

УДК 354 (447)

КУЛЬЧІЙ Інна Олексіївна,

канд. наук з держ. упр.,

доц. каф. держ. упр. і права

Полтавського нац. техн. ун-ту ім. Ю. Кондратюка

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ГРУЗІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізується досвід реформ органів виконавчої влади Грузії у 2004 – 2012 рр., досліджуються думки науковців, політиків, громадських діячів щодо позитивних та негативних чинників реформування, з'ясовується роль міжнародних організацій у процесі суспільних реформ Грузії, наголошується на важливості вивчення та застосування грузинського досвіду в Україні.

Ключові слова: реформа, грузинський досвід, орган державної влади, лідери реформ, реорганізація, антикорупційна політика, адміністративні послуги.

Kulchii I. O. The Executive's Reforms of Georgia: experience for Ukraine

The Executive's reform experience of Georgia over the period 2004 – 2012 is analyzed, scientists', politicians' and public figures' opinions concerning positive and negative aspects of reforms, as well as the role of international organizations in the process of the state transformation are investigated. It is also proved the priority of the study and application of Georgian experience in Ukraine.

Key words: reform, Georgian experience, the Executive, leaders of reforms, reorganization, anti-corruption policy, administrative services.

Постановка проблеми. Реалізація реформ системи виконавчої влади вимагає всебічного та об'єктивного аналізу реального стану системи державного управління в Україні та причин невдач, які гальмують перетворення в цій сфері. Це актуалізує необхідність продовження наукових досліджень і пошуку оптимальних методів

організації реформ у системі органів виконавчої влади в напрямі створення міцного фундаменту для подальших суспільних перетворень сучасного українського суспільства й держави за допомогою вивчення іноземного досвіду в цій сфері. Адже процес реформування органів виконавчої влади має бути адаптований до проблем сьогодення, які полягають у потребі більш кваліфікованого персоналу, повної інтеграції сучасних інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності та результативності управлінської діяльності, продовження навчання й підвищення кваліфікації та компетентності державних службовців, запровадження інтеграційних методів управління знаннями, оцінювання ефективності проведених змін.

Реформи органів влади в кожній державі мають свої традиції, закономірності та результати. Відтак досвід держав, які реалізують реформи, доцільно аналізувати та адаптувати до українських реалій. Велика увага зараз у суспільстві звернена до обговорення реформ органів влади в Грузії. Думки науковців, політиків, громадських діячів є досить неоднозначними щодо питання втілення реформ за прикладом Грузії в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на актуальність вивчення досвіду реформування органів влади Грузії, комплексних наукових праць на даний час в Україні не проводилося. Наукові публікації стосуються переважно проблем антикорупційної політики Грузії, порівняльного аналізу антикорупційного досвіду з іншими державами світу, фінансово-економічних механізмів перетворень у цій державі, зокрема це праці Д. Заброди, В. Кравченка, В. Решоти, О. Стельмаха та ін. Крім того, в Україні досвід Грузії висвітлюється переважно в публіцистичних повідомленнях. Цікавими для аналізу є праці зарубіжних дослідників Л. Буракової, М. Мендковича, Т. Чулицької, Б. Ференса, П. Померанцева, звіти міжнародних організацій, які працювали над технічним та інституційним забезпеченням реформ у Грузії та ін.

Метою статті є висвітлення позитивного та негативного досвіду Республіки Грузія в процесах реформування органів виконавчої влади України. Задля реалізації вказаної мети доцільно дослідити думки науковців, політиків, громадських діячів щодо позитивних та негативних чинників реформування в Грузії, з'ясувати роль

міжнародних організацій у процесі перетворень Грузії, визначити пріоритети для подальшого застосування грузинського досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Грузинські реформи 2004 – 2012 рр. широко висвітлюються у вітчизняних та зарубіжних наукових розвідках. Перетворення в соціально-економічній системі, за схожих до українських несприятливих умов, дозволяють говорити про винятковий досвід, який варто вивчати та застосовувати і в нашій державі.

Саме в цей період уряд та президент Грузії проводили інтенсивний курс на лібералізацію ринку, приватизацію і залучення іноземних інвестицій. Зокрема, зміни у вигляді низьких податків, ліберального трудового законодавства і сприятливого інвестиційного клімату привели до економічного зростання держави. У сфері державного управління прихід до влади М. Саакашвілі супроводжувався радикальними реформами системи міністерств та відомств і зміною кадрового складу державних органів.

