

- 1) інструмент, прилад, апарат;
- 2) документ;
- 3) знаряддя та засіб, де “instrument of policy” – це інструмент реалізації політики [4].

Часто в обігу іноземної наукової літератури трапляється вживання терміна “tool” як аналог терміна “instrument” або ж “toolkit” як сукупність інструментів. У словнику іншомовних слів за редакцією О. Мельничука можна знайти такі визначення терміна “tool”:

- 1) інструмент, механізм (попиту та пропозиції);
- 2) документ;
- 3) знаряддя праці, де policy “tool” виступає як засіб проведення політики. Той же словник іншомовних слів визначає “toolkit” як інструментарій, тобто сукупність інструментів, що застосовуються в окремій галузі або з певною метою [5].

Корисною може стати термінологія ООН, яка використовує термін “інструментарій” (“toolkit”) як:

- 1) практичне керівництво для уряду, громадської спільноти та інших зацікавлених сторін і партнерів, яке можна легко адаптувати до специфічних потреб (політичні, адміністративні, технологічні та фінансові реалії у кожній країні або регіоні), а також до пріоритетних сфер, визначених урядом;

- 2) документ, який підкреслює важливість узгодженого підходу та логічних рамок для здійснення спільних підходів до вирішення актуальних питань відповідних верств населення за допомогою інформаційної політики, консультацій, “мозкових штурмів” і заходів із перехресного розвитку та підвищення партнерства між усіма зацікавленими сторонами (країни-члени, НГО, громадськість, громадяни, приватний сектор, міжнародна спільнота тощо);

- 3) чіткий поступовий підхід і процес розбудови та посилення діалогу “громадська спільнота/влада та партнерство” у питаннях найбільш незахищених верств населення на основі інноваційних технік і методів дослідження, аналізу кращих практик тощо [6].

Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу перекладає термін “instrument” як “інструмент, який має дві форми – правову та фінансову” [7].

“Нова економічна енциклопедія” визначає фінансовий інструмент як “фінансовий продукт, який служить інструментом перерозподілу фінансових ресурсів, – депозити, позики, цінні папери, страхові поліси тощо. Використання фінансових інструментів є основною діяльністю фінансових інститутів” [8].

У “Фінансово-економічному словнику” пропонується така класифікація фінансових інструментів:

- за видами фінансових ринків (інструменти кредитного ринку, інструменти фондового ринку, інструменти валютного ринку, інструменти страхового ринку);
- за терміном обігу (короткотермінові та довготермінові);
- за фінансовими зобов'язаннями (без подальших фінансових зобов'язань, боргові та пайові);
- за пріоритетністю (первинні, вторинні або деривативи);
- за гарантованістю рівня доходу (з фіксованим доходом та зі змінним доходом);
- за рівнем ризику (безризикові, з низьким рівнем ризику, з помірним рівнем ризику, з високим рівнем ризику, із занадто високим рівнем ризику, тобто спекулятивні) [9].

Визнаючи “інструмент” як засіб політики у фінансовій сфері, автори “Великої економічної енциклопедії” визначають термін “інструмент фінансової політики” як різновид ринкового фінансового продукту: грошові зобов'язання, цінні папери (акції, векселі, чеки), валюта, опціони, ф'ючерси тощо [10].

Доцільно зазначити, що питання використання терміна “інструмент” міжнародними організаціями є достатньо цікавим, але, на жаль, досі є недостатньо дослідженим. Так, інструменти ОЕСР розробляє та приймає керівний орган Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), який називається Рада. Ці акти є результатом роботи, проведеної в комітетах ОЕСР. Вони засновані на глибокому аналізі та звітності, що здійснюється у рамках секретаріату і охоплюють широкий спектр питань: від боротьби з корупцією до навколишнього середовища. Кінцевий продукт (тобто ухвалений в установленому порядку інструмент ОЕСР) включає у себе міжнародні норми та стандарти, кращі міжнародні та національні практики, відповідні рекомендації щодо реалізації політики тощо.

В термінології міжнародних організацій (ООН, Рада Європи тощо) правовими інструментами у галузі прав людини визначаються такі акти:

- акти приєднання (акт, за допомогою якого держава, яка не підписала договір, виражає свою згоду стати учасником цього договору шляхом депонування “документа про приєднання”);
- акти прийняття (акт, яким договірні сторони встановили форму та зміст договору);
- конвенція (на сучасному етапі зазвичай використовується для формальних багатосторонніх договорів із великою кількістю сторін);
- декларація (заява про тлумачення з боку держави щодо розуміння деяких питань, яких стосується договір або інтерпретації того чи іншого положення);
- протокол (угода менш формального типу, а ніж договір або конвенція);
- договір (загальний термін, що охоплює всі угоди дво- та багатосторонні, обов'язкові до виконання відповідно до міжнародного права, незалежно від їх офіційного призначення, укладені між двома або де кількома міжнародними юридичними особами) [11].

До правових інструментів Ради Європи зараховують конвенції, резолюції, декларації, рекомендації, інші документи Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, а також Європейського Суду з прав людини [12].

