

Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні

Усвідомлення необхідності інтенсифікації економічного, соціального і політичного розвитку стало одним із головних підсумків 20-річного існування України. Наслідки для України світової фінансово-економічної кризи стали наочною демонстрацією загроз, що виникли через відсталість економіки і нездатність політичного класу до належного управління. Підсумки 20-річного існування незалежної Української держави переконливо засвідчили драматичне відставання країни не тільки від світових держав-лідерів, а й від колишніх республік СРСР. Без кардинальних модернізаційних змін Україна ризикує опинитися на маргінесі світового розвитку.

Модернізація на основі системних реформ суспільства та економічного устрою - так можна визначити основне завдання розвитку держави, яке необхідно розглядати як історичний шанс для країни. Це - мегазавдання, яке складається із трьох завдань: необхідності визначення концепції і реалістичного плану модернізаційних змін, створення економічних та соціально-політичних засад, які б забезпечили реалізацію модернізаційного плану, формування суб'єкта державної політики, який був би спроможний до впровадження інноваційних змін.

Для досягнення зазначених цілей Україна має певні шанси. Ще залишились фрагменти науково-виробничої інфраструктури, яка здатна впроваджувати новітні технології. Функціонує система освіти для підготовки кваліфікованих кадрів, здатних працювати в сучасних технологічних умовах. Існує усвідомлення необхідності докорінних змін в середовищі патріотичної еліти і представників відповідального бізнесу. Насамкінець, наочні можливості державного управління в мобілізації фінансових та матеріальних ресурсів для досягнення визначеної мети.

Для реалізації зазначених завдань програма реформ і модернізації повинна стати імперативом практичної повсякденної роботи. Враховуючи масштабність цих завдань, без перебільшення можна стверджувати, що для успіху модернізаційного проекту необхідний договір між владою, бізнесом, політиками та інтелектуальним середовищем. Цей умовний договір повинен визначати, що успіх модернізаційного проекту розвитку України можливий на засадах легітимності, рівноправності, конкурентності і транспарентності. Цей договір повинен стати певною формою державної ідеології модернізації України.

Інноваційна економіка і технологічний прорив потребують відповідної підтримки з боку суспільства. А це можливо тільки за умов стійкої демократії, впровадження поділу влади і в незалежному громадянському суспільстві. Подекуди противники цієї точки зору стверджують, що за рахунок напівавторитарної влади вдасться подолати спротив корупції і бюрократії на шляху до модернізації. Зокрема, вони стверджують, що авторитарне державне управління, яке побудовано на принципі особистої відданості, здатне забезпечити стабільний розвиток і технологічні новації. Однак історичний досвід показує, що однієї політичної волі явно недостатньо, і в умовах авторитарного режиму модернізаційні проекти часто перетворюються на різновид корумпованих картельних змов. Без надійних інституційних і правових умов функціонування державних інститутів реформаторські проекти, потрапляючи в корумповане бюрократичне середовище, трансформуються і стають їх частиною. Джерело зазначеного непорозуміння полягає в тому, що прихильники "порядку" (або "сильної держави") плутають поняття керованості і авторитаризму.

Надзвичайно актуальною проблемою сьогодення є сприяння становленню суб'єкта інноваційних реформ. У розвинутих країнах - це, як правило, великі корпорації, що працюють в наукоємних галузях, а також середовище інтелектуалів, в якому формуються нові технології. Однак в Україні великі корпорації спеціалізуються, головним чином, на продукції з низьким

рівнем обробки або на експорті сировини. Українські корпорації належать олігархії, яка мало зацікавлена у технологічних інноваціях. Водночас відсутнє й впливове середовище інтелектуалів, яке б було здатне продукувати модернізаційні проекти. Гіпотетично функції суб'єкта модернізації міг би виконувати середній і малий бізнес, якій працює в галузі високих технологій. Однак це малоймовірно внаслідок адміністративного і фіскального тиску.