У лютому 2004 р. грузинський парламент затвердив проект реформування виконавчої влади країни на основі ідеї «малої держави» і максимального дерегулювання економіки. Основними принципами реформування органів влади були: перегляд методів їх роботи, кадрові зміни, зміна практик планування бюджету [1, с. 20 – 28].

На першому етапі реформування кількість міністерств зменшилась з 18 до 13, відомств – з 52 до 34, кількість персоналу при цьому була скорочена на 35 – 50 % [2, с. 17]. На державну службу приймали молодих креативних людей, які, як правило, отримали освіту за кордоном. Ключовим принципом реформування було введення адекватної винагороди за працю державним службовцям. Утім на початкових етапах цей процес фінансували міжнародні організації (наприклад, ПРООН) [1, с. 18].

Поступово заробітні плати державним службовцям було збільшено приблизно в 15 разів [8]. У сфері бюджетного планування замість однорічного вводилося трирічне. Кожне міністерство розробляло власні плани, що зводилися в підсумку в один документ «Основні дані і напрями» та використовувалися під час планування національного бюджету. Вказані зміни фахівці оцінювали по-різному. Одні стверджували, що такі заходи були необхідним і успішним кроком на шляху боротьби з корупцією й не могли зашкодити населенню держави [1]. Інші фокусували увагу на

породжених цими заходами проблемах, пов'язаних з неефективністю планування і якістю роботи об'єднаних міністерств і відомств, а також непрофесійністю нових управлінців [2, с. 25].

Варто також зауважити, що починаючи з 2004 р. важливу роль у процесі реформування органів влади відігравали іноземні організації та фонди. Наприклад, аналіз програми, яка реалізовувалася у 2006 – 2009 рр. за підтримки уряду США, свідчить про надання навчальної і технічної допомоги уряду Грузії. Програма впроваджувалася у два етапи. На першому етапі увага спрямовувалася на посилення організаційної ефективності уряду Грузії і автономного утворення Аджарії, на посилення роботи інститутів громадянського суспільства, на сприяння реформі державної служби. На другому етапі підвищувалася інституційна здатність надавати якісні адміністративні послуги громадянам; поліпшувалися комунікації з громадськістю із залученням її до процесів стратегічного планування і впровадження реформ. Таким чином, програма спрямовувалася на більш ефективне управління сервісними офісами, поліпшення внутрішньої роботи уряду, консультації з громадськістю [9].

Подібні програми в Грузії втілювали й інші держави, зокрема Іспанія, Велика Британія, Австрія, Туреччина, Норвегія, значне фінансування реформ надходило від Всесвітнього банку, ПРООН, ТІСА, ЕБРД та ін. [9, с. 42]. Крім того, простежується взаємодія та координація в межах виконання програм. Найбільш помітними зрушеннями стали: зменшення рівня корупції (за індексом сприйняття корупції (Transparency International) 51-ше місце (серед 176 країн)) [8]; поліпшення надання адміністративних послуг, що є пріоритетним для суспільства; політика підтримки максимальної гнучкості у процесах прийняття та звільнення державних службовців; якісні зрушення у сфері освіти, медичного обслуговування, охорони правопорядку тощо.

Міжнародні організації оцінювали реалізовані програми досить позитивно, відмічаючи при цьому негативні тенденції та подальші напрями змін. Зокрема, американські експерти виокремлюють такі негативні явища, що спостерігалися в процесі реформування органів влади Грузії в 2005 – 2009 рр. [9, с. 40 – 49]. По-перше, система класифікацій для грузинських державних службовців вимагає удосконалення з огляду на необхідність створення повної системи класифікацій згідно з