Розглядаючи питання тлумачення термінів “інструмент” та “інструментарій”, можна зіштовхнутись із тим, що різні установи, підприємства, організації мають власне

визначення та опис інструментів, які використовують для реалізації певних політик. Так, наприклад, у процесі здійснення грошово-кредитної політики Національний Банк України використовує певний інструментарій, який охоплює такі напрями: визначення норм обов'язкових резервів, відсоткова політика, рефінансування комерційних банків, операції з цінними паперами на відкритому ринку, підтримання курсу національної валюти, регулювання імпорту та експорту капіталу [13].

Процес реалізації валютної політики у будь-якій країні забезпечується практичним використанням центральним банком певної сукупності інструментів. Враховуючи це, інструментами валютної політики можна визначити прийоми, важелі, методи, які використовуються для впливу на валютні відносини суб'єктів ринку з метою реалізації завдань валютного регулювання і валютного контролю в країні. Усі інструменти валютної політики, залежно від способів їх використання та особливостей впливу на валютні операції, можна умовно поділити на економічні та адміністративні.

Економічні інструменти мають ознаки інструментів, спрямованих на реалізацію економічної політики (податки, дозволи тощо).

Адміністративні інструменти валютної політики передбачають сукупність заходів із нормативно-правового регулювання різноманітних аспектів функціонування валютного ринку країни та діяльності його учасників. Основним напрямом адміністративного регулювання валютних операцій є політика валютних обмежень, яка становить найважливіший інструмент реалізації валютної політики держави та сукупність регулятивних заходів, що передбачають установаження законодавчих або нормативних правил щодо заборони, лімітування і регламентації операцій резидентів та нерезидентів із валютою і валютними цінностями [14].

Європейська комісія надає консультації зацікавленим сторонам за допомогою таких інструментів, як "Зелений" та "Білий" документи, повідомлення, проведення консультативних комітетів, панелей, спеціальних консультацій тощо. Крім того, Комісія розробляє он-лайн-консультації через інтерактивну ініціативу формування та впровадження політики.

Водночас, ефективне прийняття рішень потребує поєднання різних інструментів політики (форм законодавства, програм, принципів, використання структурних фондів тощо) для реалізації цілей діяльності ЄС. Так, для досягнення цілей стабільності "за допомогою кооперативної безпеки" у рамках спільної зовнішньої та безпекової політики у ЄС використовується п'ять інструментів: активний політичний діалог; заходи із налагодження партнерських зв'язків; заходи щодо поліпшення добросусідських відносин і регіонального співробітництва; превентивна дипломатія, регулювання криз і постконфліктне відновлення; механізми для спільних дій [15].

Правовим інструментом реалізації політики ЄС є право Співтовариства (*acquis communautaire*), тобто увесь масив чинних нормативних документів, зокрема неписані норми, загальні принципи права і сформовані традиції взаємодії інститутів Співтовариства між собою та з органами держав-членів ЄС. Іншими словами, йдеться про юридичні засоби, якими, згідно з Угодою про заснування Європейського Співтовариства, можуть користуватись інституції ЄС для виконання своїх обов'язків, дотримуючись принципу субсидіарності.

Для реалізації спільної зовнішньої політики ЄС використовується певний набір інструментів, що фінансується із загального бюджету у рамках багаторічного фінансування. Наприклад, у меморандумі Європейської Комісії "Рамки багаторічного фінансування: пропозиції щодо інструментів зовнішньої дії" від

29.06.2011 р. (“The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments – MMF”) визначено пропозиції на 2014 – 2020 рр. щодо реалізації дев’яти географічних і тематичних інструментів. Відповідно до цього документа, ЄС має зосередити свою роботу із зовнішніми партнерами на основі чотирьох пріоритетів: розширення, сусідство, співробітництво зі стратегічними партнерами та розвиток співпраці у рамках таких інструментів як інструмент підготовки до вступу (IPA); європейський інструмент сусідства (ENI); інструмент співробітництва в галузі розвитку (DCI); інструмент партнерства (PI); інструмент стабільності (IfS); європейський інструмент сприяння демократії та прав людини (ЕІДПЛ); інструмент співробітництва в галузі ядерної безпеки; інструмент для Гренландії; Європейський фонд розвитку (EDF) [16].

Потрібно зазначити, що для кожної спільної політики ЄС є свій перелік інструментів, що використовуються для впровадження такої політики. Так, наприклад, діапазон інструментів і механізмів екологічної політики, що застосовуються Європейським Союзом, значно розширився з початку розвитку цього напрямку європейської політики. Фінансові інструменти екологічної політики є доступними завдяки програмі LIFE (фінансування проектів із навколишнього середовища), фонди якої можуть використовувати як країни-члени ЄС, так і на певних умовах – треті країни. Додаткове сприяння реалізації проектів у сфері екологічної політики надає також Європейський інвестиційний банк.

Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що з урахуванням особливостей визначення терміна “інструмент управління” в науці державного управління та з урахуванням досвіду і практики формування європейських інструментів доцільним є застосувати саме термін “інструменти політики державного управління”.