Підтримка суспільством реформаторської ідеології є критично важливим чинником. Як свідчать результати соціологічного моніторингу, впродовж 20 років незалежності фундаментальні трансформаційні зміни відбувалися в умовах несприйняття громадською думкою. Так, у 1992 р. 31,6% респондентів негативно ставилися до передачі у власність великих підприємств. В 2010 р. їх кількість становила вже 61,3%. Відповідно зменшувалася кількість прихильників приватизації великих підприємств з 25,1% у 1992 р. до 12,9% в 2010 р. Отже, формування великого олігархічного капіталу відбувалося в умовах несприйняття громадською думкою. Аналогічний негативизм супроводжував і прагнення запровадити ринок землі. Так, якщо в 1994 р. 38,5% опитаних були готові підтримати купівлю/продаж землі, то в 2010 р. їх кількість зменшилася до 25,8%. Відповідно кількість противників збільшилася з 44,4% в 1994 р. до 57,2% в 2010 р. Проте ініціатори впровадження ринку землі не звертали увагу на негативне ставлення населення.

Доводиться констатувати, що впродовж 20 років у масовій свідомості суттєво не змінилося ідеологічне ставлення до суспільних альтернатив. Як показують дані соціологічного моніторингу, в 1994 р. 22,1% респондентів зазначили, що підтримують прихильників соціалізму. В 2011 р. їх кількість не змінилася і становила 21,8%. Відповідно в 1994 р. 12,7% зазначили, що підтримують прихильників капіталізму, в 2011 р. таких виявилось 8,7%. Як бачимо, цінності ринкового капіталізму для населення не стали більш привабливими, аніж адміністративно-командна модель соціалізму.

Взагалі ліберальні цінності не стали домінуючими в масовій свідомості. Натомість соціологічний моніторинг фіксує зміцнення авторитаристських установок, незважаючи на те, що начебто впродовж 20 років трансформації в Україні не було політичних сил, які пропагували антидемократичні цінності. Так, в 1992 р. 52,3% респондентів вважали, що "кілька сильних керівників можуть зробити для країни більше, ніж усі закони і дискусії". В 2010 р. таких було вже 63,5%. Відповідно фіксується зменшення незгодних із цим твердженням з 30,3% в 1992 р. до 19,6% в 2010 р. [с. 39]. Аналогічне ставлення фіксується щодо доцільності багатопартійної системи, яка є засадничим чинником ліберального суспільства. Так, в 1994 р. 29,8% респондентів вважали, що Україні не потрібна багатопартійна система. В 2011 р. їх кількість збільшилася до 39,5%. Відповідно, кількість прихильників багатопартійності зменшилася з 36,1% в 1994 р. до 23,7% в 2011 р.

Соціологічний моніторинг показує, що впродовж 20 років трансформації посткомуністичного суспільства ліберальні цінності і ринкові відносини не стали більш привабливими для населення. Отже, численні потуги реформаторів не зачіпили масову свідомість.

Наведені дані показують, що ціннісний аспект модернізаційного проекту має неабияке значення. Водночас управління і політики не приділяють належної уваги ціннісному аспекту. Розвиток буде стабільним там, де в громадській свідомості домінують реформаторські цінності і пасіонарний реформаторський дух. В умовах ціннісної деградації, споживчої ідеології і популізму реформаторська пасіонарність не зможе утвердитися. Позаяк успіх в модернізації - це не тільки технологічне оновлення виробництва або створення певних соціальних і державних інститутів. Передусім це досягнення надмети, яка стимулює суспільство до активних дій. Водночас запитання "для чого необхідні реформи в Україні?" залишається відкритим. Для збагачення верхівки? Або для утилітарного підвищення індивідуального споживання? Для цього масштабні реформи не потрібні. Отже, перед політичною і науковою елітою досі залишається актуальним питання визначення ціннісної складової модернізаційного розвитку країни.

Проголошення у 2010 р. курсу державної політики на докорінну модернізацію актуалізувало низьку проблем, пов'язаних із реалізацією реформ, зокрема, необхідність визначення концептуальних засад політики реформ, переосмислення здобутків та прорахунків реалізації реформ впродовж 20 років незалежності.