функціональним принципом. Адже зараз винагороди і компенсації держслужбовців не ґрунтуються на конкретних критеріях, таких як функція, посада тощо. Відповідно, немає підстав для встановлення шкали заробітної плати і заохочень. По-друге, слабкі людські ресурси і стандартні режими роботи на інституційному рівні. Органи влади відчують потребу в правилах і стандартах, оптимізації вимагає інформаційна система, оновлення баз даних. По-третє, недостатність прозорості в роботі органів влади. Державна служба відчуває вплив президента та уряду, хоча має бути незалежною від політичної влади. Принцип прозорості також пов'язаний з діяльністю незалежних та відкритих засобів масової інформації. Чим об'єктивніше висвітлюється діяльність органів влади, тим ефективніше працюють ці органи на практиці. Якісне управління залежить від прозорості виконавчої влади в багатьох сферах, включаючи податки, політику розподілу доходів і структурні взаємодії. Прозорість обмежує незаконне присвоєння державних коштів, податкове шахрайство і зловживання повноваженнями. Прозорість – це суспільний аналіз і запорука відповідальності посадових осіб перед громадянами. Крім того, прозорість та відкритість має характеризуватися стабільною правовою інфраструктурою відповідно до міжнародних стандартів, подальшим розвитком електронного врядування.

Отже, у Грузії відбувалося активне впровадження рекомендацій міжнародних організацій з урахуванням конкретного стану справ у країні, здійснювалася інформатизація відносин між органами публічної влади та споживачами державних послуг, спостерігалася рішучість у проведенні адміністративної та економічної реформ тощо.

Л. Буракова у своєму дослідженні зазначає, що в 2004 р. проблеми в Грузії полягали не лише у великій кількості державних службовців, але й у зниженні ефективності за рахунок нечітко вибудованої структури. У державі нагромадилося стільки регулюючих органів та інспекцій, що самі регулятори інколи не знали меж своїх повноважень і перекладали відповідальність один на одного. Нерідко функції дублювалися й це супроводжувалося відсутністю будь-якого контролю. Тому з початку реформ відбувалися атестації, конкурси, співбесіди, звільнення, оновлення штату службовців [1, с. 38]. Загальнодержавна політика, що знайшла відображення у проекті розвитку держави, реалізувалася кожним міністерством, установою, але темп змін задавало міністерство економічного розвитку, чисельність працівників якого

скоротилася в три рази, а кількість міністерських відомств – у два з половиною рази. Міністерство фінансів за 2004 – 2005 рр. зменшило чисельність персоналу з 5 342 до 3 673 осіб. Міністерство захисту навколишнього середовища і природних ресурсів скоротилося з 5 000 осіб до 1 700. Наприклад, лише в одному лісовому департаменті чисельність персоналу зменшилася з 1 694 до 673 осіб [1, с. 41].

«Кадрова чистка» сама по собі справа нейтральна, головне – правильно визначити критерій, відповідно до якого вона буде здійснюватися. Наприклад, досить невдалими як самими реформаторами, так і громадськістю визнані зміни, пов'язані з додатковими виплатами у вигляді академічних стипендій упродовж трьох років для професорів пенсійного віку. Реформатори планували продовжити вдалу політику оновлення складу, але з часом з'ясувалося, що початково проблема була визначена неправильно, і бажаного результату повністю досягти не вдалося [1, с. 41].

У Грузії в цей період усі звільнення і прийняття на роботу фіксувалися на камеру, щоб у випадку судових спорів не виникло проблем. Це нововведення повністю себе виправдало, наприклад, із 3 000 конкурсантів, які претендували на посади в міністерство захисту навколишнього середовища і природних ресурсів, до суду звернувся лише один. Таким чином, сформувати новий держапарат – це лише завдання мінімум, це рішення, яке дозволить перейти на наступний етап реформування всіх інших сфер силами нових державних службовців [1, с. 47].

Процес оновлення кадрів відбувався одночасно із реалізацією активної антикорупційної політики. Викорінення корупції розпочалося з міністерства внутрішніх справ і тотальної заміни кадрів у цьому відомстві. Було посилено відповідальність за посадові злочини. Одним із досягнень реформи міністерства внутрішніх справ став високий рівень довіри населення до цієї структури. У Грузії за отримання хабара несе відповідальність не лише особа, яка вчинила злочин, але і його безпосереднє керівництво. Якщо керівник не може належно організувати контроль за діяльністю своїх підлеглих, його звільняють. Результати боротьби з корупцією у Грузії задовольняли більшість населення, оскільки не потрібно було давати хабарі під час вступу у вищий навчальний заклад, отримання дозволів тощо. Утім незадоволені антикорупційною політикою також є. Передусім це звільнені державні службовці, громадяни, що втратили прибуток унаслідок відсутності корупційних схем та ін. [4]. Варто зауважити, що ключовими чинниками у проведенні реформ, у тому числі й

антикорупційних, була політична воля до змін, прийняття нової законодавчої бази, проведення реформ в усіх суспільних сферах, громадська активність.