На нашу думку, це дозволяє запропонувати таке визначення терміна “інструмент політики державного управління”, як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які втілені у формі ініціатив, програм, документів, установ та організацій, а також певних дій, що використовуються у певній галузі чи політиці з метою досягнення конкретної мети та цілей.

Одночасно будь-які інструменти управління, що передбачають отримання або перетворення знань, є інструментами управління розвитком, оскільки означають не пристосування до нього або прогнозованого майбутнього, а перехід управління у творчу фазу, яка є конструюванням майбутнього.

Висновки

Враховуючи проведені дослідження, можна визначити “інструмент політики державного управління” як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які передбачають отримання або перетворення знань, втілених у формі ініціатив, програм, документів, а також певних дій органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо досягнення конкретної мети та цілей розвитку території не лише у кількісному, але й у якісному вимірі.

Водночас доречною, на нашу думку, є така класифікація інструментів політики державного управління:

- за видами політики (фінансові, політичні, правові, екологічні, економічні тощо);
- за терміном реалізації;

- за документальною формою;
- за пріоритетністю;
- за рівнем ризику (безризикові, з низьким рівнем ризику, з помірним рівнем ризику, з високим рівнем ризику, із занадто високим рівнем ризику);
- за географічним виміром та обсягом впливу.

Застосування тих чи інших інструментів або їх сукупності у певному наборі потребує визначення можливих сценаріїв національного, регіонального чи місцевого розвитку залежно від поточного стану, впливу оточуючого середовища та інституційних обмежень, що потребує проведення аналізу тенденцій розвитку інститутів місцевого самоврядування та оцінки динаміки показників розвитку.

Ці питання заслуговують особливої уваги внаслідок того, що в останні роки Україна набуває статусу одного з лідерів щодо впровадження європейських інструментів інституційної розбудови, якими є Twinning, TAIEX та програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ). Ці інструменти передбачають такі механізми співпраці:

- надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління;
- допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін згідно з європейськими стандартами та практиками; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо);
- допомога органу-бенефіціару у зміцненні його інституційної спроможності (здійснення функціонального обстеження та порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури);
- здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проекту, відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів та тренінгів іноземними експертами, навчальні візити);
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо;
- підготовка до впровадження програми секторальної бюджетної підтримки (як одного із інноваційних інструментів ЄС), що передбачає передачу фінансових ресурсів зовнішньої фінансової агенції (Європейського Союзу) до національного державного казначейства країни-партнера за умов виконання погоджених умов для здійснення цих платежів. Отримані таким чином фінансові ресурси стають частиною національного бюджету країни-партнера та використовуються згідно з її правилами управління державними фінансами.

Все вищевикладене засвідчує потенційно високі можливості європейських інструментів інституційної розбудови та їх практичну користь для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

Література

1. Braibant G. Le droit administratif français [Text] / G. Braibant. — 6^{ème} éd. — Paris : Dalloz, 2002. — 640 p.
2. Толкованов В. В. Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні / Толкованов В. В., Гук А. К. // Збірник науково-

аналітичних матеріалів [присвячених десятиї річниці Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України] [Текст]. — [Б. м. : б. в.], 2002. — С. 356—358.

3. Коллін П. Г. Англо-український словник політичних термінів [Текст] / П. Г. Коллін ; пер. з англ. М. Ю. Довгопола. — Х. : Каравела, 2002. — С. 201.

4. Большой англо-русский экономический словарь [Текст] / С. С. Иванов, Д. Ю. Кочетков. — М. : ЗАО Центр-полиграф, 2005. — 620 с.

5. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс] / за ред. О. С. Мельничука. — К. : [б. в.], 1974. — Режим доступу : <http://www.rozum.org.ua>.

6. Civic Engagement in Public Policies. A Toolkit. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations [Text]. — N.-Y. : [s. n.], 2007. — P. 15.

7. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу [Текст]. — К. : К.І.С., 2007. — 226 с.

8. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия [Текст] / Е. Е. Румянцева. — [3-е изд.]. — М. : ИНФРА-М, 2008. — 826 с.

9. Фінансово-економічний словник [Текст] / А. Г. Загородній, Г. А. Вознюк. — К. : Знання, 2007. — 1072 с.

10. Большая экономическая энциклопедия [Текст]. — М. : Эксмо, 2007. — С. 248.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні [Текст] : наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2003. — 400 с.

12. Большая экономическая энциклопедия... — С. 248.

13. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [Текст] / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — К. : Ін-т екон. прогнозів ; Фенікс, 2003. — 1008 с.

14. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку... — 1008 с.

15. Большая экономическая энциклопедия... — С. 248.

16. Там же. — С. 248.

V. Tolkovanov

DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION POLICY INSTRUMENTS: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

Topical issues of development of public administration policy instruments are considered. On the basis of analysis of domestic and foreign experience recommendations for the application of mentioned instruments in the context of administrative reform realization in Ukraine are prepared.

Key words: instruments, public administration, administrative reform, public administration policy, European integration.