Впродовж 2010-2012 років завдяки впровадженню політики реформ було досягнуто конкретних результатів, які дали змогу стабілізувати ситуацію в суспільстві, зупинити поширення

деструктивних процесів і розпочати роботу над визначенням подальших кроків, спрямованих на модернізацію суспільства.

В цей період пріоритетом було завдання подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. Зокрема, були реалізовані заходи, спрямовані на забезпечення розвитку базових і перспективних галузей української економіки та перебудову нереформованої системи соціального захисту населення, яка опинилась перед загрозою втрати можливості виконувати свої функції.

Була реалізована адміністративна реформа, спрямована на оптимізацію кількості органів виконавчої влади та зменшення числа державних службовців внаслідок перегляду управлінських функцій. Проведена адміністративна реформа дала змогу суттєво підвищити відкритість і прозорість функціонування органів влади. Після цього на черзі стало завдання прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що стане суттєвим кроком у напрямі створення професійної державної служби.

Слід відзначити системні кроки в напрямі створення сприятливих умов для підприємницької діяльності та подальшого розвитку системи українського судочинства. Зокрема, це виявилось у прийнятті Податкового кодексу та Кримінально-процесуального кодексу.

В центрі уваги також були питання розвитку українського податкового законодавства, спрямованого на унеможливлення нелегального обороту капіталу, а також сприяння залученню в реальний сектор економіки інвестицій. На даний момент реалізуються пілотні проекти, спрямовані на реформування системи охорони здоров'я, освіти та регіонального розвитку.

Досвід двох років модернізації приніс конкретні позитивні результати і засвідчив правильність обраного стратегічного курсу на всебічне реформування українського суспільства.

Проте, як зазначалося у Посланні Президента України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році", перетворення наразилися на перепони, які сьогодні криють реальну загрозу гальмування процесу глибокого оновлення усіх сфер суспільного життя, призводять до знецінення здобутих результатів. "Головними з-поміж них виявилися інерція і спротив корумпованої бюрократії. Протиріччя між намірами державного політичного керівництва й інтересами бюрократичних груп, сформованих за регіональним і галузево-корпоративним принципами, набувають дедалі конфліктнішого характеру. Ці протиріччя створили сприятливий ґрунт для зміцнення ідеологічних позицій політичних партій і рухів, опозиційних до реформаторського курсу. Деструктивна діяльність цих сил знайшла втілення в численних політичних спекуляціях", - зазначається у Посланні.

Отже, в контексті зазначеного актуальним є завдання дослідження причин невдач реалізації реформаторських проектів впродовж 20 років державної незалежності і чинників, які гальмують модернізацію. Метою цієї роботи повинно стати визначення напрямів корекції державної політики реформ для забезпечення її максимальної ефективності.

Підсумовуючи результати трансформації посткомуністичної моделі суспільства впродовж 20-ті років державної незалежності, доводиться констатувати, що майже жодної цілі не досягнуто. Наприкінці 80-х рр. минулого століття тодішні прихильники лібералізації тоталітарного режиму вважали, що для ліквідації кризи, у якій опинився СРСР, необхідно зруйнувати адміністративно-командну систему, і копіювання західної ліберальної моделі автоматично виведе економіку і суспільство на новий рівень розвитку.

Деструкція адміністративно-командної моделі з одночасним запровадженням інституту приватної власності, вільного ринку і плюралістичної демократії видавалися тодішнім реформаторам метою трансформації тоталітарної моделі. Для України ці установки доповнювалися вимогами націонал-демократичних сил щодо виходу зі СРСР і побудови незалежної держави на етнічних засадах. Вважалося, що за допомогою імплементації інститутів і відносин, що сформувалися в західних суспільствах, вдасться зберегти все краще, чого досягла соціалістична економіка й забезпечити стійке зростання.

Практика показала ілюзорність ліберальних мрій посткомуністичних реформаторів. В дійсності запозичення західних моделей часто призводило до деградації економіки й соціальних відносин. Досвід 20 років трансформації свідчить, що такий перенос або неможливий, або призводить до прямо протилежних результатів. В результаті на сьогодні сучасна капіталістична Україна за багатьма економічними і соціальними показниками поступається колишній УРСР.