Богдан Ференс, член Координаційної Ради Всеукраїнського громадського об'єднання «Інститут демократії та соціальних процесів» стверджує, що основний обсяг корупційних схем у Грузії перемістився з низового рівня на елітарний. На його думку, корупція не зникла із системи органів влади Грузії, загальний обсяг корупційної ренти якщо не збільшується – то, як мінімум, не змінюється і на даний час [6].

Пітер Померанцев, лондонський журналіст, який вивчав досвід реформ Грузії, зазначає, що грузинські реформатори у 2004 – 2012 рр. пропонували визначати не методи чи шляхи, а мету, або, радше, кілька завдань, які реально досягти, а потім працювати над їх досягненням усіма можливими способами. Також, на думку автора, є зрозумілим, що рецептів реформ, які б підходили кожній державі, просто не існує [7].

Л. Буракова вважає, що головний наслідок реформ, які реалізувала команда Саакашвілі-Бендুকідзе – зламаний радянський менталітет. Б. Салогуб зазначає, що парламентські вибори 2013 р. довели неможливість зміни менталітету за кілька років. Великий темп змін, який запропонувала команда молодих реформаторів, суспільство не встигло «переварити» і вибрало набагато легший шлях. Замість персональної відповідальності громадянина грузини обрали патерналістську роль держави з приходом до влади партії «Грузинська мрія» [5].

Аналіз матеріалів засобів масової інформації свідчить про розкол у політичній сфері Грузії на даний час та переоцінку проведених раніше реформ. Наприклад, нинішній парламент критикує модель економічних реформ, відмічає відсутність вільного підприємництва, монополізацію державою капіталу та бізнесу. Як пріоритетні сфери реформування органів влади декларуються: модернізація сільського господарства, реформа охорони здоров'я, поліпшення системи освіти. Однак масштабних кадрових змін державних службовців не відбувається, крім заміни вищих посадових осіб держави, а також призначення діячів правозахисних організацій в окремі структури.

Процес реформування органів державної влади у Грузії продовжується, тому можна окреслити лише проміжні результати реформ. Наступні зміни допустимі за

умови подальшого економічного розвитку, політичної стабільності, за відсутності ризиків у сфері зовнішнього фінансування, вважають дослідники [8].

Підтвердженням серйозних успіхів реформаторів 2004 – 2012 рр. є висновки та оцінка відомих світових структур. Світовий банк оприлюднив звіт про умови ведення бізнесу в 174 державах світу. За даними цього впливового інституту, Грузія в цей період досягла найбільшого прогресу у світі у проведенні реформ та поліпшенні бізнес-клімату. Це дозволило кавказькій країні посісти в 2012 р. почесне 12-те місце за простотою ведення бізнесу (показник Росії – 123-тє, України – 145-те місце). За свідченням самих експертів Світового банку, таких швидких темпів поліпшення умов для ведення бізнесу не було раніше в жодній країні світу [3].

Водночас варто зауважити, що реформування в Грузії триває, особливо після парламентських виборів 2013 р. І на сьогодні досвід перетворень органів влади в цій країні має широкий діапазон оцінок, що залежить від політичних та ідеологічних поглядів експертів. Серед найбільш типових думок про зміни в Грузії висловлюються такі: «один із найбільш вдалих прикладів реформування на пострадянському просторі» або, навпаки, «крах державної системи і соціальної сфери».

Досвід Грузії неможливо повною мірою застосовувати в Україні, водночас це надзвичайно цікавий приклад аналізу та виокремлення позитивних нововведень. Для поліпшення в Україні діяльності органів виконавчої влади неодноразово здійснювалися адміністративні перетворення, які, на жаль, так і не набули форми цілісної адміністративної реформи, метою якої було б підвищення ефективності державного управління на засадах розмежування повноважень та компетенції центральних, регіональних, місцевих органів державної влади, реформування державної служби, функцій та структури органів виконавчої влади.

Висновки. Через реалізацію досить ґрунтовних, світоглядних реформ Грузія радикально змінилася. Її досвід демонструє сильні і слабкі сторони змін у системі державного управління і в роботі державних службовців. Водночас перетворення в цій державі продовжуються, триває боротьба між старими й новими методами управління. Досвід реформ органів влади Грузії підтверджує необхідність у радикальному підході до усунення виявлених недоліків органів влади. Процес реформування повинен мати не вибіркового, а комплексний характер, а самі реформи мають проводитися у стислі строки з метою недопущення розмивання їх результатів.

У подальших наукових дослідженнях необхідно вивчити та проаналізувати реформи в інших сферах суспільного життя Грузії впродовж останніх років та обговорити можливості застосування найбільш ефективних нововведень і в Україні.

Список використаних джерел

1. **Буракова Л.** Почему у Грузии получилось / Лариса Буракова. – М. : Юнайтед Пресс, 2011. – 271 с.
2. **Мендкович Н. А.** Цена реформ, или почему у Грузии не получилось? / Н. А. Мендкович. – М. : РИСИ, 2012. – 128 с.
3. **Рецепт** успешных реформ від Саакашвілі // Человек, общество, право – информационно-аналитический сайт. – Режим доступа : www.pravoua.com/articles/141-recept-uspishnyh-reform-vid-saakashvili.html.
4. **Решота В.** Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії / В. Решота // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. – 2013. – Вип. 11. – Режим доступа : www.lvivacademy.com/visnik11/fail/Reshota.pdf.
5. **Сологуб Б.** Книга про реформи: Чому Грузії вдалося / Богдан Сологуб // Дух і література. – Режим доступа : duh-i-litera.com/knyha-pro-reformy-chomu-hruziji-vdalosya.
6. **Ференс Б.** Реформы в Грузии: мифы и реальность / Богдан Ференс. – Режим доступа : www.pravda.com.ua/rus/columns/2012/04/17/6962851.
7. **Цюпин Б.** Реформы під тиском війни – приклад Грузії для України / Богдан Цюпин. – Режим доступа : www.radiosvoboda.mobi/a/25464743.html.
8. **Чулицкая Т.** Реформы в Грузии: не панацея, но возможный путь изменений / Татьяна Чулицкая. – Режим доступа : n-europe.eu/category/tegi/tatyana_chulitskaya.
9. **Georgia** Public Administration Reform Program. Final Evaluation Report / Steven J. Anlian, Revaz Beridze; United States Agency for International Development. – Bethesda : Democracy International, Inc., 2009. – 74 p.

List of references

1. **Burakova L.** Pochemu u Gruzii poluchilos / Larisa Burakova. – М. : Yunayted Press, 2011. – 271 s.

2. **Mendkovich N. A.** Tsena reform, ili pochemu u Gruzii ne poluchilos? / N. A. Mendkovich. – M. : RISI, 2012. – 128 s.

3. **Retsept** uspishnykh reform vid Saakashvili // Chelovek, obshchestvo, pravo – ynformatsyonno-analytycheskyi sait. – Rezhym dostupu : www.pravoua.com/articles/141-recept-uspishnyh-reform-vid-saakashvili.html.

4. **Reshota V.** Dosvid derzhavnoi polityky iz zapobihannia ta protydii koruptsii v Hruzii / V. Reshota // Demokratychne vriaduvannia : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2013. – Vyp. 11. – Rezhym dostupu : www.lvivacademy.com/visnik11/fail/Reshota.pdf.

5. **Solohub B.** Knyha pro reformy: Chomu Hruzii vdalosia / Bohdan Solohub // Dukh i literatura. – Rezhym dostupu : duh-i-litera.com/knyha-pro-reformy-chomu-hruziji-vdalosya.

6. **Ferens B.** Reformy v Gruzii: mify i realnost / Bogdan Ferens. – Rezhim dostupa : www.pravda.com.ua/rus/columns/2012/04/17/6962851.

7. **Tsiupyn B.** Reformy pid tyskom viiny – pryklad Hruzii dlia Ukrainy / Bohdan Tsiupyn. – Rezhym dostupu : www.radiosvoboda.mobi/a/25464743.html.

8. **Chulitskaya T.** Reformy v Gruzii: ne panatseya, no vozmozhnyiy put izmeneniy / Tatyana Chulitskaya. – Rezhim dostupa : n-europe.eu/category/tegi/tatyana_chulitskaya.

9. **Georgia** Public Administration Reform Program. Final Evaluation Report / Steven J. Anlian, Revaz Beridze; United States Agency for International Development. – Bethesda : Democracy International, Inc., 2009. – 74 p.