Узагальнюючи макрополітичні причини невдач численних реформаторських проектів, визначимо кілька важливих чинників, які перешкождали успішній модернізації країни.

1. Відсутність консолідованого розуміння в середовищі правлячих груп як необхідності реформ, так і конкретного напрямку їх реалізації. У лідерів цих груп була відсутня харизма, яка б надавала проголошеним реформаторським планам привабливість для широких верств населення.

Необхідно вказати на низку ментальних проблем, які виявилися непереборними для політичного класу, який пропонував суспільству реформаторські проекти. Успіх масштабних реформаторських проектів можливий у тому випадку, коли їх реалізує політична та економічна еліта, яка уособлює бажану модель майбутнього. Ці елітні групи пропонують суспільству не тільки суто технократичний план розвитку, а й нову привабливу цивілізаційну модель. Пасіонарність цих елітних груп забезпечує привабливість реформаторської політики. Водночас діяльність цих груп сприяє формуванню нових соціально та економічно активних прошарків, які сприяють успіху модернізації. На жаль, головними мотивами правлячих груп були мотиви особистого збагачення, перерозподілу державного майна і зміцнення особистої влади.

2. Трансформації в українському суспільстві відбувалися в умовах відсутності розгалуженої громадської підтримки. Неприйняття населенням ідеології реформізму пояснюється тим, що практика реалізації модернізаційних проектів показувала, що переважна більшість населення несе суттєві матеріальні і соціальні втрати від їх впровадження. Натомість виграє обмежений прошарок представників бізнесу і чиновництва. Населення бачило, що держава у реформаторських діях, як правило, захищала інтереси великого бізнесу. Це сприяло популярності антиреформаторських течій в діяльності політичних партій. Був відсутній соціальний і політичний діалог в реалізації реформ. Влада не вважала за потрібне зробити пріоритетом роботу з роз'яснення населенню змісту і спрямованості модернізації. Інформаційний супровід політики реформ скоріше нагадував маніпуляцію, ніж рівноправний діалог. До громадської думки реформатори зверталися виключно для того, щоб, використовуючи пропагандистські прийоми, продемонструвати ілюзорну підтримку урядової політики. На практиці рішення реалізовувалися за допомогою тиску і проштовхування вузькогрупових інтересів.

3. Наступним чинником, який характеризує специфіку посттоталітарної реформаторської діяльності, став дуалізм проголошених модернізаційних програм і тих, які реально впроваджувалися. Впродовж 20 років сформувалася практика реалізації непроголошених трансформаційних змін. Наприклад, в жодній програмі не проголошувалося створення фінансово-промислових олігархічних груп. Так само ніде не проголошувалося зрощення політичних структур і великого бізнесу. Кожна публічна реформаторська програма містила цілий комплекс різноманітних соціально-економічних заходів. Водночас із заявленого у програмах переліку реформ без затримок реалізовувалися тільки ті напрями, що відповідали інтересам великого капіталу. Зокрема, це приватизація прибуткових промислових активів, надвисока централізація управління, приватизація інфраструктурних об'єктів і т. ін.

4. Суттєвою вадою української модернізації стала концептуальна і ціннісна залежність від зовнішнього впливу. Фактично в Україні всі більш-менш системні реформаторські проекти були підготовлені в умовах концептуального впливу зовнішніх суб'єктів, зокрема міжнародних фінансових інститутів. Аутентичного національного проекту системної модернізації суспільства не було. Більше того, Україні пропонувалося впроваджувати ліберальні консервативні реформи, від яких часто відмовлялися західні країни. Зокрема, це стосувалося соціально значущих сфер позбавлення держави соціальних гарантій, обмеження впливу держави на економічні процеси. Як наслідок формувалося сприятливе підґрунтя для критики реформ і зменшення легітимності влади.

5. Відсутність розуміння пріоритетів в реалізації реформ - наступний чинник, який зумовив провал багатьох проектів. Як правило, автори цих проектів декларували безліч напрямів реформ, не турбуючись про наявність реальних ресурсів, необхідних для їх реалізації. При цьому не бралися до уваги аргументи, що для успіху необхідно визначити кілька пріоритетних напрямів, де можна було б зосередити ресурси й досягти позитивних результатів. В підсумку реформаторська робота була несистемною, а конкретні результати виявлялися половинчастими.

6. Корупція зводила нанівець усі реформаторські імпульси. Суспільство бачило, що якщо олігархічний капітал був зацікавлений провести ті рішення, які йому були вигідні, то жодної

перешкоди не існувало. Влада не могла поставити заслон агресії інтересів великого бізнесу і корумпованого чиновного істеблішменту. Під впливом корупції відбувалася приватизація державних органів влади, їх розподіл між регіональними та сімейними кланами.

7. Реформаторські плани склалися без системних уявлень про загальноприйняті стандарти реформ. Поняття стандартів реформ активно обговорюється в науковій літературі і пов'язується із формуванням певних вимог до реформаторських проектів. Це поняття вказує, що реформаторські проекти повинні враховувати низку економічних, соціальних та культурних чинників, що сприятимуть або заважатимуть модернізації. Це необхідно для того, щоб запропоновані реформи, по-перше, не викликали спротив і були прийнятими для населення, а, по-друге, щоб новації використовувалися в тих цілях, для яких вони і задумувалися. Наприклад, приватизація повинна сприяти підвищенню конкурентоспроможності і ефективності економіки, а не тільки особистому збагаченню. Поняття стандартів реформ орієнтує авторів модернізаційних проектів на врахування специфіки політичної ситуації, особливостей традицій населення, тенденції в масовій свідомості, рівня поширення корупції, технологічного та інтелектуального потенціалу суспільства тощо. Для успіху реформ необхідно також враховувати наявність фінансових ресурсів і кадрового потенціалу. Так само проектувальники повинні вміти використовувати досвід реалізації аналогічних реформ в інших країнах. Необхідне існування системи управління реформами, яка включатиме механізми коригування та об'єктивної оцінки. Насамкінець, населенню потрібно надати можливість усвідомлювати ризики, що пов'язані із впровадженням реформ. Останній чинник має особливе значення, позаяк вітчизняні реформатори часто дотримувалися помилкової точки зору, що їхні програми повинні сприйматися громадянами ледве не як шлях до світлого майбутнього.

До поняття стандарту реформ також входить завдання створення механізму, який би унеможливив отримання надприбутків або привілеїв від проведення модернізації певними бізнесовими групами або соціальними прошарками, тобто цей механізм повинен забезпечувати рівність як вигід, так і втрат від проведення реформ. Насамкінець, реформаторські проекти повинні бути авторськими. Конкретні вчені, аналітики і урядовці мають нести персональну, в тому числі і політичну відповідальність як за якість реформаторського проекту, так і за процес його впровадження, позаяк деперсоналізація призводить до того, що ці проекти мають низький рівень довіри, а їх виконання перетворюється на імітацію.

Вітчизняні програми не відповідали повною мірою визначеним стандартам реформ. Здебільшого під програмою пропонувався набір кількісних показників, яких бажано було досягти.

Український політичний клас впродовж 20 років існування державної незалежності не відповідав вищезазначеним вимогам. В середовищі правлячої верхівки були поширені моделі поведінки та етичні установки, які аж ніяк не пов'язувалися із пасіонарністю модернізаційного проекту. Здебільшого це були цілі перерозподілу власності і владних повноважень, отримання корупційної бюрократичної ренти тощо. Натомість населенню пропонувався аскетичний образ життя і відмова від зайвих сподівань на соціальну підтримку з боку держави.

Аналізуючи процеси, що відбувалися після здобуття Україною незалежності, доводиться констатувати, що в деконструкції пострадянських суспільно-економічних відносин домінували трансформаційні процеси, що сприяли зміцненню державно-олігархічного устрою. Подекуди псевдореформаторська риторика ставала предметом маніпуляцій масовою свідомістю, що загрожувало перетворенню політики реформ на суцільну імітацію.

Отже, на порядку денному стоїть необхідність актуалізації ідеології модернізації і створення концепції державної політики реформ.

Як висновки визначимо базові концептуальні засади державної політики реформ.

1. Успішною політика реформ може бути тоді, коли автори такої політики позбавлені так званого "реформаторського гігантизму". Засадничою умовою успішності політики реформ є визначення кількох пріоритетів, реалізація яких могла б показати суспільству спроможність влади до успішних дій.

2. У реформаторській роботі необхідно дотримуватися прийнятних для суспільства моральних і правових принципів. Зокрема, суспільство повинно бачити, що реформи не пов'язуються із поширенням корупції і збагаченням вузького кола владної еліти за рахунок зубожіння населення.

3. Надзвичайно актуальним є завдання створення або розширення соціальної бази прихильників політики реформ. Впродовж двох десятиріч модернізації такими прихильниками виступали переважно тільки великий капітал, що отримував економічні преференції від влади, та бюрократичний корумпований істеблішмент, який комфортно функціонував в умовах суперцентралізації управління. Необхідно створити засади суспільного діалогу, який би дав змогу враховувати альтернативні позиції щодо запропонованих реформаторських проєктів. Це дасть змогу залучити представників різних соціальних верств і політичних сил до модернізації.

4. Автори політики реформ повинні визначити бенефіціарів впровадження модернізаційних змін. Реформи матимуть успіх, якщо вони будуть спрямовані на розвиток середнього класу - самозайнятого економічно активного прошарку, який створює товари, послуги, інтелектуальний продукт. Саме цей соціальний прошарок здатний забезпечити стійкий економічний розвиток і соціальну стабільність.

5. Державна політика реформ повинна супроводжуватися відповідними інституційними змінами в системі державного управління. Зміст цих змін полягає в тому, що функції формування і реалізації політики реформ повинні бути закріплені за єдиним органом виконавчої влади. Предметом дискусії є питання визначення такого органу влади. Однак очевидно, що необхідно скасувати дуалізм в реалізації політики, коли президентський апарат або парламент переймається підготовкою "доручень", а уряд перетворюється на господарчо-розпорядчий орган в реалізації політики реформ. Досвід невдалих реформ показує, що запорукою успіху є належне інституційне забезпечення політики реформ.

УДК 352:061.1ЄС

Грицяк І.А.,

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри європейської інтеграції НАДУ,
заслужений діяч науки і техніки України*

Врядування на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції

Врядування на регіональному рівні, яке ще називають регіональним врядуванням, є невід'ємним елементом системи місцевого самоврядування та складовою частиною національної системи публічного управління і лише проходить етап свого становлення. Це відбувається в складних і навіть суперечливих умовах внутрішнього розвитку держави та на фоні динамічних явищ і процесів на європейській та міжнародній арені.

Сучасні тенденції його становлення виявляються також у проявах, які відображають намагання запровадити в Україні демократичні принципи державного управління, гармонізувати українське законодавство з європейськими та міжнародними стандартами і нормами з метою забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Становлення врядування на регіональному рівні відбувається в контексті реалізації Україною стратегічної мети з вирішення двох взаємопов'язаних завдань, першим з яких є створення ефективної моделі публічної влади на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, другим - інтеграція в європейський та світовий публічний, соціально-економічний та цивілізаційний простори. Тому вивчення питань, пов'язаних з врядуванням на регіональному рівні, є актуальним і важливим.

За останні роки напрацьовано багато наукового матеріалу, присвяченого різним аспектам теорії і практики місцевого самоврядування як в Україні, так і в європейських країнах. Проте досліджень, спрямованих на аналіз можливостей використання європейських підходів у сучасних умовах українських реалій становлення врядування на регіональному рівні, ще не достатньо. Тому реформа публічного управління на регіональному рівні передбачає визначення напрямів поєднання європейських підходів, принципів, стандартів і норм врядування на регіональному рівні з вітчизняними традиціями, здобутками та з урахуванням політико-адміністративних і соціально-економічних особливостей регіонів України.

Теоретичну базу дослідження окремих проблем державного (публічного) управління становлять наукові доробки таких вітчизняних науковців, як В.Бакуменка, Т.Безверхнюк, М.Білін-